

УДК 340.1

**В. В. Мурза**

## **ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ НАГЛЯДОВОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ**

*Розглянуто сутність та співвідношення понять «державний контроль» та «державний нагляд». Проаналізовано зміст, основні особливості та структуру механізму реалізації державного нагляду. Наголошено, що нагляд, який традиційно розглядався як одна з можливих форм їх реалізації, сьогодні наповнюється новим, складним правовим змістом, що визначає його місце та роль у державному управлінні. Державний нагляд не без підстав претендує на роль універсальної, специфічної та самостійної функції держави. Обґрунтовано, що нагляд являє собою самостійну, основну функцію держави, а механізм державного нагляду перетворюється на один із найважливіших складових елементів сучасної системи державного управління. Доведено, що налагодження ефективної діяльності контрольно-наглядових органів держави потребує сьогодні реалізації цілої низки завдань, серед яких, насамперед, потрібно виділити належне визначення та відповідне законодавче закріплення поняття, змісту, видів і форм державного нагляду, що сприятиме чіткому встановленню компетенції відповідних державних органів, усуненню дублювання їх функцій та повноважень та надасть можливість вибудувати цілісну та узгоджену за структурою і змістом сучасну модель механізму реалізації та забезпечення наглядової функції держави.*

**Ключові слова:** державний нагляд, державний контроль, наглядова функція держави, законність.

В умовах розбудови правової, демократичної держави, реалізації принципу розподілу влади в Україні одним із найпріоритетніших напрямків державної діяльності є наглядова діяльність, спрямована на забезпечення верховенства права, законності та дисципліни в усіх сферах життя суспільства. Реалізація наглядової функції держави передбачає створення дієвого механізму перевірки додержання і застосування встановлених правових норм, а також попередження та усунення виявлених порушень законодавства.

Розгляду загальнотеоретичних проблем нагляду і контролю в державному управлінні, дослідженню змісту контрольно-наглядової діяльності та її впливу на суспільні відносини присвячена низка праць таких вітчизняних та зарубіжних науковців, як О. Андрійко, В. Авер'янов, Д. Бахрах, О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Гаращук, Б. Лазарев, Д. Пожарский, М. Студенікіна, Ю. Шемшученко, Х. Ярмакі та ін. Проте, слід відзначити, що стосовно функцій держави нагляд, який традиційно розглядався як одна з можливих форм їх реалізації, сьогодні наповнюється новим, складним правовим змістом, що визначає його місце та роль у державному управлінні. Державний нагляд не без підстав претендує на роль універсальної, специфічної та самостійної функції держави. У цьому зв'язку

© Мурза В. В., 2013

питання змісту та механізму здійснення державного нагляду є зараз вкрай актуальними як у теоретичному, так і в практичному плані.

Метою цієї статті є аналіз поняття та структури механізму реалізації наглядової функції держави. Для досягнення цієї мети передбачаємо, зокрема, встановлення сутності та особливостей державного нагляду, визначення співвідношення понять «державний нагляд» і «державний контроль» у сучасній науковій теорії та чинному законодавстві України, з'ясування структури державного нагляду та характеристику основних її складових.

Розглядаючи функції держави як основні нормативно-регламентовані та організаційно-забезпечені напрямки її діяльності, зумовлені головними, об'єктивно необхідними цілями, які відбивають її сутність та соціальне призначення, слід відзначити, що в загальній системі правових форм діяльності сучасної демократичної, правової держави наглядова функція займає особливе місце. Вона являє собою окремий, самостійний напрямок діяльності держави щодо встановлення фактичного виконання правових норм та усунення виявлених порушень [1, с. 8]. Розглядувана функція є особливою, насамперед, через її забезпечувальний характер відносно інших функцій держави. Без налагодження ефективного механізму державного нагляду неможливе виконання цілої низки державних функцій, а отже, й неможливе належне забезпечення прав і свобод особи, законних інтересів колективних суб'єктів правовідносин, інтересів суспільства в цілому. Крім того, як підкреслює Г. Бистрик, наглядова функція держави може бути спрямована не лише та ті чи інші суспільні відносини, але й на інші види діяльності держави, дозволяючи забезпечити законність не лише по відношенню до громадян і суспільства, а й по відношенню до держави та тих правових форм її діяльності, через опосередкування яких реалізуються основні функції сучасної демократичної, соціальної і правової держави [2, с. 116]. Тому ефективність наглядової функції держави, її відповідне організаційно-правове забезпечення прямо співвідносяться з рівнем забезпеченості законності, правопорядку та дисципліни в державі. В. Гринюк з цього приводу безпосередньо визначає механізм реалізації державного контролю та нагляду базовою складовою процесу забезпечення принципу законності як одного з фундаментальних принципів сучасної правової держави [3].

Розгляд змісту та структури механізму реалізації наглядової функції держави суттєво ускладнюється відсутністю в сучасній юридичній науці єдиного підходу до визначення поняття «державний нагляд». Досить поширеною є практика використання термінів «державний нагляд» і «державний контроль» як тотожних або взаємозамінних (О. Іляшко, Д. Овсянко, М. Студенікіна та ін.). М. Студенікіна з цього приводу зазначає, що суто наглядових органів не існує взагалі, адже на практиці елементи державного нагляду і державного контролю завжди поєднуються [4, с. 42]. Деякі довідкові

джерела визначають зміст поняття «державний нагляд» безпосередньо через поняття «контроль», розглядаючи нагляд як контроль вищих органів за діяльністю підконтрольних їм органів [5, с. 313]. У чинному законодавстві України також майже відсутні визначення цих понять, вони використовуються без чіткого розмежування. Так, ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» містить таке визначення: «державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування ... 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, прийнятного рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища» [6].

На відмінності змісту понять «державний нагляд» та «державний контроль» наголошують такі науковці, як О. Андрійко, В. Гаращук, В. Долежан, В. Клочков, М. Руденко та ін. Так, В. Гаращук та В. Долежан пропонують використовувати термін «нагляд» стосовно діяльності прокуратури, підкреслюючи цим її особливе місце у системі забезпечення законності [7, с. 86; 8, с.30]. Головне, що, на думку В. Гаращука, відрізняє державний контроль від державного нагляду, – це можливість втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу та право самостійно притягати винних осіб до правової відповідальності. Крім того, контроль, на відміну від нагляду, є повсякденним і безперервним, здійснюється як органами державної законодавчої та виконавчої влади, судами, так і чисельними, спеціально створеними для цього, контролюючими органами [7, с. 77–78]. З такого співвідношення понять виходить і М. Руденко, який зазначає, що держава здійснює контроль (нагляд) за додержанням правових приписів через відповідні служби, інспекції, комітети, комісії, управління, відділи, а прокурорський нагляд є видом (частиною) загального державного контролю [9]. О. Андрійко, зауважуючи, що поняття «контроль» є більш широким, аніж поняття «нагляд», під державним наглядом розуміє окремий вид державного контролю із забезпечення законності, дотримання спеціальних норм, виконання загальнообов'язкових правил, що містяться у законах та інших нормативно-правових актах. Здійснення державного нагляду, на думку автора, передбачає постійний, систематичний нагляд спеціальних державних органів за діяльністю не підпорядкованих їм органів або осіб з метою виявлення порушень законності [10, с. 140]. Підтримуючи цю позицію, за якою контроль і нагляд мають достатньо близькі, але все ж такі різні завдання (основним завданням контролю є перевірка, тоді як завдання нагляду вбачається у спостереженні), під державним наглядом слід розуміти

специфічну форму державної діяльності, яка здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами щодо не підпорядкованих їм піднаглядних об'єктів і без прямого втручання у їхню діяльність, а також з метою перевірки діяльності таких об'єктів на предмет відповідності принципу законності, запобігання й виявлення порушень чинного законодавства, а також забезпечення їх усунення [11, с. 39].

Отже, механізм реалізації наглядової функції держави може бути визначений як сукупність способів та методів державного контролю, спрямованих на забезпечення законності, правопорядку і дисципліни у суспільстві, де об'єктом нагляду можуть бути будь-які суспільні відносини, що формуються у сфері державного управління та щодо яких найбільш доцільним є застосування саме наглядової форми забезпечення законності [11, с. 39]. Суб'єктами наглядової діяльності є органи держави, їх підрозділи та службові особи, які відповідно до законодавства уповноважені на здійснення державного нагляду. Специфіка суб'єктів наглядової діяльності відбивається не тільки у спеціальних повноваженнях окремих органів держави здійснювати наглядову функцію, а й у відсутності підпорядкування між суб'єктом та піднаглядним органом, у наявності компетенції щодо перевірки об'єкту нагляду, а також можливість порушувати питання про усунення виявлених порушень та ін. [11, с. 39]. До наглядових органів відносяться такі суб'єкти, як прокуратура України, Конституційний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рахункова палата, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення [12, с. 14].

У сучасній юридичній науці не існує вичерпного переліку видів державного нагляду; наглядова діяльність у державі охоплює таку величезну кількість питань різного рівня складності, що обмежити-ся виокремленням видів нагляду лише за якимось одним критерієм неможливо [13, с. 29]. У довідковій літературі надаються такі види нагляду, як судовий нагляд, конституційний нагляд, прокурорський нагляд, окремі види адміністративного нагляду (санітарний нагляд, пожежний нагляд, екологічний нагляд та ін.) [10]; С. Ківалов виокремлює судовий, прокурорський та адміністративний види нагляду [14, с. 310]; Ю. Битяк виділяє два види державного нагляду – загальний (нагляд, який здійснюється органами прокуратури) та адміністративний (нагляд з боку різноманітних інспекцій і служб) [15, с. 201]. До основних видів державного нагляду в сучасних умовах А. Бровій відносить: прокурорський нагляд; державний санітарно-епідеміологічний нагляд; протипожежний нагляд; державний фінансовий нагляд; державний нагляд за безпекою дорожнього руху; геодезичний нагляд; державний екологічний нагляд; адміністративний нагляд за особами, які звільнені з місць позбавлення волі; адміністративний нагляд за дотриманням дозвільних і ліцензійних умов та ін. [16, с. 46]. Відповідно до предмета нагляду І. Дашутін пропонує розглядати: 1) нагляд за відповідністю актів, що видаються

органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами і стосуються прав та свобод людини, вимогам Конституції та законів України; 2) нагляд за додержанням законів (відповідність актів, що видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції та чинних законів; додержання законів про права і свободи громадян, захист їх честі та гідності; додержання законів, що стосуються політичних, економічних, міжнаціональних відносин, питань охорони навколишнього природного середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності) [17, с. 53]. Визначаючи особливості об'єкта даного різновиду державного впливу, можна виділити державний нагляд у сфері прав і свобод людини, нагляд у політичній сфері, державний фінансово-економічний нагляд, нагляд у соціальній сфері, нагляд у сфері законності та ін. [1, с. 8]. І. Залюбовська, розглядаючи наглядову функцію держави як одну з найважливіших форм реалізації державної влади, визначає її спрямованість на забезпечення дотримання законодавства і державної дисципліни у галузях виробничої, господарської, фінансової, торговельної, соціально-культурної діяльності, у галузі охорони громадянського порядку, безпеки і охорони держави, дотримання прав і свобод людини, виконання ними своїх обов'язків перед державою [18, с. 12]. О. Шморгун визначає спрямованість механізму реалізації державного нагляду у діяльності органів виконавчої влади на підтримку законності і дисципліни та припинення порушень з боку юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, застосування заходів з ліквідації причин і умов, які породжують ці правопорушення; відновлення порушених прав і законних інтересів громадян, громадських організацій; покарання осіб, винних у порушенні законності та дисципліни; виховання громадськості в дусі суворого дотримання державної дисципліни та ін. [19, с. 149]. Уточнюючи та систематизуючи сучасні види державного нагляду відповідно до об'єкта наглядової діяльності пропонуємо виділяти такі загальні групи: нагляд у сфері економіки; нагляд за соціально-культурною сферою; нагляд за адміністративно-політичною діяльністю [13, с. 31]. Крім того, класифікувати види державного нагляду можливо за такими критеріями:

– за методами здійснення нагляду – нагляд шляхом: перевірки організації діяльності підлеглих суб'єктів; безпосередньої участі суб'єктів нагляду в діяльності піднаглядних суб'єктів; заслуховування звітів піднаглядних суб'єктів; здійснення таємного спостереження [13, с. 31];

– відповідно до обсягу наглядових повноважень – нагляд загальний (здійснюваний за всіма сторонами діяльності піднаглядного суб'єкта) та вибірковий (здійснюваний за спеціальними, окремими сторонами його діяльності);

– за підпорядкованістю суб'єктів нагляду – нагляд внутрішній (що здійснюється стосовно організаційно підпорядкованих суб'єктів) та зовнішній (здійснюється стосовно організаційно не підпорядкованих суб'єктів);

– залежно від напрямків нагляду щодо дотримання прав громадян – нагляд за дотриманням: особистих (громадянських) прав і свобод; політичних прав і свобод; соціально-економічних прав і свобод; культурних прав і свобод; екологічних прав і свобод та ін. [20, с. 229–230].

Отже, в умовах сучасної української дійсності, що характеризується своєю спрямованістю на демократичний розвиток, розбудову правової держави, відповідно до актуальних завдань, наявності організаційних і правових основ, а також предметної спрямованості, нагляд являє собою самостійну, основну функцію держави, а механізм державного нагляду перетворюється на один із найважливіших складових елементів сучасної системи державного управління. Налагодження ефективної діяльності контрольно-наглядових органів держави потребує сьогодні реалізації цілої низки завдань, серед яких, насамперед, потрібно виділити належне визначення та відповідне законодавче закріплення поняття, змісту, видів і форм державного нагляду, що сприятиме чіткому встановленню компетенції відповідних державних органів, усуненню дублювання їх функцій та повноважень та надасть можливість вибудувати цілісну та узгоджену за структурою і змістом сучасну модель механізму реалізації та забезпечення наглядової функції держави.

**Список використаних джерел:** 1. Пожарский Д. В. Контрольно-надзорная функция современного государства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Пожарский Дмитрий Владимирович. – М., 2004. – 222 с. 2. Бистрик Г. М. Контрольно-наглядова діяльність як форма правових діяльності органів державної влади / Г. М. Бистрик // Держава і право. – Вип. 46. – 2009. – С. 115–123. 3. Гринюк В. Ф. Поняття законності та її вплив на процес розбудови правової держави / В. Ф. Гринюк // Правничий часопис Донецького університету. – 2003. – № 1 (9). – С. 3–9. 4. Студеникина М. С. Государственный контроль и применение административной ответственности как формы государственного регулирования экономическими процессами / М. С. Студеникина // Административно-правовое регулирование в сфере экономических отношений. – М. : Изд-во Академ. прав. ун-та, 2001. – С. 41–44. 5. Большая юридическая энциклопедия / [В. В. Аванесян, С. В. Андреева, Е. В. Белякова и др.]; оформл. А. Мусина. – М. : Изд-во Эксмо, 2007. – 688 с. 6. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : закон України від 05.04.2007 № 877-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16>. 7. Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Гарашук Володимир Миколайович. – Х., 2003. – 413 с. 8. Долежан В. В. Проблемы компетенции прокуратуры : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.11 «Судоустройство; прокурорский надзор; адвокатура» / Долежан Валентин Владимирович. – М. :

ВНИИ проблем укрепления законности и правопорядка, 1991. – 48 с. **9.** Руденко М. Про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період) / М. Руденко // Право України. – 1997. – № 5. – С. 29–33. **10.** Андрійко О. Ф. Державний нагляд / О. Ф. Андрійко // Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 2. Д-Й / [Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1998. – 744 с. **11.** Мурза В. В. Методологічні засади становлення та розвитку наглядової функції держави, її сутність і значення на сучасному етапі державотворення / В. В. Мурза // Право і Безпека. – 2012. – № 3 (45). – С. 37–40. **12.** Ярмиш О. Н. Місце та роль прокуратури в системі державної влади / О. Н. Ярмиш // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Вип. 21. – 2003. – Ч. 2. – С. 14–19. **13.** Мурза В.В. Теоретико-правова характеристика класифікації нагляду в державі / В. В. Мурза // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 1 (56). – С. 27–32. **14.** Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. – О. : Юрид. л-ра, 2007. – 920 с. **15.** Битяк Ю. П. Административное право Украины (Общая часть) : учеб. пособие / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Харьков : Одиссей, 1999. – 224 с. **16.** Бровій А. А. Адміністративно-організаційні засади контролю і нагляду в забезпеченні законності виконання трудових відносин / А. А. Бровій // Право і Безпека. – 2011. – № 5 (42). – С. 46–52. **17.** Дашутін І. В. Правове регулювання судового захисту трудових прав громадян : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Дашутін Ігор Володимирович. – Х., 2008. – 178 с. **18.** Залюбовська І. К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні : навч.-метод. посіб. / І. К. Залюбовська. – О. : Юрид. л-ра, 2003. – 104 с. **19.** 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. – С. 145–151. **20.** Мурза В. В. Поняття та види нагляду органів виконавчої влади в сучасних умовах / В. В. Мурза // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 3 (58). – С. 226–231.

Надійшла до редколегії 25.07.2013



## **Мурза В. В. Понятие и структура механизма реализации надзорной функции государства**

*Рассмотрены сущность и соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор». Проанализированы содержание, основные особенности и структура механизма реализации государственного надзора. Отмечено, что надзор, который традиционно рассматривался как одна из возможных форм их реализации, сегодня наполняется новым, сложным правовым содержанием, определяет его место и роль в государственном управлении. Государственный надзор не без оснований претендует на роль универсальной, специфической и самостоятельной функции государства. Обосновано, что надзор представляет собой самостоятельную, основную функцию государства, а механизм государственного надзора превращается в один из важнейших составляющих элементов современной системы государственного управления. Доказано, что налаживание эффективной деятельности контрольно-*

надзорных органов государства требует сегодня реализации целого ряда задач, среди которых, прежде всего, нужно выделить надлежащее определение и соответствующее законодательное закрепление понятия, содержания, видов и форм государственного надзора, что будет способствовать четкому установлению компетенции соответствующих государственных органов, устранению дублирования их функций и полномочий и позволит выстроить целостную и согласованную по структуре и содержанию современную модель механизма реализации и обеспечения надзорной функции государства.

**Ключевые слова:** государственный надзор, государственный контроль, надзорная функция государства, законность.

### **Murza V. V. The Concept and Structure of Realizing the Mechanism of State's Supervisory Function**

*The essence and correlation of the concepts «state control» and «state supervision» are researched. The content, the main features and structure of realizing the mechanism of state supervision are analyzed. It is noted that supervision, which is traditionally regarded as one of the possible forms of their realization, now is filled with a new, complex legal content that determines its place and role in the state management. State supervision can be, no doubt, regarded as a universal, specific and independent state's function. It is grounded that supervision is an independent, basic state's function and mechanism of state's supervision becomes one of the most important components of the modern system of state management. It is proved that the establishment of effective control and supervision activity of the state agencies now requires realization of a number of tasks. First of all we have to outline proper definition and appropriate legislative consolidation of the essence, content, types and forms of supervision that will assist to establish the competence of the corresponding authorities, to eliminate duplication of their functions and powers and it will also provide an opportunity to build a coherent and consistent modern model of realizing and guaranteeing state's supervisory function according to the structure and content.*

**Keywords:** state supervision, state control, state's supervisory function, legality.



УДК 340.123

**Б. Р. Стецюк**

### **РОЗРОБКА ТЕОРІЇ ЮРИДИЧНОГО ПРОЦЕСУ ВЧЕНИМИ-ПРАВНИКАМИ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХХ – НА ПОЧАТКУ ХХІ СТ.**

*Проаналізовано погляди радянських, українських та російських вчених щодо сутності, поняття і ознак юридичного процесу, виявлено основні тенденції у розробці цієї проблеми.*

**Ключові слова:** юридичний процес, процесуальне право, процесуальні норми, юридична процедура, матеріальна процедура.

© Стецюк Б. Р., 2013