

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ НАГЛЯДОВОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ LEGAL PROVISION OF THE SUPERVISORY FUNCTIONS OF STATE

Мурза В.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент Маріупольського державного економіко-гуманітарного університету

З'ясовано етимологію слова «функції» та близьких до нього за змістом слів (термінів, категорій); уточнено роль та місце наглядової функції серед інших функцій держави; визначено систему нормативно-правових актів в означеній сфері.

Ключові слова: нагляд, функції, наглядова функція, державні органи, прокуратура, правове регулювання, нормативно-правове забезпечення.

Выяснено этимологию слова «функции» и близких к нему по смыслу слов (терминов, категорий); уточнено роль и место надзорной функции среди иных функций государства, определено систему нормативно-правовых актов в указанной сфере.

Ключевые слова: надзор, функции, надзорная функция, государственные органы, прокуратура, правовое регулирование, нормативно-правовое обеспечение.

Etymology of word «function» and close to it the meaning of words (terms, categories) are found, role and place of the supervisory functions among state functions are defined, system of regulations in this sphere are determined.

Key words: oversight, functions, supervisory function, government agencies, prosecutor's office, legal regulation, legal support.

Правове забезпечення будь-якої діяльності відіграє важливу роль. Адже жодна діяльність, яка не має визначеного та закріпленого порядку здійснення, перетворюється у сукупність дій, які не мають ані логіки, ані певної послідовності. Недарма в першій статті Конституції України закріплено: Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Зазначене повною мірою стосується й правового забезпечення реалізації наглядової функції держави.

Слід наголосити, що проблеми реалізації наглядової функції держави неодноразово досліджувалися в наукових працях Ю.П. Битяка, О.М. Головка, С.О. Іванова, Р.З. Лівшиця, С.П. Мавріна, В.М. Манохіна, О.С. Пашерстника, С.С. Студенікіна, А.А. Уткіна, О.Н. Ярмиша та багатьох інших. Однак правове забезпечення реалізації функції держави постійно вдосконалюється, а отже наукові роботи в цьому напрямку не втрачають своєї актуальності.

Метою цієї статті є з'ясування сутності та особливостей правового регулювання забезпечення наглядової функції держави, у зв'язку з чим необхідно: уточнити семантику слова «функції» та близьких до нього за змістом слів (термінів, категорій); з'ясувати роль та місце наглядової функції серед функцій держави; визначити систему нормативно-правових актів в означеній сфері.

Реалізацію наглядової функції держави слід розглядати в контексті загального розуміння функцій держави. Відповідно до словникової літератури функція розглядається як «робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось, обов'язок, повинність, місія» [1, с. 675; 2, с. 30]. Функція може виконувати своє призначення лише у процесі здійснення, тобто функціонування [3, с. 105-108].

У свою чергу функції держави в загальній теорії юридичної науки визначаються, як взяті в комплексі головні напрями її внутрішньої і зовнішньої діяльності, що виражають і конкретизують класову і загальнонародську сутність і призначення держави в суспільстві, цілі й завдання держави по управлінню суспільством у властивих їй формах і властивими їй методами. Головні завдання і цілі держави на тій чи іншій стадії розвитку обумовлюються економічними, політичними та соціальними умовами в суспільстві [4, с. 43]. Стосовно держави як форми політичної організації суспільства функції – це «головні напрями і види діяльності держави, обумовлені її завданнями і цілями і такі, що характеризують її сутність» [5, с. 31]. На думку О.Ф. Скакун, функції держави – головні напрями і види діяльності держави, обумовлені її завданнями і цілями і такі, що характеризують її сутність [6, с. 47]. Функції держави – наголошує В.С. Несесянц – це основні напрями її діяльності, спрямовані на вирішення суспільних справ суб'єктів суспільства (громадянського суспільства). Необхідність ви-

рішення цих справ обумовлює існування певних завдань, зміст яких є різним в доіндустріальному, індустріальному та постіндустріальному суспільствах [7, с. 629]. Про функції, як напрямки діяльності держави пише й В. Котюк: «Функції держави — це можливі і реальні основні напрями діяльності держави та її органів по забезпеченню потреб й інтересів суспільства, які конкретизуються у завданнях, цілях і соціальному призначенні» [8, с. 14]. Більш детально аналізують термін функції держави В.М. Корельський та В.Д. Перевалов, зазначаючи, що: по-перше, функція держави – не будь-який, а саме основний, головний напрямок її діяльності, без якого держава на даному історичному етапі або протягом усього свого існування обійтися не може. Це стійка, сформована предметна діяльність держави у тій або іншій сфері – в економіці, політиці, охороні природи тощо; по-друге, у функціях предметно виражається саме глибинне і стійке в державі – його сутність. Тому через функції можна пізнати сутність держави, його багатобічні зв'язки із суспільством; по-третє, виконуючи свої функції, держава тим самим вирішує завдання, які стоять перед нею, по управлінню суспільством, а її діяльність здобуває практичну спрямованість; по-четверте, функції держави – поняття управлінське. Вони конкретизують цілі державного управління на кожному історичному етапі розвитку суспільства; по-п'яте, реалізуються функції у певних (переважно правових) формах і особливими, характерними для державної влади методами [9, с. 148].

Синтезуючи висловлювання вчених щодо природи та змісту функцій держави, І.В. Арістова логічно виокремлює наступні основні властивості останніх. По-перше, функції держави – це основні, найбільш важливі напрями її діяльності, основні напрями внутрішньої і зовнішньої діяльності держави, в яких виявляється та конкретизується її сутність та соціальне призначення. По-друге, вони мають цілеспрямований, конкретно-предметний характер. Кожна функція держави має певний зміст бо передбачає діяльність в конкретній сфері суспільного життя, показує, що роблять, чим займаються органи держави, які питання вони вирішують тощо. Відтак, кожній з функцій держави притаманний свій об'єкт, і саме об'єкти слугують одним з основних критеріїв розмежування функцій держави [10].

Отже вивчення функцій держави неможливе без правильної, науково обґрунтованої класифікації. Наводячи перелік функцій держави вчені наводять різні критерії класифікації функцій держави. Так, В.Г. Волинка вважає, що в наукових і практичних цілях функції держави можуть бути класифіковані за різними критеріями: часом дії, об'єктом, принципом поділу влади, ступенем значущості, походженням, сферою політичної спрямованості. При цьому за часом дії пропонує поділяти їх на постійні, здійснювані дер-

жавою на всіх етапах існування, і тимчасові, поява яких викликана специфічними умовами суспільного розвитку, а припинення – їх зникненням. Далі В.Г. Волинка наголошує, що класифікація за об'єктом найхарактерніша. Кожна функція держави має свій об'єкт впливу і свій зміст. Об'єкт – певна сфера суспільних відносин (економіка, культура, екологія та ін.), на яку спрямований державний вплив. Об'єкти і служать критерієм розмежування функцій держави, їх поділу на економічні, політичні, культурні, ідеологічні тощо. Окрім зазначеного, В.Г. Волинка функції поділяє на законодавчі, виконавчі і судові [4, с. 43]. В свою чергу, І.В. Арістова залежно від сфери і об'єкту функції держави класифікує на внутрішні і зовнішні. Зокрема, під внутрішніми функціями вчена пропонує розуміти такі напрямки діяльності держави, що здійснюються в межах даної держави і в яких конкретизується внутрішня політика у сфері економічних, ідеологічних, політичних, екологічних, культурних та інших аспектів життя суспільства, що зумовлені необхідністю вирішення внутрішніх задач, які стоять перед державою. Зовнішні функції – це напрямки діяльності держави за її межами, що забезпечують здійснення її зовнішньої політики у взаємовідносинах з іншими державами та вирішення інших цілей і задач, які стоять перед нею на міжнародній арені [10].

Згідно з класифікацією, проведеною В. Котюком та іншими вченими, основні функції держави розподілені за такими критеріями: 1) залежно від поділу влади: законодавчі, виконавчо-розпорядчі, судові і контрольно-наглядові. Вони забезпечують функції управління суспільством і державою; 2) залежно від їх ролі у суспільстві: основні та другорядні; 3) залежно від сфери впливу і здійснення: внутрішні і зовнішні; 4) залежно від сфери суспільного життя: економічні, політичні, соціальні, гуманітарні, екологічні; 5) залежно від терміну виконання: постійні і тимчасові [8].

Як бачимо, більшість вчених, вказують на існування саме такої функції держави, як наглядова, або контрольно-наглядова. На нашу думку, слід погодитися з науковою позицією, відповідно до якої поняття нагляд та контроль не є тотожними і використання терміну контрольно-наглядова діяльність є не зовсім вдалим. Хоча законодавець отожднює ці поняття в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Вважаємо, що у зазначеному Законі слід розмежувати поняття контроль та нагляд та чітко визначити їх дефініції, а також окреслити коло суб'єктів, які здійснюють нагляд та контроль.

Повертаючись безпосередньо до правового забезпечення реалізації наглядової функції держави, відмітимо, що у науковій літературі під правовим регулюванням розуміється здійснюваний за допомогою права і всієї сукупності правових засобів юридичний вплив на суспільні відносини [11, с. 5]. А. Ф. Черданцев вказує, що правове регулювання – це регулювання суспільних відносин за допомогою норм права й інших правових засобів (актів застосування, договорів тощо) [12, с. 342]. Тобто, якщо вести мову про правове регулювання забезпечення реалізації наглядової функції держави то під останнім пропонуємо розуміти сукупність нормативно-правових актів, які регулюють діяльність державних суб'єктів нагляду за дотриманням законодавства в державі. Тобто у даному випадку ми з впевненістю можемо стверджувати, що наглядова функція держави є безпосередньо предметом відповідного правового регулювання, адже, як зазначається в науковій літературі, предметом правового регулювання є суспільні відносини [12, с. 342]; різноманітні суспільні відносини, що є безпосереднім об'єктом юридичного впливу [13, с. 52]; сукупність якісно однорідних суспільних відносин, урегульованих правовими нормами [6, с. 240].

Варто погодитись з тим, що відмінна риса правового регулювання полягає в тому, що воно має свій специфічний механізм. У загальному вигляді механізм правового регулювання може бути як узятя у єдності система правових

засобів, за допомогою якої забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини. Як поняття «правове регулювання» його механізм в межах правовідносин являє собою важливу загальнотеоретичну категорію. Воно дозволяє не тільки зібрати разом явища правової дійсності, пов'язані з вирішенням життєвих ситуацій (норми, правовідносини, юридичні акти), і представити їх цілісність, але й відобразити їх у працюючому, системно-впливовому вигляді. А звідси – висвітлити специфічні функції, що впливають на ті або інші юридичні явища в правовій системі, показати їх зв'язок між собою, їх взаємодію [13, с. 364-365]. Тобто механізм правового регулювання наглядової функції держави – сукупність правових засобів (на всіх рівнях від Конституції до підзаконних нормативно-правових актів), за допомогою яких держава впливає на суспільні відносини, пов'язані з організацією діяльності суб'єктів нагляду в державі.

Слід відмітити, що в Конституції України визначено, що безпосередньо нагляд за дотриманням законодавства в Україні здійснює генеральна Прокуратура. Тобто основним джерелом правового регулювання наглядової функції держави є – Основний Закон України. Однак досліджуване правове регулювання не обмежується лише Конституцією. Адже якщо вести мову безпосередньо про діяльність прокуратури України то правове регулювання її діяльності визначено в Законі України «Про прокуратуру». Відповідно до останнього, прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими Радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами (ст. 1). Тобто Закон України «Про прокуратуру» є безпосередньо тим нормативно-правовим актом, який регламентує найбільший обсяг повноважень у сфері державного нагляду.

Слід зазначити, що, судячи з тексту Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», державний нагляд здійснюють не лише органи прокуратури. Так відповідно до останнього 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. Тобто виходячи з «букви» Закону, державний нагляд здійснюють більшість державних органів. Тобто систему нормативно-правових актів, що регламентують забезпечення функції держави будуть складати всі нормативно-правові акти, які регламентують діяльність зазначених державних органів, як на рівні законів так і на рівні підзаконних нормативно-правових актів. До таких слід віднести Закони України: «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» від 16.06.2011 № 3530-VI, «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 02.12.2010 № 2735-VI, «Про засади функціонування ринку природного газу» від 08.07.2010 № 2467-VI, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державного регулювання у сфері будівництва житла» від 29.06.2010 № 2367-VI, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного нагляду в галузі зв'язку» від 01.06.2010 № 2299-VI, «Про ліцензування пев-

них видів господарської діяльності» від 01.06.2000 № 1775-III, тощо. До підзаконних нормативно-правових актів слід віднести: Про затвердження форми акта перевірки, який складається за результатами здійснення заходів державного нагляду (контролю) за діяльністю митних брокерів, та внесення змін до наказу Державної митної служби України від 30 листопада 2009 року № 1142, Про затвердження переліку питань та уніфікованої форми акта перевірки для здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у галузі мисливського господарства та полювання, Про затвердження Правил виробництва (виготовлення) та контролю якості лікарських засобів в аптеках, Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, яка підлягає ліцензуванню Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з надання освітніх послуг у системі позашкільної освіти та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) тощо.

Окрім зазначених, систему нормативно-правових актів у сфері правового забезпечення реалізації наглядової функції держави утворюють міжнародні договори. Так, відповідно до статті 15 Закону України «Про міжнародні договори України» чинні міжнародні договори України підлягають сумлінному дотриманню Україною відповідно до норм міжнародного права. Згідно з принципом сумлінного дотримання міжнародних договорів Україна виступає за те, щоб й інші сторони міжнародних договорів України неухильно виконували свої зобов'язання за цими договорами. При цьому стаття 19 Закону «Про міжнародні договори України» регулює питання щодо дії міжнародних догово-

рів України на території України. Відповідно до останньої встановлено, що чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору. Крім того, відповідно до частини першої статті 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; є частиною національного законодавства України. Слід зазначити, що Законом України від 8 вересня 2004 року № 1985-IV Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці № 81 1947 року ратифіковано Конвенцію Міжнародної організації праці № 81 року «Про інспекцію праці у промисловості й торгівлі», прийнятту 11 липня 1947 року, а Законом України від 8 вересня 2004 року ратифіковано Конвенцію Міжнародної організації праці № 129 «Про інспекцію праці в сільському господарстві», прийнятту 25 червня 1969 року [14].

Таким чином, вищезазначене дозволяє стверджувати, що правове забезпечення реалізації наглядової функції держави визначається Конституцією України, Законами України, підзаконними нормативно-правовими актами, міжнародними договорами, підтвердженням цьому є закріплення відповідних норм в законодавстві. Разом із цим необхідно наголосити і на тому, що нині у сфері реалізації наглядової функції держави накопичилося чимало проблем, без вирішення яких у відповідній правовій площині, діяльність спрямована на реалізацію наглядової функції держави, зводиться до організаційних заходів, які, як відомо, майже не мають правових наслідків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Новий тлумачний словник української мови. – Т. 2. – К. : «Аконіт», 2003. – 926 с.
2. Сетров М.И. Основы функциональной теории организации / М.И. Сетров. – Л., 1972. – 246 с.
3. Мангутов И.С., Уманский Л.И. Организатор и организаторская деятельность / И.С. Мангутов. – Л., 1975. – С. 105-108.
4. Волинка К. Г. Теория держави і права : навч. посіб. / К.Г. Волинка. – К. : МАУП, 2003. – 240 с.
5. Притика Д.М. Організаційно-правові засади становлення і діяльності господарських судів України : автореф. дис... д.ю.н. / Д.М. Притика. – Х., 2003. – 35 с.
6. Скакун О.Ф. Теория держави і права : підручн. / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
7. Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / Под ред. В.С. Нерсисянца. – М. : НОРМА-ИНФРА, 1999. – 832 с.
8. Котюк В.О. Основы держави і права : навч. посіб. / В.О. Котюк – К., 1998. – 320 с.
9. Теория государства и права : учебн. / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 2002. – 616 с.
10. Арістова І.В. Соціальна функція держави як визначальна категорія права соціального забезпечення України / І.В. Арістова // Форум права. – 2006. – № 2. – С. 18-21 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-2/06aivszu.pdf>.
11. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С.С. Алексеев. – М., 1966. – 188 с.
12. Черданцев А.Ф. Теория государства и права : учебник для вузов / А.Ф. Черданцев. – М. : Юрайт, 2000. – 432 с.
13. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М. : «Статут», 1999. – 712 с.
14. Щодо здійснення державного нагляду : лист МІНЮСТУ України від 19.05.2008 № 4322-0-33-08-21.