

15. Кодекс України про адміністративні правопорушення : закон України від 7 груд. 1984 р. № 8073 // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.

Надійшла до редколегії 02.07.2012

**МИХАЙЛИШИН И. В. СОДЕРЖАНИЕ ПРАВА ГРАЖДАН НА СВОБОДНОЕ ПЕРЕДВИЖЕНИЕ И ВЫБОР МЕСТА ПРОЖИВАНИЯ**

Определено содержание свободы передвижения. Разграничено понятия «место проживания», «место пребывания» и «место регистрации». Усовершенствовано понятие «место проживания физического лица». Дано авторское определение понятия «регистрация физических лиц в Украине».

**MYKHAILYSHYN I. THE CONTENT OF THE RIGHT OF THE CITIZENS ON FREE MOVEMENT AND THE CHOICE OF THE PLACE OF RESIDENCE**

The content of freedom of movement are defined. The concepts «place of residence», «place of stay» and «place of registration» are differentiated. The concept «place of residence of physical person» is improved. The author's determination of concept «registration of physical persons in Ukraine» is given.

УДК 340.1

**В. В. МУРЗА,**

*кандидат юридичних наук, доцент,*

*Маріупольський державний економіко-гуманітарний університет*

**МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ НАГЛЯДОВОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ, ЇЇ СУТНІСТЬ І ЗНАЧЕННЯ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ**

Розглянуто історико-правовий розвиток та сучасне розуміння наглядової функції держави як пріоритетного напрямку державної діяльності.

Розвиток суспільних відносин зумовлює появу нових видів державної діяльності, удосконалення системи реалізації державної влади. При цьому поряд із правотворчими, правозастосовними і правоохоронними процесами дедалі більшої актуальності набувають інші специфічні різновиди державної діяльності. Таким самостійним напрямком держави є її наглядова діяльність, на яку покладається визначальне значення для впорядкування суспільних відносин.

**Мета** даної статті полягає в розкритті методологічної основи становлення, історичного розвитку наглядової функції держави, а також у визначенні її сутності та значення на сучасному етапі державотворення.

Для досягнення поставленої мети у статті ставляться наступні завдання: розкрити історичну сутність наглядової функції; уточнити розуміння категорії «наглядова функція держави» через розкриття понять «нагляд» та «контроль», схарактеризувати сучасний стан реалізації наглядової функції в державі.

У юридичній літературі питання функцій держави аналізувалось у галузі загальної теорії

держави і права, адміністративно права, інших галузевих правових наук, зокрема такими правниками, як: О. М. Головка, Ю. М. Грошевий, А. І. Денісов, О. О. Джураєва, Л. І. Загайнов, В. В. Копейчиков, О. О. Майданник, Л. А. Морозова, П. В. Онопенко, Г. В. Падалко, В. Ф. Погорілко, О. Ф. Скакун тощо. Частково проблематика наглядової функції держави порушувалась В. М. Гаращук, В. Ю. Кобринським, П. В. Синицьким, М. І. Мичко, Т. В. Корняковою тощо в дослідженнях контрольно-наглядових повноважень окремих органів державної влади, зокрема прокуратури. Незважаючи на велику кількість праць, присвячених визначенню понять «функції держави» та «контрольно-наглядові повноваження», проблема становлення та розвитку наглядової функції держави як самостійної державної діяльності так і не знайшла свого детального дослідження.

Поняття «функція» є дуже широким. Даний термін широко застосовується в багатьох галузях знань, зокрема у філософії, лінгвістиці, соціології, математичних науках, юриспруденції тощо. В Україні вчення про сутність і зміст

функцій держави почало розвиватись на початку 90-х років ХХ ст. разом із її визнанням як незалежної, соціальної, демократичної, правової держави. Поступово більшість науковців зійшлися на думці, що під функціями держави слід розуміти саме основні напрями та види діяльності держави, що обумовлені її завданнями й цілями, які виражають її сутність, зміст і соціальне призначення в галузі управління справами соціально неоднорідного суспільства [1, с. 47; 2, с. 89; 3, с. 60].

Нагляд як окрема функція з'явилась не відразу. Вона є результатом реформування і перегляду контрольно-наглядової функції, розмежування її на два окремі напрями діяльності держави: контролю і нагляду. Розглянемо детально процес її виникнення та розвитку.

Становлення наглядової функції як окремої функції держави почалося з листопада 1917 р., коли III Універсалом Центральної Ради було проголошено Українську Народну Республіку і, як наслідок, створення судів та прокурорського нагляду стало одним із першочергових завдань влади. Першим законодавчим актом у даній сфері став Закон «Про урядження прокураторського догляду на Україні», прийнятий у січні 1918 р. Проте, попри законодавче закріплення, прийнята Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом 14 березня 1919 р. Конституція Української ССР на містила положень, які б виділяли державний нагляд в окремий напрям діяльності держави. Поступове оформлення наглядової функції держави на законодавчому рівні продовжилось у Конституції Союзу Радянських Соціалістичних Республік (ст. 63), прийнятій 31 січня 1924 р. на II з'їзді Рад СРСР [4], постанові ЦВК і РНК Союзу РСР від 17 грудня 1933 р., якою було затверджено Положення про Прокуратуру Союзу РСР [5], Конституції Союзу СРСР, затвердженої Надзвичайним VIII з'їздом Рад СРСР 5 грудня 1936 р., у якій наглядова функція була передбачена в окремій главі – главі IX «Суд і прокуратура» та покладалась не лише на прокуратуру, але й на Верховний Суд СРСР, який наділявся повноваженнями нагляду за судовою діяльністю судових органів СРСР, а також судових органів союзних республік у межах, визначених законом [6]. У травні 1955 р. Президія Верховної Ради СРСР своїм указом затверджує Положення про прокурорський нагляд в СРСР, яким держава забезпечувала вищий нагляд за точним виконанням законів усіма міністерствами й підвідомчими їм установами, так само як окремими посадовими особами, а також

громадянами СРСР [7]. Наступним кроком було прийняття 30 листопада 1979 р. Закону СРСР про прокуратуру СРСР, який замінив Положення про прокурорський нагляд у СРСР 1955 р. Відповідно до прийнятого Закону нагляд поділявся на загальний: нагляд за виконанням законів органами державного управління, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами – та спеціальний: нагляд за виконанням законів органами дізнання і попереднього слідства; нагляд за виконанням законів при розгляді справ у судах; нагляд за дотриманням законів у місцях тримання затриманих, у місцях попереднього ув'язнення, при виконанні покарань та інших заходів примусового характеру, що призначаються судом [8].

В Українській РСР становлення наглядової функції, а також її закріплення в законодавчих актах відбувалось за аналогією із Союзом РСР. Так, у першій Конституції Української РСР 1929 р. і подальших конституціях УРСР 1937 та 1978 років діяльність держави щодо нагляду за дотриманням та виконанням законів починає оформлюватись в окрему функцію, дві останні Конституції УРСР навіть мали спеціальні розділи, присвячені суду та прокуратурі. Такий нагляд повністю залежав від ідеологічних та політичних установок, які превалювали в суспільстві й безпосередньо відображались у законодавчих актах.

Першим кроком на шляху до становлення незалежного нагляду було прийняття Декларації про державний суверенітет України 16 червня 1990 р. та Постанови «Про проголошення незалежності України» 24 серпня 1991 р., а вже Конституція України 1996 р. [9] та Закон України «Про прокуратуру» [10] визначили наглядову функцію держави як один з основних напрямів діяльності України.

Незважаючи на досить довгий та складний шлях становлення наглядової функції держави та закріплення її на законодавчому рівні, сутність та значення досліджуваної функції наразі залишається остаточно не з'ясованими. Це зумовлено суперечністю визначення її місця в загальній системі державних функцій, проблемністю відмежування від правоохоронної функції, а також складністю визначення власного предмета, формування суб'єктів її реалізації тощо. Окремо слід зауважити відсутність уніфікованого підходу до теоретичного розуміння категорії «наглядова функція держави», її структури та змісту, що значною мірою ускладнює практику здійснення державного нагляду.

Першою проблемою, яка постає на шляху до розуміння поняття наглядової функції держави, є питання про однаковість чи різноманітність категорій «контроль» та «нагляд», визначення їх спільних та відмінних рис. О. О. Іляшко наголошує, що контроль та нагляд використовуються як тотожні та взаємопов'язані поняття [11, с. 21]. Для з'ясування даного питання ми пропонуємо розглянути окремо ці поняття і на основі їх аналізу визначити правову природу наглядової функції держави. В. Б. Авер'янов зазначає, що під контролем, як правило, розуміють своєрідний юридичний процес, що використовується для перевірки відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим приписам, у рамках і межах яких вони мають діяти [12, с. 349]. На думку М. С. Студенікіної, контроль полягає у спостереженні за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта приписам, отриманим від об'єкта, тобто органів або посадових осіб [13, 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 в їхню діяльність і притягнення винних до юридичної відповідальності.

Дещо відмінним є визначення сутності нагляду. В. М. Гарашук указує, 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» [14, 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 впливає з їх лексичного значення: основним завданням контролю є перевірка, а нагляду – спостереження; функції ж здійснюються різним колом суб'єктів. О. Н. Ярмиш пропонує віднести до наглядових органів прокуратуру України, а також Конституційний Суд України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункову палату, Національну раду з питань телебачення і радіомовлення [15, 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» [16].

Щодо контролю, то тут перелік можливих суб'єктів значно ширший. Зазначимо лише деякі з них: Конституційний Суд України, Анти-монопольний 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.

На основі вищевказаного дослідження пропонуємо власне визначення державного нагляду на сучасному етапі. Під державним наглядом, на нашу думку, слід розуміти специфічну форму державної діяльності, яка здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами щодо не підпорядкованих їм піднаглядних об'єктів і без прямого втручання в 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. Система державного нагляду виступає основною формою і вираженням наглядової функції держави.

Ключовим у розумінні сутності державного нагляду як змістового вираження наглядової функції держави постає питання завдань, на досягнення яких він безпосередньо і спрямовується. Р. Р. Трагнюк зазначає, що до завдань наглядової діяльності належить охорона прав та законних інтересів громадян, позаяк це належить уже не стільки до наглядової, скільки до правоохоронної функції держави [17, с. 60]. Підкреслимо, що в цілому основна мета наглядової функції держави полягає в забезпеченні верховенства права і законності в відповідних сферах суспільних відносин. Об'єктом наглядової функції держави можуть виступати будь-які суспільні відносини, які формуються у сфері державного управління та щодо яких найбільш доцільним і виправданим є застосування саме наглядової форми забезпечення законності.

Специфічним є і суб'єкт наглядової діяльності. Насамперед ідеться про спеціальне уповноваження правом окремих державних органів здійснювати наглядову функцію; відсутність підпорядкування між цим суб'єктом і піднаглядним органом; наявність компетенції щодо перевірки об'єкта нагляду, можливість порушення питання про усунення виявлених порушень. Виходячи з розуміння наглядової функції як самостійного напрямку державної діяльності

вбачаємо за можливе виділити низку правових та організаційних форм державного нагляду, а саме: правотворчість, правозастосування, організаційна діяльність, а також певні матеріально-технічні операції. Основними методами реалізації наглядової функції держави виступають такі базові методи адміністративного права, як примус і переконання.

Таким чином, наглядова функція держави є одним із пріоритетних напрямків державної діяльності, який на сьогодні потребує подальшого вивчення та дослідження. Застосування наглядової функції в державному управлінні є одним із перспективних напрямків удосконалення системи державного управління і практики реалізації державної влади.

#### Список використаної літератури

1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
2. Загальна теорія держави і права : [підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл.] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2010. – 584 с.
3. Теорія права і держави : навч. посіб. / С. Д. Гусарев, А. Ю. Олійник, О. Л. Слюсаренко. – К. : Прав. єдність, 2008. – 270 с.
4. Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nbuv.gov.ua/articles/history/1924cnst.htm>.
5. Об утверждении Положения о Прокуратуре Союза ССР : постановление Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров СССР от 17 дек. 1933 г. // Сборник законов СССР. – 1934. – № 1. – Ст. 2-а, 2-б.
6. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nbuv.gov.ua/articles/history/1936cnst.htm>.
7. Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в Союзе ССР : указ Президиума Верховного Совета Союза ССР от 24 мая 1955 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1955. – № 9. – Ст. 222.
8. О прокуратуре СССР : закон Союза ССР от 30 нояб. 1979 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1979. – № 49. – Ст. 843.
9. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
10. Про прокуратуру : закон України від 5 листоп. 1991 р. № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
11. 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.
12. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
13. Советское административное право : учебник / под ред. В. И. Поповой, М. С. Студеникиной. – М. : Юрид. лит., 1982. – 286 с.
14. Адміністративне право України : підручник [для юрид. вузів та ф-тів] / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 217 с.
15. 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.
16. Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим : закон України від 2 берез. 2000 р. № 1524-ІІІ // Офіційний вісник України. – 2000. – № 14. – Ст. 552.
17. Трагнюк Р. Функції прокурора на досудовому слідстві / Р. Трагнюк // Право України. – 2007. – № 4. – С. 60–62.

*Надійшла до редколегії 21.06.2012*

#### **МУРЗА В. В. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ НАДЗОРНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА, ЕЕ СУЩНОСТЬ И ЗНАЧЕНИЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА**

Рассмотрено историко-правовое развитие и современное понимание надзорной функции государства как приоритетного направления государственной деятельности.

#### **MURZA V. METHODOLOGICAL BASES OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE SUPERVISORY FUNCTION OF THE STATE, ITS ESSENCE AND MEANING AT THE PRESENT STAGE OF THE STATE FORMATION**

The historical and legal development and the current understanding of the supervisory function of the state as a priority direction of state activity are considered.