

столу») – К. : НІСД, 1998 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/book/journal/ekon.htm#b1>.

5. *Кальман О. Г.* Економічна безпека держави та шляхи її забезпечення / О.Г. Кальман, Г.Ю. Дарнопих // Проблеми законності. Респ. міжвід. наук. зб. – Х., 2001. – Вип. № 48. – С.123 – 131.

6. *Котковський В.Р.* Державне регулювання економічної безпеки в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 – «Механізми державного управління» / В.Р. Котковський. – Запоріжжя, 2007. – 20 с.

7. *Мамочка Р.* Адміністративно-правові основи забезпечення економічної безпеки держави органами внутрішніх справ : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р.В. Мамочка. – К., 2011. – 22 с.

8. Національна економіка: Підручник / За ред. проф. П.В. Круша. – К., 2008.

9. *Пастернак-Таранушенко Г.* Економічна безпека держави. Статика процесу забезпечення. Підручник для державних службовців, науковців, студентів і аспірантів вищих навчальних закладів економічного профілю / Г. Пастернак-Таранушенко / За ред. проф. Б. Кравченка. – К., 2002.

10. *Пендюра М. М.* Національна безпека України в контексті сучасних європейських геополітичних трансформацій : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / М.М. Пендюра; Київський нац. ун-т внутрішніх справ. – К., 2006. – 19 с.

11. Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України : Указ Президента України від 6.04.2012 р., № 251/2012 // Офіційний вісник України від 20.04.2012 р.. – № 28. – С. 37. – Ст. 1045.

12. Про затвердження Методики розрахунку рівня економічної безпеки України : Наказі Міністерства економіки України від 02.03.2007 р., № 60 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1022.4251.0>.

13. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р., № 964-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 39. – ст.351.

14. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 27. – ст.382.

15. *Савин В.* Некоторые аспекты экономической безопасности России / В.Савин // Международный бизнес России. – 1995.– № 9. – С. 14-16.

Надійшла до редакції 14.06.2012

В.В. Мурза

кандидат юридичних наук, доцент

(*Маріупольський державний*

економіко-гуманітарний університет)

УДК 340.12 (091)

ІСТОРИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ НАГЛЯДОВОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

У статті проведено історико-правовий аналіз становлення та розвитку наглядової функції держави, визначено види державного нагляду та державні органи, що його здійснюють.

Ключові слова: *наглядова функція держави, державний нагляд, державні наглядові органи*

В статті проводиться історико-правовий аналіз становлення

и развития надзорной функции государства, определяются виды государственного надзора и государственные органы, которые его осуществляют.

Ключевые слова: надзорная функция государства, государственный надзор, государственные надзорные органы.

In the given article the author conducts historical and legal analysis of formation and development of the supervisory function of the state, determines types of state supervision and state agencies which implement it.

Keywords: supervisory function of the state, state supervision, public supervisory organs.

Постановка проблеми. Кожне суспільство або держава залежно від цілей, інтересів, потреб та інших чинників конкретизує свою діяльність у формі певних функцій та відповідних їм завдань. Саме через їх аналіз можна виокремити основні напрями діяльності конкретної держави, її пріоритети та загальнонаціональні цінності. Слід зазначити, що перелік та зміст основних функцій держави може змінюватись залежно від соціально-економічних умов існування суспільства або держави, інакше кажучи, функції держави виникають і розвиваються відповідно до їх історичних завдань та цілей [1, с. 60]. У функціях відслідковується прямий зв'язок не тільки з соціально-класовою сутністю та змістом держави, а й з її безпосередніми завданнями і цілями, які є характерними для держави на різних історичних етапах розвитку [2, с. 23]. Отже, система «функцій держави», будучи елементом системи «держава», як і остання, зазнає постійних змін [3, с. 30]. Під впливом динамічних трансформаційних процесів, що наразі відбуваються у суспільстві, актуалізуються й виділяються нові функції держави, деякі напрями її діяльності переходять із похідних у головні. Це стосується й наглядової функції держави, що виокремилась із контрольно-наглядової функції. Ураховуючи нещодавнє становлення та недостатнє наукове вивчення даної функції держави, необхідним є дослідження її генезису, змісту й основних характеристик. Отже, метою даної статті є поглиблення історико-правових знань про становлення та розвиток наглядової функції держави, визначення основних видів державного нагляду та державних органів, що його здійснюють.

Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми. У юридичній літературі питання функцій держави аналізувалось у полі загальної теорії держави і права, адміністративного права, інших галузевих правових наук. Йому приділяли увагу 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 та ін. Попри численність проведених у даному напрямі досліджень проблема сутності наглядової функції держави залишається

однією з найменш досліджених та потребує окремого детального вивчення, що, у свою чергу, неможливо без з'ясування співвідношення між функціями держави та органів, через які вони реалізуються.

Виклад основного матеріалу. Поняття «функція» є дуже розгорнутим; цей термін широко застосовується у багатьох галузях знань, зокрема, філософії, лінгвістиці, соціології, математичних науках, юриспруденції тощо. У перекладі з латинської «*functio*» означає «виконання, здійснення певного роду діяльності», проте залежно від сфери вживання дефініції її зміст буде різнитись. Попри значні традиції вчення про функції держави у рамках юридичної науки, дослідження яких розпочалось ще на рубежі XIX – XX ст. [4], зазначена проблематика й досі є постійним предметом для дискусій та полеміки між правознавцями. У другій половині XX ст. в юридичній науці превалювало тлумачення «функцій держави» як «видів соціальної діяльності, властивих їй як органу політичної влади» [5], «частин діяльності, з яких складається вся державна робота» [6, с. 4], «головних напрямів внутрішньої і зовнішньої діяльності держави, в яких виражається і конкретизується її призначення» [7, с. 19]. М.В. Черноголовкін вказував, що під функціями держави слід розуміти основні напрями, що виражають класову сутність (і сторони) у її діяльності з вирішення історичних завдань, що постають перед державою на головних етапах її розвитку [8]. В.Ф. Погорілко підкреслював, що основними напрямками є ті, що відповідають найбільш важливим, загальним сферам, об'єктам суспільної діяльності, у тому числі державної діяльності, а основні функції є групами однорідних напрямів діяльності держави [9, с. 6-7]. Неможливо стверджувати, що усі ці визначення є тотожними, але їх основний зміст передбачав розуміння «функцій держави» як основних напрямів у змісті діяльності держави, обумовлених її завданнями.

В Україні вчення про сутність і зміст функцій держави почало розвиватись на початку 90-х років XX ст. разом з її визнанням незалежною, соціальною, демократичною, правовою державою. Поступово більшість науковців поділили думку, що під функціями держави слід розуміти саме основні напрями та види діяльності держави, що зумовлені її завданнями й цілями, які виражають її сутність, зміст і соціальне призначення в галузі управління справами соціально неоднорідного суспільства [10, с. 47; 11, с. 89; 12, с. 60].

Класифікація функцій держави, як і їх визначення, прямо залежить від історичного етапу розвитку держави, її цілей і завдань. У правовій науці проводиться класифікація функцій держави залежно від суб'єкта, об'єкта, спрямованості, засобу, часу їх здійснення, джерел виникнення та інших елементів державної діяльності. Контрольно-наглядову функцію держави відносять до основних функцій держави, що здійснюється спеціально уповноваженими на це державними органами. Найчас-

тіше контрольної-наглядової функції здійснюється у формі парламентського контролю, прокурорського нагляду та іншого державного контролю. Проте наразі у правовій науці окреслилась тенденція до розмежування даної функції на два окремі напрями діяльності держави. На нашу думку, ця позиція науковців є цілком слушною з таких причин. По-перше, 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. По-друге, ці функції здійснюються різним колом суб'єктів. Так, єдиним органом, що здійснює наглядові функції в державі, є прокуратура. 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 (архітектурно-будівельна, екологічна, з енергозбереження, пожежна та ін.), Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, а також інші державні органи, які в межах своєї компетенції, визначеної законом, здійснюють функцію державного контролю.

З метою більш детального усвідомлення змісту нагляду як окремої функції держави проаналізуємо її історичне становлення й розвиток починаючи 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 цій 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 не містила положень, які б виділяли державний нагляд в окремий напрям діяльності держави.

Після утворення у 1922 р. Союзу Радянських Соціалістичних Республік найбільш поширеною стала класифікація функцій держави залежно від їх спрямованості. Вони поділялись на внутрішні (економічну; соціальну; ідеологічну, організації та розвитку культури, науки й освіти; політичну; охорони законності й правопорядку [13]; придушення опору повалених експлуататорських класів; господарчо-організаторську, культурно-виховну; природоохоронну; правоохоронну [14]) й зовнішні (оборони; співпраці з державами світового співтовариства [13]; дружби, братерської співпраці і взаємодопомоги країн світової соціалістичної системи; допомоги та співробітництва з державами, вивільненими від колоніальної залежності; боротьби за мир та мирне співіснування з капіталістичними країнами [14]). Наведена класифікація є яскравим проявом взаємозалежності основних напрямів діяльності держави від її ідеологічних і політичних цілей.

Поступове оформлення наглядової функції держави на законодавчому рівні продовжилось із прийняттям 31 січня 1924 р. на II з'їзді Рад СРСР Конституції Союзу Радянських Соціалістичних Республік. В її тексті про існування наглядової функції говорить лише ст. 63, що передбачала нагляд за закономірністю дій Об'єднаного Державного Політичного Управління СРСР [15]. Здійснення нагляду за дотриманням законів було на той час основним завданням прокуратури. Пізніше, 17 грудня 1933 р., Постановою ЦВК і РНК Союзу РСР було затверджено Положення про Прокуратуру Союзу РСР, яким передбачався нагляд за відповідністю постанов і розпоряджень окремих відомств Союзу РСР і союзних республік і місцевих органів влади Конституції Союзу РСР, постановам і розпорядженням уряду Союзу РСР; за правильним і однаковим застосуванням законів судовими установами, а також нагляд на основі особливого становища за законністю і правильністю дій ОГПУ, міліції та виправно-трудоустанов [16].

Наступним кроком на шляху становлення наглядової функції держави було затвердження Надзвичайним VIII з'їздом Рад СРСР 5 грудня 1936 р. нової Конституції (Основного Закону) Союзу СРСР, у якій наглядова функція була передбачена в окремій IX Главі «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 [17]. Після цього у травні 1955 р. Президія Верховної Ради СРСР своїм указом затверджує Положення про прокурорський нагляд в СРСР (раніше не було спеціального законодавчого акта, який би регулював організацію і діяльність прокурорського нагляду, усіх його ланок), 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. Положенням також передбачався нагляд за дотриманням законності в діяльності органів дізнання і попереднього слідства; за законністю та обґрунтованістю вироків, рішень, ухвал і постанов судових органів; за законністю виконання вироків; за дотриманням законності утримання ув'язнених в місцях позбавлення волі [18].

Після прийняття у 1977 р. нової Конституції СРСР на її основі розпочалась розробка Закону СРСР про Прокуратуру СРСР, який був прийнятий 30 листопада 1979 р., замінивши Положення про прокурорський нагляд в 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 [19]).

Відповідно до основних принципів радянського державного управління, закріплених у Конституції СРСР і конституціях союзних та автономних республік, положення нормативно-правових актів, які приймалися урядами держав-учасниць, не повинні були суперечити нормам, що містились у загальносоюзних нормативних актах. Як наслідок, в Українській РСР становлення наглядової функції, а також її закріплення у законодавчих актах відбувалось за аналогією із Союзом РСР. Так, у першій Конституції Української РСР 1929 р. й подальших Конституціях УРСР 1937 та 1978 рр. 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.

Як свідчить проведений аналіз нормативно-правових актів, розвиток наглядової функції в Україні за часів її членства в Союзі РСР цілком залежав від ідеологічних та політичних установок, які превалювали в суспільстві й безпосередньо віддзеркалювались у законодавчих актах.

Першим кроком на шляху забезпечення незалежного державного нагляду в Україні було прийняття 16 червня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України, після чого згідно із Законом УРСР «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 24 жовтня 1990 р. прокурорська система Української РСР фактично виводилася із підпорядкування союзним структурам, а отже, державний нагляд почав свій шлях незалежного розвитку. Значення наглядової функції актуалізується із розпадом Союзу РСР та прийняттям Верховною Радою Української РСР 24 серпня 1991 р. постанови «Про проголошення незалежності України», тобто орієнтацією України на демократизацію суспільного ладу.

У Конституції України, прийнятій 28 червня 1996 р., ст. 121 передбачає здійснення органами прокуратури нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, а також за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах та при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [20]. Такі основні напрями державного нагляду конкретизуються в положеннях Закону України «Про прокуратуру», прийнятому Верховною Радою України 5 листопада 1991 р. Зокрема, в законодавчому акті визначаються види прокурорського нагляду: загальний – за додержанням і застосуванням законів – та спеціальний – за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, діз-

нання, досудове слідство, і за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; їх предмет і завдання нагляду; їх предмет та завдання [21]. Як бачимо, традиція поділу нагляду на загальний й спеціальний з радянських часів збереглася й до сьогодні.

Таким чином, функціональна теорія сучасної правової держави поступово видозмінюється, пріоритетні напрями діяльності держави визначаються з урахуванням демократичних, правових, економічних та соціальних перетворень, а також позитивного радянського досвіду. Функція нагляду в системі функцій сучасної української правової держави відіграє важливу роль і активно доводить власну самостійність. Завдяки її здійсненню держава забезпечує чітке спостереження за додержанням і застосуванням законів в усіх сферах суспільного життя, а також за додержанням прав і свобод людини і громадянина, які, у свою чергу, визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Висновки. Враховуючи вищевикладене, вважаємо, що наразі є всі підстави віднести наглядову функцію держави до основних напрямів діяльності України як незалежної, соціальної та правової держави. При цьому слід зазначити й те, що суб'єктом здійснення нагляду в Україні є не лише органи прокуратури. Будь-яка особа, державний орган чи громадська організація може здійснювати нагляд у широкому його розумінні як спостереження. Більше того, в назві деяких державних органів (органи пожежного нагляду, органи санітарно-епідеміологічного нагляду та багатьох інших) прямо передбачено, що вони здійснюють державний нагляд. Щодо вузького розуміння нагляду, то його суб'єктами є лише органи прокуратури. Отже, слід розрізняти два види нагляду: загальний, який здійснюється будь-яким суб'єктом державного управління і полягає у спостереженні без права втручання в службову діяльність піднаглядного суб'єкта, та спеціальний, який здійснюють лише органи прокуратури.

Бібліографічні посилання

1. Теория государства и права: Курс лекций / Под. ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2003.
2. Сердюк В. Еволюція функцій держави в процесі розвитку суспільства // Юридична Україна. – 2006. – № 12. – С. 21-27.
3. Кузьмінський О. Проблеми методології дослідження соціальної функції держави // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матер. XII регіон. наук.-практ. конф. – Львів, 2006. – С. 30-31.
4. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. – М., 1908.
5. Курашвили Б.П. О системе функций государства // Проблемы государства и права. Вып. 9. – М., 1974.
6. Манохин В.М. Советское административное право: Курс лекций. – Вып. 1: Часть общая. – Саратов, 1968.
7. Каск Л.И. Функции и структура государства / Отв. ред. Д.А. Керимов. – Л., 1969.
8. Черноглазовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. – М., 1970.

9. *Погорелко В.Ф.* Функции Советского общенародного государства. – К., 1980.
10. *Скакун О.Ф.* Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Харків, 2001.
11. Загальна теорія держави і права: Підруч. для студ. юрид. вищих навч. зал. / За ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. – Харків, 2010.
12. Теорія права і держави: Навч. посіб. / С.Д. Гусарев, А.Ю. Олійник, О.Л. Слюсаренко. – К., 2008.
13. *Нагорная Т.А.* Функции Советского государства в период НЭПа: 1921-1929 гг.: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Самара, 2007.
14. *Мелихова А.В.* Функции советского и современного российского государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Казань, 2006.
15. Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик: Принят II съездом Советов СССР 31.01.1924 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.nbuv.gov.ua/articles/history/1924cnst.htm.
16. Об утверждении Положения о Прокуратуре Союза ССР: Постановление Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров СССР от 17.12.1933 // Сборник законов СССР. – 1934. – № 1. – Ст.ст. 2-а, 2-б.
17. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: Утвержд. Чрезвычайным VIII съездом Советов СССР 05.12.1936 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nbuv.gov.ua/articles/history/1936cnst.htm>.
18. Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в Союзе ССР: Указ Президиума Верховного Совета Союза ССР от 24.05.1955 // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1955. – № 9. – Ст. 222.
19. О прокуратуре СССР: Закон Союза ССР от 30.11.1979 // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1979. – № 49. – Ст. 843.
20. Конституція України // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
21. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991, № 1789-ХІІ // ВВР. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

Надійшла до редакції 12.03.2012

С.О. Тіщенко

кандидат юридичних наук, доцент
*(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)*

УДК 342.2

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СУЧАСНОГО МЕХАНІЗМУ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Досліджено загальні засади організації та функціонування механізму держави, проаналізовано системність і структурованість як невід'ємні атрибути сучасного механізму української держави, запропоновано новий підхід до розуміння структури механізму української держави.

Ключові слова: *механізм держави, українська держава, організація та функціонування механізму держави, системність, структурованість.*

Исследуются общие основания организации и функционирования механизма государства, анализируются системность и структурированность как неотъемлемые атрибуты современного механизма украинского государства, предлагается новый подход