

відповідальності за порушення податкового законодавства. Крім того, відкритим залишається й питання про коректність використання тут поняття «фінансова відповідальність» (цілком доречним є розгляд перспектив податкової відповідальності). Фінансова відповідальність може бути представлена й інституціональними різновидами (наприклад, бюджетна). Тому чи може ПК України виражати та охоплювати весь зміст галузевої природи відповідальності – це ще питання. У будь-якому разі у БК України застосовується конструкція «порушення бюджетного законодавства». Ще більш «унікальною» є ч. 2 ст. 111 ПК України, яка містить припис про те, що фінансова відповідальність застосовується у вигляді штрафних (фінансових) санкцій (штрафів) і/або пені. Для початку неможливо розібратися в конструкції «штрафних (фінансових) санкцій (штрафів)». До речі, таку саму назву має ст. 113 ПК України. Виникають щонайменше два запитання: у чому відмінність штрафу і санкції (тоді, коли штраф і виступає санкцією); чому йдеться про множину санкцій, якщо із усієї системи фінансових санкцій застосовується лише одна – штраф? Крім того, у подібній редакції законодавець заклад бомбу вповільненої дії: і штраф, і пеня виступають різновидами санкцій! Тому будь-який платник може оскаржити акт, де йому нараховано і пеню, і штраф. Слід зазначити, що до 1 січня 2011 р. пеня розглядалася як спосіб забезпечення виконання податкових зобов'язань (див. Закон України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами»), яким за своєю природою, звичайно, вона і є.

4. Зовсім розмитими є підходи законодавця до виділення способів забезпечення виконання податкових зобов'язань. Стаття 176 «Забезпечення виконання податкових зобов'язань» містить банальний перелік обов'язків фізичних осіб як платників податку, тобто ні про які особливості забезпечувальних процедур при виконанні податкових зобов'язань тут не йдеться. Та й у цілому чіткої системи забезпечувальних засобів ПК України нині не містить.

В. М. Гарашук,

професор кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних
наук, член-кореспондент НАПрН України

ДОКТРИНА КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ В УПРАВЛІННІ

Державне управління в будь-якій країні неможливе без відповідних заходів щодо контролю за перебігом здійснення організаційно-управлінських відносин. Контроль слід визнати одним з основних чинників успішного проведення адміністративної реформи в Україні.

Контроль – основний спосіб забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні. Він є одним з найважливіших елементів державного управління, важливою функцією держави. Без організації та здійснення контролю неможлива робота державного апарату, інших державних структур. Будь-яке рішення, будь-яка дія у сфері державного управління закінчуються контролем за їх виконанням, інакше вони не матимуть сенсу.

У літературі є поширеною точка зору, що контроль – кульмінаційний пункт управлінського циклу. Але це не так. Функція контролю присутня на будь-якій стадії організації державного управління (наприклад, при підготовці управлінського рішення, при поточній перевірці його реалізації та ін.). Контроль – це водночас і самостійна функція управління, і одна з складових управлінської діяльності в цілому. Особливо це притаманно сучасному багатоплановому управлінню. Англійці навіть увели термін “контролінг” (англ. controlling) – систематичний контроль, відслідковування ходу виконання поставлених завдань з одночасною корекцією роботи. Конкурує з ним термін “моніторинг”, який означає практично те саме, що і контролінг (щоправда, до його складових відносять ще функції прогнозування та охорони, але ж такі функції, на нашу думку, притаманні і контролінгу, і контролю).

Не можна погодитися і з думкою, яка відносить контроль до допоміжної функції управління, просто на кінцевій стадії управління контроль виявляється найбільш рельєфно. На нашу ж думку, контроль є самостійною функцією управління, яка не поглинається іншими і не є допоміжною, а пронизує усі інші, активно впливає на них, корегує і навіть формує нові функції та напрямки управлінської діяльності.

Контроль є одним з основних факторів, який дисциплінує поведінку службовців державного апарату та громадян як у сфері державного управління, так і в суспільстві взагалі, це те, що робить “прозорим” для суспільства діяльність держави, а для держави – внутрішньосуспільні відносини, стан роботи окремих державних та інших утворень тощо.

Словник іноземних слів визначає контроль (франц. – “contrôle”) як перевірку або спостереження з метою перевірки. Французьке “contrôle”, у свою чергу, утворилося від латинського “contra” – префікса, що означає “протицію”, “протилегність” тому, що виражено в другій частині, наприклад, “контрреволюція”, “контрманевр”. У другій частині слова “контроль” міститься слово “роль” (лат. – “role”) – “міра впливу, значення, ступінь участі в чомусь”. Саме тому одне з тлумачень слова “роль” як “ступінь участі у чомусь, на думку автора, слід розглядати як здійснення будь-якої дії – “действия” (рос.). (Французьке та латинське, до речі, теж означають активну поведінку – “дію”.) У цьому випадку слово “контроль”, окрім “перевірки” або “нагляду з метою перевірки”, означає і “протицію”. Протицію чомусь небажаному. Тому буде більш правильно слово “контр-

оль” тлумачити як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, тобто виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку будь-кого.

Вважаємо за доречне звернути увагу і на таку функцію контролю, як надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об’єкті. Про неї часто забувають, ототожнюючи контроль суто з “викривальною” функцією (як у наведених прикладах), а контролюючі органи – з репресивними, нехтуючи тим, що метою контролю є не тільки та не стільки викриття недоліків, скільки виправлення помилок у роботі підконтрольної структури, поновлення законності та дисципліни.

Звернення до етимології слова “контроль” логічно підводить до питання про співвідношення цього слова з іншими, які також означають дії по встановленню якихось фактів. Це такі слова, як: “дізнання”, “обстеження”, “обшук”, “огляд”, “перевірка”, “пошук”, “ревізія”, “розшук”, “розвідка”, “експертиза” та ін. Всі ці терміни споріднює загальна мета (встановлення будь-яких фактів) та близькі за формою способи: “обстеження”, “вивчення”, “перевірка”, “експертиза” та ін. Усі вони містять елементи контролю, багато з них водночас є його формами та методами діяльності. Контроль, на думку автора, є узагальнюючим терміном щодо різних форм його виявлення. Проте повного знаку рівняння між ними немає з тієї причини, що виконуються ці дії різними органами для досягнення різних конкретних цілей, порядку їх проведення регламентується різними нормативними актами. Не завжди результатом виконання цих дій стає поновлення законності та дисципліни. Часто вони мають суто наукову, пізнавальну мету в різних сферах людської діяльності (наприклад, гідрометеорологічні спостереження, вивчення поведінки людей, тварин тощо). Іноді такі наукові дослідження мають значення для правильного вирішення конкретного юридичного питання, поновлення законності (екологічна, психіатрична, балістична експертиза та ін.).

У цілому сутність контролю як соціального явища полягає в перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим у суспільстві приписам, у межах яких вони мають діяти. Мета такої діяльності полягає у виявленні результатів впливу суб’єктів на об’єкт, допущених відхилень від прийнятих вимог, діючих принципів організації і регулювання, причин цих відхилень, а також визначення шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи.

Узагальненою формою контролю, на думку автора, є контроль соціальний. Соціальний контроль забезпечував і продовжує забезпечувати певну організацію суспільного життя, адекватну поведінку членів суспільства. Саме через такий контроль реалізується принцип зворотного зв’язку в управлінні суспільними процесами чи системами. Він нерозривно пов’язаний із суспільством. У процесі розвитку та ускладнення суспільних відносин швидко розвивається і струк-

тура соціального контролю, удосконалюється його механізм, зростає значення у функціонуванні всіх соціальних систем. Така гнучкість механізму соціального контролю з виникненням нових умов та завдань у процесі суспільного розвитку є важливою передумовою соціального прогресу.

Аналіз контрольної діяльності дозволяє визначити природу контролю та його місце в управлінському процесі. Контроль – це перевірка дотримання і виконання нормативно встановлених завдань, планів і рішень, тобто початок циклу, що присвячений оцінці процесу, який здійснюється. Такий підхід дозволяє наголосити, по-перше, на функціональному призначенні контролю, по-друге, на тому, що він виникає на певній стадії управлінського процесу, по-третє, що контроль здійснюється усіма суб'єктами державного управління.

Контроль, який здійснює держава сьогодні, може розглядатися як явище, котрому притаманні різні аспекти, що не зводяться лише до обліку надходжень до скарбниці. Призначення державного контролю полягає у виявленні фактичного стану справ у різних сферах суспільного життя, він має на меті дати об'єктивну інформацію про стан суспільних відносин, виконання прийнятих рішень, про відповідність діяльності державних службовців поставленим завданням і визначеним повноваженням, дотримання законності. Контроль дозволяє отримати значний обсяг інформації, аналіз якої допомагає знайти найбільш доцільні та раціональні рішення з питань подальшого розвитку різних сфер.

Поряд з широким поняттям контролю як діяльності, що має місце в роботі усіх державних органів, контроль розглядають і звужено – як діяльність органів контролю, котрі в межах своїх повноважень наділяються функцією контролю, що є основним видом їх роботи, і за допомогою притаманних їм форм, методів та визначених процедур здійснюють контроль.

Отже, контроль – явище соціальне, неоднозначне, яке з позицій переважно філософських аніж правових, можна визначити як сукупність різних за формою дій, що здійснюються суб'єктами контролю з метою спостереження за поведінкою людей (власною поведінкою) або для встановлення будь-яких наукових та інших пізнавальних фактів при дослідженні об'єктів матеріального світу.

Визначення контролю в широкому аспекті зобов'язує згадати й те, що контроль виступає у двох основних видах: державний та недержавний. У сукупності вони утворюють контроль соціальний.

Державний контроль включає контролюючі дії усіх без винятку державних структур та контроль у сфері державного управління. Його основною метою виступає дослідження взаємовідносин суб'єктів державного управління з метою підтримання законності та дисципліни в державному управлінні. Цілі контролю можна поділити на стратегічну та тактичну (або прикладну). Стратегічною ціллю контролю є забезпечення законності й дисципліни в суспільстві взагалі

і в державному управлінні зокрема. Тактична – полягає в “спостереженні та аналізі відповідності діяльності усіх суб’єктів суспільних відносин встановленим державою параметрам, а також у певному “корегуванні” відхилень від цих параметрів”. Недержавний контроль здійснюється недержавними утвореннями, громадянами та пронизує усі сфери діяльності людини, у тому числі й державне управління (контроль профспілок за діяльністю адміністрації підприємства та ін.) і сферу побутових та особистих відносин (контроль з боку батьків за дітьми), самоконтроль та ін.

У державному управлінні контроль поширюється на всі сфери: господарську, соціально-культурну, адміністративно-політичну діяльність та міжгалузеве державне управління. Причому тут можна виокремити два основних види контролю: 1) контроль з боку органів державного управління за підконтрольними їм об’єктами, 2) контроль за органами державного управління усіма уповноваженими на те суб’єктами.

Контроль слід відрізнити від близького до нього виду державної діяльності – нагляду, хоча в них є ряд однакових рис. У звичайному розумінні значення слів “нагляд” і “контроль” є однаковим. Це спостереження або постійне спостереження з метою догляду, перевірки за ким-, або чим-небудь, за дотриманням якихось правил. Єдина в них і мета – забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні. І контроль, і нагляд можуть здійснюватись в однакових формах (перевірки, вимоги звітів, пояснень тощо). Контролюючі органи і прокуратура мають право безперешкодно відвідувати підконтрольні та піднаглядні їм об’єкти, давати тим, кого перевіряють, обов’язкові до виконання вказівки. Але контроль як форма державної діяльності відрізняється від нагляду (і в цьому його особливість) тим, що він повсякденний та безперервний (в основному це стосується відомчого контролю), здійснюється як органами державної законодавчої та виконавчої влади, судами, так і багаточисельними спеціально створеними для цього контролюючими органами. (На думку автора, усі інші, окрім прокуратури, органи незалежно від їх назви (пожежний, пробірний або інший нагляд) є органами державного контролю, а не нагляду). Прокуратура виконує свої наглядові функції завжди по відношенню до непідпорядкованих їй органів державного управління, інших об’єктів. Різна і нормативна база контролю та нагляду. Однак ці особливості не є головними. Головне, що відрізняє контроль від нагляду, – це те, що контролюючий орган, на відміну від прокуратури, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об’єкта), а також те, що контролюючі органи (але не прокуратура) мають право самостійно притягувати винних до правової відповідальності. Втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу та право самостійно притягувати винних осіб до правової відповідальності і є, на думку автора, основною відзнакою контролю від нагляду.

Треба звернути увагу на те, що багато вчених-правознавців різниці між контролем та наглядом не вбачають. Законодавець також припускається в деяких випадках неточностей. Як вже зазначалося, контрольні дії таких контролюючих органів, як пожежна інспекція, санітарно-епідеміологічна служба та деяких інших, він називає наглядом. Це навіть закріплено в назвах цих органів: органи пожежного нагляду, органи санітарно-епідеміологічного нагляду та ін., хоча вони мають усі ознаки контролюючих органів. Термінологічна плутанина приводить до того, що іноді близькі за завданнями та формами діяльності контролюючі органи мають різну назву такої діяльності, наприклад: санітарно-епідемічний нагляд, але ветеринарний контроль. Це говорить про те, що і сам законодавець не чітко усвідомлює різницю між цими двома видами діяльності державних органів. Такий стан не є ознакою виключно українського законодавства. Згадані недоліки наслідують і національні законодавства інших країн колишнього СРСР. У такому випадку виникає бажання запитати: про що ж ідеться – про контроль чи про нагляд?

Мішанина з термінами ускладнює розуміння законодавства, роботу по удосконаленню контрольної та наглядової діяльності, підготовку фахівців та ін.

Необхідне законодавчо вирішити це питання. Видається, що контролюючими органами повинні визнаватися всі державні інспекції, агентства та служби, інші органи (органи законодавчої, виконавчої, судової влади, місцевого самоврядування), які мають такі повноваження: право втручатися в оперативну діяльність підконтрольної структури (припиняти або обмежувати їх діяльність, відсторонювати від роботи певних осіб, забороняти рух транспорту тощо) та самостійно притягувати винних до правової відповідальності. Це, як вже зазначалося вище, не виключає можливості з боку деяких з них в окремих випадках, обумовлених законодавством, мати неповні контрольні повноваження. На нашу думку, було б доцільно впорядкувати назви контролюючих органів, розібратися, де “інспекції”, а де «агентства», “служби”, у чому полягає різниця між ними, адже схожі контрольні повноваження (за завданнями та формами контрольної діяльності) мають і інші державні органи, які не містять у своїй назві слово “інспекція”, агентство» або “служба”. Це адміністративні комісії, органи повітряного транспорту, органи рибохорони та ін.

На думку автора, наглядові функції з боку держави залишаються тільки за прокуратурою, яка, як відомо, не має права втручатися в оперативну діяльність піднаглядних їй органів або посадових осіб цих органів та не може самостійно притягувати винних до правової відповідальності. Інші органи, не зважаючи на їх назву, здійснюють контроль (повний або неповний), а не нагляд.

Виходячи з вищевикладеного, контроль можна визначити як одну з форм організаційно-управлінських відносин – сукупність дій по спостереженню за функціонуванням відповідного об’єкта контролю з метою: отримання об’єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому; корегуванню поведінки та-

кого об'єкта (його посадових осіб); застосування заходів щодо попередження правопорушень (з правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); надання допомоги підконтрольній структурі в поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; прийняття заходів щодо притягнення до правової відповідальності винних осіб.

Нагляд – це юридичний аналіз стану справ щодо додержання законності і дисципліни в суспільстві, який здійснюється прокуратурою із застосуванням відповідних, наданих їй законодавством форм, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність юридичної чи посадової особи, громадянина.

Підводячи підсумок зазначимо, що організаційно-управлінські відносини в будь-якій державі не можуть належним чином розвиватися (удосконалюватися, оновлюватися, корегуватися під час здійснення управлінських дій, тощо) без належно організованої та ефективно працюючої системи контролю та нагляду – важливого чинника поступового розвитку суспільних відносин.

В. П. Колісник,

професор кафедри конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук, член-кореспондент НАПрН України

ПОНЯТТЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ДОКТРИНИ ТА ФОРМУВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ

У науковій літературі висловлена думка, що “сьогодні конституційний розвиток держави взагалі немислимий без таких фундаментальних правових учень (доктрин): “права та свободи людини”, “правова держава”, “верховенство права”, “розподіл влади”, “парламентаризм”, “місцеве самоврядування”. П. Б. Стецюк наголошує на появі “в теорії і практиці сучасного конституційного права таких нових понять: “доктрини в конституційному праві”, “конституційно-правові доктрини”, “конституційно-правова доктрина держави”. Таким чином, можна говорити як про конституційно-правову доктрину, так і про окремі доктрини в конституційному праві. Зокрема, можна говорити про доктрину конституціоналізму, доктрину народовладдя, доктрину поділу влади, доктрину парламентаризму тощо. Причому одні з них є органічними складовими доктрини конституціоналізму, а інші – мають самостійне значення.

Т. М. Пряхін вважає, що конституційна доктрина – це систематизована сукупність базових поглядів на сутність, зміст, внутрішню та зовнішню форми