

## **Питання правового забезпечення діяльності контрольних органів у сфері державної влади**

Загальновідома класична схема концепції розподілу влад, що йде ще від Ш.Л. Монтеск'є та Дж. Локка, передбачає виокремлення в структурі єдиної державної влади трьох основних гілок: законодавчої, виконавчої та судової, що, як зазначає А. Заєць, є гарантією обмеженого правління, пов'язаного з контролем і рівністю гілок влади [1]. Кожна з них має як свою чітко визначену структуру (у більшості сучасних держав, в тому числі й в Україні, вона закріплюється на конституційному рівні), так і конкретні функціональні обов'язки, які, суто, і виступають правовою основою для розмежування сфер їхньої діяльності. Відповідно до цього всі функції, здійснювані державною владою, розподіляються на функції законотворення, реалізації законів та здійснення правосуддя. Протягом доволі тривалого періоду подібна класифікація функцій державної влади вважалася не лише задовільною, але й фактично вичерпною. Проте, з часом, що стало особливо чітко проявлятися у ХХ ст., теоретико-методологічні дослідження в галузі юридичної науки виявили цілу низку досить специфічних функцій, які не можна було чітко і однозначно віднести до сфери компетенції лише якоїсь однієї з гілок державної влади, що спричинило появу нових теорій, які пропонували ввести до складу "класичної трійці влад" нові додаткові гілки влади (наприклад, контрольну, президентську тощо).

Але, паралельно з цією методологічною програмою, було запропоновано ще один підхід. Йшлося про те, що, аналізуючи характер здійснення державної влади в будь-якій країні, слід виходити не стільки з правового принципу розподілу влад (адже часто грапляється так, що ми просто не в змозі зафіксувати факту розподілу, наприклад, законодавчих і виконавчих повноважень, який є характерним для тоталітарних політичних режимів), скільки з тих функцій (з погляду юридичної науки йдеться насамперед про правові форми, характер і зміст діяльності органів державної влади), що обов'язково реалізуються в процесі здійснення державної влади незалежно від форми державного устрою, типу політичного режиму, форми правління і т. ін. В результаті, стало можливим вести мову навіть не стільки про різні класифікаційні моделі системи органів державної влади, скільки про різні підстави, які можуть бути застосовані в процесі аналізу державної влади. Так, орієнтуючись на правові форми діяльності органів державної влади, є підстави вести мову про правотворчі, правозастосовчі, правоохоронні, контрольні-наглядні та установчі органи державної влади. Акцентуючи ж увагу на

характері і змісті їх діяльності, слід виокремити законодавчі, виконавчі, судові, правоохоронні та контрольно-наглядові органи.

Позитивним результатом реалізації цієї ідеї стало розв'язання цілої низки проблем, які завжди виникали при спробі застосувати в сфері дослідження державної влади методи функціонального аналізу. Справа в тому, що абсолютизація принципу розподілу функціональних повноважень у деяких випадках спричиняла локалізацію певних функцій виключно у межах тієї чи іншої гілки влади, хоч, об'єктивно, вони були водночас притаманні якщо і не всім, то принаймні деяким з гілок державної влади. Однією з таких "складних" функцій є, безумовно, функція контролю, чи, як її окреслює В. Чиркін, "універсальна функція, що впливає з самої суті публічності державної влади" [2]. Її специфіка полягає в тому, що контрольно-функціональний елемент притаманний майже всім без виключення видам діяльності, здійснюваним органами державної влади. Адже сутність контролю, як наголошує О. Андрійко, полягає в аналізі об'єктивної і достовірної інформації щодо ситуації у відповідній сфері, перевірки стану виконання рішень, покладених завдань та установлених нормативних приписів, нагляді за дотриманням норм і встановлених стандартів [3].

Разом з тим, контрольную функцію не слід намагатися цілковито звести до будь-яких інших функцій, оскільки у цьому випадку в сфері державної влади ми можемо опинитися в ситуації, за якої контрольна функція просто втратить свій реальний зміст і залишиться не більш як формальною вимогою (що власне і відбулося в системі державної влади за радянських часів, коли контроль сприяв не підвищенню ефективності управління, а лише посиленню зовнішньої і внутрішньої репресивності апарату державного управління). Однак, судячи за все, зараз немає жодної потреби більш ґрунтовно доводити ані відмінності контрольної функції від функції виконання законів чи здійснення правосуддя, ані її значення для діяльності всієї системи державної влади.

Реалізація контрольної функції в процесі діяльності державної влади (що неможливе без спеціалізованих державних структур) [4] пов'язується з такими органами влади як прокуратура та різноманітні державні інспекції. Але не викликає жодного сумніву і те, що, визначаючи специфіку структурної організації суб'єктів державного контролю, ми маємо всі підстави для того, аби виокремити в окрему групу ті з них, функціонування яких, за словами В. Авер'янова має такі ознаки як: організаційна самостійність, превалювання контрольної функції над всіма іншими, незалежність і відсутність підпорядкування у відносинах між контролюючими і підконтрольними [5]. По суті, мається на увазі дослідження контрольної функції в сфері діяльності органів державного управління. До таких органів, які виконують функції контролю в сфері державного управління слід віднести насамперед наступні центральні органи виконавчої влади: Антимонопольний комітет України, Держав-

на податкова служба України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Державна служба експортного контролю України, Державна митна служба. Тому, зважаючи на значення та специфіку тих безпосередніх завдань, які покладаються в системі реалізації державної влади на органи контролю, варто більш ретельно проаналізувати правові основи функціонування принаймні тих з них, які належать до центральних органів виконавчої влади. Що дозволить, з одного – більш адекватно усвідомити місце контрольної функції в процесі здійснення державної влади, а, з іншого боку, зробити висновки щодо стану цього напрямку діяльності органів державної влади в сучасній Україні.

Висвітлюючи правові основи забезпечення діяльності першого із згаданих нами “спеціально уповноважених” [6] контрольних органів, слід звернути увагу насамперед на Закон України “Про Антимонопольний комітет України” від 26 листопада 1993 р. [7], в якому чітко встановлюється, що це державний орган (тобто орган державної влади: *авт.*) покликаний забезпечувати відповідно до його компетенції державний контроль за дотриманням антимонопольного законодавства, захист інтересів підприємців та споживачів від його порушень. При цьому, згідно зі статтею 3 Закону, основними завданнями Антимонопольного комітету України є: здійснення державного контролю за дотриманням антимонопольного законодавства; захист законних інтересів підприємців та споживачів шляхом застосування заходів щодо запобігання і припинення порушень антимонопольного законодавства, накладання стягнень за порушення антимонопольного законодавства в межах своїх повноважень; сприяння розвитку добросовісної конкуренції у всіх сферах економіки.

Проте, виконання зазначених завдань передбачає, по-перше, чітке визначення сфери компетенції Антимонопольного комітету, а, по-друге, законодавче закріплення тих прав, які надаються цьому органу з метою забезпечення ефективного виконання покладених на нього обов’язків. Отже, стосовно компетенції Антимонопольного комітету, то, як визначив український законодавець, вона включає в себе такі повноваження як: а) контроль за дотриманням антимонопольного законодавства при створенні, реорганізації, ліквідації господарюючих суб’єктів, при перетворенні органів управління в об’єднання підприємців, придбанні часток (акцій, паїв), активів господарських товариств та підприємств; б) розгляд справ про порушення антимонопольного законодавства та прийняття рішень за результатами розгляду; в) звернення до суду чи арбітражного суду з позовами (заявами) у зв’язку з порушенням антимонопольного законодавства; г) надання рекомендацій державним органам щодо проведення заходів, спрямованих на розвиток підприємництва і конкуренції; д) участь у розробці та внесення у встановленому порядку проектів актів законодавства, що регулюють питання розвитку конкуренції, антимонопольної політики та демонополізації

економіки; е) участь в укладанні міждержавних угод, розробці і реалізації міжнародних проектів та програм, а також здійснення співробітництва з державними органами і неурядовими організаціями іноземних держав та міжнародними організаціями з питань, що належать до компетенції Антимонопольного комітету України; ж) узагальнення практики застосування антимонопольного законодавства та розробка пропозицій щодо його удосконалення; з) розробка і організація виконання заходів, спрямованих на запобігання порушень антимонопольного законодавства.

З іншого ж боку, відповідно до цієї компетенції, ст. 8 Закону закріплює за Антимонопольним комітетом наступні права: визначати межі товарного ринку, а також монопольне становище підприємців на ньому; давати підприємцям обов'язкові для виконання розпорядження про припинення порушень антимонопольного законодавства та про відновлення початкового стану, про примусовий поділ монопольних утворень, припинення неправомірних угод між підприємцями; давати центральним та місцевим органам державної виконавчої влади, виконавчим органам місцевого і регіонального самоврядування обов'язкові для виконання розпорядження про скасування або зміну прийнятих ними неправомірних актів, про припинення порушень і розірвання укладених ними угод, що суперечать антимонопольному законодавству, забороняти або дозволяти створення монопольних утворень центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого та регіонального самоврядування, а також господарюючими суб'єктами; вносити у відповідні державні органи обов'язкові для розгляду подання щодо скасування ліцензій, припинення операцій зовнішньоекономічної діяльності підприємців у разі порушення ними антимонопольного законодавства; накладати штрафи у випадках, передбачених чинним законодавством; розробляти і затверджувати з питань, що належать до його компетенції, нормативні акти, обов'язкові для виконання центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого та регіонального самоврядування, підприємцями, їх об'єднаннями, контролювати їх виконання.

Реалізація принципу незалежності цього органу законодавчо закріплюється тим, що Антимонопольний комітет України здійснює свої повноваження з дотриманням Конституції та законів України незалежно від центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого та регіонального самоврядування, їх посадових осіб та підприємців, а також об'єднань громадян чи їх органів. Втручання центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого та регіонального самоврядування, їх посадових осіб, об'єднань громадян та їх представників в діяльність Антимонопольного комітету України та його територіальних відділень забороняється, за винятком випадків, передбачених чинним законодавством. Так саме і будь-який

вплив на працівника Антимонопольного комітету України та його територіальних відділень з метою перешкоджання виконанню ними службових обов'язків або прийняття неправомірного рішення тягне за собою відповідальність, передбачену законодавством.

Однак, окрім Антимонопольного комітету, до системи контрольних органів входять і інші структурні одиниці, серед яких слід відзначити Державну податкову службу України. Основним нормативно-правовим актом, яким було визначено систему органів Державної податкової служби, їх структурну організацію, права і повноваження, став Закон України *“Про державну податкову службу в Україні”* [8] від 4 грудня 1990 р. (хоч не можна не відзначити й Указів Президента України: *“Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій”* від 22 серпня 1996 р., *“Про працівників державних податкових адміністрацій”* від 30 жовтня 1996 р., *“Про затвердження Положення про Державну податкову адміністрацію України”* від 13 липня 2000 р., *“Про додаткові заходи щодо посилення боротьби з приховуванням неоподаткованих доходів, а також відмиванням доходів, одержаних незаконним шляхом”* від 22 червня 2000 р. тощо).

Специфіка реалізації Державною податковою службою своїх контрольних функцій яскраво вбачається вже у переліку її основних завдань, серед яких, згідно зі ст. 2 Закону, найважливішими є: а) здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів, а також неподаткових доходів, установлених законодавством; б) внесення у встановленому порядку пропозицій щодо вдосконалення податкового законодавства; в) прийняття у випадках, передбачених законом, нормативно-правових актів і методичних рекомендацій з питань оподаткування; г) формування та ведення Державного реєстру фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів та Єдиного банку даних про платників податків – юридичних осіб; д) роз'яснення законодавства з питань оподаткування серед платників податків.

При цьому, з метою забезпечення ефективного виконання перелічених завдань, закон (ст. 11) наділив органи Державної податкової служби правами, серед яких доречно згадати такі як: 1) право здійснювати на підприємствах, в установах і організаціях незалежно від форм власності та у громадян, в тому числі громадян – суб'єктів підприємницької діяльності, перевірки грошових документів, бухгалтерських книг, звітів, кошторисів, декларацій, товарно-касових книг, показників електронних контрольно-касових апаратів і комп'ютерних систем, що застосовуються для розрахунків за готівку із споживачами, та інших документів; 2) право викликати посадових осіб, громадян для пояснень щодо джерела отримання доходів, обчислення і сплати податків; 3) право обстежувати будь-які виробничі, складські, торговельні та інші приміщення підприємств, установ і органі-

зайці незалежно від форм власності та житло громадян, якщо вони використовуються як юридична адреса суб'єкта підприємницької діяльності, а також для отримання доходів; 4) право вимагати від керівників та інших посадових осіб підприємств, установ, організацій, а також від громадян, діяльність яких перевіряється, усунення виявлених порушень податкового законодавства і законодавства про підприємницьку діяльність та контролювати їх виконання; 5) право зупиняти операції платників податків, інших платежів на рахунках в установах банків, інших фінансово-кредитних установах, за винятком операцій щодо сплати податків, інших платежів; 6) право вилучати у підприємств, установ та організацій документи, що свідчать про приховування (заниження) об'єктів оподаткування, несплату податків, інших платежів; 7) право застосовувати до підприємств, установ, організацій і громадян фінансові санкції; 8) право стягувати до бюджетів та державних цільових фондів донараховані за результатами перевірок суми податків, інших платежів, суми недоїмки з податків, інших платежів, а також суми штрафів та інших санкцій; 11) право накладати адміністративні штрафи.

У сфері виконавчої влади контрольні функції можуть виконувати і окремі спеціальні служби, що утворюються при тих чи інших органах, які входять до системи виконавчої влади. В якості прикладу можна навести Державну контрольно-ревізійну службу, яка відповідно до статті 4 Закону України *“Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні”* від 26 січня 1993 р [9] діє при Міністерстві фінансів України. Її головним завданням є здійснення державного контролю за витраченням коштів і матеріальних цінностей, їх збереженням, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і звітності в міністерствах, відомствах, державних комітетах, державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів та державних валютних фондів, розроблення пропозицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їх у подальшому.

Отже, на сьогоднішній день в Україні існує доволі розгалужена система органів державної влади, які, діючи в сфері державного управління, виконують специфічні функції контролю. Але, разом з тим, не можна не зазначити й того, що кількість контролюючих органів, навіть в окремо розглянутій нами галузі управління, не завжди означає якість реалізації державного контролю. Основними проблемами щодо цього, є дві досить небезпечні тенденції, з якими доводиться доволі часто стикатися як у наукових дискусіях, так і чути їх від багатьох українських політиків. Перша з них може бути визначена як *“псевдоліберальне натхнення”* щодо обмеження державного контролю. Центральним аргументом цієї теорії є постулювання того, що розбудова демократичної правової держави означає зменшення державного контролю і вивільнення інститутів громадянського суспільства з-під впливу держави. На перший погляд, ця теза видається майже незаперечною. Однак, насправді, вона ґрунтується на суто логічній помилці неправильного використання поняття контролю, оскільки об'єктом конт-

ролю державної влади виступають не лише певні суспільні відносини (економічні, соціальні, культурні тощо), але й самі ж органи державної влади. Тому, не доцільно встановлювати будь-який причинно-наслідковий зв'язок між зниженням рівня державного контролю та розвиненістю громадянського суспільства. В умовах перехідного періоду, коли на місце "антиюридизму та антиетатизму" [11] ще не заступили право і демократія, зменшення державного контролю спричинить, швидше, не посилення громадянського суспільства, а, навпаки, до його послаблення, адже неупорядкованість суспільних відносин, дифузія влади, криміналізація владних відносин та безвідповідальність означатимуть і руйнацію приватної сфери, яка, по суті, і складає сенс поняття "громадянське суспільство".

Іншою небезпечною тенденцією, на думку автора, є спроба змінити характер правового регулювання діяльності органів державної влади, що здійснюють контрольні функції. Це намагання обґрунтовується тим, що ретельна юридична регламентація виконання контрольних функцій означатиме ніщо інше як подальшу бюрократизацію державної влади. Однак, і цей аргумент, на наше глибоке переконання, не влучає в ціль, оскільки одним з факторів, що сприяють посиленню бюрократизації як управління, так і влади в цілому, є саме нормативно-правове невизначення державно-владних відносин, коли у безпосередніх управлінців з'являється можливість "на власний розсуд" і "на власну користь" трактувати положення закону чи взагалі нехтувати ним за причини його відсутності. При цьому суттєво трансформується і зміст поняття державна влада, оскільки тоді вона втрачає те, що Н. Нижник визначила її основою і правовою базою, тобто чіткий і ясний закон [11]. Більш того, існування поля "правової невизначеності" для таких органів державної влади, які не лише виконують функцію контролю, але й мають "значні повноваження щодо застосування відповідних санкцій" може спричинити пряму загрозу з точки зору захисту прав і свобод громадян [12].

Таким чином, визначаючи подальші шляхи вдосконалення правового забезпечення діяльності органів державної влади, що виконують контрольні функції, варто виокремити два основні напрямки. З одного боку, це те, про що свого часу писала О. Андрійко, а саме – прийняття єдиного Закону "Про державний контроль", який би охоплював усі ланки діяльності держави щодо здійснення контрольних повноважень [13]. А, з іншого боку, – це подальше вдосконалення чи прийняття нових нормативно-правових актів, які б детально визначили сферу компетенції, права і обов'язки кожного конкретного органу в загальній системі державного управління.

#### Список літератури:

1. Заєць А.П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. – К., 1999. – С. 152.; Його ж. Конституційно-правові засоби обмеження держави і контролю над владою // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – №3. – С. 24.

25. 2. Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. – 1993. – №4. – С. 10-11. 3. Андрийко О.Ф. Державний контроль: теорія і практика. – К., 1999. – С. 5. 4. Бобровник С.В., Богініч О.Л. Система законодавства України: актуальні проблеми та перспективи розвитку. – К., 1994. – С. 63. 5. Там само. 6. Державна виконавча влада в Україні. – К., 2000. – Ч. II. – С. 131. 7. Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 50. – Ст. 472. 8. Відомості Верховної Ради. – 1991. – №6. – Ст. 37. 9. Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 13. – Ст. 110. 10. Правовое государство, личность, законность. – М., 1997. – С. 25. 11. Нижник Н.Р. Правове регулювання державно-управлінських відносин // Правова система України: теорія і практика. – К., 1993. – С. 122-123. 12. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. – К., 1998. – С. 220. 13. Андрийко О.Ф. Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции. – К., 1994. – С. 107.

*Надійшла до редколегії 15.11.2000*

*Б.А. Кормич,  
аспірант каф. морського та митного права  
Одеської національної юридичної академії*

### **Співвідношення національної безпеки та національних інтересів**

У загальному розумінні “національна безпека – це державна політика, скерована на створення внутрішніх і міжнародних умов, сприятливих для збереження чи зміцнення життєво важливих національних цінностей; це стан, що забезпечує захищеність інтересів народу й держави, суспільства та кожного його члена” [1]. Залежно від об’єктного складу (особи, суспільства або держави, що є об’єктом загрози) ми можемо визначити: міжнародну безпеку, національну безпеку (безпеку держави), особисту безпеку (безпеку конкретної особи) та суспільну безпеку (безпеку невизначеного кола осіб). У залежності від сфери суспільних відносин, що є об’єктом загрози, можна виділити: військову, економічну, політичну, екологічну, санітарно-епідеміологічну, культурну, інформаційну, технологічну, ядерну, пожежну, безпеку дорожнього, залізничного та повітряного руху, безпеку мореплавства та деякі інші види безпеки.

Конкретний зміст національної безпеки має діалектичну природу і визначається характером наявної чи можливої загрози чи загроз, тим самим актуалізуючи певні її складові: військові, екологічні, політичні і т. ін. Проблема національної безпеки конкретної держави носить індивідуальний характер, і напрям залежить не тільки від теперішнього геополітичного становища країни але й від історичних, політичних та правових аспектів виникнення та розвитку країни протягом всього її існу-