

### ФОРМУВАННЯ КОНТРОЛЬНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Уявлення про особливу контрольну владу складається на основі державної практики, що розвивається. Вважається, що зародки цієї влади мають своє коріння у скандинавському інституті омбудсмена, який сягає глибини століть. Інше уявлення про становлення цієї гілки влади пов'язане з досвідом соціалістичних країн, де було створено своєрідні органи загального контролю, а прокуратура отримала право здійснювати загальний нагляд за законністю. Система контрольної влади, що складається, відрізняється, по-перше, від контрольної діяльності інших органів, по-друге, від відомчого та інших форм спеціального, у тому числі адміністративного контролю.

Становлення інституту контрольної влади в Україні має суттєве значення та інтерес. Між тим процес формування та розвитку контрольної влади, різні його системи були віддзеркалені у дослідженнях В. Є. Чиркіна, О. Андрійко, В. Афанасьєва, Ю. Битяка, В. Горшенєва, Ю. Грошевого, Н. Нижника, І. Шахова, А. Рогожина.

Аналіз тематичної літератури свідчить, що більшість вчених та практиків спрямували наукові дослідження на пошук функціонального аспекту контрольної діяльності, розроблення теоретичних засад, удосконалення її нормативно-правової регламентації.

Метою статті є правове дослідження формування та розвитку контрольної влади в Україні, функціональне призначення контрольної влади, відокремлення загальнодержавних органів контролю у системі органів держави, форми діяльності органів контрольної влади.

Поняття контролю в науці неоднозначне. Так під контролем розуміється сукупність процесів у соціальній системі, за допомогою яких забезпечується відтворення певних зразків діяльності, а також дотримання обмежень в поведінці, порушення яких негативно позначається на функціонуванні системи. Інше уявлення пов'язане з його трактуванням як механізму, за допомогою якого забезпечується дотримання певних обмежень, умов, порушення яких завдає шкоди функціонуванню соціальної системи. Третій підхід полягає в тому, що контроль — це цілісна система усіх соціальних регуляторів. Четвертий свідчить про контроль як про одну з основних форм державного управління, без застосування якого управлінська діяльність втрачає своє значення [1].

В. Афанасьєв наголошує, що завдання контролю полягає в тому, щоб виявити результати впливу суб'єкта на об'єкт, припустимість відхилення від вимог управлінських рішень, від прийнятих принципів організації та регулювання, причини цих відхилень, а також визначити шляхи подолання суттєвих труднощів для ефективного функціонування усієї системи [2].

Основною метою контролю за діяльністю апарату державного управління є створення умов для поглиблення знань та коригування управлінських про-

цесів, подолання відхилень при зміні умов чи відносин на шляху до оптимального функціонування системи, забезпечення підвищення ефективності діяльності апарату управління. Інформація про результати управління, яка була отримана за допомогою контролю, необхідна для подальшого розвитку системи.

Контроль як специфічна діяльність має складну структуру і виявляється у різних аспектах, що й обумовлює відмінні характеристики цього поняття та різноманітність уявлень про нього.

Контроль є невід'ємною частиною організаційної роботи, складовим елементом якої є вироблення та ухвалення рішення, технологія та механізм організації його виконання і перевірка кінцевого результату. Головне призначення контролю, у сфері діяльності держави, — забезпечення ефективного апарату державного управління, підвищення його відповідальності перед громадянами за свої рішення, способи їх втілення та кінцеві результати.

Контрольна влада поступово формується у самостійну гілку державної влади, в якій існують особливі органи держави. Кожна галузь державної влади пов'язана з певною функцією державної влади. При цьому система органів влади може бути ієрархічною, або може бути розосередженою, але вони об'єднані функціональним призначенням, оскільки діяльність органів тої чи іншої гілки влади має загальнодержавне значення. Контрольна влада здійснюється різнорідними органами і тому має сукупний (кумулятивний) характер.

Таким чином специфіка цієї гілки влади полягає в тому, що її органи розосереджені і кожен з них здійснює часткову функцію загальнодержавного контролю. Контроль, як особлива діяльність держави, звичайно виключає ієрархію та співпідпорядкованість усіх контролюючих органів, бо в іншому випадку виникла б концентрація влади в одного виду органів і замість протидії посиленню влади, її неправомірним акціям ми б отримали один всеконтролюючий авторитарний орган [3].

Сфера застосування контрольної влади не обмежена. Органи контрольної влади незалежні в здійсненні своїх функцій і в процесі цього здійснення не підпорядковані ніяким іншим органам. Їх незалежність є однією з найважливіших ознак відокремлення цієї галузі державної влади.

Контрольну владу у державі здійснюють загальнонаціональні органи різних видів, які не співпідпорядковані між собою, і кожен діє у своїй сфері.

Становище органів контрольної влади є своєрідним. Вони не створюють загальних норм поведінки, не займаються безпосередньою виконавчою діяльністю, не розглядають конкретні кримінальні чи цивільні справи і в ряді випадків не мають права самі застосовувати будь-які санкції. Ці санкції застосовують інші уповноважені на це установи на підставі доповідей органів контролю чи ухвалених ними рішень. Головне завдання органів контрольної влади — встановлення фактів порушень закону, а в деяких випадках — несумлінності, недоцільності (неетичної поведінки з боку державних службовців); складання акта про порушення, подання доповіді відповідному органу чи звернення до суду. Безпосередньо санкції вони самі можуть застосовувати у виняткових випадках.

Органи контролю займаються лише розслідуванням, перевіркою, вивченням стану справ і не мають права втручатися в оперативну діяльність інших органів держави, підприємств, закладів. До порушників необхідні заходи застосовують уповноважені на це інші державні органи. Розслідуючи ті чи інші порушення, органи контролю можуть викликати для давання пояснень посадових осіб, мають право вимагати надання будь-яких документів, при чому посилення на службову таємницю в цьому випадку не беруться до уваги.

Результати діяльності контрольних органів оформлюються у відповідних правових актах (документах). Під час реалізації своєї владної компетенції контрольні органи та їх посадові особи приймають певні рішення, які набувають форми офіційного правового документа. Юридичні підстави для прийняття контрольними органами актів правового характеру передбачені актами, які визначають їх компетенцію. У правовому акті контрольного органу поряд з правоохоронною виявляється і управлінська сутність, яка є формою піднормативного правового регулювання [4]. Акт контрольного органу своїм владним організуючим впливом певним чином втручається у відносини, які вже склалися до нього, змінює їх, перетворює у відповідності з цілями, закладеними в нормах права. Якщо ж при правовій оцінці діяльності підконтрольного об'єкта виявиться неправомірна поведінка — розпочинають діяти правоохоронні засоби.

Аналізуючи властивості та ознаки правових актів контрольних органів, можна їх класифікувати за різними засадами: за органами, які приймають акти, за юридичними властивостями контрольних актів, за їх предметною спрямованістю. За своєю формою правові акти контрольних органів можуть бути найрізноманітнішими. Органи прокуратури заявляють протести, вносять подання, виносять постанови та застереження. Особливе значення мають правові акти, які містять розпорядження конкретизованого та персоніфікованого характеру, підсумкові судження відносно юридичної справи, що розглядається. Причому такий документ може бути прийнятий виключно тою посадовою особою, якій надане таке повноваження. Суттєвим моментом є той факт, щоб на посадову особу була покладена й відповідальність за прийняття контрольно-правового акта. Правові акти контрольних органів мусять відповідати певним вимогам. Серед них законність та обґрунтованість: виявлені факти мусять бути доведеними, мати ознаки відносності, повноти та вірогідності.

Контрольні органи при здійсненні своєї діяльності керуються Конституцією України, нормативно-правовими актами, а також законами України. У професійно-юридичному аспекті контрольну діяльність кваліфікують як різновид правозастосовної діяльності [5]. Специфіка контрольної діяльності як творчої організаційної діяльності вторинного (похідного) характеру дає можливість відокремити її від інших функцій управління не лише в науковому, але й в організаційному плані.

Контрольна діяльність покликана вирішувати широке коло питань: встановлювати фактичне виконання заданого управлінського рішення в організаційній виконавчо-розпорядчій діяльності підконтрольного об'єкта, давати правильну суспільно-політичну та спеціально-юридичну оцінку, приймати ефек-

тивні рішення з удосконалення діяльності підконтрольного об'єкта, домагатися оперативного, найбільш повного і якісного виконання прийнятого рішення. Контрольна діяльність, поєднуючи риси розпорядчого і юрисдикційного способів, може виступати у формі регулятивних та охоронних правовідносин [6].

Контрольна діяльність ґрунтується на таких принципах, як об'єктивність, оперативність, універсальність, гласність, систематичність, ефективність. До контрольної діяльності ставиться ціла низка вимог. По-перше, вона повинна бути законною, тобто контроль має здійснюватися в межах конкретних нормативних приписів. По-друге, — усебічною, тобто охоплювати найбільш важливі питання перевірки, якій мусять підпорядковуватися не лише ті підрозділи, результати діяльності котрих є незадовільними, але й ті, що мають гарні результати. По-третє, — гласною, тобто її результати мусять бути відомими тим, хто контролюється. Нарешті, ця діяльність не може обмежуватися виявленням фактичного стану справ, а повинна супроводжуватися заходами щодо усунення недоліків [7].

Класифікація органів контрольної влади може бути здійснена з точки зору предмета контролю. Так виділяються органи нагляду за законністю в цілому (Генеральна прокуратура України). За методом діяльності розрізняються органи, які здійснюють свої повноваження шляхом судового процесу (наприклад, Конституційний Суд України), і органи, які здійснюють перевірки та розслідування (Уповноважений Верховної Ради України по правах людини).

Конституційний Суд України є одним з ключових органів контрольної влади в Україні. Відповідно до ст. 2 чинного Закону «Про Конституційний Суд України» його завданням є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на усій території України. На це спрямовані рішення Конституційного Суду стосовно неконституційності правових актів вищих органів державної влади [8]. Місією Конституційного Суду є захист Конституції або охорона Конституції [9]. Можна сказати, що Конституційний Суд України здійснює конституційний контроль. За думкою академіка Ю. Грошевого, конституційно-охоронна функція притаманна як Конституційному Суду, так і Генеральній прокуратурі України, а також Уповноваженому Верховної Ради України по правах людини. Специфіка діяльності цих органів, як він вважає, «мусить полягати в тому, що вона має комплексний характер і здійснюється однопрофільними органами, які посідають різні функції в охороні Конституції, але об'єднані загальною цільовою настановою».

Сутність цієї ідеї полягає в тому, що концентрується увага на єдності цілей та завдань різних державних органів у конституційно-охоронній сфері. Однак не варто забувати, що кожний державний орган виконує завдання властивими тільки йому правовими засобами, а в організаційному плані вони є самостійними державними структурами.

Важливе місце в контрольній владі займає фінансовий контроль, основним завданням якого є здійснення контролю за фінансово-господарчою діяльністю, цільовим та ефективним використанням бюджетних грошей та грошей централізованих та децентралізованих фондів, збереженням державного майна, еко-

номним використанням матеріальних та фінансових ресурсів. Серед органів фінансового контролю — Рахункова палата України, Державна контрольно-ревізійна служба України, Державна податкова адміністрація, Національний банк України, Державний комітет зв'язку та інформатизації, Державна податкова служба.

Спеціалізованими органами контрольної влади є такі: Антимонопольний комітет України та Національний комітет України з питань телебачення та радіомовлення.

### Література

1. Гарашук В. Стандарти державного контролю // Право України. — 2002. — № 8. — С. 88.
2. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. — М.: Юр-инком, 1973. — С. 240.
3. Чиркин В. Е. Государствоведение. — М.: Юрист, 1999. — С. 359.
4. Алексеев С. С. Общая теория права. — М.: Юрист, 1981. — С. 20.
5. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. — М.: Юрид. лит., 1974. — С. 10–34.
6. Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. — М.: Юрид. лит., 1987. — С. 35–56.
7. Малиновський В. Я. Державне управління. — К.: Атіка, 2003. — С. 290–320.
8. Закон України «Про Конституційний Суд України» // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 324.
9. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30.

УДК 34.03

О. Г. Осадча

### ПРО ПОНЯТТЯ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Найважливішим інструментом в руках держави, що забезпечує обов'язковість правових норм, є юридична відповідальність. Вона виступає як гарантія виконання правових обов'язків. До недавнього часу проблема юридичної відповідальності розглядалася тільки стосовно матеріальних галузей права, заперечувалася перспективність самої ідеї процесуальної відповідальності.

Проблема полягає в неоднозначності думок з приводу самого існування такого виду юридичної відповідальності, як процесуальна відповідальність, зокрема залишається відкритим питання про виділення процесуальних санкцій, про розмежування процесуальних санкцій з іншими заходами процесуального примушування, визначення підстави процесуальної відповідальності і т. д.

Обґрунтування специфіки процесуальної відповідальності було дано Н. А. Чечиною і П. С. Елькінд в 1973 р. Подальший аналіз особливостей процесуальної відповідальності продовжений в роботах таких вчених, як Г. Н. Ветрова, Д. А. Ліпінський, В. Н. Протасов, І. М. Погребний та ін.

Мета даної статті — виділити ознаки процесуальної відповідальності, визначити поняття процесуальної відповідальності і відмежувати її від інших видів юридичної відповідальності.