

СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «НАГЛЯД» І «КОНТРОЛЬ» У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ УКРАЇНИ

Аналіз контрольної та наглядової діяльності є актуальним з огляду на те, що завдяки цій діяльності можна побудувати більш цілісну та обґрунтовану модель вдосконалення і розвитку системи державного управління в Україні. Поза налагодженням ефективної діяльності контрольних та наглядових органів неможливо виконувати цілий ряд фундаментальних завдань держави в частині забезпечення прав і свобод людини і громадянина, гарантування статусу людини як найвищої соціальної цінності, законні інтереси і потреби якої визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ст. 3 Конституції України) [1].

Як зазначає О. Лукаш, саме через вдосконалення контрольної та наглядової діяльності і зміцнення гарантії законності в Україні можна проторувати надійний шлях до практичного втілення встановлених Конституцією України цілей державного і суспільного розвитку [13].

Контрольно-наглядову діяльність можна характеризувати або з управлінської, або з юридичної точок зору. У першому випадку йдеться про функцію управління, стадію управлінського циклу, реалізацію принципу «зворотного зв'язку» в управлінні. У другому — про засіб забезпечення законності в реалізації виконавчої влади

Нагляд і контроль — способи забезпечення законності та дисципліни в державі та суспільстві. Ю. П. Битяк виділяє такі способи забезпечення законності та дисципліни: контроль; нагляд, звернення громадян [3]. С. В. Ківалов, В. Б. Авер'янов, В. К. Гуревський. Х. П. Ярмак і ін. визначили класифікацію такого змісту: контроль; адміністративний нагляд, звернення громадян до державних органів із заявами, пропозиціями, скаргами із питань забезпечення законності [2]. В. В. Краснов вважає, що можна виокремити такі спеціальні юридичні засоби і способи забезпечення законності: правові гарантії, контроль, нагляд, примус, оскарження, заохочення, відповідальність [11].

За визначенням Г. М. Бистрик, контрольна-наглядова діяльність — це одна з основних форм правової діяльності держави, яка здійснюється державою шляхом видання контрольних-правових актів або рішень, що приймаються відповідними органами державної влади у межах передбачених конституцією і законами повноважень, і має на меті забезпечення перевірки відповідності дій суб'єктів та об'єктів правового регулювання чинному законодавству, сприяння режиму законності і правопорядку [5].

Слід наголосити на відмінності понять «контроль в державному управлінні», «нагляд у державному управлінні» від понять «державний контроль», «державний нагляд», де перше -- ширше за змістом, оскільки його суб'єктами є усі органи управління, як державні, так і недержавні (громадські об'єднання, окремі

громадяни). Натомість, суб'єктами державного контролю є лише державні органи.

Ефективність державного управління, його здатність до модернізації значною мірою залежить від рівня комунікації між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства. Важлива роль при цьому відводиться громадському контролю та нагляду, які у цивілізованому суспільстві є невід'ємним елементом системи державно-владних, громадських, гуманітарних та інших відносин.

Проблема громадського контролю є надзвичайно актуальною для України, адже на сьогодні влада, фактично вільна від нього, є безвідповідальною та не забезпечує повною мірою дотримання норм закону. На думку О. Г. Пухкал, причини слабкого розвитку громадського контролю полягають, по-перше, у відсутності механізмів прозорості в діяльності влади; по-друге, фактичній відсутності соціальної бази інституту громадського контролю — середнього класу; по-третє, елементарним браком знань про сутність, форми, методи, інструменти та особливості застосування громадського контролю [20]. Таким чином, формування та функціонування ефективної держави, про що говорять представники всіх політичних сил країни — як провладних, так і опозиційних, — об'єктивно вимагає встановлення громадського контролю, що дозволить владі компетентно виконувати свої обов'язки та враховувати інтереси громадян.

На сьогоднішній день одним із недоліків чинного українського законодавства є отожднення контролю та нагляду, відсутність чіткого понятійного апарату. Визначеність у цих питаннях не лише показник достатньої правової культури юридичної думки в державі, але й можливість вирішення суто практичних проблем: спрощення роботи з нормативною базою, зменшення помилок і зловживань у діяльності органів державної влади та ін.

Як правило, у науковій літературі поняття «контроль» розглядається в широкому і вузькому аспектах. У першому випадку — як сукупність політичних, економічних та ідеологічних процесів і методів, яким належить забезпечити стабільність суспільства та державного ладу, дотримання соціального порядку, вплив на масову та індивідуальну свідомість, тобто соціальний контроль. У вузькому — як перевірка підконтрольних об'єктів. Залежно від того, на якому рівні та стосовно чого він розглядається, контроль може бути охарактеризований як гарантія, спосіб забезпечення дисципліни та законності, принцип, вид діяльності, управлінська функція, умова ефективної діяльності тощо [8].

Під контролем у державному управлінні науковці, як правило, розуміють: одну з найважливіших функцій, яка дає змогу порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед нею; виявити недоліки та помилки в роботі та попередити їх; оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним [9]. Контроль у державному управлінні — здійснювана усіма органами державної влади та їх посадовими (службовими) особами діяльність із перевірки дотримання законності та дисципліни в державі, суб'єкти якої можуть втручатися в господарську діяльність підконтрольного об'єкта [21].

Існує достатня кількість визначень поняття «контроль в державному управлінні» у науковій літературі. Наприклад, Ю. В. Гаруст розуміє під таким «спостереження, перевірку чи нагляд за функціонуванням відповідного об'єкта з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому» [7]. О. П. Полінець визначає контроль в державному управлінні, як сукупність дій, які контролюючі суб'єкти здійснюють стосовно підконтрольних об'єктів для досягнення цілей контролю з метою запобігання стагнації та руйнування системи державного управління під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників [16]. На думку Д. В. Лученко, «контроль у сфері державного управління є одним з видів адміністративно-правової діяльності. У широкому розумінні слова він виступає формою адміністративно-правової діяльності уповноважених суб'єктів, яка здійснюється в межах їх компетенції, регламентується нормами адміністративного процесу й виражається у вчиненні юридичних дій щодо спостереження, перевірки відповідності виконання й дотримання підконтрольними суб'єктами правових розпоряджень, припинення правопорушень конкретними організаційно-правовими засобами» [14]. За визначенням О. М. Музичука, контроль у державному управлінні — функція держави та усіх без винятку суб'єктів управління, що реалізується ними під час перевірки дотримання (виконання) об'єктами контролю встановлених вимог (правил, норм), сукупність заходів із виявлення, запобігання та припинення дій (бездіяльності), що суперечать таким вимогам, під час яких суб'єкт контролю наділений правом втручання у професійну (господарську, виробничу) діяльність підконтрольного об'єкта шляхом його підміни, заміни або тимчасового відсторонення від виконання службових обов'язків, відміни або припинення дії його рішення, притягнення останнього до відповідальності» [15].

Як справедливо відзначається в літературі, на сьогоднішньому етапі розвитку вітчизняного адміністративного законодавства саме неконфліктні провадження характеризуються найменшою мірою нормативної урегульованості. Однаково це твердження стосується і контрольних проваджень. Виняток становлять контрольні провадження, які мають у своїй основі ознаки суперечки про право. В такому аспекті варто погодитись із думкою В. М. Гаращука про те, що контрольні провадження не слід розглядати лише як сукупність дій по встановленню порушень на об'єкті контролю та застосуванню до них юридичних санкцій. Суттєву їх частину становлять допоміжні заходи організаційного характеру [6].

Правова регламентація контрольних процедур повинна бути однією з гарантій унеможливлення використання контрольних повноважень для зведення особистих рахунків, задоволення корпоративних інтересів за допомогою посадових осіб та службовців контролюючих органів. Ретельна регламентація процедур контролю має не менш істотне значення, ніж будь-які інші управлінські процедури, хоча вони і вимагають більшої оперативності, визначення доцільності та свободи вибору керівників. Контролюючу сторону визначені процедури дисциплінують, підвищують організованість і дієвість її роботи. Для сторони, яку контролюють, правове забезпечення цих процедур позбавляє

від свавілля в діях контролюючих, до того ж дозволяє уникнути дестабілізуючого фактора контролю у їх поточній роботі, бо вони вже морально підготувалися до процедур, урегульованість яких за допомогою норм права дозволяє уникнути непередбачуваних дій контролюючих, котрі можливі за відсутності існування відповідних правових норм.

Помилковим, на нашу думку, є синонімічне вживання понять «контроль» і «нагляд», що спостерігається, зокрема, у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Оскільки в даному законодавчому акті (ст. 1) при викладенні сутності поняття «державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності» [19] йдеться лише про виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства, а не про припинення протиправної діяльності чи про притягнення винних до відповідальності, відміну акта управління та ін., ми маємо всі підстави розуміти його саме як нагляд, а не контроль. Крім того, характер прав органів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, які визначені у ст. 8 цього ж Закону, належить до наглядових повноважень, і лише право «накладати штрафні санкції» є контрольним.

Подібні законодавчі помилки, які суперечать науковій думці про сутність контролю та нагляду, характерні й для інших законодавчих актів. Так, всупереч назві законодавчого акта — Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» — законодавець визначає адміністративний нагляд як систему тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюються органами внутрішніх справ (ст. 1) [17].

Контрольні дії таких органів, як пожежна інспекція, санітарна служба, та деяких інших законодавець називає наглядом, що закріплено в назвах цих органів: органи пожежного нагляду, органи санітарно-епідеміологічного нагляду тощо, хоча вони мають усі ознаки контролюючих органів, оскільки наділені правом втручання у професійну діяльність підконтрольного об'єкта, притягнення правопорушників до юридичної відповідальності.

Слід вказати на позитивні зрушення у законотворчості, які відбуваються з урахуванням наукового доробку з проблем розмежування понять «нагляд» і «контроль» у сфері державного управління. Досить вдалим слід визнати Закон України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» [18], в якому чітко розмежовані повноваження органів ринкового нагляду (ст. 11) та повноваження митних органів щодо здійснення контролю продукції (ст. 13).

В юридичній літературі пропонуються різні класифікації контролю (наприклад, за формою здійснення, сферою діяльності, предметною ознакою тощо), проаналізувавши та узагальнивши які, С. Г. Братель класифікує контроль таким чином:

залежно від призначення контролю виділяється загальний (всесторонньо охоплює діяльність суб'єкта, що контролюється) і спеціалізований (контроль окремого напрямку роботи);

залежно від суб'єкта виділяється державний (здійснюється органами державного управління) та недержавний контроль (здійснюється недержавними структурами);

за сферою діяльності, яка підлягає контролю, контроль поділяється на внутрішньовідомчий (контроль у межах одного відомства), міжвідомчий (застосовується стосовно об'єктів, які організаційно підпорядковані органам виконавчої влади) і позавідомчий (застосовується стосовно об'єктів, які організаційно не підпорядковані органам виконавчої влади);

залежно від мети та часу, в який здійснюється контроль, розрізняються попередній (спрямований на прогнозування проблем і запобігання їм у майбутньому), поточний (призначений для підтримки установленної схеми взаємодії суб'єктів) та підсумковий контроль (який застосовується для покращення роботи всієї системи);

залежно від частоти проведення та передбачуваності контроль може бути систематичним, тобто таким, що здійснюється періодично, та одиничним (позаплановим), який здійснюється в разі необхідності;

за предметною ознакою виділяються такі види контролю: фінансовий, експортний, антидемпінговий тощо;

за формами здійснення розрізняють такі види контролю: аналіз, аудит, моніторинг, нагляд, облік, оцінка, перевірка, ревізія, спостереження.

О. Ф. Андрійко пропонує свою класифікацію видів державного контролю за: суб'єктами, які здійснюють контроль; характером контролю; обсягом контрольних повноважень суб'єкта; сферами контролю; характером відносин суб'єкта контролю з підконтрольним суб'єктом тощо

Слід зазначити, що науковцями виділено критерії розмежування нагляду та контролю. О. Ф. Андрійко наголошує на тому, що «нагляд є похідним від контролю... нагляд слід розглядати як окремий вид контролю, певну його форму» [4]. Подібну точку зору поділяє В. Ключков, зазначаючи, що «за своєю юридичною природою державний нагляд є видом державного контролю із забезпечення законності, дотримання спеціальних норм, виконання загальнообов'язкових правил, що містяться у законах і підзаконних актах [10].

М. Черкес та С. Васильєв наголошують на тому, що «контроль припускає, що контролюючий орган може відмінити акти підконтрольного органу, нагляд же пов'язується із можливістю наглядового органу лише звертати увагу піднаглядного в оперативну діяльність підконтрольних органів, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміни чи скасування актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів»; нагляд — як «виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків і притягнення винних до відповідальності, без права втручатися в оперативну й господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміни чи скасування актів управління» [22].

На думку О. М. Музичука, будь-яка особа, державний орган чи громадська організація може здійснювати нагляд у широкому його розумінні як спостереження (перевірку), у той час як контрольні повноваження є прерогативою лише

деяких з них. Науковець розрізняє два види нагляду: загальний, який є окремою формою, методом або стадією і який здійснюється будь-яким суб'єктом державного управління; спеціальний — який здійснюють лише органи прокуратури [15]. Однак, на думку В. М. Гаращука, В. В. Краснова, нагляд у державному управлінні не слід ототожнювати з іншими близькими за формами та цілями видами діяльності, зокрема, прокурорським наглядом [6, 12]. Як зазначає Х. П. Ярмакі, нагляд як функція практично є двома його видами, один з яких став самостійним видом державної діяльності (прокурорський нагляд), а другий (адміністративний нагляд) організаційно входить до системи державного управління, маючи статус спеціальної діяльності, що співвідноситься з управлінням як специфічна частина і ціле [23].

Таким чином, контрольна і наглядова форми юридичної діяльності надають необхідний динамізм та результативність різнобічним перетворенням, що відбуваються в країні, стають одним із вирішальних чинників поглиблення реального демократизму, побудови правової держави та становлення громадянського суспільства. Однак недоліки та упущення в роботі органів контролю і нагляду, відсутність координуючого центру та системних розробок з надання методичної допомоги контролюючим органам, їх слабке кадрове забезпечення, нечіткість у визначенні правового статусу, у розмежуванні сфер діяльності, обсягу повноважень і функцій суб'єктів контролю та нагляду — все це, безумовно, чинить негативний вплив на ефективність державного управління, значною мірою гальмує проведення реформ, негативно позначається на забезпеченні режиму законності, зміцненні дисципліни і правопорядку в масштабах всієї держави.

Література

1. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. — О. : Юрид. л-ра, 2003. — 896 с.
3. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дяченко [та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.
4. Андрійко О. Ф. Державний контроль: нові погляди на його сутність і призначення // Державний контроль у сфері виконавчої влади: наукова доповідь / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Юрнаукацентр, 2000. — С. 10–13.
5. Бистрик Г. М. Контрольно-наглядова діяльність як форма правової діяльності органів державної влади // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук пр. / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 2009. — С. 115–123.
6. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / В. М. Гаращук ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2003. — 412 арк.
7. Гаруст Ю. В. Правове забезпечення контрольної діяльності органів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ю. В. Гаруст ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2007. — 184 арк.
8. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / за ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Юрид. думка, 2010. — С. 238.
9. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. — К. : Знання-Прес, 2003. — 343 с.
10. Ключков В. Система органів державного нагляду та контролю // Право України. — 2010. — № 2. — С. 204–207.

11. Краснов В. В. Концептуальні засади нагляду в державному управлінні // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / ОНЮА. — 2007. — Вип. 35. — С. 124–128.
12. Краснов В. В. Проблеми організаційно-правового забезпечення нагляду в державному управлінні // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / ОНЮА. — 2007. — Вип. 32. — С. 214–220.
13. Лукаш О. Л. Принцип законності та його значення для конституційного розвитку України // Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні : матеріали VIII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Острог, 26–27 квіт. 2007 р.). — Острог, 2007. — С. 25–27.
14. Лученко Д. В. Місце контролю в системі адміністративно-правових форм діяльності // Проблеми законності. — 2006. — Вип. 82. — С. 97–103.
15. Музичук О. М. Поняття та особливості контролю і державного управління // Наше право. — 2011. — № 2, ч. 1. — С. 46–51.
16. Полінець О. П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-організаційні питання : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / О. П. Полінець ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К., 2003. — 20 с.
17. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 1 груд. 1994 р. № 264/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 52. — Ст. 455.
18. Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції : Закон України від 2 груд. 2010 р. № 2735-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 21. — Ст. 144.
19. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квіт. 2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389.
20. Пухгал О. Г. Громадський контроль як важливий чинник демократизації та ефективності державного управління // Інвестиції: практика та досвід. — 2010. — № 14. — С. 56–58.
21. Ромасько В. О. Правове забезпечення державного контролю в сфері будівництва // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. — 2009. — Вип. 45. — С. 159–166.
22. Черкес М. Про Конституційний Суд УРСР / М. Черкес, С. Васильєв // Радянське право. — 1991. — № 4. — С. 3–8.
23. Ярмак Х. П. Адміністративний нагляд як функція державного управління // Південноукраїнський правничий часопис. — 2006. — № 2. — С. 124–126.

Анотація

Маслова Я. І. Співвідношення понять «контроль» і «нагляд» у державному управлінні України. — Стаття.

Вказано на актуальність дослідження контрольної та наглядової діяльності в контексті вдосконалення і розвитку системи державного управління в Україні. Проаналізовано напрацювання науковців-адміністративістів з означеної проблематики. Наголошено на необхідності розмежування понять «контроль» та «нагляд» як на науково-теоретичному, так і на законодавчому рівнях.

Ключові слова: державне управління, форми управлінської діяльності, повноваження органів державного управління, контроль, нагляд.

Аннотация

Маслова Я. И. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» в государственном управлении Украины. — Статья.

Указано на актуальность исследования контрольной и надзорной деятельности в контексте совершенствования и развития системы государственного управления в Украине. Проанализированы наработки ученых-административистов по обозначенной проблематике. Отмечена необходимость разграничения понятий «контроль» и «надзор» как на научно-теоретическом, так и на законодательном уровне.

Ключевые слова: государственное управление, формы управленческой деятельности, полномочия органов государственного управления, контроль, надзор.

Summary

Maslova Y. I. Relationship between the concepts of «control» and «oversight» in the government of Ukraine. — Article.

Indicated on the relevance of the study and control of supervisory activities in the context of improvement and development of public administration in Ukraine. Analyzed the literary sources of formulated problems. The necessity distinction between «control» and «supervision» as a scientific theory, and at the legislative level.

Keywords: public administration, a form of management, the powers of government, control, supervision

УДК 347.73:336.22 (477)

Д. А. Коваль

ВИЗНАЧЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Світовий досвід і практика господарювання показують, що для забезпечення своєчасного й повного надходження платежів постає потреба у створенні налагодженого механізму фінансово-податкового контролю. Необхідно зазначити, що спеціально створені органи державної податкової служби України заслуговують на особливу увагу у зв'язку із здійсненням ними контролю за виконанням суб'єктами підприємницької діяльності податкового законодавства. Саме на ці органи покладені завдання зі здійснення контролю за своєчасністю та повнотою надходжень до бюджетів і державних цільових фондів податків, зборів, внесків, платежів та відрахувань, у зв'язку з чим органи ДПС України наділені юрисдикційними повноваженнями для здійснення поставлених перед ними завдань.

Важливим джерелом наукової інформації для проведення дослідження стали праці вчених, серед яких можна виділити роботи таких науковців: Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, С. В. Пархоменко-Цироцяниц, П. Ю. Буряк, Н. Маринів, Д. В. Реви, А. П. Чередниченко, О. В. Гаврилук, О. О. Савченко, Ю. І. Руснак, Ю. В. Гаруст, О. О. Яковенко та ін.

Незважаючи на наявність численних наукових досліджень, Україна на сьогодні не має цілісної низки повноважень органів ДПСУ, яка б відображала реальне становище контрольної діяльності у сфері оподаткування.

Метою статті є вивчення та розкриття повноважень органів державної податкової служби України, визначення їх прав Податковим кодексом України.

Визначення системи органів податкового контролю органічно впливає із самого поняття податкового контролю. Під податковим контролем розуміють функцію державного управління, що покликана забезпечити спеціальними методами дотримання чинного законодавства учасниками податкових правовідносин з метою наповнення коштами бюджетів усіх рівнів та державних цільових фондів [3, 338]. Отже, до системи органів податкового контролю відно-