

КОНТРОЛЬНА ПРАВОЗАСТОСОВНА ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ УКРАЇНА: ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ

Мельничук С. М.

Стаття присвячена контрольній правозастосовній формі реалізації функцій сучасної держави Україна. Розглянуто й узагальнено думки, висловлені в літературі щодо контролюальної, контролюно-наглядової діяльності. Проаналізовано чинні джерела права щодо використання термінів, пов'язаних із таким видом діяльності. Виокремлено основні ознаки контролюальної правозастосовної форми реалізації функцій сучасної держави Україна. На підставі виявленої природи сформульовано визначення поняття.

Ключові слова: сучасна держава, функції сучасної держави, правова форма, контролюна діяльність, правозастосовна діяльність, контролюна правозастосовна форма реалізації функцій сучасної держави Україна, органи держави.

Статья посвящена контрольной правоприменительной форме реализации функций современного государства Украины. Рассмотрены и обобщены мнения, высказанные в литературе относительно контрольной, контролльно-надзорной деятельности. Проанализированы действующие источники права по использованию терминов, связанных с таким видом деятельности. Выделены основные признаки контрольной правоприменительной формы реализации функций современного государства Украины. На основании выявленной природы сформулировано определение понятия.

Ключевые слова: современное государство, функции современного государства, правовая форма, контрольная деятельность, правоприменительная деятельность, контролльная правоприменительная форма реализации функций современного государства Украины, органы государства.

The article is devoted to the control of the law-enforcement form of the implementation of the functions of the modern state of Ukraine. Considered and generalized positions expressed in the literature on control, control and supervision activities. It was revealed that positions formed in the previous period require significant modifications in connection with active state-building processes and external humanitarian factors. The current sources of Ukrainian law concerning the use of terms related to this type of activity are analyzed. It is revealed that the legislator fixes the control powers of the subjects for realization of their legal activity on the realization of the functions of the modern state. Ukraine uses terms of control (supervision), supervision (control), audit, monitoring as one-way. Therefore, it does not distinguish between these concepts in the sphere of implementation by the authorized subjects of control, control and supervision activities. This means that the control activity of state authorities, depending on the purpose of its implementation, mediates various actions, means and methods aimed at ensuring the proper realization of the functions of the modern state of Ukraine. The entities of such activity are public authorities. As for public control within the control activity, in the context of the implementation of the functions of the modern state, Ukraine does not use such kind of control. The main features of the control law-enforcement form of realization of the functions of the modern state of Ukraine, which give an idea of its legal nature, are singled out. On the basis of the revealed signs, the definition of the concept of a control law-enforcement form

of the implementation of the functions of the modern state of Ukraine as the activity of the entities authorized to supervise and ensure the compliance of the activities of the subjects to the laws, and the fixation of their results in the individual legal acts concerning the functions of the modern state of Ukraine is formulated.

Key words: modern state, functions of the modern state, legal form, control activity, law enforcement activity, control law enforcement form of the functions of the modern state of Ukraine, state bodies.

Постановка проблеми та її актуальність. Сучасному періоду розвитку держави властиві суттєві зміни, зумовлені низкою факторів внутрішнього та зовнішнього характеру. Під впливом таких факторів змінюються змістовні та формальні властивості, притаманні державно-правовим явищам, у т. ч. сучасній державі, її завданням, функціям. Реформування різних суспільних сфер, децентралізація владних повноважень на місцевий рівень впливає на функціональне призначення низки органів держави, правова діяльність яких узaleжнена від моделі сучасної держави Україна, зафікованої в Конституції України. Піддаються зміні й правові форми реалізації функцій сучасної держави Україна, серед яких контролюна правозастосовна. Нині контролюна правозастосовна форма набуває інших, відмінних ознак, що пов'язано насамперед з утвердженням розуміння сучасної держави Україна як держави сервісного характеру, гаранта прав, законних інтересів людини та громадянина. Все це актуалізує дослідження контролльної правозастосовної форми реалізації функцій сучасної держави Україна, незважаючи на увагу до контролюної, контролюно-наглядової діяльності з боку дослідників.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Юридична література включає низку праць, пов'язаних із контролюною, контролюно-наглядовою діяльністю, яку досліджували з різних галузевих позицій. Деякі теоретичні аспекти (сутність, зміст, принципи, призначення) розглядали через діяльність прокуратури, міліції, державної фіскальної служби тощо й висловлювали думки щодо можливості виокремлення її в самостійну гілку влади. Сформовані в попередній період позиції потребують значної модифікації у зв'язку з активними державотворчими процесами та зовнішніми гуманітарними факторами.

Метою статті є виявлення природи контролюної правозастосовної форми реалізації функцій сучасної держави Україна та формулювання визначення її поняття.

Виклад основного матеріалу. У юридичній літературі містяться різні висловлювання щодо розуміння контролюної, контролюно-наглядової діяльності органів державної влади, такої форми діяльності держави,

Мельничук С. М., 2018

Проблеми становлення правової демократичної держави

в межах якого позиція авторів є неоднозначною. Деякі з них розмежовують нагляд і контроль, інші не надають цьому принципового значення.

Наприклад, вважають, що сутність контролю полягає у перевірці відповідності результатів заданим параметрам, його цілям, а також у тому, що уповноважені органи й особи з'ясовують, чи відповідає діяльність підконтрольних об'єктів нормативним приписам і нормативним правовим актам, поставленим перед ними завданням, і безпосередньо вживають заходів щодо усунення «відхилень» і притягнення винних до відповідальності. Сутність нагляду вбачають у забезпечені законності та правопорядку шляхом виявлення й усунення допущених порушень закону, а також у їх попередженні. Зміст нагляду складає заснована на законі діяльність спеціально уповноважених суб'єктів, яка спрямовується на попередження, виявлення і припинення порушень закону з метою забезпечення верховенства закону, забезпечення конституційних прав і свобод громадян і охоронюваних законом інтересів суспільства і держави. Нагляд, на відміну від контролю, не містить адміністративних функцій [1, с. 31-42].

Аналіз чинних джерел права України з цього питання свідчить, що законодавець не розмежовує ці поняття в сфері здійснення уповноваженими суб'єктами контрольної, контрольно-наглядової діяльності, а, навпаки, фіксуючи контрольні повноваження суб'єктів для здійснення ними правової діяльності з реалізації функцій сучасної держави Україна, використовує терміни контроль (нагляд), нагляд (контроль), аудит, моніторинг як однопорядкові.

Наприклад, Порядок здійснення державного нагляду за користуванням радіочастотним ресурсом України в смугах радіочастот загального користування визначає процедуру здійснення державного нагляду за користуванням радіочастотним ресурсом України (п. 1.1). Основними завданнями державного нагляду є запобігання, виявлення й усунення порушень законодавства (п. 2.1). За п. 2.2, державний нагляд включає: контроль за наявністю передбачених законом ліцензій <...>; контроль за додержанням <...>; перевірку дотримання вимог законодавства <...>; 2.3. під час здійснення державного нагляду за зверненням Департаменту державного нагляду (за потреби) у визначені строки проведення перевірки здійснює радіочастотний моніторинг і надає його результати, які використовуються уповноваженими посадовими особами [2]. Цей нормативний акт чітко вказує, яким чином відбувається реалізація наглядових повноважень і в який спосіб.

Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначає державний нагляд (контроль) як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, іх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколошнього природного середовища; заходами державного нагляду (контролю) є планові та позапланові заходи, які

здійснюються у формі перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та в інших формах, визначених законом. Невиконання приписів, розпоряджень та інших розпорядчих документів органу державного нагляду (контролю) тягає за собою застосування штрафних санкцій до суб'єкта господарювання згідно із законом [3].

Указ Президента «Про повноваження та гарантії здійснення постійного контролю за діяльністю Служби безпеки України» до основних завдань Уповноваженого з питань контролю належить постійний контроль за додержанням конституційних прав громадян і законодавства в оперативно-розшуковій діяльності, діяльності у сфері охорони державної таємниці органів і підрозділів Служби безпеки України, а також контроль за відповідністю Конституції і законам України виданих Службою безпеки України положень, наказів, розпоряджень, інструкцій, вказівок [4]. У преамбулі Закону України «Про аудиторську діяльність» зазначено, що аудит «спрямований на створення системи незалежного фінансового контролю». Аудиторські перевірки здійснюються за адміністративно-правовими приписами держави [5].

У Стандартах міжнародної професійної організації вищих органів фінансового контролю країн – членів Організації Об'єднаних Націй під аудитом розуміється аналіз діяльності та дій органу для отримання впевненості, що вони виконуються відповідно до цілей, бюджету, правил і стандартів. Мета цього аналізу – виявлення на регулярній основі відхилень, які можуть вимагати коригувальних дій [6].

З огляду на зазначене контрольна діяльність органів державної влади залежно від мети її здійснення опосередковує різні дії, засоби і способи, спрямовані на забезпечення належної реалізації функцій сучасної держави Україна. «Її особливість випливає з особливостей повноважень і форм діяльності органів, уповноважених на здійснення функцій контролю і нагляду. Основне призначення цієї форми правозастосованої діяльності полягає в запобіганні можливих правопорушень, визначити заходи щодо усунення умов, які сприяють правопорушенням у майбутньому, а у разі виявлення неправомірної поведінки привести в дію відповідні правоохоронні засоби» [7, с. 6].

У юридичній літературі щодо контрольної, контрольно-наглядової діяльності висловлюються різні позиції з акцентуванням на тих чи інших її аспектах.

Так, Г. Бистрик вважає, що контрольно-наглядова діяльність є однією з основних правових форм діяльності держави, яка здійснюється державою шляхом видання контрольно-правових актів або рішень, що приймаються відповідними органами державної влади у межах передбачених Конституцією та законами України повноважень, і має на меті забезпечення перевірки відповідності дій суб'єктів та об'єктів правового регулювання чинному законодавству, сприяння утвердженняму режиму законності і правопорядку [8, с. 119].

На думку О. Бондар, контрольно-наглядова діяльність, спрямована на забезпечення законності та правопорядку в різних сферах суспільного життя, є однорідною діяльністю уповноважених державних органів зі своєчасного виявлення проблем, створення умов для їх вирішення й усунення конфліктів між владними і підлеглими структурами, що здійснюється за допомогою спеціальних правових засобів. Автор виокремлює спеціальні

ознаки контрольно-наглядової діяльності, до яких відносить такі: 1) державно-владний характер; 2) цілеспрямований характер; 3) організуючий характер, що забезпечується правовими засобами; 4) зміст складають окрім дії уповноважених суб'єктів для здійснення контролю і нагляду за підлеглими структурами; 5) пронизує правовим впливом усі сфери суспільного життя, які підлягають правовому регулюванню, забезпечуючи його ефективність [9, с. 253-254]. З цього приводу слід зазначити, що вказані ознаки недостатньо виявляють правову природу контрольно-наглядової діяльності, оскільки зміст будь-якої діяльності складають певні процедури з визначеного послідовністю, тим самим утворюють процес здійснення діяльності, в якому досягається результат, що фіксується й об'єктивується в актах-документах.

У літературі висловлюються думки про безпосередню і кінцеву мету контрольно-наглядової діяльності. Безпосередньою метою контрольно-наглядової функції вважається попередження та припинення порушень встановлених нормами права правил поведінки суб'єктів суспільних відносин, а також вимог щодо дотримання стандартів. Кінцева її мета – досягнення стану максимальної ефективності правового регулювання поведінки учасників суспільних відносин і стандартів, що так само покликане захистити громадян, організації, суспільство і державу від всіляких негативних наслідків протиправної діяльності, гарантувати їх безпеку, права, свободи та законні інтереси суб'єктів суспільних відносин [10, с. 37].

О. Скаун характеризує контрольно-наглядову діяльність як правову форму діяльності органів держави, що виражається у здійсненні юридичних дій у справі спостереження і перевірки відповідності виконання і додержання підконтрольними суб'єктами правових розпоряджень і припинення правопорушень певними організаційно-правовими засобами. Виокремлює суб'єктів цієї діяльності, з-поміж яких: Президент, Кабінет Міністрів, Конституційний Суд, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, прокуратура, Рахункова палата законодавчого органу, аудиторські структури Національного банку України, податкова адміністрація та інші, однак вона провадиться як у різному обсязі, так і в різних питаннях і сферах правового регулювання [11]. Зважаючи на вказане, контрольно-наглядову діяльність здійснюють тільки уповноважені органи держави, контрольні повноваження яких не є профілюючими.

Деякі автори поділяють суб'єктів контрольно-наглядової діяльності на дві групи й до першої відносять органи державної влади, для яких контрольна функція є пріоритетною і визначальною для їх діяльності, зокрема це органи конституційного контролю, спеціальні органи парламентського контролю, окрім правоохранінні органи. Другу групу представляють органи державної влади, які можуть здійснювати контрольні повноваження або реалізовувати контрольну функцію в процесі своєї основної діяльності [8, с. 121].

О. Лукаш зазначає, що саме через вдосконалення контрольно-наглядової діяльності держави і зміщення гарантій законності в Україні можна проторувати надійний шлях до практичного втілення встановлених Конституцією України цілей державного і суспільного розвитку [12, с. 25-27].

Контрольна діяльність дозволяє максимально наблизити формальне право до реального права, чи точніше, до внутрішньої логіки генези і розвитку об'єктивних суспільних відносин [8, с. 118].

Отже, аналіз позицій, висловлених у юридичній літературі, свідчить про неоднотипне розуміння контрольної діяльності дослідниками. І це зрозуміло, адже така діяльність розглядається з різних позицій у різний період розвитку держави та містить відмінні висновки залежно від мети та завдань дослідження, моделі держави тощо. Деякі висновки сформовані в світлі централізації, характерної для певного періоду, й відображають тогочасне розуміння контрольно-наглядової діяльності. Але нині вони не співмірні з моделлю (політико-юридичним ідеалом) сучасної держави Україна, її метою на шляху побудови демократичної, правової, соціальної держави.

Контрольна діяльність забезпечує реалізацію функцій сучасної держави Україна за допомогою різних засобів і способів, які повинні відповісти стандартам і практикам Європейського Союзу, а це вимагає наявності прозорих та ефективних методик проведення контролю. Як зазначено в Лімській декларації керівних принципів контролю, контроль – не самоціль, а невіддільна частина системи регулювання, метою якої є віднайдення відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів законності, ефективності й економії витрачання матеріальних ресурсів на більш ранній стадії, щоб мати можливість вжити корегувальних заходів, в окремих випадках – залучити винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяний збиток або здійснити заходи щодо запобігання або скорочення таких порушень у майбутньому [13].

Така діяльність залежить від завдань, функцій сучасної держави, конкретизованих у повноваженнях суб'єктів. Суб'єктами здійснення такої діяльності є органи державної влади. Деякі автори вказують на важливість існування громадського контролю в межах контрольної діяльності. Такі висловлювання заслуговують на увагу, втім у контексті реалізації функцій сучасної держави Україна вказаний вид контролю не використовується.

Адже «завдання та функції сучасної держави Україна зумовлюють зміст та обсяг повноважень суб'єктів (органів держави, її підприємств, установ), діяльність яких спрямована на їх розв'язання та реалізацію; реалізація функцій сучасної держави Україна здійснюється уповноваженими нею суб'єктами (органами держави, її підприємствами, установами) через надання їм відповідних повноважень та у визначеній державою формі; правова форма реалізації функцій сучасної держави Україна є способом їх здійснення уповноваженими на правову діяльність суб'єктами (органами держави, її підприємствами, установами)» [14].

Висновки. Таким чином, контрольна діяльність суб'єктів (органів держави, її підприємств, установ) і є контрольною правозастосовною формою реалізації функцій сучасної держави Україна, правова природа якої виявляється в таких ознаках: а) вона є комплексною, опосередкованою завданнями, функціями сучасної держави Україна діяльністю уповноважених на неї органів держави, її підприємств, установ; б) виступає правовим, демократичним способом реалізації функцій сучасної держави Україна; в) може набувати рис нагля-

Проблеми становлення правової демократичної держави

ду, аудиту чи контролю, які відображають відповідність контрольної правозастосовної форми демократичним принципам і стандартам; г) має інформаційно-аналітичний, рекомендаційний характер, що забезпечує повною, всебічно, оперативною, прогностичною інформацією процес реалізації функцій сучасної держави Україна; г') є позитивним засобом зміни параметрів функціонування сучасної держави Україна загалом. Тож під контрольною правозастосовною формою реалізації функцій сучасної держави Україна слід розуміти діяльність суб'єктів, уповноважених на спостереження та забезпечення відповідності діяльності владних суб'єктів законам і фіксацію їх результатів в індивідуально-правових актах щодо функцій сучасної держави Україна.

Література

1. Беляев В.П. Сущность контроля и надзора, их сходство и различия. Государство и право. 2006. № 7. С. 3-4.
2. Про затвердження Порядку здійснення державного нагляду за користуванням радіочастотним ресурсом України <...> НКРЗІ; Рішення, Порядок, План <...> від 27 грудня 2012 р. № 684. Офіційний вісник України. 2013. № 14. С. 183. Ст. 516.
3. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05 квітня 2007 р. № 877-В. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29. С. 389.
4. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27. С. 382.
5. Про аудиторську діяльність: Закон України від 22 квітня 1993 р. № 3125. Відомості Верховної Ради. № 23. 1993. Ст. 243.
6. Голосарій термінів Керівних принципів фінансового аудиту. URL: [http://www.issai.org/media\(800,1033\)/ISSAI_1003_E_Endorsement_.pdf](http://www.issai.org/media(800,1033)/ISSAI_1003_E_Endorsement_.pdf)
7. Дума В.В. Правозастосовча діяльність та форми її здійснення: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.00. К., 2010. 20 с.
8. Бистрик Г.М. Контрольно-наглядова діяльність як форма правової діяльності органів державної влади. Держава і право. 2009. Вип. 46. С. 115-123.
9. Бондар О.Г. Поняття контрольно-наглядової діяльності як основа дослідження контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві. Часопис Київського університету права. 2014. № 1. С. 251-255.
10. Адьєв А.А. Контрольно-надзорная функция современного Российского государства: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Казань, 2007. 204 с.
11. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Київ: Правова єдність: Алерта, 2014. 524 с.
12. 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 Всеукраїнської наук. практичної конференції (26-27 квітня, 2007 р.). Острог, 2007. С. 25-27.
13. Лімська декларація керівних принципів контролю Перу; Декларація, Міжнародний документ від 01 січня 1977 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/604_001.pdf
14. Мельничук С.М. Правові форми реалізації функцій сучасної держави Україна: загальнотеоретична характеристика: монографія. Івано-Франківськ: Видавець Кушнір Г.М., 2018. 346 с.

Мельничук С. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри соціально-гуманітарних наук
Прикарпатського факультету (м. Івано-Франківськ)
Національної академії внутрішніх справ