

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/331-14/sp:info-> (дата звернення: 27.11.2019)

11. Генеральна угода про торгівлю послугами COT; Соглашение, Международный документ от 15.04.1994 URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/ru/981_017 (дата звернення: 27.11.2018)

12. Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. Eurostat Statistical books. 2019 edition. 299 p.

13. Бех Г.В. Правовое регулирование косвенных налогов в Украине: монография. Харьков: Легас, 2003. 128 с..

14. Рівень тіньової економіки в Україні у 2018 році становив 47% від ВВП – дослідження. URL: http://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=897&page=1&fbclid=IwAR1GSrml6l4vk1GZE4QR9yekDt_C_NMIXJ-eA0mWArZpSC3DsCgwPsZ7unw (дата звернення: 25.11.2019)

УДК: 351:35.078.3. (045)

Неугодніков Андрій Олександрович
канд. юрид. наук, доцент кафедри
адміністративного і фінансового права
Національного університету
«Одеська юридична академія»

КОНТРОЛЬ ЯК ФУНКЦІЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: ПОНЯТТЯ ТА ПРИНЦИПИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Стаття присвячена аналізу контрольної функції суб'єктів публічної адміністрації. Досліджено теоретико-правові засади реалізації функції контролю. Визначено сучасний стан та перспективи переоцінки основоположних принципів контрольної діяльності публічної адміністрації.

Дієва участь широкого кола представників різних соціальних сфер – політиків, владних інституцій, науково-експертного середовища, громадянських об'єднань у здійсненні публічного адміністрування перетворює його у складний процес пошуку спільних рішень, досягнення консенсусу тощо. Сьогодні

головними постають проблеми співвідношення адміністрування і політики, політичного контролю та державного управління, відповідальності і підзвітності держави своїм громадянам. Метою статті є дослідження сутнісних детермінант контролю як функції публічного адміністрування та принципів його реалізації.

Встановлено, що метою контролю є виявлення помилок у процесі управління, їх своєчасне виправлення і недопущення повторення, а також забезпечення відповідності між поставленими цілями та фактичними діями учасників адміністративного права. Контроль як функція публічного адміністрування полягає у своєчасному виявленні та усуненні факторів, які заважають ефективному здійсненню публічного адміністрування та унеможливають забезпечення належного рівня правозастосовної діяльності.

Практичного значення має поділ функцій публічного адміністрування в залежності від сфери їх застосування на загальні, спеціальні, допоміжні (обслуговуючі). Загальні функції властиві публічному адмініструванню незалежно від рівня управлінських структур. До загальних функцій публічного адміністрування належить функція контролю. В умовах необхідного розширення демократії, децентралізації влади державне управління реформується в публічне адміністрування, з характерними для нього властивостями широкого залучення громадськості, сервісного призначення й транспарентності.

Ключові слова: функція, контроль, публічна адміністрація, принципи, реформування.

The article is devoted to the analysis of the control functions of the public administration. Discerned theoretical and legal basics of the control function implementation. Were determined current state and prospects of revaluation of the fundamental principles of control activities of public administration.

Effective participation of a wide range of representatives of different social spheres - politics, power institutions, scientific and expert community, civil associations in the implementation of public administration, turns it into a complex process of finding common

solutions, reaching consensus and more. Today, the main issues are the relationship between administration and policy, political control and public administration, responsibility and accountability of the state to its citizens. The purpose of the article is to study the essential determinants of control as a function of public administration and the principles of its implementation. It is established that the purpose of control is to detect errors in the management process, to correct them in a timely manner and to prevent recurrence, as well as to ensure consistency between the set goals and the actual actions of the participants of administrative law. Control as a function of public administration is the timely identification and elimination of factors that impede the effective implementation of public administration and make it impossible to ensure an adequate level of enforcement activities. Of practical importance is the division of functions of public administration, depending on the scope of their application into general, special, ancillary (serving). General functions are inherent in public administration regardless of the level of management structures. General public administration functions include the control function. In the conditions of necessary expansion of democracy, decentralization of power, public administration is reformed into public administration, with its characteristic features of widespread involvement of the public, service and transparency.

Keywords: function, control, public administration, principles, reform.

Постановка проблеми. В умовах необхідного розширення демократії, децентралізації влади державне управління реформується в публічне адміністрування, з характерними для нього властивостями широкого залучення громадськості, сервісного призначення й прозорості. Розпочата адміністративна реформа, яка зумовила модернізацію політичної влади та інституційного апарату, зміни векторів політичних мереж, актуалізує необхідність більш глибокого дослідження основних підходів до функціонального призначення суб'єктів, які здійснюють публічне адміністрування. У цьому контексті, необхідних змін зазнає як

кількісний склад функцій публічного адміністрування, так і якісне наповнення кожної з них.

Аналіз дослідження даної проблеми. Різноманітні питання щодо визначення функцій державного управління та публічного адміністрування стали предметом дослідження вітчизняних та зарубіжних науковців, таких як: В.Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Є.І. Білокур, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Р. А. Калюжний, Ю. М. Козлов та багатьох інших. Однак, з впровадженням людиноцентристського підходу до здійснення публічного адміністрування зміст його функцій змінився. Не виключенням є функція контролю. Саме тому, **метою статті** є дослідження сутнісних детермінант контролю як функції публічного адміністрування та принципів його реалізації.

Виклад основного матеріалу. Термін «функція» позначає роль та цільове призначення діяльності окремого суб'єкта і застосовується для окреслення особливостей будь-яких соціальних, технічних, біологічних, правових явищ [1, с. 61]. Поняття функції публічного адміністрування можна визначити як елемент правового статусу суб'єкта публічної адміністрації, що відображає зміст та цільове призначення публічного адміністрування, яке забезпечується методами управлінського впливу та має на меті задоволення публічного інтересу.

Набір функцій публічного адміністрування має самостійний, об'єктивний та універсальний характер, він може змінюватись залежно від стану та структури суспільних відносин, цілей, об'єктів та завдань управлінської діяльності. Це пов'язано зі зміною вектору правових уявлень щодо сутності владно-розпорядчого впливу, якого зазнає керований суб'єкт. Здійснення класифікації функцій публічного адміністрування можливо в залежності від об'єкта управління, кінцевого результату, спрямованості, суб'єкта публічної адміністрації тощо. Навіть при законодавчому визнанні існування традиційно притаманних функцій із зміною тих чи інших факторів (об'єктивних, суб'єктивних) проходить зміна їх ролі та місця в колі повноважень владних суб'єктів. Це особливість системи управління, оскільки вона має адекватно реагувати на потреби держави та суспільства [2, с. 78].

Загалом контроль є терміном, який відображає дотримання законності у конкретно визначених суспільних відносинах з конкретно визначеним їх складом. Ефективність здійснення контролю опосередковує якість публічного адміністрування. Контроль у широкому розумінні можна визначити як діяльність щодо забезпечення відповідності стану керованого суб'єкта прийнятним управлінським рішенням та відповідності функціонування суб'єкта владних повноважень закону.

Можливо виокремити наступні специфікації використання терміну «контроль» у теорії адміністративного права:

1) контроль є функцією публічного адміністрування, сутність якої полягає у своєчасному виявленні та усуненні факторів, які заважають ефективному здійсненню публічного адміністрування та унеможливають забезпечення належного рівня правозастосовної діяльності (у цьому аспекті контроль досліджувався, наприклад, К. Бугайчук [3, с. 113], В.Д. Бакуменко [4, с. 9]);

2) контроль є функцією суб'єкта публічного адміністрування, сутність якої опосередковано нормативно закріпленим статусом суб'єкта та яка характеризується сукупністю конкретно-визначених повноважень щодо оперативного і безперервного попередження, виявлення та усунення факторів, що спричиняють відхилення у конкретно-визначеній сфері публічного адміністрування, яка входить до відання конкретно-визначеного суб'єкта публічного адміністрування;

3) контроль є специфічною діяльністю, сутність якої полягає у активній взаємодії контролюючого суб'єкта з підконтрольним суб'єктом, що здійснюється на засадах законності, оперативності, економічності, доцільності, професійної обґрунтованості, яку спрямовано на досягнення мети публічного адміністрування (у цьому аспекті контроль досліджувався, наприклад, Андрійко О.Ф. [5] та Жилою В.Г. [6]);

4) контроль є системою спостережень та перевірок, сутність якої полягає у встановленні відповідності

стану об'єкта, що підлягає контролю, прийнятим правилам (управлінським рішенням), виокремленні допущених відхилень від цих правил, а також відхилень від загальних принципів організації і регулювання (у цьому аспекті контроль досліджувався, наприклад, Бутинець Ф.Ф., Бардаш С.В., Малюга Н.М., Петренко Н.І. [7]);

5) контроль є засобом забезпечення законності у діяльності публічної адміністрації, сутність якого реалізується через спеціальну систему органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, на яку покладено обов'язки щодо підтримки й зміцнення законності та дисципліни у діяльності суб'єкта владних повноважень (у цьому аспекті контроль досліджувався, наприклад, Стрельченко О.Г. [8] та Лихошерстом Л.Ж. [9, с. 180]);

6) контроль є функцією державного управління, сутність якої полягає у перевірці, а також спостереженні з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, відвернення та припинення протиправної поведінки з боку когонебудь (у цьому аспекті контроль досліджувався Авер'яновим В.Б. [10], Білокур Є.І. [11, с. 62], Гарашук В.М. [12], Єдинак Т.С., Павлишеним О.В. [13, с. 17] та рядом інших учених).

Кожна із вказаних дефініцій використання терміну «контроль» є вірною, при цьому, відмінність між ними проявляється у виборі поняття, яке детермінується через ознаку контролю.

Метою здійснення контролю суб'єктами публічної адміністрації є: набуття об'єктивної інформації про стан дотримання законності у сфері публічного адміністрування; дослідження набутої інформації на предмет виявлення і припинення фактів порушень чинного законодавства, встановлення причин та умов, що сприяють їх вчиненню; порівняння досягнутих результатів з попередніми та очікуваними; недопущення нових порушень і шкідливих наслідків у правозастовчій сфері; виявлення осіб винних у порушенні належного стану публічного адміністрування тощо.

Контроль як функція публічного адміністрування дозволяє своєчасно виявити та ліквідувати фактори, що заважають

ефективному здійсненню публічного адміністрування, унеможливаючи забезпечення належного рівня правозастосовної діяльності. Будь-який вид діяльності, що здійснюється суб'єктом публічного адміністрування, неможливий без застосування контролю. До ознак контролю як функції публічного адміністрування можна віднести наступні:

1) державно-владний характер, що забезпечується здійсненням контролю від імені та в інтересах держави на підставі застосування державно-владних повноважень, якими наділені суб'єкти публічної адміністрації законом;

2) законність, що виражено у нормативному закріпленні правомочності суб'єктів публічної адміністрації, здійснювати діяльність, змістом якої є контроль;

3) об'єктивність, що має вияв у незалежності та неупередженості суб'єктів публічної адміністрації при здійсненні діяльності, яка спрямована на досягнення контролю;

4) всебічність, яка забезпечується оцінкою за діяльністю контрольованого суб'єкта із позиції законності, доцільності, ефективності;

5) забезпечення можливості втручання контролюючого суб'єкта у діяльність контрольованого тощо.

Метою контролю є виявлення помилок у процесі управління, їх своєчасне виправлення і недопущення повторення, а також забезпечення відповідності між поставленими цілями та фактичними діями учасників адміністративного права.

Контроль як функція публічного адміністрування є елементом правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, що відображає можливість отримання достовірної й об'єктивної інформації про фактичний стан дотримання законності та дисципліни в підконтрольній сфері суспільних відносин, яка забезпечується методами управлінського впливу та має на меті задоволення публічного інтересу. Функція контролю є незмінною для сфери публічного адміністрування. В залежності від об'єктивних факторів функціонування публічної адміністрації на визначеному етапі розвитку суспільних відносин, функція контролю має вираз у різних повноваженнях.

Принципами контрольної діяльності публічної адміністрації є основні ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст суспільних відносин, які складаються в сфері своєчасного виявлення та усунення факторів, що заважають ефективному здійсненню публічного адміністрування та/або унеможливають забезпечення належного рівня правозастосовної діяльності. Принципи контрольної діяльності публічної адміністрації не є сталою системою, вони розвиваються одночасно з розвитком публічного адміністрування. Принципи контрольної діяльності публічної адміністрації детерміновані спрямованістю контролю та його специфікою.

В залежності від сфери суспільних відносин, у якій здійснюється контрольна діяльність суб'єктами публічної адміністрації можна виокремити загальні та спеціальні принципи контролю. Загальними принципами є ті принципи, що характерні для контролю як соціально-правового явища незалежно від виду публічного адміністрування. До загальних принципів контрольної діяльності публічної адміністрації відносяться наступні: принцип верховенства права; принцип об'єктивності; принцип доцільності; принцип своєчасності; принцип ефективності тощо.

Принцип верховенства права контрольної діяльності публічної адміністрації полягає у здійсненні контрольної діяльності відповідно до ідеї соціальної справедливості, свободи, рівності, законності. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема, норми моралі, традиції, звичаї, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка має бути орієнтиром контрольної діяльності. Маючи на меті дотримання прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб в процесі здійснення контрольної діяльності, суб'єкти публічної адміністрації повинні діяти у межах взаємопов'язаних соціальних, політичних та юридичних вимог.

Принцип об'єктивності контрольної діяльності публічної адміністрації полягає у відповідності застосування інструментів публічного адміністрування достовірності отриманих юридичних фактів під час проведення контролюючих дій та відсутності упередженості щодо наявності (відсутності) негативних аспектів у діяльності об'єктів, що перевіряються.

Принцип доцільності контрольної діяльності публічної адміністрації полягає у необхідності вибору найбільш оптимальних із передбачених законом інструментів публічного адміністрування для досягнення мети контролю у конкретно-визначених суспільних відносинах із конкретно-визначеним їх суб'єктом складом. Суб'єкти публічної адміністрації мають співвідносити свої дії з цілями правового регулювання, що обмежить можливість свавілля та зловживань контролюючими повноваженнями.

Принцип своєчасності контрольної діяльності публічної адміністрації полягає у застосуванні інструментів публічного адміністрування у межах строків, за яких буде досягнута мета контролю відповідно до норм чинного законодавства.

Принцип ефективності контрольної діяльності публічної адміністрації полягає у використанні мінімального обсягу контрольних повноважень суб'єктами публічної адміністрації для досягнення максимально позитивного результату від публічного адміністрування. Крім того, дотримання принципу ефективності під час здійснення контрольної діяльності сприяє процесам формування у суспільній свідомості взаємозв'язку між ставленням до контрольної діяльності публічної адміністрації як необхідної міри, що є запорукою розвитку громадянського суспільства в Україні.

Спеціальними принципами контрольної діяльності суб'єктів публічної адміністрації є принципи, що визначають засади здійснення контролю у конкретно-визначених суспільних відносинах. Характерною ознакою спеціальних принципів є їх конкретне закріплення у нормативно-правових актах різної юридичної сили. Наприклад, Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [14] до основних принципів державного контролю у

сфері господарської діяльності віднесено: пріоритетність безпеки перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності; підконтрольність і підзвітність органу державного контролю відповідним органам державної влади; рівність прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання; гарантування прав суб'єкта господарювання тощо.

Іншим прикладом спеціальних принципів є ті, що притаманні діяльності суб'єктів публічної адміністрації при здійсненні державного контролю за використанням та охороною земель, а саме: забезпечення використання та охорони земель як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави; пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні земельних ресурсів над економічними інтересами; поєднання заходів економічного стимулювання і відповідальності у сфері використання та охорони земель [15].

Виходячи зі змісту правового регулювання, можливо виокремити й інші спеціальні принципи контрольної діяльності суб'єктів публічного адміністрування, а саме: принципи фінансового контролю, яких закріплено Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [16]; принципи санітарного та епідемічного контролю, яких закріплено Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [17]; принципи контролю за якістю харчових продуктів, яких закріплено Законом України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» [18]; принципи архітектурно-будівельного контролю, яких закріплено Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» [19] тощо.

Висновки. Таким чином, контроль як функція публічного адміністрування полягає у своєчасному виявленні та усуненні факторів, які заважають ефективному здійсненню публічного адміністрування та унеможливають забезпечення належного рівня правозастосовної діяльності. Реалізація цієї функції

відбувається суб'єктами публічної адміністрації відповідно до загальних та спеціальних принципів. Вбачається доцільним подальше дослідження реалізації контрольної функції в рамках реформування адміністративного права України відповідно до стандартів Європейського Союзу.

Література:

1. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. К.: Наук. думка, 1989. 150 с.
2. Додін Є.В. Правоохоронна функція митних органів. Митна справа. 2009. № 6. С. 76 - 84.
3. Бугайчук К. Функції публічного адміністрування в органах Національної поліції України: поняття та класифікація. *Підприємництво господарство і право*. 2018. № 5 Ст. 112-117.
4. Бакуменко В.Д. Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. 2015. № 1. Ст. 8-26.
5. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. К. : Наук. думка, 2004. 302 с.
6. Жила В.Г. Ревізія та аудит. К.: МАУП, 1998. 96 с.
7. Бутинець Ф.Ф., Бардаш СВ., Малюга Н.М., Петренко Н.І. Контроль і ревізія. Житомир: ЖІТІ, 2000. 512 с.
8. Стрельченко О.Г. Контроль як засіб забезпечення законності у сфері охорони здоров'я. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-2-2012/item/49-kontrol-yak-zasib-zabezpechennya-zakonnosti-u-sferi-okhorony-zdorov-ya-strelchenko-o-h>
9. Лихошерст Л.Ж. Контроль в адміністративній діяльності податкових органів України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2012. № 4. Ст. 179-183.
10. Державне управління в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К., 1999.
11. Білокур Є.І. Щодо визначення поняття функції державного управління. *Юридичний вісник*. 2014. № 3. Ст. 62-67.
12. Гарашук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні / Володимир Миколайович Гарашук. Х. : Фоліо, 2002. 176 с.
13. Єдинак Т.С. Контроль як функція державного управління: сутність та класифікація. *Вісник Академії митної служби України*. Сер.: Державне управління. 2011. № 1. С. 12-18.

14. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Закон України від 05.04.2007 № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.

15. Про державний контроль за використанням та охороною земель. Закон України від 19.06.2003 № 963-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 350.

16. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993 № 2939-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 13. Ст. 110.

17. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення Закон України від 24.02.1994 № 4004-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 27. Ст. 218.

18. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 31. Ст. 343.

19. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 553. *Офіційний вісник України*. 2011. № 40. Ст. 27.

УДК: 351:35.078.3

Рева Юрій Олексійович
аспірант кафедри
адміністративного та фінансового права,
Національний університет
«Одеська юридична академія»

ДЕЯКІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ЕЛЕКТРОННОГО ДЕКЛАРУВАННЯ В УКРАЇНІ

В статті на основі положень чинного законодавства та позицій науковців проаналізовано основні проблеми реалізації системи електронного декларування в Україні. Досліджено існуючі проблеми в частині існуючої системи електронного декларування та діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції. Запропоновано шляхи вдосконалення функціонування системи електронного декларування в Україні.