

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ

УДК 351.9

С. А. КОСІНОВ,
кандидат юридичних наук, начальник Державної фінансової інспекції в Харківській області



ФОРМИ КОНТРОЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті з урахуванням співвідношення між категоріями «форма», «матерія» і «зміст» наводиться визначення форм контрольної діяльності. Наголошується на тому, що вони представляють собою способи діяльності та волевиявлення суб'єктів контролю, що мають правові наслідки, виступають засобами реалізації контрольної функції, її зовнішнім виразом.

Наводяться основні класифікації форм контрольної діяльності: за правовими підставами здійснення, за місцем, часом та наслідками, а також за основними напрямками здійснення. Виокремлені також формальні й неформальні, позитивні й негативні, матеріальні та процесуальні його форми. Піддані аналізу інформаційні, юридичні та політичні форми здійснення контрольної діяльності. Крім того, виділені такі форми контролю, як взаємність, конкуренція, планова випадковість та нагляд.

Ключові слова: контроль, форми контрольної діяльності, зміст контрольної діяльності, класифікація форм контрольної діяльності.

Постановка проблеми. Будь-яка влада є об'єктом контролю, проте не будь-який контроль над владою є гарантією свободи. Контроль тільки тоді гарантує свободу, коли здійснюється у межах конституційної демократичної системи [1, с. 58]. Кожна держава застосовує такі види і форми контролю, які відповідають характеру суспільного розвитку, його особливостям, формі правління та демократичним укладам [2, с. 20].

Мета. Надаючи загальну характеристику контролю, видається також необхідним звернення до питання про форми контрольної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Кожне явище має зміст та форму. Зміст становить сукупність усіх складових елементів об'єкта, його властивостей, внутрішніх процесів, зв'язків, протиріч, тенденцій. Форма є способом вираження та існування змісту. Між змістом та формою існує складний діалектичний взаємозв'язок, який полягає передусім у тому, що зміст і форма знаходяться в єдності. Зміст за-

вжди оформлений, форма завжди змістовна. Змінування змісту викликає і зміну форми; форма в своєму розвитку йде за змістом, відповідає йому. Водночас слід зауважити, що в діалектичній єдності змісту і форми вони не виступають як «рівноправні» сторони – зміст є визначальною стороною, основою цієї єдності. Форма ж вторинна, похідна від змісту, залежить від нього. Однак форма не є пасивною по відношенню до змісту, а володіє відносною активністю. Зміст є більш рухливим та мінливим, у той час як форма відрізняється відомою постійністю, тривалістю. Тому в процесі розвитку форма нерідко починає відставати від змісту, гальмує його. З часом між ними виникає суперечність, яка завершується зламом старої форми. Зміст набуває нової, відповідної йому форми та отримує простір для свого подальшого розвитку.

Досить поширеним у літературі є виділення внутрішньої та зовнішньої форми. Такий поділ є ре-

зультатом історичного розвитку категорій «форма», «матерія» та «зміст». Категорія «форма» з'являється вже в давньогрецькій філософії, але для античних теорій побудови всесвіту характерним було співвідношення форми не зі змістом, а з матерією як речовинною першоосновою, простою сукупністю елементів. Категорія «зміст» з'явилася в філософії лише у XVIII ст. в роботах класика німецької філософії І. Канта. Філософське розуміння категорії «форма» як категорії, що співвідноситься з матерією, та як категорії, що співвідноситься зі змістом, призводить до виникнення дуалізму форми та її роздвоєння на «форму зовнішню» і «форму внутрішню», яке вперше формулюється в філософії Г. В. Ф. Гегеля. Розкриваючи сутність обох форм, видатний німецький філософ наголошує на подвоєнні форми: по-перше, вона, як рефлектована всередину себе, є змістом; по-друге, вона, як нерефлектована всередину себе, є зовнішнім, байдужим для змісту існуванням. Таким чином, фактично виникають дві різні категорії, які об'єднані лише єдиною назвою (омоніми). Внутрішня форма діалектично співвідноситься зі складом об'єкта, а зовнішня форма утворює діалектичну пару зі змістом [3, с. 12–13].

Контролю як різновиду діяльності притаманні різноманітні характеристики, у тому числі специфічні форми [4, с. 14]. Форми контрольної діяльності – це способи діяльності та волевиявлення суб'єктів контролю, що мають правові наслідки [5, с. 64]. Форми контролю є засобами реалізації контрольної функції, зовнішнім виразом контрольної діяльності [6, с. 67]. Наприклад, серед форм парламентського контролю виділяють парламентські слухання, парламентські розслідування, депутатські запити, розгляд звіту Уряду, інститут імпичменту тощо. Серед форм громадського контролю виділяють перевірку роботи органів публічної влади щодо відпрацювання звернень громадян, громадські експертизи, громадські слухання тощо [7, с. 11].

До форм контролю у більш узагальненому вигляді відносять облік, спостереження за певним об'єктом або процесом, перевірку діяльності будь-якої організації або відповідальної особи, звітність, аналіз результатів їх діяльності, виконання стратегічних планів та вжиття певних заходів щодо їх коригування для досягнення необхідних результатів, інспектування, огляд, ревізію, інвентаризацію, ознайомлення зі статистичною звітністю, яка надходить із підконтрольного органу (підрозділу), ознайомлення з виконанням управлінських рішень та ін.

Крім того, можна виділяти форми контролю у межах окремих його видів. Так, залежно від системи суб'єктів парламентського контролю за діяльністю

органів виконавчої влади слід визначити систему форм здійснення парламентського контролю. Зокрема, Верховна Рада України здійснює контроль за діяльністю органів виконавчої влади у формах проведення парламентських слухань, «Днів уряду», схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України та звітів про її виконання та ін. Тимчасові комісії здійснюють контроль за діяльністю органів виконавчої влади при вирішенні поставлених перед ними питань. Народні депутати контролюють органи виконавчої влади у формі направлення запитів та звернень.

Крім того, в юридичній літературі можна зустріти поділ форм контрольної діяльності на такі види:

- за правовими підставами здійснення у певних формах вони поділяються на конституційні і законодавчі, обов'язкові і факультативні;
- за місцем проведення виокремлюють державні і місцеві форми контрольної діяльності;
- за часом проведення можливий поділ форм на чергові й позачергові, періодичні, разові тощо;
- за наслідками здійснення – дійсні й недійсні, імперативні й консультативні тощо.

Для здійснення соціального контролю застосовуються як позитивні (заохочення, пільги тощо), так і негативні (покарання, позбавлення (обмеження) певних прав тощо) санкції. Санкції соціального контролю поділяти також на формальні й неформальні залежно від їх характеру [8, с. 55].

У літературі можна зустріти пропозиції із класифікації форм контролю на:

- субсидіарний (здійснюють інституції, яким владні повноваження надані позитивним правом – насамперед, органи державної влади і місцевого самоврядування), який за природою є легітимним (законним) і, як правило, має імперативний характер;
- юснатуралістичний (його здійснюють громадяни, асоціативні організації, ЗМІ тощо – на підставі природного права) [5, с. 32].

Залежно від основних наслідків здійснюваного контролю виділяють інформаційні, юридичні та політичні форми його здійснення.

До інформаційних форм можна віднести: заслуховування доповідей і звітів Кабінету Міністрів України, Генерального прокурора України, інших вищих посадових осіб органів виконавчої влади, які обираються, або для призначення яких необхідна згода Верховної Ради України; проведення «Днів уряду», запити, проведення парламентських дебатів щодо певних визначених питань державного життя, парламентські слухання. Головне регулююче начало цих процедур у силі громадської думки (дотримання принципу гласності є особливо важливим при здійсненні зазначених форм контролю).

Юридичними формами контролю можна вважати депутатські запити (інтерпеляції); депутатські звернення; парламентські розслідування; проведення без скликання у дводенний термін спеціальних (надзвичайних) засідань у разі введення військового або надзвичайного стану; дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Політичними формами контролю умовно можна назвати резолюції про недовіру Кабінету Міністрів України; усунення з посади Президента України при застосуванні процедури імпідменту; звільнення з посад інших посадових осіб органів виконавчої влади. Ці форми можна кваліфікувати як політичні, оскільки вони не можуть застосовуватися так часто і регулярно, як дві попередні. Окрім цього, у результаті їхньої реалізації настають значні зміни у політичній системі держави [9, с. 10].

Викликає інтерес також виділення таких форм контролю, як:

- взаємність (традиції консультивання, робота в комітетах, неформальне взаємне оцінювання, вплив і моральне переконання);
- конкуренція (конкуренція за посади, престиж, працевлаштування після закінчення терміну служби);
- планова випадковість (непередбачувані призначення на посади і переведення на інші посади в межах системи уряду);
- нагляд (інспектування, контрольний перегляд з метою дотримання безпеки, рішення судових органів, омбудсмена, аудит, розслідування).

Можливим є також поділ форм контролю на:

- матеріально-правові – норми, що встановлюють повноваження органів державної влади вза-

ємно врівноважувати один одного та обмежувати, (насамперед, це норми, що реалізують принцип розподілу функцій та повноважень між органами влади);

- процесуальні – всі конституційні інструменти, що приводять у дію матеріально-правові форми та мають процесуальний характер.

Особливість процесуальних форм контролю – можливість їх взаємної заміни.

Слід також згадати, що форми контролю можна класифікувати за основними напрямками реалізації контролю:

- контроль в аспекті реалізації установчих повноважень – контроль за правильністю формування органів публічної влади;
- контроль за виконанням вимог законодавства, законністю актів управління, додержанням прав і свобод громадян;
- контроль щодо виконання органами публічної влади зобов'язання діяти лише на підставах, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені законом [5, с. 367].

Висновки. Підбиваючи підсумок, можна зазначити, що застосування суб'єктом управління тієї чи іншої форми багато в чому визначається його компетенцією, характеристиками об'єкта управління, управлінською метою, прагненням отримати певний конкретний результат. Місце і роль суб'єкта контролю в системі соціального управління суспільством є головним компонентом складу, за допомогою якого визначаються завдання, характер, форми і обсяг контролю.

ЛІТЕРАТУРА

1. Валадес Д. Контроль над властью / Диего Валадес. – М. : Идея-Пресс, 2006. – 248 с.
2. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 300 с.
3. Христова Г. О. Юридична природа актів Конституційного Суду України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Г. О. Христова ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2004. – 226 с.
4. Климов В. А. Контроль в системе социалистического управления / В. А. Климов. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1987. – 112 с.
5. Сушинський О. І. Контроль в сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти / О. І. Сушинський. – Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
6. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект) / Ю. Г. Барабаш. – Х. : Легас, 2004. – 192 с.
7. Ківалов С. В. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні: історія, теорія, перспективи / С. В. Ківалов, І. К. Залюбовська. – Одеса : Юрид. літ., 2004. – 150 с.
8. Кузнецова Е. М. Социальный контроль: сущность и методы реализации. Книга о механизмах социального управления обществом / Е. М. Кузнецова. – Lap Lambert Academic Publishing. – 181 с.
9. Залюбовська І. К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І. К. Залюбовська ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2002. – 20 с.

REFERENCES

1. Valades D. *Kontrol nad vlastyu*, (Control of Power) Diego Valades, M., Ideya-Press, 2006, 248 p.
2. Andriiko O. F. *Derzhavnyi kontrol v Ukraini: orhanizatsiino-pravovi zasady*, (State Control in Ukraine: Organizational and Legal Bases) O. F. Andriiko, K. : Naukova dumka, 2004, 300 p.
3. Khrystova H. O. *Yurydychna pryroda aktiv Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy* (The Legal Nature of Acts of the Constitutional Court of Ukraine) dys. kand. yuryd. nauk : 12.00.01, H. O. Khrystova, Natsionalna yurydychna akademiia Ukrainy im. Yaroslava Mudroho, Kh., 2004, 226 p.
4. Klimov V. A. *Kontrol v sisteme sotsialisticheskogo upravleniya*, (Control System of Socialist Management) V. A. Klimov, Saratov, Izd-vo Saratovskogo universiteta, 1987, 112 p.
5. Sushynskiy O. I. *Kontrol v sferi publichnoi vlady: teoretyko-metodolohichni ta orhanizatsiino-pravovi aspekty*, (Control in Public Authorities: Theoretical, Methodological and Organizational and Legal Aspects) O. I. Sushynskiy, L., LRIDU UADU, 2002, 468 p.
6. Barabash Yu. H. *Parlamentskyi kontrol v Ukraini (konstytutsiino-pravovyi aspekt)*, (Parliamentary Control in Ukraine (Constitutional-Legal Aspect)) Yu. H. Barabash, Kh., Lehas, 2004, 192 p.
7. Kivalov S. V. *Parlamentskyi kontrol za diialnistiu orhaniv vykonavchoi vlady v Ukraini: istoriia, teoriia, perspektyvy* (Parliamentary Control Over the Activity of Executive Power in Ukraine: History, Theory, Prospects) S. V. Kivalov, I. K. Zaliubovska, Odesa, Yurydychna literatura, 2004, 150 p.
8. Kuznetsova E. M. *Sotsialnyi kontrol: suschnost i metody realizatsii. Kniga o mehanizmah sotsialnogo upravleniya obschestvom*, (Social Control: the Nature and Methods of Implementation. the Book is About the Mechanisms of Social Control Society) E. M. Kuznetsova, Lap Lambert Academic Publishing, 181 p.
9. Zaliubovska I. K. *Parlamentskyi kontrol za diialnistiu orhaniv vykonavchoi vlady yak zasib zabezpechennia zakonnosti u sferi derzhavnogo upravlinnia* (Parliamentary Control Over the Activity of Executive Authorities as a Means of Ensuring Legality in Public Administration) avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07, I. K. Zaliubovska; Odes. nats. yuryd. Akad, O., 2002, 20 p.

С. А. КОСИНОВ

кандидат юридических наук, начальник Государственной финансовой инспекции
в Харьковской области

ФОРМЫ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В статье с учетом соотношения между категориями «форма», «материя» и «содержание» дается определение форм контрольной деятельности. Подчеркивается, что они представляют собой способы деятельности и волеизъявления субъектов контроля, имеют правовые последствия, выступают средствами реализации контрольной функции, ее внешним выражением.

Приводятся основные классификации форм контрольной деятельности: по правовым основаниям осуществления, по месту, времени и результатам, а также по основным направлениям осуществления.

Выделены также формальные и неформальные, позитивные и негативные, материальные и процессуальные его формы. Подвергнуты анализу информационные, юридические и политические формы осуществления контрольной деятельности. Кроме того, выделены такие формы контроля, как взаимность, конкуренция, плановая случайность и надзор.

Ключевые слова: контроль, формы контрольной деятельности, содержание контрольной деятельности, классификация форм контрольной деятельности.

S. A. KOSINOV

Candidate of Legal Sciences, Head of the State Financial Inspection in the Kharkiv region

FORMS OF CONTROL ACTIVITIES

Problem setting. Any power is the object of control, but not any control of power is a guarantee of freedom. Control guarantees freedom only within the constitutional democratic system. Each state use the following types and forms of control that are correspond to the nature of social development, its features, form of government and democratic basis.

Target of research. Providing the general characteristics of control it's also necessary to study the issue of control forms.

Analysis of resent researches and publications. The following scholars have been studied the mentioned issue: O. F. Andriiko, Yu. H. Barabash, S. V. Kivalov, V. A. Klimov, E. M. Kuznetsova, I. K. Zaliubovska and others.

Article's main body. Each phenomenon has content and form. Content is the set of all components of the object, its properties, internal processes, connections, contradictions, trends. Form is a way of expression and existence of content. There is a complex dialectic relationship between content and form, concerning with theirs unity. The content is always formalized, the form is always meaningful. Changing the content leads to form changing; the development of the form goes for the content, meets it. It should be noted that the dialectical unity of form and content, they do not act as «equal» parties – the content is the determining party, the basis of this unity. The form depends on content; it's secondary, derivative party. However, the form is not passive in relation to the content, it has a relative activity.

Control, as the type of activity, has different characteristics, including specific forms. Forms of control activity are the means of expression of control subjects that have legal consequences. Control forms are the means of implementing the control functions; they're reflex the control activity. For example, among the forms of parliamentary control we can separate parliament hearings, parliamentary investigation, inquiries of deputy, and the consideration of the Government report, impeachment and others. Among the forms of public control we could separate checking of public authorities activity concerning with citizens applications, public expertise, public hearings and so on.

Conclusions and prospects for the development. In conclusion, we could note that using of each control form by management subject depends on its competence, the characteristic of management object, management purposes, the desire to get some concrete results. Place and role of the control subject in the system of social society governance is the main component of the composition, which defines objectives, nature, form and volume of the control.

Key words: control, form of control activities, content of control activity, classification of the forms of control activity.