

управлінських рішень, виходячи з оцінки оперативної обстановки; проведення інструктажів; розміщення сил і засобів згідно з потребами протидії злочинності та оперативнотактичними характеристиками, які також регулюються адміністративним законодавством.

Завершуючи розгляд проблеми розмежування адміністративно-правових відносин з іншими видами правовідносин, які виникають під час оперативнорозшукової діяльності ОВС, зазначимо, що оперативнорозшукова діяльність органів внутрішніх справ регулюється нормами різних галузей права. Приміром, у Законі України "Про оперативнорозшукову діяльність" містяться норми кримінально-процесуального, адміністративного, трудового, фінансового законодавства, у зв'язку з чим зроблено висновок, що цей Закон є комплексним нормативним актом. Що стосується основного критерію, за яким зазначені галузі законодавства й, відповідно, врегульовані ними правовідносини можна розмежувати, то таким є правові норми.

Література

1. Самофалов О.Л. Правові основи діяльності карного розшуку / О.Л. Самофалов // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. - К., 2010.

- № 3. - С. 209-217.

2. Державне управління: навч. посіб. / [А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Расіна, Л.Ю. Гордієнко]: за ред. А.Ф. Мельник. - 2-е вид. випр. і доповнен. - К.: Знання, 2009.

3. Зубенко В.В. До питань інформаційно-аналітичного забезпечення оперативнорозшукової діяльності підрозділів карного розшуку / В.В. Зубенко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. - 2011. - № 20. - С. 17-20.

4. Бойченко В.В. Оперативнорозшукова діяльність на захисті прав і свобод людини у правовій державі / В.В. Бойченко // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. - 2010. - № 2. - С. 78-82.

5. Сосновик О.О. Правовий статус органів внутрішніх справ як суб'єктів надання адміністративних послуг / О.О. Сосновик // Вісник Луганськ. держ. ун-ту внутр. справ. - 2012. - № 3. - С. 138-145.

Криволапчук В.О.,

доктор юридичних наук, доцент,
заступник начальника ДНДІ МВС України
Надійшла до редакції: 21.09.2014

УДК 35.072.2

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ

Денисова А. В.

Проаналізовано теоретичні основи контролю та нагляду, визначено співвідношення контролю та нагляду й розглянуто зміст проведеної адміністративної реформи.

Ключові слова: державний контроль, нагляд, адміністративна реформа, контрольно-наглядові органи, контрольна діяльність, державна політика.

Проанализированы теоретические основы контроля и надзора, определено соотношение контроля и надзора и рассмотрено суть проведенной административной реформы.

Ключевые слова: государственный контроль, надзор, административная реформа, контрольно-надзорные органы, контрольная деятельность, государственная политика.

The theoretical foundations of control and supervision, determined the ratio control and supervision and are considered administrative reform.

Keywords: state control, supervision, administrative reform, regulatory authorities, monitoring activities, public policy.

Державний контроль як правовий інститут відомий у всьому світі. У всіх цивілізованих демократичних країнах здавна склалися й досить успішно функціонують системи бюджетно-фінансового та адміністративного державного контролю. Причому в кожній окремій країні на різних історичних етапах державний контроль мав свої специфічні риси, зі застосуванням своєрідних методів залежно від існуючої форми правління, державного устрою й політичного режиму.

Про важливість і необхідність ефективного державного контролю постійно говорять перші особи держави, політики, громадяни. Значущість державного контролю підкреслюється фахівцями й вченими.

Державному контролю присвячено значну кількість робіт учених, які займаються проблемами соціального й державного управління з позиції історичних наук, кібернетики, загальної теорії держави і права, теорії державного управління, менеджменту, політології, соціології, галузевих юридичних наук.

Найпершою формою державного контролю з точки зору історії був податковий контроль (у рамках фінансового). В Україні державний контроль з'явився так само у формі фінансового контролю. На думку окремих вчених, "система державного устрою, управління і контролю в Україні нараховує більш ніж тисячолітню історію". Про перші етапи можна говорити тільки як про етапи зародження та перші кроки формування й розвитку державного контролю, а не як сформовану систему. В історичній ретроспективі розвиток правового регулювання державного контролю в нашій країні охоплює три періоди: дореволюційний, радянський і український.

У Конституції України (п. 9 Розділу XV "Перехідні положення") сформульовано положення про необхідність прийняття законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів [1]. Проте вирішення проблеми забезпечення законності шляхом застосування державного контролю повинно розпочатись насамперед з визначення загальнотеоретичних уявлень щодо державного контролю як феномену правової системи, оновлення змісту доктринальних суджень про державний контроль з урахуванням реалій в Україні.

Значення державного контролю завжди посилюється в перехідні періоди, коли відбувається реформування суспільства й держави, а незалежна Україна сьогодні переживає саме такий період свого історичного розвитку. Державний контроль є одним з інструментів свідомого досягнення поточних і перспективних цілей у процесі формування в Україні розвинутого

© А.В. Денисова, 2014

громадянського суспільства, розбудови України як правової, демократичної, соціальної держави. Він має статус істотного чинника ефективності управлінських рішень, котрі приймаються на державному рівні, є необхідною умовою їх реального виконання.

Відомо, що контроль є однією з найважливіших функцій держави. Його зміст полягає в спостереженні за законністю й доцільністю діяльності, наданні їй оцінки з правових, наукових, соціально-політичних, організаційно-технічних та інших позицій. Але переважно заради забезпечення свободи громадян, підприємств, організацій, їх захисту від надмірної державної опіки контрольні повноваження суб'єктів влади обмежуються правовими актами, які надають їм можливість здійснювати тільки нагляд. А коли між тими, хто перевіряє, і тими, кого перевіряють, немає організаційної підпорядкованості, зведення контролю до нагляду є необхідним для запобігання втручання в оперативну діяльність суб'єктів, які не несуть відповідальності за її наслідки [2, 148].

Безумовно, контроль і нагляд - основні способи забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні. На думку Х.П. Ярмачі, це - подібні види державної діяльності, хоча між ними є певні суттєві відмінності [3]. Відзначимо лише те, що зміст терміна „контроль” у тлумачних словниках розкривається за допомогою терміна „нагляд”. І навпаки, ми можемо спостерігати, як при розкритті змісту терміна „нагляд” вживається термін „контроль”. Так, в етимологічному словнику української мови зазначено, що „контроль, контролер, контролювати” - це запозичення з французької мови; фр. *controle* є результатом спрощення давнішого *contrerole*, букв. „зворотний, протилежний, подвійний рахунок”, утвореного з префікса *contre* - „проти” та іменника *role* „список, перелік, реєстр” [4, 558]. На відміну від терміна „нагляд”, значення якого найчастіше в словниках не розкривається [5; 14], термін „контроль” як у словниках російської, так і української мови, завжди фігурує й має однакову інтерпретацію [5, 126; 14, 318; 15, 271; 16, 259].

Порівняльно-узагальнюючий підхід до зазначених тлумачень свідчить, що „контроль” - це: 1) перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось; 2) установа або організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь або перевіряє його; 3) люди, які здійснюють перевірку; контролери. „Наглядом” є „дія за ким-, чим-небудь для контролю, забезпечення порядку і т. ін.” [6, 49]. Отже, зміст терміна „контроль” розкривається за допомогою терміна „нагляд”, і, у свою чергу, при розкритті змісту терміна „нагляд” найчастіше вживається термін „контроль”. Те, що терміни „контроль” і „нагляд” є одними з найближчих один до одного за своїм значенням, підтверджує і С.І. Ожегов [7, 331]. У звичайному розумінні значення слів „нагляд” і „контроль” однакове: це спостереження або постійне спостереження з метою догляду, перевірки за ким-небудь (або чим-небудь), за дотриманням якихось правил [7, 286, 371]. У них єдина мета - забезпечення законності та дисципліни. Більше того, як контроль, так і нагляд здійснюються переважно у формі перевірки. Контролюючі й наглядові органи мають право безперешкодно відвідувати підконтрольні та піднаглядні їм об'єкти, давати тим, кого перевіряють, обов'язкові до виконання вказівки.

Отже, в юридичній літературі контрольна діяльність

розглядається в співвідношенні з наглядовою, робляться спроби розмежування понять контролю й нагляду, проте до єдиної точки зору вчені поки так і не дійшли. У багатьох роботах, що представляють різні галузі правознавства, терміни „контроль” і „нагляд” вживаються як синоніми. Думки вчених з приводу змісту та співвідношення цих правових термінів можна розділити на дві наступні групи: а) терміни „контроль” і „нагляд” тотожні; б) нагляд, здійснюваний органами державного управління, є різновидом контролю. Ряд фахівців дотримується точки зору, що контроль і нагляд є самостійними державно-значущими формами юридичної діяльності. Поділяємо точку зору фахівців, які вважають, що нагляд є різновидом державного контролю.

Сьогодні перед наукою стоїть завдання подальшого дослідження контрольної-наглядової діяльності органів держави на теоретико-емпіричному рівні з метою визначення логічно правильної конструкції контролю та нагляду, удосконалення правового статусу контрольних і наглядових органів, підвищення ефективності їх діяльності [14]. Однак незважаючи на наявні роботи, теорія і методологія державного контролю та нагляду залишається, як і раніше, мало розробленою. Вітчизняна наука не має загально визначеної концепції розвитку державного контролю й нагляду. Це, у свою чергу, не дає можливості вирішити проблему правового забезпечення функціонування єдиної системи державного контролю та нагляду.

Теоретичного осмислення та законодавчого закріплення вимагають такі використовувані на практиці форми контролю, як спільна перевірка, попередня перевірка фінансового стану, попередня перевірка стосовно передбачуваних угод, а також форми дистанційного контролю (обстеження, аналіз, моніторинг). Крім того, повинні бути закріплені додаткові заходи державного контролю та нагляду, процедура їх призначення та оформлення. Можливо, варто встановити особливості контрольної-наглядових заходів щодо найбільших господарюючих суб'єктів і об'єктів.

На закінчення відзначимо, що сьогодні в Україні склалася така структура органів державного контролю та нагляду, чітка правова регламентація діяльності якої не простежується. Крім того, немає повної інформації про діяльність всієї системи органів державного контролю та нагляду, немає єдиної бази підконтрольних суб'єктів і об'єктів, кількісної та якісної характеристики правопорушень у різних сферах державного управління. Існує необхідність ще більшого розвитку співробітництва між інститутом незалежного аудиту й органами державного контролю та нагляду, посилення громадського контролю, законодавчого врегулювання питань координації та форм взаємодії органів державного контролю й нагляду між собою та з правоохоронними органами. А також необхідно розмежувати функції контролю і нагляду й уніфікувати термінологію „контроль” і „нагляд” у законодавчих та інших нормативних актах. Це дозволить нагляд зосередити в державних органах, а контроль розглядати як функції з проведення випробувань, вимірювань, експертиз, здійснюваних суб'єктами ринку, акредитованими в органах виконавчої влади в установленому порядку, а також чітко розмежувати об'єкти контролю (нагляду), предмети ведення й повноваження у сфері контролю та нагляду органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим, теоретичний аналіз питань державного контролю та нагляду в різних сферах державного управління, практики його здійснення набуває підвищений науковий і, що особливо важливо, практичний інтерес у світлі проведеної в країні адміністративної реформи як одного з напрямів державної політики в рамках правових перетворень.

Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - С. 141. (із змінами, внесеними згідно із Законами від 15.05.2014 № 5-рп/2014).
2. Ярмачі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: Монографія. - Одеса: Юридична література, 2006. - 336 с.
3. Ярмачі Х.П. Адміністративний нагляд міліції //

Актуальні проблеми держави і права. - 2003. - № 19. - С. 148-153.

4. Етимологічний словник української мови: У семи томах. Том другий. - К.: „Наукова думка”, 1985. - 570 с.
5. Короткий тлумачний словник української мови. - К.: „Радянська школа”. - 1988. - 320 с.
6. Словник української мови. Том п'ятий. - К.: „Наукова думка”. - 1974. - 840 с.
7. Ожегов С.А. Словарь русского языка. - М.: Рус. яз., 1984. - 816 с.

*Денисова А.В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права та
адміністративного процесу ОДУВС
Надійшла до редакції: 09.09.2014*

УДК 35.082:351.74

ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ СУБ'ЄКТІВ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ДЛЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Ізбаш К. С.

Характеризуються завдання вищих навчальних закладів України, які готують кадри для правоохоронних органів. Аналізується чинне законодавство з питань підготовки кадрів для окремих правоохоронних органів. Визначаються та класифікуються завдання суб'єктів підготовки кадрів для правоохоронних органів. З'ясовуються функції суб'єктів підготовки кадрів для правоохоронних органів.

Ключові слова: правоохоронні органи, кадри, вищі навчальні заклади України, законодавство, суб'єкти підготовки кадрів.

Характеризуются задачи высших учебных заведений Украины, которые готовят кадры для правоохранительных органов. Анализируется действующее законодательство по вопросам подготовки кадров для отдельных правоохранительных органов. Определяются и классифицируются задачи субъектов подготовки кадров для правоохранительных органов. Выясняются функции субъектов подготовки кадров для правоохранительных органов.

Ключевые слова: правоохранительные органы, кадры, вузы Украины, законодательство, субъекты подготовки кадров.

Characterized task of higher education in Ukraine, preparing personnel for law enforcement. We analyze the existing legislation on training for individual law enforcement officers. Defined and classified subjects task training for law enforcement. Author analyzed features business training for law enforcement.

Keywords: law enforcement, human resources, higher education institutions of Ukraine, laws, subjects training.

Дослідженням питань підготовки кадрів для правоохоронних органів займалися такі відомі науковці, як М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, В.М. Бесчастний, С.М. Гусаров, І.Г. Кириченко, А.М. Ключко, П.Б. Коптєв, Ю.Ф. Кравченко, С.М. Легуша, Н.П. Матюхіна, В.М. Плішкін, В.В. Посметний, А.А. Стародубцев, І.М. Совгін, М.О. Супрун, О.Н. Ярмиш та ін. Однак завдання та функції суб'єктів підготовки кадрів для пра-

воохоронних органів в їх роботах детально не вивчалися.

Метою статті є визначення завдань і функцій суб'єктів підготовки кадрів для правоохоронних органів України. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні завдання: визначити основні завдання, що поставлені перед всіма вищими навчальними закладами України; проаналізувати чинне законодавство з питань підготовки кадрів для окремих правоохоронних органів; визначити завдання суб'єктів підготовки кадрів для правоохоронних органів і класифікувати їх; уточнити функції суб'єктів підготовки кадрів для правоохоронних органів.

Забезпечення прав і свобод людини й громадянина визнано Конституцією України обов'язком держави. Саме вона через компетентні органи державної влади та їх посадових осіб здійснює правоохоронну діяльність, яка полягає в охороні життя та здоров'я громадянина, захисті їх прав, свобод і законних інтересів, власності, інтересів суспільства й держави від протиправних посягань, виявленні, припиненні, розкритті й розслідуванні злочинів та інших правопорушень, забезпеченні виконання кримінальних покарань. Усі ці завдання покладаються на правоохоронні органи України. З метою ефективного й результативного виконання зазначеної роботи вони потребують належного кадрового забезпечення, під яким прийнято розуміти діяльність уповноважених суб'єктів з реалізації кадрової політики держави з метою забезпечення функціонування державного управління соціальними, технічними, біологічними об'єктами, яке здійснюється в умовах ринкової економіки з урахуванням демократичних засад побудови нашої держави з пріоритетним забезпеченням прав, свобод і законних інтересів особи, шляхом наповнення організаційних структур системи державного управління відповідними за професією та кваліфікацією кадрами, створення в них мотивації до ефективної праці, організації їх ефективного використання, професійного й соціального розвитку, досягнення раціонального ступеня мобільності персоналу, а також їх соціального захисту [1, 26-27]. Належне кадрове забезпечення правоохоронних органів залежить передусім від якості підготовки кадрів.

Підготовка кадрів для правоохоронних органів здійснюється у вищих навчальних закладах і науково-до-