

9) брати участь у проведенні в порядку провадження дізнання і за дорученням слідчих органів у кримінальних справах обшуків, вилучень, допитів та інших слідчих дій відповідно до кримінально-процесуального законодавства».

Таким чином, Держфінмоніторинг України наділений цілим комплексом адміністративно-правових повноважень, які доцільно розділити на чотири групи. Наведена класифікація повноважень впливає зі змісту контрольної діяльності Держфінмоніторингу України і відповідає завданням, що ставить перед ним держава.

Роль координатора діяльності держави у сфері протидії легалізації доходів, здобутих злочинним шляхом, згідно з Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» має виконувати Держфінмоніторинг України – урядовий орган державного управління (адміністративний орган). Але в дійсності цей орган не в повній мірі виконує покладені на нього завдання. Для того, щоб бути суб'єктом, основними функціями якого є запобігання та протидія легалізації доходів, здобутих злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму, Держфінмоніторинг України має бути наділений статусом правоохоронного органу.

Список літератури: 1. Постанова Кабінету Міністрів України від 18.02.2002 р. №194 «Про затвердження Положення про Державний департамент фінансового моніторингу» // Офіційний вісник України. – 2002. – №8. – С. 360. 2. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. – М.: Знание, 2000. – 358 с. 3. Алексин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Наука, 1996. – 412 с. 4. Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007р. №100 «Про затвердження Положення про Державний комітет фінансового моніторингу» // Internet. – <http://www.sdfm.gov.ua>.

Надійшла до редколегії 01.08.08

А. В. Щербя

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ, ПОВ'ЯЗАНІ ІЗ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Поряд з виконанням основних завдань щодо здійснення виконавчих функцій місцевого самоврядування згідно з положеннями Конституції України [1] та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] виконавчі органи рад забезпечують законність, правопорядок та реалізацію повноважень, наданих державою, а також наданих виконавчою владою делегованих повноважень. Серед них важливе місце посідають контрольні повноваження, оскільки саме вони мають безпосереднє відношення до додержання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, забезпечення прав і свобод окремих територіальних громад на відповідній адміністративно-територіальній одиниці.

У вітчизняній науковій літературі питання контрольно-наглядової діяльності органів місцевого самоврядування порушені в дослідженнях невеликої групи фахівців. До них варто віднести роботи О. І. Бедного, С. В. Болдирева, Ю. В. Делія, А. А. Коваленка, В. В. Кравченка, М. В. Пітцика, К. Є. Соляніна, В. Є. Чиркіна. Такий ступінь дослідженості зазначеної проблеми вказує на необхідність проведення подальших наукових пошуків у даному напрямку.

Метою цієї статті є аналіз особливостей контрольно-наглядових функцій органів місцевого самоврядування та делегованих повноважень, наданих органами виконавчої влади, зокрема адміністративних процедур, пов'язаних з їх виконанням.

Серед заходів забезпечення виконання поставлених завдань перед органами місцевого самоврядування контроль посідає одне із провідних місць. Загалом його метою є забезпечення злагодженої, чіткої роботи органів державної влади усіх рівнів і ланок, добросовісна і якісна реалізація функцій посадовими особами та державними службовцями, раціональне використання наданих прав та сумлінне ставлення до виконання своїх обов'язків для забезпечення добробуту суспільства [3, с. 11–12]. Незважаючи на велику кількість досліджень, що зробили значний внесок у вивчення контрольної та наглядової діяльності апаратів управління, питання визначення понять контролю та нагляду, їх співвідношення залишається актуальним і в наш час [4; 5; 6].

Питання контролю та нагляду у певній мірі висвітлюються у роботах В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Л. К. Воронової, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, В. М. Гарашука, І. П. Голосніченка, С. В. Ківалова, Л. В. Ковалюк, В. В. Копейчикова, А. О. Селіванова та інших провідних вчених. Не залишались ці питання поза увагою (радянських вчених), що яскраво підтверджується великою кількістю наукових досліджень, що проводили В. Г. Афанасьєв, І. А. Бачило, Д. М. Бахрах, В. М. Горшеньов, Б. М. Лазарев, Н. Г. Саліщева, Б. В. Смірнов, Ю. О. Тихомиров, В. Є. Чіркін, В. А. Юсупов та ін.

В юридичній науці розвиток питання співвідношення понять контролю та нагляду має два самостійних напрямки дослідження: контрольна та наглядова діяльність органів управління, з одного боку, і загальний нагляд прокуратури – з іншого. Якщо контролю у сфері управління і загальному нагляду відводиться роль самостійних способів забезпечення законності в управлінні, то наглядовій діяльності органів управління визначається місце або у формі контролю, або вона зовсім не виділяється дослідниками. Іноді між термінами «контроль» та «нагляд» ставлять знак рівності та застосовують їх як синоніми. Тлумачення цих термінів міститься у Великому тлумачному словнику сучасної української мови, де конт-

роль – це перевірка, облік діяльності кого -, чого-небудь, нагляд за чимось; або установа чи організація, що здійснює нагляд за ким -, чим-небудь або перевіряє його [7, с. 451]. Нагляд за вказаним словом, це: 1) дія зі значенням наглядати; 2) група осіб чи орган влади, що наглядають за ким -, чим-небудь [7, с. 555].

В інших словниках російської та української мови визначення терміна «контроль» майже завжди тотожне. Виходячи з порівняння їх змісту доходимо висновку про те, що контроль – це: 1) перевірка, облік діяльності; 2) особи, що здійснюють перевірку, контролери; 3) установа або організація, що здійснює нагляд або перевірку.

На думку В. Б. Авер'янова, вищезгадані поняття слід розрізняти наступним чином: родовим поняттям є контроль, а нагляд є похідним від нього і має свої характерні ознаки, серед яких слід виділити, передусім, перевірку дотримання спеціальних правил, встановлених щодо об'єктів, які перебувають під наглядом; організаційну непідпорядкованість даних об'єктів органам, що здійснюють нагляд; застосування органами, які здійснюють нагляд, визначених законом заходів відповідальності за допущені правопорушення. В ході здійснення контролю перевіряється не лише дотримання правових норм та спеціальних правил, а й діяльність відповідних органів, посадових осіб у межах їх компетенції, доцільність та ефективність такої діяльності. Цей контроль може здійснюватися органами загальної компетенції, їх посадовими особами у межах визначених повноважень, а також спеціальними органами за об'єктами, як підпорядкованими, так і не підпорядкованими цим органам. Тому нагляд слід розглядати як окремий вид контролю, певну його форму, застосування якої у разі виявлення порушень супроводжується заходами впливу державно-владного характеру [8, с. 242]. Вказану точку зору поділяє О. Ф. Андрійко, яка зазначає: «...нагляд слід розглядати як різновид контролю, завдання якого має свої характерні риси, що дозволяють виділити його як вид контролю» [3].

В. М. Гаращук зазначає, що контроль слід відрізнити від близького до нього виду державної діяльності – нагляду, хоча у них є ряд однакових рис. Головне, що відрізняє контроль від нагляду, – це те, що контролюючий орган, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного (іноді аж до заміни собою керівного органу цього об'єкта), а також те, що контролюючі органи мають право самостійно притягувати винних до правової відповідальності [5, с. 55].

На думку Д. М. Бахраха, контроль містить у собі нагляд за законністю і доцільністю діяльності, її оцінку з правових, наукових соціально-політичних, організаційно-технічних позицій. Проте, в багатьох випадках заради забезпечення свободи громадян, виконання обов'язків підприємствами та організаціями, контрольні

повноваження суб'єктів влади обмежуються – їм надається можливість здійснювати лише нагляд. А коли між перевіряючими і тими, кого перевіряють немає організаційної підпорядкованості, зведення контролю до нагляду потрібне для запобігання втручання в оперативну діяльність суб'єктів влади, які не відповідають за її наслідки [9, с. 40]. Аналогічне трактування термінів «контроль» та «нагляд» ми можемо знайти і в роботі А. П. Коренєва [10].

Необхідно зауважити, що серед державних органів є: 1) органи, які мають назву, що вказує на їх контрольну або наглядову діяльність; 2) органи, назва яких не містить терміни «контроль» або «нагляд», але вони здійснюють як контрольну, так і наглядову діяльність.

Таким чином, сформулюємо критерії, що використовуються для розмежування понять «контролю» та «нагляду» у роботах вчених адміністративістів. Найбільш розповсюдженими є наступні: перевірка дотримання підконтрольними або піднаглядними об'єктами не тільки законності (як у випадку наглядової діяльності), але й доцільності та ефективності діяльності; наявність (відсутність) організаційної підпорядкованості суб'єктів контрольної або наглядової діяльності та підконтрольних або піднаглядних об'єктів; можливість (неможливість) втручання в «оперативно-господарську» діяльність підконтрольних або піднаглядних об'єктів; безпосередність (опосередкованість) впливу суб'єктів контрольної або наглядової діяльності на підконтрольних або піднаглядних об'єктів, тобто відсутність (наявність) проміжної ланки при реалізації контрольних або наглядових повноважень; можливість (неможливість) поширення контрольних або наглядових повноважень на громадян; можливість (неможливість) застосування заходів впливу державно-владного характеру.

Контрольно-наглядова діяльність в тій чи іншій формі притаманна більшості державних органів. Так, парламент контролює роботу уряду, уряд – діяльність органів виконавчої влади. Специфічна форма контролю притаманна судам – перевірка рішень нижчестоящих судів вищестоящими (касаційною інстанцією), які мають право скасовувати ці рішення і направляти справи на новий розгляд. Таким чином, у будь-якій сфері державного управління (даний термін розуміється в найширшому значенні) вищестоящий державний орган завжди здійснює в тій чи іншій формі контроль-но-наглядні функції щодо нижчестоящих ланок системи.

Типологія форм контролю складається залежно від того, хто його здійснює. Відповідно, можна виділити такі різновиди контролю, як державний, внутрішній та громадський.

Державний контроль характеризується найбільшою універсальністю і директивністю. Держава створює належний правовий «формат» для діяльності органів місцевого самоврядування та систему контролю за дотриманням законів кожною окремою посадо-

вою особою. Згідно ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Внутрішній контроль є одним з видів державного контролю, що забезпечує законність у діяльності органів місцевого самоврядування і власне є «самоконтролем», внутрішнім «аудитом». Внутрішній контроль являє собою найважливіший елемент управління, складову частину організаційної роботи органів місцевого самоврядування, кожного окремого апарату або підрозділу. У процесі цього контролю перевіряється фактичне виконання органами місцевого самоврядування законів, рішень уряду та інших підзаконних нормативно-правових актів. Внутрішній контроль дозволяє дати всебічну і глибоку оцінку стану діяльності у цілому, його виконавчих органів, ділових якостей окремих посадових осіб.

Функції внутрішнього контролю здійснюються спеціальними постійними і тимчасовими комісіями ради та органами ради. Чинний Закон визначає постійні комісії ради органами ради, що обираються з числа її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. Постійні комісії обираються радою на строк її повноважень у складі голови і членів комісії. Всі інші питання структури комісії вирішуються відповідною комісією [2, ст. 47].

Постійні комісії за дорученням ради або за власною ініціативою попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевого бюджету, звіти про виконання програм і бюджету, вивчають і готують питання про стан та розвитку відповідних галузей господарського і соціально-культурного будівництва, інші питання, які вносяться на розгляд ради, розробляють проекти рішень ради та готують висновки з цих питань, виступають на сесіях ради з доповідями і співповідями. Крім того, попередньо розглядають кандидатури осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою, готують висновки з цих питань.

Відповідно до законодавчих норм постійні комісії за дорученням ради, голови, заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради або за власною ініціативою вивчають діяльність підзвітних і підконтрольних раді та виконавчому комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради органів, а також з питань, віднесених до ві-

дання ради, місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності та їх посадових осіб, подають за результатами перевірки рекомендації на розгляд їх керівників, а в необхідних випадках – на розгляд ради або виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради; здійснюють контроль за виконанням рішень ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради. Постійні комісії у питаннях, які належать до їх відання, та в порядку, визначеному законом, мають право отримувати від керівників органів, підприємств, установ, організацій та їх філіалів і відділень необхідні матеріали і документи.

Аналіз українського законодавства про місцеве самоврядування характеризує організацію роботи постійної комісії ради, яка покладається на голову комісії, що скликає і веде засідання комісії, дає доручення членам комісії, представляє комісію у відносинах з іншими органами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями, а також громадянами, організує роботу по реалізації висновків і рекомендацій комісії. У разі відсутності голови комісії або неможливості ним виконувати свої повноваження з інших причин його функції здійснює заступник голови комісії або секретар комісії.

Засідання постійної комісії скликається в міру необхідності і є правомочним, якщо в ньому бере участь не менш як половина від загальної кількості складу комісії. За результатами вивчення і розгляду питань постійні комісії готують висновки і рекомендації, які приймаються більшістю голосів від загального складу комісії і підписуються головою комісії, в разі його відсутності – заступником голови або секретарем комісії. Протоколи засідань комісії підписуються головою і секретарем комісії. Рекомендації постійних комісій підлягають обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, яким вони адресовані. Про результати розгляду і вжиті заходи повинно бути повідомлено комісіям у встановлений ними строк.

Визначаючи роль функції контролю для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів міських рад, Закон наділяє тимчасові контрольні комісії ради, які є органами ради, що обираються з числа її депутатів, правом здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування. Контрольні комісії подають звіти і пропозиції на розгляд ради. Засідання тимчасових контрольних комісій ради проводяться, як правило, закриті. Депутати, які входять до складу тимчасової контрольної комісії, та залучені комісією для участі в її роботі спеціалісти, експерти, інші особи не повинні розголошувати інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з її роботою. Повноваження тимчасової контрольної ко-

місії ради припиняються з моменту прийняття радою остаточного рішення щодо результатів роботи цієї комісії, а також у разі припинення повноважень ради, яка створила цю комісію [2, ст. 48].

Окремої уваги потребують питання щодо здійснення контролю за виконанням делегованих повноважень. Стаття 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріпила визначення поняття «делеговані повноваження», згідно з яким, це повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад. Виконання делегованих повноважень покладається на виконавчі органи місцевого самоврядування, які здійснюють значний обсяг як делегованих, так і власних повноважень згідно зі ст.ст. 27–40 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Відповідно до ст.ст. 11; 12; 51; 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи, які підконтрольні і підзвітні відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Європейська хартія місцевого самоврядування передбачає та дозволяє контроль за реалізацією органами місцевого самоврядування переданих повноважень [11]. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Таким чином, Конституція України визначила право делегування повноважень як органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування, так і навпаки.

Постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 р. № 339 «Про затвердження порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» встановлює адміністративну процедуру контролю щодо здійснення відповідних повноважень, передбачає здійснення контролю шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів міських рад. До того ж, відповідні місцеві державні адміністрації повинні розробляти та затверджувати щорічні плани здійснення контролю [12].

Виконавчі органи міських рад один раз на півріччя мають надсилати інформацію про виконання делегованих повноважень

органів виконавчої влади до органів, що здійснюють контроль. На вимогу цих органів виконавчі органи міських рад повинні надавати інформацію про виконання окремих делегованих повноважень. Порядок і терміни проведення перевірок здійснення виконавчими органами міських рад делегованих повноважень органів виконавчої влади визначаються керівником органу, що здійснює контроль. Отже, законодавством встановлено планові та позапланові перевірки виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень. Слід зазначити, що можуть проводитися комплексні перевірки здійснення виконавчими органами міських рад делегованих повноважень органів виконавчої влади та заслуховуватися інформація посадових осіб місцевого самоврядування про стан виконання повноважень органів виконавчої влади.

Реальна ефективність діяльності органів місцевого самоврядування в Україні залежить від повноти визначення їх функцій, законодавчого врегулювання порядку делегування окремих повноважень органів виконавчої влади та здійснення контролю за виконанням власних і зазначених повноважень. Чітко визначені адміністративні процедури у сфері контрольно-наглядової діяльності сприятимуть підвищенню якості діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Список літератури: 1. Конституція України // ВВР України. – 1996. – №30. – Ст. 141. 2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. №280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. 3. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади України: Автореферат дис... д-ра юрид. наук. – Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 1999. 4. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гарашук та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. – Х., 2001. 5. Гарашук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні. – Х., 2002. 6. Тихоміров Ю. А. Курс адміністративного права і процесу. – М., 1998. 7. Великий тлумачний словник сучасної української мови // Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусяк. – К., 2002. 8. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії і практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К., 2003. 9. Бахрах Д. Н. Административное право России. Учебник для вузов. – М., 2002. 10. Административное право России. В 3-х частях. Ч. 1. Учебник / Под ред. А. П. Коренева. – М., 1998. 11. Європейська хартія місцевого самоврядування // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2002. – №10. 12. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. №586-ХІV // ВВР України. – 1999. – №20–21.

Надійшла 28.08.08

В. О. Іванцов

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ПРОТИДІЇ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У ГАЛУЗІ ФІНАНСІВ

Проблеми застосування правових засобів, їх своєчасного і якісного удосконалення відповідно до їх мети та призначення становить великий науковий та практичний інтерес, оскільки належно обрані правові засоби сприяють попередженню та припиненню