

21. Зак Л. Земство и крестьянское хозяйство / Л. Зак // Русская мысль. – 1901. – № 5. – С. 116–156. 22. Зен С. Повторительный курс финансового права / С. Зен. – М. : Современность, 1913. – 233 с.

Надійшла до редколегії 20.12.2011

На основе анализа «Устава о земских повинностях», других памятников права второй половины XIX – начала XX века, а также широкого круга научной литературы раскрыты характерные черты правовой регламентации финансовой деятельности органов земского самоуправления в украинских губерниях Российской империи.

On the basis of analysis of «Charter about zemsky duties», other right monuments of the second half of XIX – beginning of the XX of century, and also wide volume of the scientific literature characteristic lines of a legal regulation of financial activity of organs of a territorial self-government in the Ukrainian provinces of the Russian empire are exposed.

УДК 342.95+351.74 (477)

А. Й. Присяжнюк

СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Розглянуто проблеми визначення суті та значення державного контролю у сфері виконавчої влади згідно з чинним законодавством та проаналізовано наукову юридичною літературою.

В сучасній Україні системним дослідженням проблем контролю і, зокрема, контролю в сфері виконавчої влади тривалий час приділялось недостатньо уваги. Лише останнім часом почали з'являтися теоретичні розробки вітчизняних науковців, у яких розглядаються питання контролю. Це праці В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, Ю. В. Білоусова, В. М. Гарашука, А. М. Гірника, Г. О. Глазунова, С. Т. Гончарука, С. Д. Дубенко, В. Г. Мельничук, О. М. Музичука, Н. Р. Нижник, Р. Н. Павленко, Н. Г. Плахотнюк, В. Ф. Погорілко та інших. Зважаючи на те, що система державного управління України зазнає постійних змін, на нашу думку, необхідним є застосування системного підходу до її вивчення і, зокрема, до дослідження контролю в сфері виконавчої влади.

Сутність і особливості контролю в сфері виконавчої влади, насамперед, визначаються тим, що його об'єктом буде система відносин виконавчої влади. Ці відносини утворюють сферу державного управління, у рамках якого органи виконавчої влади реалізують завдання, визначені законодавством у межах своєї компетенції. Правова регламентація створює й забезпечує міцний правовий режим, у рамках якого організується і здійснюється виконавчо-

розпорядницька діяльність, виникають та розвиваються управлінські відносини, визначаються права та обов'язки їхніх учасників. Правова форма зв'язків у сфері державного управління є найважливішою умовою ефективного функціонування всієї системи. Відносини у сфері виконавчої влади характеризуються специфічним впливом адміністративно-правових норм на діяльність державного апарату, поведінку людей у сфері державного управління.

По-перше, для сфери виконавчої влади найбільш характерні правові засоби розпорядницького типу, тобто приписи (включаючи заборони). Безпосереднє вираження цих засобів полягає в тому, що суб'єкту контрольної діяльності наданий певний обсяг юридично владних повноважень, які адресовані іншій стороні. Остання зобов'язана підкоритися приписам, що виходять від носія розпорядницьких прав. Такого роду повноваження не можуть надаватися обом сторонам, інакше це перетворило б їх у рівноправних суб'єктів. Адміністративно-правове регулювання і його механізм – це форма юридичного опосередкування відносин, в рамках якої одна сторона виступає в ролі керуючої (суб'єкт управління), а інша – керованої (об'єкт управління). Подібного роду відносини завжди припускають певне підпорядкування волі керованих єдиній управлінській волі, вираженням якої є той або інший суб'єкт виконавчої влади (виконавчий орган). Це – аксіома державного управління. Відповідно адміністративно-правове регулювання розраховане переважно на такі суспільні відносини, у яких виключається юридична рівність їхніх учасників, тобто тут переважає метод «влади та підпорядкування» [1, с. 32–34]. Закон (нормативний акт), як правило, надає значну свободу вибору для органу виконавчої влади, не пропонуючи жодної моделі поведінки для кожної конкретної ситуації, звідси – необхідність суворого контролю не тільки за законністю, але й за доцільністю контрольних дій [2, с. 147].

По-друге, у конкретних управлінських відносинах, врегульованих адміністративним правом, у керуючої сторони є такі юридично владні повноваження, якими не володіє керована сторона. Отже, адміністративно-правові відносини споконвічно можуть передбачати механізми контролю керуючої сторони над керованою. Ця особливість, зокрема, свідчить про те, що адміністративно-правове регулювання виходить із наявності офіційної державної інстанції, уповноваженої здійснювати контроль в однічому порядку відповідно до вимог адміністративно-правових норм у рамках управлінських відносин.

По-третє, владність і однічність, як найбільш істотні ознаки адміністративно-правового регулювання, передбачають використання в необхідних випадках механізмів контрольної діяльності, пов'язаних із притягненням винних до адміністративної та дисциплінарної відповідальності.

З урахуванням викладеного контроль у сфері виконавчої влади можна визначити як основу на законі діяльність державних

органів, наділених контрольними повноваженнями, спрямовану на виявлення порушень законодавства у сфері діяльності органів виконавчої влади й застосування заходів, спрямованих на їх усунення.

Під час здійснення контролю в сфері виконавчої влади виникають відносини державно-владного характеру з участю державних органів, наділених контрольними повноваженнями, і органів виконавчої влади, в яких можуть бути використані заходи примусового характеру.

Сутність контролю знаходить своє віддзеркалення в певних загальних засадах, основних правилах, вихідних положеннях, які йменуються принципами. В той же час принципи контролю є конкретизацією характерних рис, місця й ролі контролю в системі управління. Принципи контролю ґрунтуються на закономірностях самого управління й контролю і є предметним та індивідуальним вираженням контрольної дії. У зв'язку з цим можемо погодитися з думкою Є. О. Кочеріна, що принципи контролю можуть виражати дію всіх або декількох закономірностей, а також однієї з них [3, с. 4]. Це ж стосується здійснення й державного контролю в сфері виконавчої влади.

З урахуванням загальнотеоретичних поглядів про принципи управління, державного контролю, аналізу практичної діяльності контрольних органів можна виділити наступні принципи державного контролю в сфері виконавчої влади, основані на конституційних повноваженнях органів державної влади, специфіці практичної діяльності контролюючих і підконтрольних органів у цій сфері.

Особливості контролю в сфері виконавчої влади взагалі доцільно розглядати у вигляді особливостей двох взаємодіючих підсистем: суб'єктів контролю та об'єктів контролю – контролюючої і контролюваної підсистем.

По-перше, ці особливості пов'язані зі специфікою компетенції суб'єктів державного контролю в сфері виконавчої влади. Це цілком виправдано й зрозуміло, адже природа, місце й роль суб'єкта контролю в системі механізму управління є, в решті решт, головними й об'єктивними критеріями, за допомогою яких визначаються мета, завдання, характер, форми та обсяг контролю [4, с. 124].

Поняття «контролюючий орган» не має юридичного (правового) визначення. Воно логічно пов'язане з такими поняттями, як «контроль» і «контрольна діяльність», тому загальновідоме й широко вживається в спеціальній науковій літературі, нормативних правових актах і суспільному житті. Поняття «контролюючі органи» у стислій формі виражає й позначає сукупність таких органів влади, які наділені контрольними функціями. Разом з тим у нормативних правових актах і юридичній літературі, поряд з поняттям «контролюючі органи», вживається поняття «контрольні органи» (ст. 1 Закону України «Про прикордонний контроль» [5]).

Наявність у суб'єкта контролю певної контрольної функції або функцій визначає його компетенцію. Компетенція суб'єкта контролю

встановлюється його адміністративно-правовим статусом, наявністю певних функцій, функціональних обов'язків щодо юридичних та фізичних осіб.

Компетенція звичайно визначається нормативним правовим актом про конкретний орган, його підрозділ. Ефективна реалізація контрольних функцій можлива лише в тому випадку, якщо контролюючий орган наділений правом виконувати певні дії, що дозволяють йому вирішувати поставлені перед ним завдання. Надане нормативним правовим актом право вчиняти сукупність таких дій утворює повноваження того або іншого суб'єкта контролю. Повноваження, таким чином, є правовим інструментом, без якого неможливе здійснення контрольних функцій [6, с. 21].

По-друге, особливості державного контролю в сфері виконавчої влади виявляються в тому, що в цій сфері важливою формою контрольної діяльності буде «перевірка виконання». Поняття «контроль» і «перевірка виконання» в теорії адміністративного права розглядаються як взаємозалежні, але все ж таки неоднакові види діяльності.

Контроль, на думку О. Є. Лунева, є більш ширшим поняттям відносно перевірки виконання та розглядається науковцем як «сукупність дій, які спрямовані на з'ясування фактичного виконання рішень компетентних органів та на застосування активних заходів впливу з метою зміни стану справ. Перевірка виконання обмежується лише з'ясуванням фактичних обставин» [7, с. 157; 8, с. 230].

Професор В. М. Манохін перевірку виконання зводить до перевірки виконання органом або посадовою особою тільки тих актів, які видані ними самими й адресовані підлеглим організаціям та особам [9, с. 215].

Деякі вчені вважають, що в процесі діяльності щодо забезпечення законності й дисципліни в сфері управління відповідні органи використовують в межах наданої компетенції контроль і його різновид – перевірку виконання [10, с. 606; 11, с. 240].

Отже, перевірка виконання – це елемент (форма здійснення) контролю будь-якого характеру й виду, незалежно від того, якими органами він проводиться, незалежно від рівня й масштабів його дії. Контроль же в цілому цим не вичерпується, а містить у собі й інші дії.

По-третє, у сфері виконавчої влади певні особливості матимуть зовнішній і внутрішній контроль. М. С. Студенікіна називає внутрішній контроль внутрішньовідомчим, а зовнішній – надвідомчим. Внутрішній контроль здійснюється відносно органів однієї системи, а зовнішній – щодо організаційно не підлеглих об'єктів [12, с. 5].

Коли мова йде про надвідомчий контроль, акцент, у першу чергу, робиться на те, які органи визначені суб'єктами контролю, яким чином об'єкти контролю виконують своє соціальне призначення, забезпечують стабільне функціонування держави й суспільства, загальнонаціональні інтереси.

Мета надвідомчого контролю є ширшою, ніж мета відомчого контролю. Крім того, кількість об'єктів контролю в надвідомчого контролю є значно більшою. У зв'язку з цим надвідомчий контроль на відміну від відомчого реалізується, як правило, більш комплексно. Під час проведення відомчого контролю перевіряється виконання ухвалених рішень лише підрозділами, що входять до системи контролюючого органу, а при зовнішньому (позавідомчому, надвідомчому) контролі перевіряється діяльність різних міністерств, відомств, організацій.

Надвідомчість, наприклад, президентського, урядового, парламентського, судового контролю підкреслює обумовленість і в той же час самостійність реалізації контрольної функції суб'єктами цих видів контролю на відміну від інших органів державної влади. Як показує аналіз нормативних правових актів, що стосуються питань президентського контролю, до суб'єктів цього виду контролю відносяться: Президент України, Адміністрація Президента України, Головне контрольне управління Адміністрації Президента України, Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим [13–15].

Суб'єкт управління, який поставив завдання перед певним суб'єктом контролю, стосовно конкретного об'єкта контролю може бути зовнішнім або внутрішнім. Звідси, як зазначалося вище, і вид контролю отримує відповідну характеристику: зовнішній або внутрішній контроль стосовно певного об'єкта контролю.

Провідна роль в системі контролю в державному управлінні України належить Верховній Раді України.

Особливості контролю з боку Президента України за діяльністю органів виконавчої влади зумовлюються визначеними Конституцією України його повноваженнями у сфері виконавчої влади. Цей контроль поширюється переважно на діяльність, пов'язану з виконанням указів та розпоряджень Президента. Слід зазначити, що хоча в Конституції України немає прямої вказівки на підконтрольність органів виконавчої влади Президентові України, однак існування такої залежності органічно випливає із загального співвідношення конституційного статусу Президента і Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади [16, с. 216].

У сфері виконавчої влади надвідомчим також є урядовий контроль. Суб'єктами урядового контролю є Кабінет Міністрів України, Секретаріат Кабінету Міністрів України.

Повноваження органів, що здійснюють державний контроль, полягають у перевірці стану справ підконтрольного об'єкта не лише з погляду законності, але й з погляду доцільності прийнятих рішень. Наглядова діяльність обмежена переважно перевіркою законності дій конкретного об'єкта нагляду й містить у собі спостереження, перевірку дотримання певних норм, тому висловлена в літературі думка щодо визначення адміністративного нагляду як різновиду надвідомчого контролю, що становить форму активного

спостереження, що супроводжується застосуванням заходів адміністративно-владного характеру, навряд чи може бути підтримане при розмежуванні органів контролю й нагляду.

Ще однією складовою частиною державного контролю в сфері виконавчої влади є державний внутрішньовідомчий контроль, що здійснюється органами виконавчої влади, а також спеціально для цього призначеним контрольно-ревізійним апаратом. За характером контрольних повноважень органів, що здійснюють внутрішньовідомчий контроль, він підрозділяється на контроль органів загальної компетенції (загальний) і спеціалізований. Загальний внутрішньовідомчий контроль здійснюється безпосередньо вищими органами виконавчої влади, посадовими особами та за їхнім дорученням спеціально для цього створеними структурними підрозділами. Як правило, він охоплює широке коло питань, що підлягають перевірці.

Внутрішньовідомчий спеціалізований контроль охоплює однорідні, спеціальні питання в діяльності державного органу, наприклад, питання фінансової діяльності.

По-четверте, у сфері виконавчої влади важливу роль відіграватиме контроль юридичних служб.

Контроль юридичної служби в органах виконавчої влади є частиною всебічного (загального) внутрішньовідомчого контролю і являє собою різноманітну, здійснювану в певних формах і специфічних методах повсякденну організуючу діяльність юридичної служби як функціонального підрозділу органу виконавчої влади, спрямовану на забезпечення законності в їхній діяльності й використання правових засобів для зміцнення дисципліни, забезпечення охорони державної власності, захисту прав і законних інтересів громадян. Правовою основою такого контролю є нормативні правові акти, що регламентують правове положення й організацію діяльності як юридичної служби в цілому, так і окремих її структурних підрозділів [17].

Особливості реалізації контрольної функції визначаються тим, що юридична служба має своєю метою вирішення правових питань, які виникають у діяльності органів виконавчої влади, правове забезпечення всіх напрямків їхньої діяльності.

У зв'язку з великою кількістю суб'єктів контролю в сфері діяльності органів виконавчої влади постає питання координації діяльності цих суб'єктів. Відсутність координуючого органу призводить до неузгодженості дій центральних та місцевих органів контролю в державному управлінні. Окремі органи контролю в державному управлінні спрямовують свої зусилля головним чином на саму процедуру контролю, глибоко не аналізуючи отримані результати. Існує і певна паралельність у сучасній системі органів контролю в державному управлінні України. Водночас окремі органи контролю в державному управлінні дуже часто діють самостійно. Так, Кабінет Міністрів України та Адміністрація Президента України мають

свої контрольні органи, що певною мірою дублюють один одного, проте ефективність контрольної діяльності від цього не підвищується. Іншими словами, порушується цілісність системи контролю в державному управлінні [18, с. 181].

Створення координуючого органу контролю дозволило б оптимізувати та підвищити дієвість контролю, сприяло б забезпеченню повноти контрольної діяльності, запобігало б утворенню неконтрольованих сегментів у сфері виконавчої влади, попереджало б паралелізм та дублювання у здійсненні такого контролю. У вітчизняній науці адміністративного права та державного управління неодноразово пропонувалося створити такий єдиний координуючий орган (Міністерство державного контролю України [19, с. 59], Державний комітет контролю [20, с. 25], Урядову раду з питань координації контролю [21, с. 113, 121] тощо). На жаль, створення такого координуючого органу на сучасному етапі розвитку державного управління України є певною мірою проблематичним, що пов'язано з тенденцією створення кожної гілки влади власних органів контролю. У зв'язку з цим погоджуємося з думкою О. П. Поліція, що «це може зруйнувати єдину систему органів контролю в державному управлінні України і зробить неможливим формування єдиного координуючого органу» [18, с. 184].

На підставі вищевикладеного контроль у сфері виконавчої влади можна визначити як основу на законі діяльність державних органів, наділених контрольними повноваженнями, спрямовану на виявлення порушень законодавства у сфері діяльності органів виконавчої влади й застосування заходів, спрямованих на їх усунення.

Повноваження органів, що здійснюють державний контроль, полягають у перевірці стану справ підконтрольного об'єкта не лише з погляду законності, але й з погляду доцільності прийнятих рішень. Наглядова діяльність обмежена переважно перевіркою законності дій конкретного об'єкта нагляду й містить у собі спостереження, перевірку дотримання певних норм. Тому висловлена в літературі думка щодо визначення адміністративного нагляду як різновиду надвідомчого контролю, що становить форму активного спостереження, що супроводжується застосуванням заходів адміністративно-владного характеру, навряд чи може бути підтримана при розмежуванні органів контролю й нагляду.

Список літератури: 1. Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М. : Юристъ, 1999. – 738 с. 2. Овсянко Д. М. Административное право : учеб. пособие для студ. юрид. фак. и ин-тов / отв. ред. Г. А. Туманов. – М. : Юристъ, 1995. – 304 с. 3. Кочерин Е. А. Основы государственного и управленческого контроля / Е. А. Кочерин ; Фонд контрольных исследований. – М. : Филинь» 2000. – 384 с. 4. Тарасов А. М. Государственный контроль в России : монография / А. М. Тарасов. – М. : Юрлитинформ, 2008. – 672 с. 5. Про прикордонний контроль : закон України від 5 листоп. 2009 р. № 1710-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 6. – Ст. 46. 6. Студеникина М. С. Государственные инспекции в СССР / М. С. Студеникина. – М. : Юрид. лит., 1987. – 112 с. 7. Лунев А. Е. Теоретические проблемы государствен-

ного управління / А. Е. Лунев. – М. : Наука, 1974. – 248 с. **8.** Административное право : учебник / под ред. А. Е. Лунева. – М. : Юрид. лит., 1970. – 597 с. **9.** Манохин В. М. Советское административное право : [курс лекций] / В. М. Манохин. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1977. – 235 с. **10.** Алехин А. П. Административное право РФ / Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. – М. : Зерцало, 1997. – 672 с. **11.** Советское административное право : учебник / под ред. П. Т. Василенкова. – М. : Юрид. лит., 1990. – 576 с. **12.** Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления / М. С. Студеникина. – М. : Юрид. лит., 1974. – 159 с. **13.** Про Положення про Адміністрацію Президента України : указ Президента України від 2 квіт. 2010 р. № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978. **14.** Деякі питання Адміністрації Президента України : указ Президента України від 5 квіт. 2011 р. № 352/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 7, спец. вип. – Ст. 479. **15.** Питання Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим : указ Президента України від 12 жовт. 2005 р. № 1433/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 41. – Ст. 2601. **16.** Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / [Цветков В. В., Андрійко О. Ф., Дубенко С. Д. та ін.]. – К. : Оріяни, 1998. – 363 с. **17.** Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації : постанова Кабінету Міністрів України від 26 листоп. 2008 р. № 1040 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3068. **18.** Полінець О. П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-організаційні питання : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Полінець Олександр Петрович. – К., 2003. – 248 с. **19.** Нижник Н. Р. Україна – державне управління, шляхи реформування / Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 72 с. **20.** Авер'янов В. Б. Виконавча влада і державний контроль / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Робоча група з реформування центральних органів виконавчої влади ; за ред. М. С. Лопата. – К. : Вища шк. права при Ін-ті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1999. – 47 с. **21.** Шевчук В. О. Контроль господарських систем в суспільстві з перехідною економікою (Проблеми теорії, організації, методології) : монографія / В. О. Шевчук ; Київ. держ. торгов.-екон. ун-т. – К. : КДТЕУ, 1999. – 371 с.

Надійшла до редколегії 23.12.2011

Рассмотрены проблемы определения сути и значения государственного контроля в сфере исполнительной власти согласно действующему законодательству и проанализированной научной юридической литературе.

The problems of determination of essence and value of state control are considered in the field of executive power according to a current legislation and to the analysed scientific legal literature.