

ред. І. Б. Коліушко. – К. : Факт, 2003. – 496 с. **3.** Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : закон України від 1 лип. 2004 р. № 1952-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>. – 3і змін. і допов. станом на 16 берез. 2010 р. **4.** Про затвердження Тимчасового положення про порядок державної реєстрації прав власності на нерухоме майно : наказ М-ва юстиції України від 7 лют. 2002 р. № 7/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0157-02>. **5.** Про затвердження Тимчасового порядку ведення державного реєстру земель : наказ Держ. ком. по земел. ресурсах України від 2 лип. 2003 р. № 174 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0641-03>. **6.** Енциклопедія професійного образования : в 3 т. / под ред. С. Я. Батышева. – М. : АПО, 1998. – Т. 1. – 568 с. **7.** Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с. **8.** Цивільний кодекс Української РСР : від 18 лип. 1963 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-06>. – Втратив чинність. **9.** Цивільний кодекс України : від 16 січ. 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>. – 3і змін. і допов. станом на 21 лют. 2012 р.

Надійшла до редколегії 13.01.2012

Осуществлен анализ научных работ, нормативно-правовых актов, посвященных исследованию вопроса относительно определения правового статуса участников административных производств из государственной регистрации вещевых прав на недвижимое имущество.

Analysis of scientific works, normative-legal acts concerning the issue devoted to the study of the legal status of participants of the administrative procedures of state registration of merchandise rights on the real estate, is made.

УДК 35.072.2(477)

А. Й. Присяжнюк

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Визначено поняття та сутність державного контролю у сфері виконавчої влади.

Становлення правової держави в Україні вимагає реального утвердження принципу верховенства права, зміцнення дисципліни та законності в країні, забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб та інших колективних суб'єктів. Важлива роль у виконанні цього завдання належить органам виконавчої влади, що й зумовлює новизну цієї статті. Зокрема, наголошення на значущості державного контролю у сфері виконавчої влади надає можливість зробити акцент на його визначальній меті, яка полягає у забезпе-

ченні злагодженої, чіткої роботи органів виконавчої влади усіх рівнів і ланок, сумлінного та якісного виконання, раціонального використання її посадовими особами та державними службовцями, усім складом працівників наданих їм прав та відповідального ставлення до виконання своїх обов'язків у відносинах з громадянами [1, с. 348].

Частково аналізу окремих питань державного контролю було приділено увагу в роботах таких дослідників, як О. Ф. Андрійко, Г. В. Атаманчук, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, В. М. Гарашук, Т. О. Коломоєць, Ю. М. Стариков, Ю. О. Тихомиров, М. М. Цимбалюк тощо, проте все ще потребують подальшого розроблення окремі проблеми. Інакше кажучи, існує нагальна потреба у створенні єдиної концепції державного контролю у сфері виконавчої влади, що й обумовлює актуальність даної статті.

Метою статті є з'ясування поняття та сутності державного контролю у сфері виконавчої влади, аналіз особливостей правового регулювання державного контролю у сфері виконавчої влади, визначення існуючих проблем у сфері правового регулювання державного контролю у сфері виконавчої влади та вироблення перспективних шляхів їх усунення.

Варто наголосити на тому, що специфічними ознаками державного контролю у сфері виконавчої влади є: а) переважно між органом, що здійснює повноваження контролю, та підконтрольними об'єктами існують характерні адміністративні відносини підлеглості чи підвідомчості; б) об'єктом контролю у сфері виконавчої влади, як правило, є не лише питання дотримання закону, а й ефективність діяльності контрольованих об'єктів; в) доволі часто суб'єктам правового контролю надається право скасовувати рішення, що були прийняті підконтрольними їм органами; г) органи контролю здебільшого наділяються правом приймати рішення щодо застосування різноманітних мір впливу щодо контрольованих ними органів за припущені правопорушення [2, с. 97].

Це пояснюється тим специфічним місцем, яке посідає в системі державної влади виконавча влада, а також тим, що саме у сфері виконавчої влади державний контроль реалізується у всій своїй повноті. Більше того, поза відсутністю цього механізму стає вкрай сумнівним навіть сама можливість постійного та надійного забезпечення законності у вказаній сфері [3, с. 22].

Тому держава завжди повинна мати певний вплив на розвиток основних суспільних процесів. З такою метою вона має отримувати інформацію про реальний стан процесів, що відбуваються, аналізувати розвиток подій за відповідних умов і при потребі впливати на їх перебіг. Тобто держава у притаманних їй формах,

використовуючи відповідні прийоми і методи, контролює і спрямовує розвиток суспільних відносин.

Конституція України [4] визначає органи державної влади як органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Так, відповідно до ст. 75 «єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України»; згідно зі ст. 113 «Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади», а відповідно до ст. 124 «правосуддя в Україні здійснюється виключно судами». Що ж стосується контрольної діяльності, то відсутнє як законодавче закріплення зазначеної діяльності за окремим органом, так і окремого органу контрольної влади тощо.

Як слушно зазначає О. І. Сушинський, будь-яка діяльність соціального характеру ідеологічно обумовлена, тому не може відбуватися без контролю. Це означає, що контроль – явище іманентне. У такому контексті він є як первинною, так і вторинною (похідною) діяльністю чи функцією. Хоча деякі автори вважають, що контроль не є первинною діяльністю і стосується тієї діяльності, яка здійснюється незалежно від контролю. Але це, безперечно, дискусійне твердження, адже діяння соціальних суб'єктів завжди ідеологічно (зрозуміло, що мається на увазі дієздатний суб'єкт) мотивовані, тому саме в аспекті питання мотивації логічно випливає висновок не тільки про «наскрізність», а й про первинність контролю щодо будь-яких неінстинктивних діянь соціальних суб'єктів. Мотивація діянь будь-якого суб'єкта насамперед впливає з контролю фактів, подій, явищ тощо, тому контроль є первинною діяльністю, хоч може мати самостійне вторинне вираження. У своїх діяннях суб'єкти керуються так званим принципом «дозволів» або принципом «заборон» [5, с. 363–364].

Зазначена специфіка контролю як владної функції дає можливість відокремити його від інших видів владної діяльності не тільки в науковому, але й в інституційному (організаційному, нормативному та процесуальному) аспекті, в тому числі на рівні визначення загальної компетенції суб'єктів (інституцій та органів) здійснення влади, так і у разі створення спеціальних суб'єктів здійснення контролю, які не виконують або майже не виконують інших, окрім контролю, публічно-владних, державно-владних чи муніципально-владних (самоврядних) функцій.

О. Ф. Андрійко зазначає, державний контроль переважно застосовувався на практиці як своєрідний силовий засіб впливу на суб'єкти суспільних відносин, тобто в основному використовувалися «регулююча» і «каральна» його функції. Це хоч деякою мірою і слугувало стримуючим фактором щодо невиконання чи неналежного виконання завдань, але при цьому фактично майже не брали

ся до уваги «відновлююча» і «спрямовуюча» функції контролю [6, с. 10–11].

Сьогодні в умовах значних змін у держави та суспільстві в цілому на перший план виступає завдання побудови такої держави, в якій організація влади спрямовує свою діяльність у першу чергу на забезпечення прав і свобод, законних інтересів громадян та створення механізмів, що допомагали б їх відстоювати, захищати. Держава у своїх діях мусить виходити з пріоритету загальнолюдських цінностей.

При визначенні поняття державного контролю слід виходити з того, що це функція, яку держава здійснює з метою перевірки дотримання і виконання поставлених завдань, прийнятих рішень і їх правомірності. Зміст державного контролю включає спостереження, аналіз і перевірку діяльності відповідних органів та їх посадових осіб щодо виконання поставлених перед ними завдань, дотримання установлених державою правил, норм і стандартів.

Реалізуючи функції державного управління, контроль призначений для оцінювання відповідності їх здійснення завданням, що стоять перед конкретним органом влади. За допомогою контролю орган виконавчої влади отримує інформацію про результати діяльності об'єкта управління, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань або отримання небажаних результатів.

Виходячи з наведеного державний контроль у сфері виконавчої влади повинен сприяти виконанню завдань, покладених на органи виконавчої влади та їх чіткому функціонуванню, забезпеченню прозорості їх управлінської діяльності, підвищенню відповідальності владного органу перед громадянами за свої рішення, шляхи їх реалізації та отримані результати. Контроль має не лише виявити, але й запобігти недолікам у роботі, знайти нові резерви та можливості для вирішення кризових ситуацій. Слід мати на увазі, що рівень відповідальності працівників органу виконавчої влади перед громадянами значною мірою залежить саме від контролю в державному управлінні.

Проте зміст контрольної діяльності, обсяг, форми та методи і власне призначення мають у різних суб'єктів значні відмінності. Так, для одних органів влади контроль є основною діяльністю, для інших – елементом при виконанні основної функції. Виходячи з цього контроль у сфері виконавчої влади здійснюється як спеціальними органами контролю, так і органами загальної компетенції.

За роки незалежності в Україні в цілому сформовано розгалужену систему контролю у сфері виконавчої влади. Але сьогодні не

можна говорити про своєчасність, ефективність та якість його здійснення в органах виконавчої влади.

Серед основних проблем державного контролю у сфері виконавчої влади слід визначити такі: неадекватність наявної системи контролю в державному управлінні України сучасним вимогам до діяльності органів виконавчої влади; відсутність у країні єдиного центру системи контролю у сфері виконавчої влади, який би забезпечував сталий розвиток усієї системи контролю у сфері виконавчої влади та її скоординованість; розпорошеність контрольних функцій між органами державного управління; недосконалість нормативно-правової бази; відсутність механізму оцінювання якості виконання покладених на органи виконавчої влади завдань і побудованої на зарубіжному досвіді інформаційно-аналітичної системи обліку доручень та контролю за їх виконанням; неефективність механізму забезпечення незалежності контрольних органів; відсутність науково обґрунтованих прогнозів щодо розвитку системи державного контролю.

Практика свідчить, що однією з головних причин невиконання або несвоєчасного виконання нормативних документів є низький рівень організації взаємодії органів виконавчої влади – співвиконавців при виконанні відповідних завдань.

Наявний також формальний підхід до здійснення функціонального вивчення діяльності органів виконавчої влади, наслідком чого є те, що його результати істотно не впливають на підвищення ефективності діяльності владних структур.

Окрім того, нечітке окреслення завдань і функцій органів контролю, недостатня визначеність механізмів їх взаємодії перешкоджає перетворенню державного управління на систему, орієнтовану на людину. В Україні функції контролю розподілені поміж кількома десятками органів державного управління з різним правовим статусом і різними повноваженнями, які іноді мають тенденцію до дублювання.

Здійсненням контролю в органах виконавчої влади займаються відділи контролю або певні працівники загальних відділів місцевих державних адміністрацій. Однак необхідно констатувати, що діюча система контролю в цих органах влади зводиться в основному до відслідковування термінів виконання встановлених завдань. Хоча, на наш погляд, при здійсненні контрольної функції органами виконавчої влади контроль повинен мати, насамперед, інформаційно-аналітичний характер. Для вирішення цієї проблеми треба виходити не лише від строків виконання, а й здійснювати контроль за якістю виконання.

З метою підвищення ефективності контрольної діяльності в цьому процесі повинні бути задіяні всі учасники державно-управлінського процесу, особливо керівники структурних підрозділів органів влади, а не лише посадові особи, яким це визначено у функціональних обов'язках.

Враховуючи те, що державний контроль досліджується як особлива правова форма діяльності, слід відзначити, що його юридична природа визначається тим, що контролюючий суб'єкт знаходиться в умовах, за яких він повинен безпосередньо використовувати норми права для виконання конкретних юридичних завдань. Причому предметом реалізації в даному випадку виступають одночасно норми і матеріального, і процесуального права. Так, контролюючий суб'єкт, реалізуючи свою владну компетенцію, повинен оперувати нормами, що визначають характер юридичної справи, яка розглядається, і одночасно знайти оптимальний порядок досягнення юридичного результату [7, с. 36–38]. Цьому служать три групи норм:

а) норми, що закріплюють систему контролюючих суб'єктів, їх компетенцію, принципи, порядок організації і діяльності, форми і методи проведення контролю та інші загальні положення, які є основою здійснення контрольної діяльності;

б) процесуальні норми, що забезпечують потреби самої контрольної діяльності. Ці норми визначають оптимальні процедури здійснення контрольної діяльності і спрямовані на забезпечення її ефективності;

в) норми, що є предметом контрольної діяльності, тобто ті норми, що містять правові приписи, адресовані підконтрольному об'єкту. Під час здійснення контрольної діяльності суб'єкт, що контролює, порівнює поведінку підконтрольного об'єкта з приписами зазначених правових норм [8, с. 23].

У зв'язку з тим, що контроль досліджується як особлива правова форма діяльності, правові засади його здійснення різними органами знаходять своє вираження у нормах правових актів, що визначають процедури здійснення контролю такими державними органами у межах предмета їх компетенції.

Державний контроль у сфері виконавчої влади являє собою сукупність контрольних дій, які здійснюються у певній послідовності з визначеною законодавством метою. Ці контрольні дії можна згрупувати у певні групи за ознакою їх однорідності та проміжної мети здійснення. Саме тому можна говорити про притаманність державному контролю у сфері виконавчої влади правової форми, а саме – процесуальної правової форми, зміст якої розкривається у положеннях нормативно-правових актів, оскільки саме вони містять ті норми, що врегульовують процес контрольної діяльності.

Наголошуючи на оновленні сутності та призначенні державного контролю не можна залишати поза увагою співвідношення таких понять, як контроль і нагляд, а сьогодні до них додається і поняття «моніторинг». Дискусія навколо термінів «контроль» і «нагляд» має вже давню історію, чого не можна сказати про моніторинг.

Щодо перших двох термінів, то при їх застосуванні, на наш погляд, слід виходити з того, що родовим поняттям є контроль. Нагляд є похідним від нього і має свої характерні ознаки, до яких, у першу чергу, відносять:

- перевірку дотримання правових норм, спеціальних правил, встановлених на об'єктах, що знаходяться під адміністративним (тобто управлінським) наглядом;
- організаційну невідповідність об'єктів органам, що здійснюють адміністративний нагляд;
- при виявленні порушень встановлених правил у процесі адміністративного нагляду органи, що його здійснюють, застосовують визначені законом заходи відповідальності за допущені порушення.

При здійсненні контролю спостерігається, відстежується, аналізується і перевіряється не лише дотримання правових норм і спеціальних правил, але і діяльність відповідних органів, посадових осіб у межах їх компетенції, доцільність та ефективність такої діяльності. Такий контроль може здійснюватися органами загальної компетенції, їх посадовими особами у межах певних 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 при виявленні порушень може супроводжуватися заходами впливу державно-владного характеру.

Вчені відзначають, що моніторинг, який на практиці останнім часом знаходить дедалі ширше застосування, виступає різновидом контролю, пасивною його формою [9, с. 433]. Застосування моніторингу пов'язують з відслідковуванням ситуації чи процесу у сфері управлінської діяльності, впливу прийнятих управлінських рішень, правових актів на суспільні відносини.

Діяльність кожного органу контролю має бути узгоджена із загальними стандартами контролю згідно зі встановленими цими органами завданнями і повноваженнями. Тобто мова йде про унормування «правил гри» у цьому процесі, враховуючи, що система прийняття рішень у демократичній країні працює не лише згори вниз, а й у зворотному напрямі.

Серед основних факторів, що впливають на ефективність форм та методів контролю у сфері виконавчої влади, передусім, виділимо правовий фактор, сутність якого полягає в наявності відповід-

ної якісної правової бази. Правове регулювання контрольної діяльності повинно охоплювати наступні напрямки:

- контроль в аспекті установчих повноважень, тобто за правильністю формування апарату управління;
- контроль за виконанням вимог законодавства, законністю адміністративних актів, додержанням прав і свобод громадян;
- контроль щодо виконання зобов'язань органами публічної влади, зокрема органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законом.

Вважаємо важливим зазначити, що загальна ефективність правового регулювання контрольної діяльності у сфері виконавчої влади забезпечується:

- а) ефективністю самого закону;
- б) ефективністю розпорядчо-виконавчої діяльності, що забезпечує конкретизацію норм закону на підзаконному рівні;
- в) ефективністю діяльності суб'єктів щодо реалізації закону.

Ефективність правового регулювання, на наш погляд, є результативною характеристикою його дії, яка свідчить про здатність права вирішувати відповідні соціально-правові проблеми.

Для того, щоб виявити ефективність правового регулювання, необхідно з'ясувати два моменти:

- 1) встановити фактори, що забезпечують ефективність;
- 2) визначити засоби і способи, за допомогою яких можна було б перевірити цю ефективність.

Ефективність правового регулювання і законодавства зокрема визначається складним комплексом факторів, що характеризують соціально-економічну, політичну, правову, моральну ситуацію в країні. До основних правових складових ефективності законодавства належать правова якість самого законодавства, ефективність правозастосовчої діяльності, рівень правосвідомості правозастосовника і населення в цілому.

Можна стверджувати, що в Україні на нормативно-правовому рівні не визначена структура системи органів державного контролю у сфері виконавчої влади. Існують лише окремі елементи системи таких органів з надвідомчими та відомчими повноваженнями, проте плідна співпраця між ними майже відсутня. Органи контролю не мають єдиного організаційного центру, до повноважень якого входило б здійснення координації та регулятивного впливу на органи контролю в системі виконавчої влади. Не є поодинокими факти перевищення повноважень органами виконавчої влади, їх втручання в діяльність інших структур, невиконання управлінських рішень і порушення чинного законодавства.

Причиною такого становища є відсутність чіткої структури контрольних органів, які могли б відігравати регулятивну роль, причому не лише надавати інформацію про певний стан, а й попереджувати і припиняти неправомірні дії та застосовувати до об'єктів контролю та їх посадовців відповідні заходи.

Тому вважаємо за необхідне на законодавчому рівні вжити заходів щодо формування цілісної системи органів контролю у сфері виконавчої влади. Зважаючи на значну кількість контролюючих органів, що з'явилися останнім часом в Україні, необхідність координації їх діяльності та здійснення управління функцією контролю у сфері виконавчої влади, на нашу думку, доцільно створити спеціальний орган державного контролю, наділивши його достатніми регулятивними та координуючими повноваженнями щодо діяльності органів контролю у сфері виконавчої влади.

На підставі дослідження особливостей здійснення державного контролю у сфері виконавчої влади вважаємо, що діючій законодавчій базі щодо форм та методів контролю у даній сфері, на жаль, притаманні негативні риси відсутності системності, повноти визначення правового статусу і компетенції суб'єктів контролю, наявності протиріч і дублювання. У зв'язку з цим вплив правового фактора на ефективність контролю у названій сфері в сучасних умовах у позитивному розумінні є обмеженим.

Підсумовуючи вищенаведене слід зазначити, що сутність державного контролю полягає в його соціальному та правовій важливості для всіх інститутів публічної влади, оскільки зміна ролі держави в суспільстві змінює і сутність та призначення контролю. Його основною метою є підвищення ефективності публічного управління шляхом аналізу, перевірки та спрямування діяльності відповідних суб'єктів до їх завдань та встановлених приписів. За допомогою контролю забезпечується злагоджена, чітка робота органів державної влади, добросовісне і якісне виконання посадовими особами, всіма державними службовцями поставлених перед ними завдань та сумлінне ставлення до виконання своїх обов'язків для забезпечення добробуту людини, громадянина та суспільства в цілому.

Список літератури: 1. Адміністративне право України. Академічний курс / відп. ред. В. Б. Авер'янов. – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1. – 584 с. 2. Авер'янов В. Б. Законодавство: проблеми ефективності / В. Б. Авер'янов, В. Н. Денисов, В. Ф. Сіренко. – К. : Наукова думка, 1995. – 232 с. 3. Авер'янов В. Б. Виконавча влада і державний контроль / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1999. – 48 с. 4. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>. 5. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія / О. І. Сушинський. – Л. : ЛРІДУУДАУ, 2002. – 468 с. 6. Держа-

вний контроль у сфері виконавчої влади : наук. доповідь / за заг. ред. В. Б. Аверянова. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. – 60 с. 7. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 176 с. 8. Лученко Д. В. Контрольные провадження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Лученко Дмитро Валентинович. – Х., 2003. – 180 с. 9. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видав. Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.

Надійшла до редколегії 26.01.2012

Определены понятие и сущность государственного контроля в сфере исполнительной власти.

A concept and essence of state control in the field of executive power are certain.

УДК 351.74(477)

І. Є. Руколайніна

ПРОФЕСІЙНА ПІДГОТОВКА ПРАВООХОРОНЦІВ ТА ЇХ МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Охарактеризовано сучасний стан професійної підготовки правоохоронців щодо їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення. Визначено поняття матеріально-технічного та фінансового забезпечення правоохоронців у сфері їх професійної діяльності.

Професійна підготовка правоохоронців та їх матеріально-технічне й фінансове забезпечення обумовлені необхідністю умов незалежного існування і розвитку України, її утвердження на міжнародній арені. Згідно з Конституцією в країні, як і в інших державах, створені і виконують свої завдання правоохоронні органи, до складу яких входить система органів внутрішніх справ України, яку очолює центральний орган виконавчої влади – Міністерство внутрішніх справ України [1].

Важливість функцій, що виконуються органами внутрішніх справ, не відповідає наявному стану матеріально-технічного та фінансового забезпечення МВС України. Наприклад, Законом України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» для Міністерства внутрішніх справ було передбачено видатки загального фонду в сумі 9 758 373,7 тис. грн, що становило 39,4 % від потреби. Отримані асигнування загального фонду було спрямовано в першу чергу на: оплату праці та нарахування – 8 726 345,9 тис. грн; оплату комунальних послуг та енергоносіїв – 345 449,8 тис. грн; придбання предметів, матеріали, обладнання та інвентар, у тому числі м'який інвентар та обмундирування – 187 448,9 тис. грн; придбання продуктів харчування – 162 744,2 тис. грн; поточні трансферти населенню – 100 146,3 тис. грн [2].