

УДК 351.713(477)

Сикал М. М.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри
адміністративного, цивільного та господарського права і процесу,
Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна

ЩОДО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ КОНТРОЛЮ

У статті досліджено питання нормативно-правового забезпечення діяльності контролюючих органів, проаналізовано різні точки зору вчених на доцільність прийняття нормативно-правових актів, в яких у майбутньому визначались би напрями контрольної діяльності, принципи, форми, перелік суб'єктів та процедуру здійснення контролю.

У статті надано пропозиції щодо правового регулювання питань організації та функціонування органів контролю.

Ключові слова: контроль, орган контролю, правові засади організації і здійснення контролю.

Постановка проблеми. Прагнення України стати повноцінним членом в Європейському Союзі сформувавши потребу в реалізації 62 реформ та програм розвитку держави, що закріплені в «Стратегії сталого розвитку “Україна–2020”», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. Одним з питань, що заплановано в рамках цих реформ, є скорочення кількості органів державного нагляду (контролю), а також оновлення законодавства, що регулює діяльність контролюючих органів. Зважаючи на викладене, можемо говорити про те, що питання нормативно-правового регулювання діяльності органів контролю є актуальними на сьогодні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Багато вчених приділяли увагу різним аспектам функціонування органів контролю та нормативно-правовим засадам їх діяльності, зокрема, Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Гаращук В. М., Денисюк С. Ф., Кобринський В. Ю., Нижник Н. Р., Полінець О. П., Сушинський О. І., Тароєва В. В., Шевчук В. О., Шестак В. С. та інші. Натомість євроінтеграційний вектор розвитку нашої держави сформував потребу в додаткових наукових дослідженнях.

Мета статті. Це дослідження присвячено з'ясуванню потреб нормативно-правового забезпечення діяльності контролюючих органів, а також наданню пропозицій щодо правового регулювання питань організації та функціонування органів контролю.

Виклад основного матеріалу. Організаційні та правові засади діяльності контролюючих органів закріплені в нормативно-правових актах, що регулюють діяльність як окремого контролюючого органу, так і визначають правові основи здійснення різних видів контролю. Все це свідчить про надмірно велику кількість нормативно-правових актів, які дублюють повноваження контролюючих органів, що призводить до неефективного використання контролюючого ресурсу та надмірного відволікання від основної роботи підконтрольного суб'єкта, а це неодмінно впливає на результативність його діяльності та допущення нових недоліків. У зв'язку з цим постає нагальна потреба у прийнятті відповідного законодавчого акта, яким би було визначено вичерпний перелік контролюючих органів та їх компетенцію, що сприяло б вирішенню чималої кількості проблем як у правовому регулюванні, так і в організації здійснення контролю.

Подібну ж позицію висловлював Гарашук В. М., на думку якого, крім проекту Закону України «Про державний контроль у сфері діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб», який нині розробляється, доречно підготувати і законопроект «Про громадський контроль в Україні», де на законодавчому рівні закріпити напрямки контрольної діяльності громадських контролюючих утворень, принципи та правила здійснення такого контролю, його юридичного оформлення, взаємодії громадськості з правоохоронними органами та спеціалізованими контролюючими структурами, механізм відповідальності державних структур та їх посадових осіб за невиконання або неякісне чи несвоєчасне виконання законних вимог громадськості та ін. Можливий і інший напрямок: розробити узагальнюючий законопроект «Про контроль в Україні», де ці питання виокремити в самостійний розділ [1, с. 353].

Андрійко О. Ф. пропонує законодавчий акт з орієнтовною назвою Закон України «Про державний контроль у сфері виконавчої влади», яким би визначалися загальні процедури державного контролю, а особливості їх проведення в окремих сферах та спеціальними суб'єктами конкретизувалися б у галузевих нормативно-правових актах [2, с. 208].

Шестак В. С. зазначає, що необхідно прийняти Закон «Про державний контроль в Україні» для юридичного забезпечення

цілісності функціонування національної системи державного контролю [3, с. 174].

Полінець О. П. наголошує на розробленні та впровадженні Концепції реформування системи контролю в державному управлінні України та Концепції стандартизації контрольної діяльності в державному управлінні України, а також він пропонує покласти їх в основу для розробки законодавчих актів, а саме: законів України «Про контроль у системі державного управління України», «Про державний фінансовий контроль» [4, с. 6].

Тароєвою В. В. визначено необхідність прийняття Закону України «Про систему контролю та контрольної влади» щодо правового оформлення та регулювання особливостей контрольної влади в Україні [5, с. 8–9].

Кобринський В. Ю. висловив власне бачення законопроекту «Про Комітет державного контролю у сфері національної безпеки України», який може бути покладено, на його думку, в основу Концепції державного контролю у сфері національної безпеки України [6, с. 151].

З метою вдосконалення законодавчої регламентації відносин у сфері здійснення громадського контролю, Денисюком С. Ф. доведено доцільність: а) розроблення проектів законів України «Про громадський контроль» та «Про охорону громадського порядку», «Про правоохоронні органи та правоохоронну діяльність». Запропоновано структуру проекту Закону України «Про громадський контроль»; б) прийняття Концепції реформування правоохоронної системи держави в цілому і на її основі розробка Закону України «Про правоохоронні органи та правоохоронну діяльність». У цих законодавчих актах запропоновано встановити: вичерпний перелік структур, що підпадають під поняття «правоохоронні органи»; загальні вимоги до їх діяльності; спільні для них права та обов'язки; засади підзвітності та підконтрольності суспільству [7, с. 17–18].

На нашу думку, серед вищезгаданих проектів законів України, а саме: «Про державний контроль у сфері діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб», «Про громадський контроль в Україні», «Про державний контроль у сфері виконавчої влади», «Про систему контролю та контрольної влади», «Про державний контроль у сфері національної безпеки України», «Про Комітет державного контролю у сфері національної безпеки».

ки України», доцільно б було визначити лише один нормативно-правовий акт, який би мав силу закону та врегулював усі види контролю й визначив компетенцію контролюючих суб'єктів. В іншому ж випадку, у разі прийняття окремих законів, які б регулювали окремий вид контролю, а також окремих законів, які б регулювали здійснення контролю за окремими сферами діяльності, виникне проблема, що буде виражатись у наявності великої кількості правових актів, які дублюють повноваження контролюючих органів, що супроводжується негативними наслідками в діяльності як контролюючих, так і підконтрольних суб'єктів.

Науковцями висловлювались думки про утворення компетентних органів, які б здійснювали контроль, а саме: Авер'янов В. Б. та Андрійко О. Ф. пропонували утворити Державний комітет контролю [8, с. 25], Нижник Н. Р. наголошувала на необхідності утворення Міністерства державного контролю України [9, с. 59], Шевчук В. О. пропонував утворити Урядову раду з питань координації контролю [10, с. 113], Сушинський О. І. дотримувався думки про доцільність утворення Комітету державного контролю як вищого органу державної влади функціональної спрямованості [11, с. 238], Кобринський В. Ю. висловлював думку про необхідність утворення Комітету державного контролю у сфері національної безпеки України [12, с. 130].

На нашу думку, утворення додаткових контролюючих органів не відповідає встановленим вимогам та заходам щодо їх скорочення. Тут варто нагадати, що Концепцією адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98, встановлено, що реформування організаційних структур виконавчої влади є найбільш складною проблемою адміністративної реформи в Україні, у зв'язку з чим тут потрібен системний підхід, який дозволяє визначити оптимальні для потреб України кількість та структуру органів виконавчої влади.

Разом з цим слід зазначити, що для оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління 9 грудня 2010 року Президент України видав Указ «Про оптимізацію системи центральних органів ви-

конавчої влади» № 1085/2010 з подальшими змінами в редакції від 21 січня 2014 року.

У зв'язку з проведенням конституційно-правової реформи 21 лютого 2014 року було прийнято довгоочікуваний Закон України № 742-VII «Про відновлення дії окремих положень Конституції України», відповідно до якого повноваження щодо утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади закріплено за Кабінетом Міністрів України, який своєю постановою «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442 затвердив «Схему спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України», в якій зазначив 18 міністерств та 46 інших центральних органів виконавчої влади, що на 11 центральних органів виконавчої влади менше, ніж було затверджено Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09 грудня 2010 року № 1085/2010 в редакції від 21 січня 2014 року у «Схемі організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади».

Варто також зазначити, що скорочення контролюючих органів є одним з пріоритетів нової політики державного управління. Так, у Плані заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та «Стратегії сталого розвитку “Україна-2020”» у 2015 році, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 року № 213-р, зазначено завдання щодо скорочення кількості регуляторних та контролюючих органів шляхом їх злиття або ліквідації, забезпечення усунення дублювання функцій між органами державного нагляду (контролю) або делегування окремих функцій держави саморегульованим організаціям. Реалізувати це завдання було заплановано шляхом впровадження регуляторної моделі, що передбачає кількість та функції контролюючих органів відповідно до стандартів ЄС та Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їх державами-членами, з іншої сторони.

Висновки. Виходячи з вищевикладеного, а також враховуючи пріоритети нової політики державного управління у світлі реалізації «Стратегії сталого розвитку “Україна—2020”», схва-

леної Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, пропонується прийняти один закон, орієнтовна назва якого б була «Про основні засади контролю за діяльністю органів публічної влади та суб'єктів господарювання», яким би було визначено правові засади організації і здійснення різних видів контролю, окреслено вичерпний перелік суб'єктів контролю та їх компетенцію.

Список використаних джерел

1. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 412 с.
2. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ: Наукова думка, 2004. 300 с.
3. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2002. 195 с.
4. Полінець О. П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-організаційні питання: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2003. 20 с.
5. Тароєва В. В. Інститути контрольної влади в сучасній Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2010. 219 с.
6. Кобринський В. Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2008. 209 с.
7. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2010. 393 с.
8. Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф. Виконавча влада і державний контроль / ред. Лопата М. С.; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Робоча група з реформування центральних органів виконавчої влади. Київ, 1999. 47 с.
9. Пахомов В. В. Організаційно-правові засади здійснення державного контролю за правозастосовчою діяльністю податкових органів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. 187 с.
10. Шевчук В. О. Контроль господарських систем в суспільстві з перехідною економікою: проблеми теорії, організації, методології: монографія. Київ, 1999. 371 с.
11. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: монографія. Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. 468 с.

Сикал М. М.

ОТНОСИТЕЛЬНО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ КОНТРОЛЯ

В статье исследованы вопросы нормативно-правового обеспечения деятельности контролирующих органов, проанализированы различные точки зрения ученых на целесообразность принятия нормативно-правовых актов, в которых бы определялись направления контрольной деятельности, принципы, формы, перечень субъектов и процедура осуществления контроля.

В данной статье поданы предложения по правовому регулированию вопросов организации и функционирования органов контроля.

Ключевые слова: контроль, орган контроля, правовые основы организации и осуществления контроля.

Sykal M. M.

CONCERNING NORMATIVE AND LEGAL REGULATION OF OF CONTROL BODIES ACTIVITY

The author investigated and described in the article issues of normative-legal support of activity of controlling bodies in this article. He analyzed the different points of view of scientists on the appropriateness of adopting regulatory acts, which would consolidate the directions of control activity, principles, forms, list of subjects and procedure for the implementation of control.

The author analyzes the approaches of scientists concerning the adoption of draft laws of Ukraine, namely: «On state control in the field of activity of executive bodies and their officials», «On public control in Ukraine», «On state control in the sphere of executive power», «On The system of control and control authority», « On state control in the sphere of national security of Ukraine», «On the State Control Committee in the sphere of national security of Ukraine» in the article. He substantiated the feasibility of adopting only one normative legal act that would have the force of law and regulated all types of control and defined the competence of controlling entities.

The author points out the inappropriateness of the adoption of separate laws that would regulate a separate type of control, as well as separate laws that would regulate the control of certain areas of activity. This situation will create a problem that will be manifested in the presence of a large number of legal acts that duplicate the powers of the controlling bodies. Adoption of a large number of laws regulating the activities of controlling bodies will have negative consequences in the activities of both controlling and controlled entities.

The author substantiates the inexpediency of establishing additional supervisory bodies. He notes that this does not meet the established requirements and measures for their reduction, in particular the Concept of Administrative Reform in Ukraine, approved by the Decree of the President of Ukraine of July 22, 1998, № 810/98.

Key words: control, control body, legal principles of organization and implementation of control, normative and legal support, law adoption.