

5. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 750 с.

6. Административное право Российской Федерации : учебник / под ред. Б. В. Россинского. – М. : Норма, 2005. – 355 с.

Поступила в редколлегию 18.11.2011

ОЛЬХОВСЬКА С. М. МІСЦЕ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ У СИСТЕМІ ПРАВОВИХ ЗВ'ЯЗКІВ

Визначено, що в системі правових зв'язків адміністративний договір посідає місце між адміністративним актом та договором приватно-правового характеру.

OLKHOVSKAYA S. PLACE OF THE ADMINISTRATIVE CONTRACT IN THE SYSTEM OF LEGAL COMMUNICATIONS

It is established that in system of legal communications the administrative contract takes a place between the administrative certificate, and the contract of private-legal character.

УДК 342.95+351.74(477)

А. Й. ПРИСЯЖНИК,

голова Київської обласної державної адміністрації

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ КОНТРОЛЮ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ У СФЕРІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Проаналізовано особливості контрольних повноважень Кабінету Міністрів України. Обґрунтовано необхідність закріплення на законодавчому рівні механізму здійснення контролю у сфері виконавчої влади, зокрема наголошено на доцільності прийняття Закону України «Про державний контроль у сфері виконавчої влади».

Контрольна діяльність є одним із найважливіших елементів організаційної роботи, спрямованої на подальше зміцнення законності та дисципліни в державному управлінні. Зміст цієї діяльності становить взаємний контроль різних гілок влади, який реалізується у специфічних, лише їм притаманних формах; це внутрішній контроль, що здійснюється в кожній системі вищим органом щодо підпорядкованого йому нижчого; це позавідомчий контроль органів державного управління за виконанням законів організаціями та громадянами [1, с. 80].

Відповідно до Конституції України [2] органи державної виконавчої влади всіх рівнів здійснюють всебічну контрольну діяльність. Найширші контрольні повноваження серед органів виконавчої влади належать саме Кабінету Міністрів України, який здійснює контроль за діяльністю міністерств, державних комітетів, інспекцій та відомств, за додержанням ними вимог законодавства. Кабінет Міністрів України сприяє тому, щоб такі органи в повному обсязі використовували покладені на них повноваження, заслуховує їх звіти, доповіді та інформацію про виконання поставлених перед

ними завдань. Контроль, що здійснюється всередині системи органів виконавчої влади, прийнято називати внутрішнім.

Слід зазначити, що саме від рівня організованості та дисципліни значною мірою залежить ефективність роботи органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Тому Кабінетом Міністрів України вживаються системні заходи щодо зміцнення виконавської дисципліни, посилення контролю та підвищення відповідальності за своєчасне і безумовне виконання законів України, нормативно-правових актів та доручень Президента України і Кабінету Міністрів України [3–5].

Питання контролю Кабінету Міністрів України у сфері виконавчої влади були предметом уваги низки науковців, серед яких варто відзначити праці В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, В. М. Гаращука, О. П. Гетманець, С. В. Ківалова, В. Л. Коваленка, О. М. Музичука, В. І. Полюховича, Н. В. Хорощак тощо. Проте вказані дослідження не враховують сучасний стан як реформи органів виконавчої влади, так і системи державного управління в цілому. Отже, системне дослідження проблем урядового контролю

у сфері виконавчої влади відсутнє. В окремих роботах вони висвітлювалися лише фрагментарно. Зважаючи на вищезазначене, питання здійснення Кабінетом Міністрів України контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб у сучасних умовах набуває особливої актуальності.

Мета даної статі полягає в тому, щоб на основі аналізу контрольних повноважень Кабінету Міністрів України у сфері виконавчої влади та узагальнення правозастосовної практики виявити стан і тенденції правового забезпечення здійснення даного виду контролю, розробити пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства з досліджуваних питань.

Новизна роботи полягає в тому, що дана робота є одним із перших комплексних досліджень особливостей контролю Кабінету Міністрів України у сфері виконавчої влади; обґрунтовано доцільність прийняття окремого нормативно-правового акта в даній сфері.

Стаття 113 Конституції України визначає Кабінет Міністрів України вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу центральних органів виконавчої влади, а отже, можна зробити висновок, що він здійснює й функцію контролю щодо підпорядкованих йому органів виконавчої влади. Сам контроль не визначається основним видом діяльності вищого органу виконавчої влади, але він є складовою частиною функцій Кабінету Міністрів України.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, спрямовує та координує діяльність цих органів [6]. Також слід зазначити, що відповідно до ч. 2 ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» міністерства та інші центральні органи виконавчої влади підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України. Проаналізувавши зазначену статтю, можна зробити висновок, що в ній підкреслюється важливість функції контролю, а контроль визначається одним із основних видів діяльності вищого органу виконавчої влади України.

Слід звернути увагу, що у ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» більш детально порівняно з Конституцією

України розкриваються завдання, функції і повноваження Кабінету Міністрів України, у тому числі і у сфері контролю, у результаті аналізу яких можна зробити висновок, що практичне втілення кожного з них передбачає чіткий контроль з боку уряду. З метою реалізації завдань, закріплених у ст. 2 зазначеного Закону, Кабінет Міністрів України наділений широкою компетенцією, тобто певними функціями і повноваженнями. Слід звернути увагу на те, що належне виконання наданих Кабінету Міністрів України повноважень сприятиме забезпеченню інтересів українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України [7], вирішення питань державного управління у відповідних сферах, постійного контролю за здійсненням виконавчої діяльності підвідомчими уряду органами.

Зазначимо, що відповідно до національного законодавства Кабінет Міністрів України здійснює контроль за діяльністю органів виконавчої влади у пріоритетних сферах суспільного життя. Так, наприклад:

– відповідно до пп. 5 ч. 3 п. 1.2 Програми діяльності Кабінету Міністрів України Уряд зобов'язується посилити державний контроль за якістю освітнього процесу, позбавити ліцензій вищих навчальних закладів, у яких зазначений процес не відповідає встановленим стандартам [7];

– відповідно до ст. 17 Закону України «Про вищу освіту» Кабінет Міністрів України через систему органів виконавчої влади забезпечує контроль за виконанням законодавства про вищу освіту [8];

– відповідно до пп. 11 ч. 2 п. 1.5 Програми діяльності Кабінету Міністрів України Уряд запроваджує дієвий механізм здійснення державного контролю за виробництвом, імпортом, реалізацією та рекламою фармацевтичної продукції, а також за якістю лікарських засобів і виробів медичного призначення у процесі їх виробництва та ввезення на територію України; підвищенням конкурентоспроможності вітчизняної фармацевтичної продукції (наприклад, була створена Державна інспекція з контролю якості лікарських засобів);

– відповідно до п. 30 Порядку ліцензування діяльності з надання освітніх послуг Кабінет Міністрів України разом з іншими центральними органами виконавчої влади здійснює контроль за дотриманням ліцензійних умов [9];

– відповідно до пп. 1 ч. 1 п. 1.7 Програми діяльності Кабінету Міністрів України на Уряд покладено обов'язок щодо удосконалення контролю за дотриманням екологічних нормативів та посилення відповідальності за їх порушення (наприклад здійснення контролю за дотриманням законодавства у сфері питної води та питного водопостачання);

– відповідно до пп. 5 абз. 4 ч. 10 п. 1.7 Програми діяльності Кабінету Міністрів України на Уряд покладено обов'язок створення автоматизованої системи контролю за станом техногенної безпеки потенційно небезпечних об'єктів та об'єктів підвищеної небезпеки;

– відповідно до пп. 5 абз. 9 п. 1.7 Програми діяльності Кабінету Міністрів України на Уряд покладено обов'язок сформувати єдину систему контролю за дотриманням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, виключивши дублювання функцій контролю різними органами виконавчої влади;

– відповідно до пп. 8 ч. 3 п. 2.2 Програми діяльності Кабінету Міністрів України на Уряд покладено обов'язок забезпечення ефективного управління державними фінансами та державним майном, здійснення контролю за їх використанням та інші контрольні заходи;

– відповідно до п. 1.4 Програми діяльності Кабінету Міністрів України основною метою державної регіональної політики Уряду є розроблення ефективного механізму контролю за виконанням місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень;

– відповідно до п. 2.3 Програми діяльності Кабінету Міністрів України у сфері безпеки життєдіяльності людини Урядом мають реалізовуватися заходи щодо здійснення надійного радіаційного та інших видів контролю за якістю продуктів харчування та станом навколишнього природного середовища;

– відповідно до п. 4.3 Програми діяльності Кабінету Міністрів України Уряд здійснює заходи відповідно до законодавства щодо митного, санітарного, екологічного, ветеринарного, фітосанітарного та радіологічного контролю;

– відповідно до ст. 9 Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» Кабінет Міністрів України забезпечує здійснення державної політики у сфері ринкового нагляду і контролю продукції; спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади у сфері ринко-

вого нагляду і контролю продукції та здійснює інші повноваження в даній сфері [10].

У результаті аналізу існуючих видів контролю Кабінету Міністрів України за діяльністю органів виконавчої влади можна зробити висновок, що контроль в органах виконавчої влади не зводиться лише до перевірки виконання відповідних повноважень та функцій і передбачає врахування якості виконання, своєчасне виявлення проблем, а також зосередження зусиль на коригуванні ситуації, реалізації заходів щодо більш ефективного забезпечення виконання завдань.

Наступним питанням аналізу контрольних повноважень Кабінету Міністрів України є питання повноважень Уряду щодо центральних і місцевих органів виконавчої влади. Відповідно до національного законодавства Кабінет Міністрів України спрямовує, координує і контролює діяльність міністерств, державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади, які йому безпосередньо підпорядковані. Слід звернути увагу на те, що Кабінет Міністрів України затверджує положення про центральні органи виконавчої влади, чисельність працівників апарату і розмір асигнувань на утримання зазначених органів із державного бюджету у межах виділених на це коштів, здійснює добір керівних кадрів, їх підготовку та перепідготовку, призначає та звільняє з посади заступників керівників, затверджує та припиняє повноваження членів колегії міністерств, державних комітетів, заслуховує звіти керівників центральних органів виконавчої влади [6]. У здійсненні кадрової політики щодо центральних органів виконавчої влади Кабінет Міністрів України діє відповідно до вимог жорсткої управлінської вертикалі, чіткої підпорядкованості нижчих органів вищим. Відносини Кабінету Міністрів України з обласними та районними державними адміністраціями мають функціональний характер – підзвітність і підконтрольність адміністрацій не поширюється на ту частину повноважень, що делегована їм відповідними обласними та районними радами.

У результаті аналізу повноважень Кабінету Міністрів України у відносинах з іншими органами виконавчої влади (центральними та місцевими), органами місцевого самоврядування, що закріплені в Законі України «Про Кабінет Міністрів України», можна зробити висновок про існування таких контрольних повноважень:

– міністерства та інші центральні органи виконавчої влади підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України. Зокрема Кабінет Міністрів України спрямовує, координує і контролює діяльність міністерств, державних комітетів України та інших центральних органів виконавчої влади, які є підвідомчими Кабінету Міністрів України і підпорядковані йому;

– Прем'єр-міністр України вносить Президенту України подання щодо утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади, призначення на посади та звільнення з посад їх керівників, накладає на цих керівників та їх заступників дисциплінарні стягнення;

– Кабінет Міністрів України має право скасовувати акти міністерств, державних комітетів інших центральних органів виконавчої влади (ч. 2 ст. 21);

– певну специфіку мають відносини Кабінету Міністрів України з Радою міністрів Автономної Республіки Крим (далі – АРК). Кабінет Міністрів визначає порядок участі Ради міністрів АРК та підвідомчих їй органів у виконанні загальнодержавних програм, інших заходів загальнодержавного значення щодо усунення наслідків екологічної небезпеки, надзвичайних ситуацій, боротьби зі злочинністю та контролює дотримання відповідності програм Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони навколишнього середовища загальнодержавним програмам (п. 2 ст. 22);

– голови місцевих державних адміністрацій під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Кабінетом Міністрів України. Місцеві державні адміністрації та їх голови підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України у межах його повноважень. Так, наприклад, Кабінет Міністрів України постійно одержує від місцевих державних адміністрацій докладну інформацію про їх діяльність, регулярно заслуховує звіти голів державних адміністрацій з визначених Кабінетом Міністрів України питань (п. 4 ст. 23);

– Кабінет Міністрів України відповідно до законодавства координує та контролює діяльність державних господарських об'єднань, підприємств, установ та організацій (п. 3 ст. 24) [6].

Слід зазначити, що для урядового контролю характерна нормотворча функція. Вважаємо за доцільне навести кілька нормативно-правових

актів Кабінету Міністрів у сфері контролю за діяльністю органів виконавчої влади:

– розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження основних напрямів контрольно-ревізійної роботи органів державної контрольно-ревізійної служби на 2011 рік» [11];

– розпорядження Кабінету Міністрів України від «Про забезпечення взаємодії Кабінету Міністрів України з комітетами та Спеціальною контрольною комісією з питань приватизації Верховної Ради України» [12];

– розпорядження Кабінету Міністрів України «Про звітний та прогнозний енергетичні баланси» [13];

– розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання організації електронного документообігу та звітності» [14];

– розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку овочівництва та переробної галузі» [15];

– постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики проведення оцінки ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань, визначених законами України, постановами Верховної Ради України, актами і дорученнями Президента України та Кабінету Міністрів України» [16] тощо.

Проаналізувавши зазначені нормативно-правові акти, можна зробити **висновок**, що Кабінет Міністрів України безпосередньо спрямовує, координує і контролює діяльність міністерств, державних комітетів України та інших центральних органів виконавчої влади, які є підвідомчими Кабінету Міністрів України і підпорядковані йому. Даний вид контролю здійснюється практично в усіх сферах суспільного життя: економічній, культурній, аграрній, медичній, енергетичній, радіаційній, інформаційній, фінансовій.

Подальше вдосконалення системи державного контролю в Україні та підвищення її ефективності передбачає необхідність здійснення певних кроків у цьому напрямку на законодавчому рівні. На нашу думку, прийняття Закону України «Про державний контроль у сфері виконавчої влади» дозволить ретельно впорядкувати понятійно-термінологічну базу контрольної діяльності, визначити основні принципи контролю, завдання, види, форми та методи його здійснення, перелік суб'єктів, що уповноважені його здійснювати, тощо. Вважаємо, що прийняття зазначеного нормативно-правового

акта надасть можливість сформувати правові засади цілісного механізму здійснення контролю у сфері виконавчої влади.

Список використаної літератури

1. Шалумов М. С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственность / М. С. Шалумов // Государство и право. – 1999. – № 1. – С. 79–85.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. В ОДА посилять контроль за виконавською дисципліною [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nter.net.ua/main/9852-v-oda-posilyat-kontrol-za-vikonavskoyu-disciplinoyu.html>.
4. Про грубі порушення виконавської дисципліни в окремих центральних органах виконавчої влади [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України від 5 берез. 2003 р. № 300. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/300-2003-p>.
5. Про затвердження Порядку проведення перевірки стану виконавської дисципліни в органах виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 15 верес. 2010 р. № 844 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 70. – Ст. 2518.
6. Про Кабінет Міністрів України : закон України від 7 жовт. 2010 р. № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.
7. Про затвердження програми діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків» [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 16 січ. 2008 р. № 14. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=14-2008-%EF>.
8. Про вищу освіту : закон України від 17 січ. 2002 р. № 2984-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 20. – Ст. 134.
9. Про ліцензування діяльності з надання освітніх послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 8 серп. 2007 р. № 1019 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 60. – Ст. 2379.
10. Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції : закон України від 2 груд. 2010 р. № 2735-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 21. – Ст. 144.
11. Про затвердження основних напрямів контрольно-ревізійної роботи органів державної контрольно-ревізійної служби на 2011 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 берез. 2011 р. № 198-р // Урядовий кур'єр. – 2011. – 18 трав. – № 88.
12. Про забезпечення взаємодії Кабінету Міністрів України з комітетами та Спеціальною контрольною комісією з питань приватизації Верховної Ради України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 берез. 2010 р. № 690-р // Урядовий кур'єр. – 2010. – 2 квіт. – № 61.
13. Про звітний та прогнозний енергетичні баланси : розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 берез. 2011 р. № 203-р // Урядовий кур'єр. – 2011. – 14 квіт. – № 68.
14. Деякі питання організації електронного документообігу та звітності : розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 верес. 2009 р. № 1087-р // Урядовий кур'єр. – 2009. – 18 верес. – № 171.
15. Про схвалення Концепції розвитку овочівництва та переробної галузі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 жовт. 2011 р. № 1120-р // Офіційний вісник України. – 2011. – № 87. – Ст. 3178.
16. Про затвердження Методики проведення оцінки ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань, визначених законами України, постановами Верховної Ради України, актами і дорученнями Президента України та Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 18 трав. 2011 р. № 522 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 37. – Ст. 1533.

Надійшла до редколегії 07.11.2011

ПРИСЯЖНИК А. И. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ КОНТРОЛЯ КАБИНЕТА МИНИСТРОВ УКРАИНЫ В СФЕРЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Проанализированы особенности контрольных полномочий Кабинета Министров Украины. Обоснована необходимость закрепления на законодательном уровне механизма осуществления контроля в сфере исполнительной власти, в частности отмечена целесообразность принятия Закона Украины «О государственном контроле в сфере исполнительной власти».

PRYSIAGHNIUK A. ACTUAL ISSUES OF CONTROL OF THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE IN THE SPHERE OF EXECUTIVE POWER

The features of control credentials of Government are analyzed. The necessity of fixing on the legislative level of the mechanism of realization the control function in the sphere of executive power is grounded; the expedience of acception the Law of Ukraine «About state control in the sphere of executive power» is marked.