

ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА  
ім. В.М. Корецького НАН України  
КИЇВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ЦЕНТР  
АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ  
РОБОЧА ГРУПА З РЕФОРМУВАННЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ  
ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ  
Цикл наукових доповідей  
"ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ  
ТА РЕФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА  
В УКРАЇНІ"

## **ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

**НАУКОВА ДОПОВІДЬ**

За загальною редакцією  
**В.Б. АВЕР'ЯНОВА**

Київ-2000

### **ОСНОВНІ ВІДОМОСТІ**

Рекомендовано до друку вченою радою Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України.

Наукову доповідь підготовлено авторським колективом у складі:

- В.Б. АВЕР'ЯНОВ**, доктор юридичних наук, професор (керівник колективу) — вступ, розд. - 1;  
**О.Ф. АНДРІЙКО**, доктор юридичних наук - розд. 2, 3;  
**В.М. ГАРАЩУК**, кандидат юридичних наук - розд. 4;  
**Д.М. ЛУК'ЯНЕЦЬ**, кандидат юридичних наук - розд. 5;  
**С.В. КІВАЛОВ**, доктор юридичних наук, професор, народний депутат України - розд. 6, 7;  
**М.П. ОРЗІХ**, доктор юридичних наук, професор - розд. 6, 7;  
**В.І. ІВАЩЕНКО**, керівник Управління з питань зв'язків з право-охоронними органами Адміністрації Президента України - розд. 8;  
**М.К. ЯКИМЧУК**, кандидат юридичних наук - розд. 9;  
**О.Д. КРУПЧАН**, кандидат юридичних наук - розд. 10;  
**В.Л. КОВАЛЕНКО**, науковий співробітник - розд. 11;  
**В.І. ПОЛЮХОВИЧ**, кандидат юридичних наук - розд. 12;  
**ЯНУШ ГОНЦІАЖ** (Польща), постійний консультант Робочої групи з реформування центральних органів виконавчої влади Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи - розд. 10.

Видано за підтримки  
юридичної фірми "ІНТЕРКОН"  
та аудиторської фірми "АЛЬТЕРНАТИВА" (м. Нікополь)

Науково-допоміжну роботу здійснила  
*Я.Г. Назарина*

© Автори, 2000

### **ВСТУП**

Контроль як важлива управлінська функція держави та її органів здійснюється у тісному зв'язку з іншими функціями і повинен мати чітке правове регулювання. Значний інтерес до проблематики державного контролю викликаний тим, що останнім часом на всіх рівнях державної влади спостерігається зниження виконавської дисципліни, нехтування вимогами законодавства, мають місце прямі порушення закону.

Державний контроль у сфері виконавчої влади та його законодавче регулювання не можна розглядати відокремлено від контролю, який здійснюють інші органи державної влади стосовно органів виконавчої влади. Отже, слід враховувати, що державний контроль у сфері виконавчої влади має, умовно кажучи, «зовнішній» і «внутрішній» характер.

Окремою проблемою є діяльність спеціальних контрольних органів, які мають статус центральних органів виконавчої влади і наділені значними повноваженнями не лише у здійсненні контрольних функцій, але й у застосуванні визначених законами заходів відповідальності. Це потребує особливої уваги з точки зору захисту прав і свобод громадян.

Важливим елементом правової регламентації, зокрема, внутрішнього контролю виступають закони щодо правового статусу органів виконавчої

влади всіх рівнів - «Про Кабінет Міністрів України», «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», в яких мають бути чітко визначені функції контролю, обсяг і форми їх здійснення.

Контроль потребує більш ретельної регламентації в локальних статутних актах - про конкретні міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх підлеглі ланки. Причому така регламентація не має обмежуватися лише визнанням необхідності здійснення контролю, а повинна містити його як компетенційні та процедурні механізми, так і визначення наслідків контролювання.

Зазначений підхід до регламентації функції державного контролю у сфері виконавчої влади, хоч в основному і виправданий, однак не дає можливості системно впорядкувати понятійно-термінологічну характеристику змісту контрольної діяльності, визначити основні принципи контролю, завдання, види, форми та методи його здійснення.

Найповніше це могло б бути вирішено, як здається, в узагальнюючому законодавчому акті про державний контроль у сфері виконавчої влади.

Останнім часом в офіційних документах поставлено завдання підготовки подібного законопроекту, яке має бути вирішено на належних науково-правових засадах. На жаль, серед фахівців-учених і практиків немає єдності думок щодо предмету регулювання та змістовного наповнення даного законопроекту.

З огляду на нагальні потреби узагальнити і певним чином поглибити науково-теоретичну базу організаційної побудови і законодавчої регламентації системи державного контролю в нашій країні, вбачається вельми актуальним і корисним ознайомити зацікавлену аудиторію з широким спектром думок дослідників з основних аспектів згаданої проблематики, чому і присвячена ця наукова доповідь.

Вона продовжує започаткований відділом проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України спільно з Київським регіональним центром АПРН України та Робочою групою з реформування центральних органів виконавчої влади Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи цикл наукових доповідей "Проблеми адміністративної реформи та реформи адміністративного права України". На цей час вийшли друком три публікації циклу:

- "Наукові засади вирішення організаційно-правових проблем адміністративної реформи в Україні" (К., 1999);
- "Державне управління та адміністративне право: актуальні проблеми реформування" (К., 1999);
- "Наукові засади реформування державної служби в Україні" (К., 2000).

Автори висловлюють вдячність керівникам організацій, що матеріально підтримують видання даного циклу наукових доповідей.

Вступ (В.Б. Авер'янов).....4

## **I. Загальні засади теорії державного контролю та його правового регулювання**

1. Роль права у функціонуванні інститутів державного управління: методологічний аспект (В.Б. Авер'янов)..6

2. Державний контроль: нові погляди на його сутність і призначення (О.Ф. Андрійко).....10

3. Види державного контролю у сфері виконавчої влади та їх спрямованість (О.Ф. Андрійко).....13

4. Принципи державного контролю: оновлення змісту (В.М. Гаращук).....18

5. "Презумпція знання закону" у світлі принципу об'єктивності контролю: постановка проблеми (Д.М. Лук'янець).....21

## **II. Державний контроль з боку суб'єктів, що не входять до системи органів виконавчої влади України**

6. Парламентський контроль - вища форма державного контролю (С.В. Ківалов, М.П. Орзіх).....26

7. Напрямки здійснення парламентського контролю та їх значення для виконавчої влади (С.В. Ківалов, М.П. Орзіх).....30

8. Конституційні засади контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України з боку Верховної Ради України та Президента України (В.І. Іващенко).....34

9. Загальний нагляд як функція прокуратури: передумови трансформації (М.К. Якимчук).....37

10. Адміністративна юстиція як форма судового контролю щодо виконавчої влади: проблеми інституціоналізації (О.Д. Крупчан).....41

## **III. Окремі проблеми здійснення контролю у сфері виконавчої влади**

11. Питання контролю у проекті Кодексу загальних адміністративних процедур в Україні (В.Л. Коваленко).....46

12. Адміністративне оскарження рішень податкових органів: питання захисту прав платників податків (В.І. Полюхович).....50

13. З досвіду функціонування системи державного контролю в Польщі (Януш Гонціаж).....53

Література.....59