

[3]. Адміністративісти ж в свою чергу зазначають, що особливий міжвідомчий характер управління державними фінансами визначається тим, що воно здійснюється стосовно організаційно невіддільних об'єктів управління та безпосередньо не стосується їхньої компетенції щодо самостійного здійснення управління відповідною галуззю, і тим, що органи виконавчої влади, які здійснюють міжгалузеве управління, займають надвідомче положення і наділяються, на відміну від порядку звичайного державного управління, відповідними повноваженнями не за принципом субординації (прямого підпорядкування), а координації — тобто правотворчого, координаційного, методичного, контрольно-наглядового і ліцензійного (дозвільного) характеру [6].

Через те, що міжвідомче управління не здійснюється з використанням прямого (безпосереднього) впливу вищестоящого керівника на нижчестоящого, а відбувається (чиниться) щодо безпосередньо невіддільних суб'єктів, управління державними фінансами має здебільшого координаційний характер, тобто реалізується у відносинах координації (узгодження). Організація та управління фінансами здійснюються через спеціалізовані державні органи виконавчої влади, насамперед через її фінансовий апарат [6], в якому єдину фінансову політику у всіх галузях визначає Парламент, проводить Уряд, а регулюванням конкретних відносин займаються різні державні органи: Міністерство фінансів, НБУ, податкові служби, Держане казначейство, Рахункова палата, митні та багато інших органів. З них фінансово-кредитні органи виступають спеціалізованими органами управління фінансами держави, для яких фінансова діяльність держави є основною, тобто такою, що визначає зміст їх компетенції. Вони володіють повноваженнями надвідомчого характеру. Управління фінансами завжди централізоване.

Тому слід визнати, що оскільки фінансова діяльність держави є діяльністю її органів та посадових осіб по реалізації функції управління державними фінансами, остільки поняття “фінансова діяльність держави” не тотожне поняттю “управління державними фінансами”. Діяльність по управлінню державними фінансами характеризується як “фінансова діяльність держави”, однак розкриває лише динамічний аспект поняття “управління державними фінансами”.

#### *Література*

1. Фінансы: Учебник / Под ред. проф. В. В. Ковалева. — М.: ПБОЮЛ, 2001. — 640 с. — С. 10, 36.
2. Фінансове право: Підручник. — Харків: Консум, 1998. — 496 с. — С. 28.
3. Пацурківський П. С. Правові засади фінансової діяльності держави: проблеми методології. — Чернівці: ЧДУ, 1997. — 244 с. — С. 44, 81.
4. Бельский К. С. Финансовое право. — М., 1994. — С. 28.
5. Чиркин В. Е. Государственное управление. Элементарный курс. — М.: Юристъ, 2002. — 320 с. — С. 12.
6. Административное право России. Часть 2. Административно-правовое регулирование в сферах и отраслях управления: Учебник / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. П. Коренева. — М.: Щит, 2002. — 348 с. — С. 3, 30.
7. Бюджетное право: Учебное пособие для вузов / Н. Д. Эриашвили, О. В. Старелова, Д. А. Ремиханова и др. / Под ред. проф. А. М. Никитина. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право. — 2001. — 463 с.
8. Худяков А. И. К соотношению понятий “финансовая деятельность” и “управление финансами” // Правоведение. — 1985. — № 1. — С. 63–64.

УДК 35:342.4

*Г. Рижков*  
юридичний радник Німецького Фонду  
міжнародного правового співробітництва

### **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ВИМОГИ ДО УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Легітимна державна влада може здійснюватись тільки на засадах та в рамках Конституції. Частина 1 статті 8 Конституції визначає її як найвищу сходинку національної правової системи, а частина 2 статті 6 чітко вказує, що органи державної влади, і особливо державне управління, зв'язані встановленими Конституцією межами. Усі акти нормативного характеру або конкретні акти управління повинні бути не тільки законними, а мати безпосередній зв'язок з визначеними Конституцією стандартами. Ні один нормативний акт не може своїм змістом суперечити нормам і духу Конституції.

Поряд із безумовною зв'язаністю нормами Конституції державне управління, як правило, не застосовує напряму конституційно-правових норм. Між Конституцією і конкретними управлінськими діями

знаходяться парламентські закони та інші нормативно-правові акти, які були прийняті на основі законів. Визначаючи принципи положення політичної, економічної та правової організації суспільства, у тому числі і рамкові умови діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування, Конституція не тільки сприяє подальшому розвитку адміністративного права в Україні, а визначає, також, для законодавця основні напрямки такого розвитку. Серед них, на нашу думку, треба особливо виділити три найважливіші галузі. По-перше, це законодавча конкретизація конституційних положень щодо структури та повноважень органів виконавчої влади вищого рівня, по-друге, врегулювання порядку діяльності органів державного управління, місцевого самоврядування та їх посадових осіб та, по-третє, забезпечення ефективного судового захисту фізичних і юридичних осіб від неправомірних дій чи бездіяльності органів державного управління і місцевого самоврядування або їх посадових осіб.

Частина 2 статті 19 Конституції України є основою закріплення на конституційному рівні найважливішого принципу адміністративного права — принципу законності управлінської діяльності, який свою чергу за теорією адміністративного права поділяється на принципи переваги закону та обмеження законом. Вони чітко закріплені в частині 2 статті 19 Конституції, коли вона говорить про підстави і межі дій органів державної влади. Ці принципи з теоретичної точки зору та пункт 12 статті 92 Конституції України з практичної точки зору ставлять перед українським законодавцем завдання саме законодавчої конкретизації положень Конституції щодо організації та повноважень органів виконавчої влади. На жаль, на сьогоднішній день ці завдання законодавця можна вважати далеко невиконаними. Одним із найважливіших і одночасно найбільш дискусійним із законопроектів в цій сфері треба назвати проект Закону України “Про Кабінет Міністрів України”, який вже неодноразово приймався Парламентом і кожного разу Президент України застосовував до нього право вето. Незважаючи на неодноразові і довготривалі консультації по узгодженню принципів для обох сторін положень, вони так і не дійшли остаточної згоди. Дискусія стосовно конституційної (або політичної) реформи, яка зараз розгортається в Україні, звичайно ще більше віддаляє перспективу прийняття цього законопроекту. З іншого боку, враховуючи основні напрямки запропонованої реформи, значимість цього законопроекту та необхідність його прийняття повинні тільки зростати.

Наступним важливим законодавчим актом, який на практиці реалізував би положення частини 2 статті 19 та пункту 12 статті 92 Конституції України в частині врегулювання порядку здійснення управлінської діяльності, є проект Адміністративно-процедурного кодексу України, який вже декілька років розробляється робочою групою під керівництвом Міністерства юстиції України. Визначення загального порядку діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо процедури прийняття конкретних актів управління за заявами суб'єктів звернення або за власною ініціативою, стало б ще одним законодавчим актом на розвиток зазначених вище положень Конституції. З іншого боку закріплення в цьому Кодексі порядку участі громадян та юридичних осіб в адміністративних процедурах сприятимуть практичній реалізації норм Конституції України, які гарантують дотримання прав і свобод громадян. Непростий шлях проекту на рівні виконавчої влади та у Верховній Раді України пов'язаний з тим, що як сама концепція цього Кодексу так і нові для правової системи України правові поняття, які в ньому використовуються, не завжди сприймаються суб'єктами узгодження проекту та його підготовки до розгляду в Парламенті. На сьогодні цей проект знаходиться в стадії доопрацювання на рівні виконавчої влади та широкого його обговорення.

Відправною статтею Конституції України, яка вимагає забезпечення ефективного судового захисту від неправомірних дій чи бездіяльності з боку державного управління та місцевого самоврядування, є стаття 55 Конституції, особливо частина 2 цієї статті. Незважаючи на існуючу з 1988 року можливість оскарження рішень, дій або бездіяльності органів державного управління або місцевого самоврядування відповідно з положеннями чинного Цивільно-процесуального кодексу, з початку 90-х років в Україні почалися розмови, а потім і конкретні законопроектні заходи щодо запровадження адміністративної юстиції. З прийняттям на початку 2002 року нового Закону України “Про судовий устрій України” питання створення адміністративних судів перейшло вже в площину практичних дій, хоча і вони стикаються з труднощами, пов'язаними з фактичною реалізацією багатьох положень цього закону. 1 жовтня 2002 року Президент України своїм Указом розпорядився про створення Вищого адміністративного суду України, але який ще й досі фактично не існує. Головною ж проблемою у створенні системи адміністративних судів є те, що Верховна Рада України ще навіть і не починала розгляд узгодженого і поданого на її розгляд проекту Адміністративного процесуального кодексу, який саме і повинен стати основоположним актом для створення адміністративної юстиції в Україні. Адже, поряд із визначенням системи адміністративних судів, він повинен повноцінно врегулювати процесуальний порядок здійснення адміністративного судочинства. Враховуючи, як і у випадку з проектом Адміністративного процедурного кодексу, ту

обставину, що цей законопроект також є новим явищем для правової системи України і викликає ще багато дискусій термінологічного та практичного характеру, нині важко очікувати його швидке прийняття.

Отже, із зазначених на початку трьох важливих галузей конкретизації конституційних положень, поки що ні одна з них не знайшла своєї практичної реалізації в законодавстві України. Якщо проект Закону України “Про Кабінет Міністрів України” є, щонайменше на сьогодні, майже готовим для його прийняття, то Адміністративний процедурний та Адміністративний процесуальний кодекси ще потребують їх подальшого опрацювання та активного обговорення на парламентському рівні. Найкращим варіантом було б їх прийняття одного систематично та термінологічно узгодженого пакета, бо, за досвідом багатьох європейських країн, ефективна і прозора адміністративна процедура сприяє зменшенню кількості звернень до адміністративних судів.

УДК 35:342.92:347.963

*І. В. Мартьянов*  
доцент юридичного факультету  
Львівського національного університету

### **НАГЛЯД ПРОКУРАТУРИ І КОНТРОЛЬ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ — СПОСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

Законність у державному управлінні — це правовий режим життя суспільства, який зобов’язані підтримувати всі державні органи, установи, організації, посадові, службові особи і громадяни, це конституційний принцип і метод діяльності органів виконавчої влади.

Способами забезпечення законності називають діяльність державних органів і громадських організацій по попередженню, виявленню, усуненню правопорушень і притягнення винних до відповідальності.

Основними способами забезпечення законності в державному управлінні є контроль і нагляд, зокрема нагляд органів прокуратури за додержанням і застосуванням законів (у минулому загальний нагляд).

Контроль — це аналіз і перевірка відповідності чи невідповідності фактичного стану встановленому припису. Контроль — функція державного управління, елемент керівництва, стадія управлінського циклу і спосіб забезпечення законності. “Контроль дає інформацію, яка дозволяє оцінювати стан законності в апараті державного управління” [1].

Різноманітні форми і методи контролю. Контроль поділяється на державний і громадський.

Державний контроль здійснюється представницькими органами, Президентом України, органами виконавчої влади загальної і спеціальної компетенції, судами. Контроль може бути надвідомчим, відомчим і внутрішньогосподарським, попереднім, поточним і наступним.

Фактично об’єктом державного контролю є всі суспільні відносини.

Ефективним способом забезпечення законності в державному управлінні був і залишається нагляд прокуратури за додержанням і застосуванням законів.

Конституція України в ст. 121 визначила основні функції прокуратури, серед яких відсутня функція нагляду за законністю в державному управлінні.

Однак в XV розділі “Перехідні положення” ця ділянка роботи прокуратури залишилась до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів.

Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про прокуратуру” підтвердив, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів...” [2].

Генеральний прокурор України видав Наказ № 3 від 28. 10. 2002 р. “Про організацію роботи органів прокуратури у здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів”.

На сьогодні органи прокуратури здійснюють нагляд за додержанням і застосуванням законів всіма органами державного управління, недержавними об’єднаннями, посадовими особами та громадянами. Об’єктами нагляду є господарська фінансова діяльність, екологія, охорона природи, права і свободи громадян.

Необхідність такого нагляду прокуратури обумовлюється рядом причин. По-перше, ще не створені органи, які передбачені в розділі “Перехідні положення” Конституції України, а кількість порушень