

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

законності не зменшується. Особливо розповсюджені правопорушення у сфері приватизації, бюджетній і податковій сфері, охорони природи, прав і свобод громадян.

2001 року в результаті перевірок органами прокуратури до дисциплінарної, адміністративної та матеріальної відповідальності притягнуто майже 83 тис. посадових осіб.

Забезпечено надходження понад 1 млрд. грн. обов'язкових платежів до бюджетів різних рівнів [3].

Значну роль у забезпеченні законності відіграють суди.

Конституція України гарантує право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (Ст. 55 Конституції), але у зв'язку з великим навантаженням суди загальної юрисдикції неспроможні охопити всю галузь державного управління. Створення адміністративних судів відбуватиметься протягом трьох років, як сказано в Законі "Про судоустрій".

До того ж "громадяни звертаються зі скаргами у більшості випадків до прокуратури, ніж до суду, бо органи прокуратури, як правило, оперативні і ефективно вирішують справи.

І ще один аргумент на користь нагляду прокуратури. Навіть якщо будуть створені, передбачені в Конституції України контролюючі органи, нагляд прокуратури не повинен бути скасований, бо він залишиться необхідним за самими контролюючими органами.

Практика свідчить, що в діяльності контролюючих органів є багато порушень законності, на які відповідним чином реагує прокуратура.

Окремі автори твердять, що загальний нагляд треба скасувати хоча б тому, що у багатьох країнах Заходу органи прокуратури тільки підтримують обвинувачення в суді. Але вони не враховують ментальності і правосвідомості нашого населення. Крім того у багатьох країнах діє розвинута система адміністративних судів.

Слід відзначити, що нагляд прокуратури за законністю існує в Білорусії, Македонії, Словенії, Угорщині та інших країнах.

На наш погляд більш актуальним є питання визначення і додержання меж втручання прокурорського нагляду, вдосконалення правових засобів виявлення і реагування прокурора на порушення законності.

Малодослідженим залишається взаємодія органів прокуратури і контролюючих органів.

У контролюючих органів і органів прокуратури єдине завдання — забезпечення законності в державному управлінні. Але методи і способи досягнення мети різні.

Контролюючі органи і органи мають різні повноваження і функції.

Контролюючий орган має право перевіряти оперативну діяльність об'єкта, аналізувати господарсько-фінансову діяльність, доцільність тієї чи іншої дії і навіть притягати до відповідальності.

Прокуратура, здійснюючи нагляд, не має адміністративних функцій, не має права втручатись в оперативну діяльність піднаглядного об'єкту. Прокурор тільки вказує на порушення закону і вимагає його усунення.

Відомо, що в кожній області та кожному районі діють, відповідно, 30 і 10 органів контролю. Це органи контрольно-ревізійної служби, податкової адміністрації, фінансові органи, управління в справах захисту прав споживачів, відділення пенсійного фонду, державна інспекція з контролю за цінами та інші.

Прокуратура взаємодіє з контролюючими органами як координуючий орган при спільній перевірці об'єктів нагляду і контролю, а також у випадках коли прокуратура доручає координуючому органу здійснити перевірку господарсько-фінансової діяльності відповідного об'єкту або провести експертизу.

У той же час органи прокуратури здійснюють нагляд за законністю діяльності контролюючих органів і відповідним чином реагують при виявленні порушень з їх боку. Інакше і не мусить бути, бо прокуратура покликана забезпечувати законність в сфері державного управління, незважаючи на те, ким вона порушена.

Можна навести багато прикладів порушення законності контролюючими органами.

Перевірка Пенсійного фонду України та його органів засвідчила випадки незаконного звільнення від відповідальності майже 45 % порушників. Подібні недоліки характерні для органів внутрішніх справ, пожежного, санітарного, ветеринарного нагляду [4].

В окремих обласних прокуратурах приділяють значну увагу взаємодії з контролюючими органами і нагляду за законністю їх діяльності.

Наприклад, у відділі нагляду за додержанням і застосуванням законів прокуратури Львівської області встановлено розподіл обов'язків серед оперативних працівників відділу; визначено органи контролю з якими взаємодіє і за якими здійснює нагляд кожний з них.

Мабуть, цей позитивний досвід слід запозичити іншим прокуратурам.

Забезпечення законності — умова виконання завдань держави в економічному і соціальному розвитку.

Література

1. Поштар П. Контроль — стихія чи система? // Право України. — 1992. — № 2.
2. Про внесення змін до закону України “Про прокуратуру”: Закон України від 12 липня 2001 року // Урядовий кур’єр. — 2001. — 26 липня.
3. Поштар П. Контроль — стихія чи система? // Право України. — 1992. — № 2.
4. Генпрокурор спростує і звітує // Урядовий кур’єр. — 2002. — 10 січня.
5. Крак. — 2003. — січень. — № 2 (110).

УДК 342.92

В. П. Тимошук
заступник голови Центру
політико-правових реформ

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

Сучасний стан розвитку адміністративного законодавства в Україні характеризується спрямованістю на захист прав та законних інтересів людини у її відносинах з державою. Виняткове місце у цій сфері належатиме загальному закону про адміністративну процедуру. Сьогодні проект такого закону під назвою “Адміністративно-процедурний кодекс України” підготовлений робочою групою Міністерства юстиції України, обговорюється в наукових та громадських колах. Необхідність такого законодавчого акта є беззаперечною, адже його предметом має бути регулювання процесуального аспекту відносин органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (далі — адміністративні органи) з фізичними та юридичними особами (далі — приватні особи). Як відомо, дотепер більшість з цих відносин або не регулюються взагалі, або регулюються підзаконними нормативними актами. Про ідеологічну застарілість, а також регулятивну обмеженість чинного Закону України “Про звернення громадян” також достатньо сказано [1]. Зрештою, щоб вирівняти в процесуальному статусі фізичних та юридичних осіб, так само необхідно прийняти якісно нове законодавство.

Хотілося б зупинитися на основних новелах цього законопроекту. По-перше, це врегулювання не лише проваджень щодо розгляду звернень громадян, але й так званих “втручальних” проваджень, тобто проваджень, які розпочинаються за ініціативою адміністративного органу. По-друге, цей закон створить передумови для захисту зацікавлених осіб, тобто осіб, прав та законних інтересів яких стосуватиметься рішення адміністративного органу. Адміністративний орган зобов’язаний визначити коло таких осіб та залучити їх до участі у провадженні або принаймні надати таку можливість. Закріплення загальних прав приватної особи, зокрема права бути вислуханою до прийняття адміністративним органом рішення, права знайомитися з матеріалами справи, подавати клопотання тощо, сприятиме ухваленню адміністративними органами найбільш виважених та найменш конфліктних рішень. По-третє, детально цим законом регулюватимуться всі формальні моменти, пов’язані з посуванням справи, починаючи від прийняття і реєстрації заяви та закінчуючи процедурою оскарження в адміністративному порядку. Цей перелік позитивів можна продовжувати. Варто звернути увагу хоча б на те, що в проекті враховано й інші досягнення європейського адміністративного права, зокрема передбачено механізми щодо забезпечення неупередженості адміністративного органу, обов’язки обґрунтовувати прийняте рішення та зазначити порядок його оскарження, а також врегульовано питання, пов’язані з обмеженням дискреційної влади адміністрації.

Необхідно відзначити, що розробка проекту Адміністративно-процедурного кодексу, особливо на останньому етапі, характеризується достатньою відкритістю. До участі в робочій групі було залучено представників громадських організацій. Крім того, кожен міг ознайомитися з текстом законопроекту на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України та подати свої зауваження і пропозиції до нього. Протягом останнього часу відбулася низка громадських заходів за участю представників Міністерства юстиції, присвячених обговоренню проекту Адміністративно-процедурного кодексу. Деяким дискусійним питанням хочеться приділити окрему увагу.

Зокрема щодо предмету цього законодавчого акта. Особливі нарікання у представників громадськості викликає відсутність спеціального регулювання такого виду проваджень за ініціативою адміністративних органів як різного роду перевірки, хоча при визначенні сфери регулювання дане завдання на проект