

### ЗАВДАННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ НАГЛЯДУ ЗА ЗАКОННІСТЮ ПРАВОВИХ АКТІВ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Нагляд за відповідністю закону правових актів становить собою одну із складових частин нагляду за додержанням і застосуванням законів. Цей нагляд охоплюється діяльністю прокурора з виявлення цих актів і реагування на порушення у встановлених законом процесуальних формах, аж до звернення, у разі необхідності, до суду.

Нагляду за законністю правових актів в радянський і пострадянський періоди приділяли увагу такі науковці, як О. Берензон, О. Винокуров, В. Долежан, М. Косюта, М. Мичко, М. Руденко, В. Рябцев, А. Скворцов та ін., які зробили важливі теоретичні висновки і внесли пропозиції з удосконалення законодавства і практики його застосування. Проте останнім часом практика нагляду в цій сфері є доволі непослідовною через суперечливі підходи з боку Генеральної прокуратури України. Недостатньо враховується особлива важливість забезпечення законності правових актів, які видаються органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування.

З урахуванням цього автор поставив за мету у статті поглиблено проаналізувати ці проблеми і висловити власну думку з приводу шляхів їх вирішення.

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру», прокурор має право «вимагати для перевірки рішення, розпорядження, інструкції, накази та інші акти і документи». Аналіз цієї норми дає підстави для висновку про те, що вона охоплює як витребування актів-документів (їх перелік не є вичерпним), так і інших документальних матеріалів, у яких можуть міститись відомості про порушення закону. При цьому не вказується мета витребування. Тому, як ми вважаємо, зазначена норма була більш вдало сформульована в союзному Законі про прокуратуру 1979 року, у п. 1 ст. 23 якого говорилося, що накази, інструкції, розпорядження та інші акти, у тому числі виконавчих і розпорядчих органів місцевих Рад народних депутатів, прокурор «витребує для перевірки відповідності закону» (виділено мною. – В.К.). Було б доцільним відповідно скоригувати норму українського закону.

У директивних документах керівних органів прокуратури радянського і пострадянського періодів про нагляд за додержанням законів при виданні актів згадувалось побічно, у них не знаходили відображення пропозиції науковців і практиків щодо підвищення ефективності цього нагляду.

Зокрема, у методичному плані залишилось (і до цього часу) невирішеним питання про те, в якому співвідношенні перебувають перевірки законності правових актів і перевірки виконання законів. Відповідно до ч. 2 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру», перевірка виконання законів проводиться за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, що вимагають прокурорського

реагування, а за наявності приводів – з власної ініціативи прокурора. Виникає запитання: чи поширюється ця норма закону на перевірки законності правових актів?

На перший погляд, на нього можна дати ствердну відповідь, якщо врахувати, що, проводячи перевірку, прокурор завжди розраховує виявити порушення закону і зреагувати на нього, незалежно від того, чи існувало видання незаконного акта чи правопорушення в якійсь іншій формі. До того ж перевірки законності правових актів часто становлять собою складові частини перевірок виконання законів. Часто такі перевірки проводяться за конкретними скаргами та іншими зверненнями зацікавлених осіб.

Проте перевірки законності правових актів можуть мати і самостійне значення, а не бути простим різновидом перевірок виконання законів. Їх особливість залежить від специфіки приводів до проведення таких перевірок. Більше того, деякі дослідники висловили думку про те, що ці перевірки взагалі можуть проводитись без будь-яких сигналів.

«Особливість цього методу, – відзначав В. Мелкумов, – полягає ось у чому: він застосовується незалежно від надходження сигналів про видання в тій чи іншій організації незаконного правового акта» [1, с. 25]. «Для нагляду в цій сфері, – стверджували А. Борецький і В. Долежан, – є характерним те, що перевірки відповідності актів закону проводяться незалежно від сигналів про правопорушення» [2, с. 7]. Таку саму думку висловили А. Винокуров та Ю. Винокуров [3, с. 14]. К. Скворцов висловив думку, «що... слід було б законодавчо встановити, що нагляд за законністю правових актів прокурори здійснюють незалежно від надходження інформації про порушення закону» [4, с. 35].

Ці погляди дали підставу для внесення практичних пропозицій, спрямованих на те, щоб охопити перевітками всі об'єкти, на яких видаються правові акти, розробивши для цього спеціальні графіки [1, с. 26-27], встановити періодичність проведення таких перевірок диференційовано від стану законності в їхній діяльності [2, с. 8] тощо.

Але відсутність конкретних сигналів про порушення законності при виданні актів не є тотожним відсутності приводів до перевірок. Таким приводом, який дає підстави для проведення перевірок з власної ініціативи прокурора, є матеріали аналізу стану законності в певній адміністративно-територіальній одиниці чи в місті з використанням розроблених науковцями методичних рекомендацій [2].

Матеріали такого аналізу, якщо до цієї справи підійти сумлінно, свідчать, як правило, що видання правових актів з тими чи іншими відхиленнями від закону – це ознака нашого часу, яка стосується й органів влади, і недержавних структур, і комерційних організацій. У Волинській області прокуратура виявила незаконні акти: у 1998 році – 572, у 1999 – 667, у 2000 – 748, у 2001 – 981.

За даними авторів наукової праці «Проблеми розвитку правового статусу Російської прокуратури (в умовах перехідного періоду)», у 1996 році було виявлено 84416 незаконних актів, а в 1997 році – 99106 [4, с. 76] (більш пізніх даних автор не має). Інакше і не може бути в умовах різкої зміни соціальних орієнтирів, культу всюдозволеності, переконаності в придатності будь-яких засобів для досягнення мети, правового невігластва і правового нігілізму.

Тому навряд чи прокуратура може домогтись того, щоб «жодне рішення не розходилося із законом», і покласти на неї таке непосильне завдання не варто, так само, як вона не може відповідати за зростання злочинності чи за повне розкриття злочинів, яке за будь-яких умов є неможливим.

Виходячи з цього, є підстави для того, щоб поділити її відповідальність у цій сфері, взявши до уваги, що перевірки законності правових актів мають проводитись, як правило, за такими самими приводами, як і перевірки виконання законів. По-іншому треба підходити до організації перевірок законності актів органів державної виконавчої влади (від Кабінету Міністрів України до Районних державних адміністрацій (РДА) і органів місцевого самоврядування.

Ці органи становлять собою каркас публічної влади, і на них покладається особлива відповідальність за виконання функцій держави, зокрема функції забезпечення законності та правопорядку. Для підтримання їх належного авторитету в суспільстві особливо важливо, щоб правові акти, які вони видають, були юридично бездоганними.

Важливість забезпечення засобами прокурорського нагляду законності актів, що виходять з цих структур, не залишилась непоміченою Генеральною прокуратурою України.

Пунктом 2 наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи органів прокуратури у здійсненні нагляду за додержанням законів щодо прав і свобод та захисту інтересів держави» від 2 жовтня 1998 року було передбачено обов'язок прокурорів не рідше, як один раз у квартал, незалежно від повідомлень про порушення, перевіряти законність актів, які видаються органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, військового управління (які, відзначу, теж належать до органів виконавчої влади. – *В.К.*).

Щоправда, п. 4.3 наступного наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи органів прокуратури у здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів» від 28 жовтня 2002 року сформульований цілком інакше. «Нагляд за додержанням законів органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, – сказано в ньому, – здійснювати, керуючись принципом незалежності прокуратури від органів виконавчої влади (що і так ясніше ясного. – *В.К.*). При цьому особливу увагу приділяти нагляду за відповідністю Конституції України та законам актів, що видаються цими органами, з питань бюджетних коштів. Використовувати право прокурора брати участь у засіданні рад, їх виконавчих комітетів, колегій державних органів». Аморфність формулювань цього пункту свідчить про те, що він охоплює не стратегічні, як у попередньому наказі, а чисто тактичні завдання прокурорської діяльності. А тим часом питання про те, як краще організувати нагляд за законністю актів владних структур знову зависло в повітрі.

У чинному ж наказі Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод громадян, державних і публічних інтересів» від 19 вересня 2005 року № 3-гн, як це не дивно, взагалі нічого не говориться про нагляд за законністю правових актів [5].

Проте, на наш погляд, такі вагання Генеральної прокуратури в цьому питанні аж ніяк не є свідченням безперспективності й неможливості систематичного здійснення прокурорського нагляду за законністю правових актів, причому не всіх, а лише тих, які видаються органами виконавчої влади загальної компетенції і органами місцевого самоврядування.

Природно, що інтерес до питань додержання законності в цих структурах передусім обумовлений поширеністю правопорушень. Як відзначив колишній прокурор Запорізької області Г. Серeda, у 2002 році керівники місцевих державних адміністрацій задовольнили 536 документів прокурорського реагування, на вимогу міськрайпрокурорів до відповідальності притягнуто 87 службових осіб цих органів [6, с. 25].

Далі, необхідно враховувати, що внаслідок самого характеру своїх повноважень зазначені органи видають чимало правових актів нормативного характеру. Ряд авторів (М. Тихомиров [7, с. 19], Р. Халфіна [8, с. 225-226], М. Косюта [9, с. 174] та ін.) обґрунтовано вважають, що законності цих актів прокуратура повинна приділяти підвищену увагу. Як стверджує В. Долежан, «виявлення і вжиття заходів до усунення порушень закону при виданні нормативних актів на місцевому і локальному рівнях повинно стати предметом піклування прокурорів міської, районної і обласної ланки» [10, с. 325]. З цього робиться обґрунтований висновок про необхідність забезпечити перевірки законності нормативно-правових актів в першочерговому порядку, оскільки «правопорушення такого роду здатні відтворюватись в індивідуальних актах, вчинках і поведінці різних органів і посадових осіб» [10, с. 326], а порушення законності стосується, як правило, багатьох громадян. Так, прокуратурою Запорізької області було опротестовано рішення Запорізької міської ради про встановлення завищеної плати за паркування транспортних засобів. У зв'язку з відхиленням протесту за заявою прокурора незаконне рішення було скасовано в судовому порядку. Крім того, з комунального підприємства було вилучено до бюджету незаконно одержані суми загалом на 1,2 млн. грн. «Цей приклад, – зазначив колишній прокурор Запорізької області П. Зубков, – свідчення ефективності загального нагляду прокуратури: окремі громадяни теоретично в змозі домогтися (зі значними зусиллями) поновлення своїх прав, але захистити всіх змогла тільки прокуратура, вдало реалізувавши комплекс наданих їй законом повноважень» [11, с. 51-52].

Прокуратурою Сокирянського району Чернівецької області було опротестовано і за протестом скасовано рішення міської ради про встановлення непередбачених законом штрафів з громадян за несвоєчасне внесення плати за дольову участь у будівництві підводного газопроводу [12].

Все вищевикладене дає підстави для вироблення особливого підходу до організації нагляду за законністю правових актів зазначених органів влади. Цікаві міркування з цього приводу висловив М. Косюта, який запропонував таку редакцію галузевого наказу Генерального прокурора України: «Перевірки законності правових актів органів державної виконавчої влади, обласних і районних представницьких органів і органів місцевого самоврядування провадити систематично в міру їх надходження до прокуратур відповідного рівня» [13, с. 186].

Пізніше цей автор пішов ще далі і запропонував включити безпосередньо до Закону про прокуратуру таку норму: «Перевірка законності актів державних та інших органів і посадових осіб може проводитись систематично і незалежно від повідомлень про порушення закону» [14, с. 162]. Таким чином, остаточне вирішення цього питання пропонується віднести на розсуд відповідних прокурорів, зокрема щодо потреби і періодичності таких перевірок.

На нашу думку, це залежить передусім від реальних можливостей прокуратури вжити таких заходів з врахуванням її обмежених кадрових ресурсів. Для прикладу візьмемо середній за розмірами сільський район. Щороку голова РДА видає по 700-800 розпоряджень. Пленарні засідання районної ради, як правило, проводяться не частіше одного разу на квартал, а засідання виконавчих комітетів – одного разу на місяць. Отже, протягом року в прокурора може виникнути потреба ознайомитись з чотирма протоколами сесій районної ради, за наявності 20-ти сільських і селищних рад – 80-ма протоколами їх сесій, 240 протоколами засідань виконавчих комітетів. І це протягом року! Не так і багато, навіть якщо враховувати завантаженість прокурора іншими видами діяльності, а також те, що в кожному протоколі може міститись по декілька правових актів. Не можна не брати до уваги й те, що переважна більшість правових актів присвячена вирішенню рутинних питань управлінської діяльності та їх юридичний аналіз не становить собою будь-якої складності.

На мій погляд, у галузевому наказі Генерального прокурора України потрібно знову зорієнтувати прокурорів на необхідність організації перевірок законності актів органів виконавчої влади систематично і незалежно від сигналів про порушення закону.

### Література

1. Берензон А.Д., Мелкумов В.Г. Работа прокурора по общему надзору. Вопросы общей методики. – М.: Юрид. лит., 1974. – 144 с.
2. Борецкий А.В., Долежан В.В. Акты прокуратуры по общему надзору: Учебное пособие / Филиал Института повышения квалификации руководящих кадров Прокуратуры СССР. – Х., 1983. – 64 с.
3. Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов представительной и исполнительной власти: Учебное пособие. – М., 1996. – 45 с.
4. Проблемы развития правового статуса Российской прокуратуры / Бойков А.Д., Скворцов К.С., Рябцев В.П.; НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации. – М., 1998. – 91 с.
5. Збірник діючих наказів Генерального прокурора України. – О., 2007. – С. 30-32.
6. Серета Н. Чи потрібен нагляд за додержанням і застосуванням законів? // Вісник прокуратури. – 2003. – № 2. – С. 29-33.
7. Тихомиров Н. Законность ведомственных актов // Соц. законность. – 1987. – № 12. – С. 18-19.
8. Халфина Р.О. Право как средство социального управления. – М.: Наука. – 1988. – 256 с.
9. Косюта М.В. Основні підходи до оцінки ефективності прокурорського нагляду за відповідністю закону правових актів // Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності: Зб. наук. пр. / Ін-т підвищення кваліфікації Генеральної прокуратури України. – Х., 1999. – С. 169-177.
10. Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры: Дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1991. – 437 с.
11. Зубков П.П. Загальний нагляд як основа вищого державного нагляду за додержанням законів в Україні // Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності: Зб. наук. пр. – Інститут підвищення кваліфікації Генеральної прокуратури України. – Х., 1999. – С. 46-53.

12. Архів прокуратури Сокирянського району Чернівецької області. – 2006 рік.
13. Косюта М.В. Додержання законів у сфері економіки України. Актуальні проблеми прокурорського нагляду. – Одеса: Юридична література, 2000. – 264 с.
14. Косюта М. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. – Одеса: Юрид. літ., 2002. – 376 с.

УДК 343.9:343.352

*І.А. Артеменко*

## ОСОБЛИВОСТІ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

Проблеми ефективного викриття корупційних діянь разом із невідворотністю застосування до порушників установлених законодавством стягнень є надзвичайно важливими та актуальними на сьогоднішньому етапі розвитку суспільства. Об'єктивною передумовою корупції є інститут делегування народом влади певним своїм представникам, наявність бюрократичного механізму управління державою, а більш узагальнено – наявність держави як інституту управління суспільством. Суб'єктивною (психологічною) передумовою існування корупції є психологічна допустимість (схильність) певної частини людей до задоволення життєвих потреб у протиправний спосіб, у т. ч. шляхом неправомірного використання владних повноважень [2, с. 8].

Основні фактори існування корупції в державі впливають з недосконалої фінансової, податкової, приватизаційної, інвестиційної, промислової, господарської, митно-тарифної політики. Подальша тінізація економіки породжує і характеризує рівень корупції, а кримінальна та адміністративна статистика констатує лише результати боротьби з нею [1].

Корупція виникає за наявності відомих умов. Сприятливим ґрунтом для неї є:

- політична нестабільність;
- кризові ситуації в економіці;
- бюрократизація держави;
- одержавлення суспільного життя;
- централізація управління;
- слабкість громадянського суспільства;
- відсутність реальної демократії;
- наявність сектора тіньової економіки.

Можливість прояву корупції визначена тим, що внаслідок свого становища в суспільстві як системи управління влада надає різні послуги населенню і виконує обмежуючі й регулюючі функції. Як правило, влада це робить від імені народу, але за правилами, які практично не піддаються контролю з боку народу. Крім того, у певний момент часу у влади з'являються свої цілі, відмінні від цілей, які публічно декларуються як цілі суспільства. Реалізація цих цілей за рахунок ресурсів всього суспільства також є істотною передумовою корупційних дій [4].