

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ  
ДЕРЖАВИ І ПРАВА

*Збірник наукових праць*

**Випуск 39**

Одеса  
«Юридична література»  
008

УДК 342.51+352

В.В. Кравчук

### 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 радянській і пострадянській 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

[аявності приводів - з власної ініціативи прокурора. Виникає за-  
рюється ця норма закону на перевірки законності правових актів?  
згляд, на нього можна дати ствердну відповідь\* якщо врахо-  
юдячи перевірку, прокурор завжди розраховує виявити пору-  
іреагувати на нього, незалежно від того, чи існувало видання  
І чи правопорушення в якійсь іншій формі, До того ж перевірки  
івих актів часто становлять собою складові частини перевірок  
ів. Часто такі перевірки проводяться за конкретними скаргами  
еннями зацікавлених осіб,

ки законності правових актів можуть мати і самостійне значен-  
)етим різновидом перевірок виконання законів. їх особливість  
щифіки приводів до проведення таких перевірок. Більше того,  
і висловили думку про те, що ці перевірки взагалі можуть про-  
ь-яких сигналів.

цього методу, - відзначав В. Мелкумов, - полягає ось у чому:  
:я незалежно від надходження сигналів про видання в тій чи ін-  
сезаконного правового акта» [1, с. 25]. «Для нагляду в цій сфері,  
А. Борецький і В. Долежан, - є характерним те, що перевірки  
тів закону проводяться незалежно від сигналів про правопору-  
Таку саму думку висловили А. Винокуров та Ю. Винокуров [3,  
к>в висловив думку, «що... слід було б законодавчо встановити,  
есонністю правових актів прокурори здійснюють незалежно від  
ормації про порушення закону» [4, с. 35].

ілі підставу для внесення практичних пропозицій, спрямованих  
яти перевітками всі об'єкти, на яких видаються правові акти,  
цього спеціальні графіки [1, с. 26-27], встановити періодичність  
їх перевірок диференційовано від стану законності в їхній діяль-  
що.

ть конкретних сигналів про порушення законності при виданні  
:ним відсутності приводів до перевірок. Таким приводом, який  
проведення, перевірок з власної ініціативи прокурора, є матеріа-  
' законності в певній адміністративно-територіальній одиниці чи  
зтанням розроблених науковцями методичних рекомендацій [2].  
шого аналізу, якщо до цієї справи підійти сумлінно, свідчать,  
видання правових актів з тими чи іншими відхиленнями від  
іка нашого часу, яра стосується й органів влади, і недержавних  
грційних організацій. У Волинській області прокуратура вияви-  
ти: у 1998 році - 572, у 1999 - 667, у 2000 - 748, у 2001 - 981.  
вторів наукової праці «Проблеми розвитку правового статусу  
уратури (в умовах перехідного періоду)», у 1996 році було вияв-  
конних актів, а в 1997 році - 99106 [4, с. 76] (більш пізніх даних  
аакше і не може бути в умовах різкої зміни соціальних орієнти-  
(бзволєності, переконаності в придатності будь-яких засобів для  
и, 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. - *ВЖС.*)

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. - *ВЖС.*) 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].

яогляд, такі вагання Генеральної прокуратури в цьому питан- дченннм безперспективності й неможливості систематичного горського наглядy за законністю правових актів, причому не ікі видаються органами виконавчої влади загальної компетен- цевого самоврядування.

інтерес до питань додержання законності в цих структурах іений поширеністю правопорушень. Як відзначив колишній .кої області Г. Середа, у 2002 році керівники місцевих держав- задовольнили 536 документів прокурорського реагування, на рокурорів до відповідальності притягнуто 87 службових осіб 25].

**0** враховувати, що внаслідок самого характеру своїх повнова- ігани видають чимало правових актів нормативного характе- І. Тихомиров [7, с. 19], Р. Халфіна [8, с. 225-226], М. Косюта •бгрунтовано вважають, що законності цих актів прокуратура •и підвищену увагу. Як стверджує В. Долежан, «виявлення і усунення порушень закону при виданні нормативних актів на ьному рівнях повинно стати предметом піклування прокурорів 1 обласної ланки» [10, с. 325]. З цього робиться обгрунтова- необхідність забезпечити перевірки законності нормативно- першочерговому порядку, оскільки «правопорушення такого рюватись в індивідуальних актах, вчинках і поведінці різних х осіб» [10, с. 326], а порушення законності стосується, як пра- ємадян. Так, прокуратурою Запорізької області було опротес- апорізької міської ради про встановлення завищеної плати за іпортних засобів. У зв'язку з відхиленням протесту за заявою нне рішення було скасовано в судовому порядку. Крім того, з приємства було вилучено до бюджету незаконно одержані суми а. грн. «Цей приклад, - зазначив колишній прокурор Запорізь- 5ков, - свідчення ефективності загального нагляду прокура- іадяни теоретично в змозі домогтися (зі значними зусиллями) прав, але захистити всіх змогла тільки прокуратура, вдало шлекс наданих їй законом повноважень» [11, с. 51-52].

і Сокирянського району Чернівецької області було опротесто- >м скасовано рішення міської ради про встановлення неперед- штрафів з громадян за несвоєчасне внесення плати за дольову ,тві підводного газопроводу [12].

адене дає підстави для вироблення особливого підходу до ор- за законністю правових актів зазначених органів влади. Цікаві го приводу висловив М. Косюта, який запропонував таку ре- о наказу Генерального прокурора України: «Перевірки закон- :тів органів державної виконавчої влади, обласних і районних •органів і органів місцевого самоврядування провадити систе- : 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 / Войков 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. Серeda Н. Чи потрібен нагляд за додержанням і застосуванням законів? // Вісник прокуратури. - 2003. - М» 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: 36. 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: 36. наук. пр. - Інститут підвищення кваліфікації Генеральної прокуратури України. - Х., 1999. - С. 46-53.

юкратури Сокирянського району Чернівецької області. - 2006 рік.

Й.В. Додержання законів у сфері економіки України. Актуальні проблеми прокурорському. - Одеса: Юридична література, 2000. - 264 с.

Ш. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. - Одеса: Юрид. )2. - 376 с.

343.352

*І.А. Артеменко*

### ОСОБЛИВОСТІ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

ієми ефективного викриття корупційних діянь разом із невідворотністю шня до порушників установлених законодавством стягнень є надзвичайними та актуальними на сьогоднішньому етапі розвитку суспільств. Ключовою передумовою корупції є інститут делегування народом влади своїм представникам, наявність бюрократичного механізму управління, а більш узагальнено - наявність держави як інституту управління. Суб'єктивною (психологічною) передумовою існування корупції є моральна допустимість (схильність) певної частини людей до задоволення своїх потреб у протиправний спосіб, у т. ч. шляхом неправомірного використання владних повноважень [2, с. 8].

Ключові фактори існування корупції в державі впливають з недосконалої економіки, податкової, приватизаційної, інвестиційної, промислової, господарської, митно-тарифної політики. Подальша тінізація економіки породжує і зростає рівень корупції, а кримінальна та адміністративна статистика показує 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;
- розрушення суспільного життя;
- децентралізація управління;
- недовіра громадянського суспільства;
- відсутність реальної демократії;
- наявність сектора тіньової економіки.

Ключовий прояв корупції визначена тим, що внаслідок свого становища держава як системи управління надає різні послуги населенню і виконує регулюючі й контролюючі функції. Як правило, влада це робить від імені держави, але за правилами, які практично не піддаються контролю з боку народу. У певний момент часу у владі з'являються свої цілі, відмінні від тих, які публічно декларуються як цілі суспільства. Реалізація цих цілей за рахунок ресурсів всього суспільства також є істотною передумовою корупційних