

Петренко П. Д.,
кандидат юридичних наук,
Міністр юстиції України

КОНТРОЛЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

CONTROL OF AUTHORITIES OF EXECUTIVE AUTHORITY IN UKRAINE

У статті розглянуто контроль органів державної влади, що важливо для належного і повного виконання завдань органами виконавчої влади, попередження і зупинення фактів зловживань владою, перевищення владних повноважень та інших порушень норм законодавства України. Визначено, що державний і громадський контроль є доповнюючими один одного різними видами контролю.

Ключові слова: адміністративні спори, контроль, владні повноваження, органи виконавчої влади, правосуддя.

В статье рассмотрен контроль органов государственной власти, что имеет важное значение для надлежащего и полного выполнения задач органами исполнительной власти, предупреждения и остановки фактов злоупотребления властью, превышения должностных полномочий и других нарушений норм законодательства Украины. Определено, что государственный и общественный контроль являются дополняющими друг друга видами контроля.

Ключевые слова: административные споры, контроль, должностные полномочия, органы исполнительной власти, право-судье.

The article deals with the control of state authorities, which is important for the proper and complete fulfillment of tasks by the executive authorities, prevention and suppression of facts of abuse of power, excess of authority and other violations of the norms of Ukrainian legislation. It is determined that state and public control are complementary types of control.

Key words: administrative disputes, control, powers, executive bodies, and justice.

Постановка проблеми. Суб'єктів контролю органів виконавчої влади в Україні велика кількість. Як і його різновидів. Мова йде про загальний (суцільний) і спеціальний (вибірковий), зовнішній і внутрішній (відомчий, галузевий) контроль, гласний і негласний. Контроль може бути попереднім, поточним і наступним; постійним та тимчасовим. За суб'єктами це може бути контроль державний (наприклад, голови держави, парламенту, інших органів виконавчої влади, судовий контроль) та громадський. Це далеко не повний перелік видів контролю, що здійснюється стосовно органів виконавчої влади України. Однак у даному дослідженні ми не маємо ані мети, ані можливості проаналізувати всі види контролю, що цілком може становити тему окремого дисертаційного дослідження. Відтак ми зупинимося на найбільш актуальних питаннях контролю органів виконавчої влади та його вдосконаленні.

Метою статті є аналіз нормативно-правового закріплення відповідальності органів виконавчої влади України та контролю за їх діяльністю.

Виклад основного матеріалу. Насамперед, зауважимо, що сучасною тенденцією в досліджуваній сфері є розширення меж громадського контролю і вдосконалення саме цього виду контролю стосовно діяльності органів виконавчої влади в Україні. Контроль за роботою органів виконавчої влади має здійснюватися не окремими посадовцями, а пересичними громадянами і народом у цілому – так вважає М.В. Калашник [1. с. 28]. Як констатує К. Добропільськ, Україна потребує кардинальних змін у багатьох сферах, і участь громадськості в державному управлінні – не виняток. Як зазначено в Конституції України, громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами. Одним із видів

реалізації цього права науковець визнає здійснення громадського контролю діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування [2. с. 303]. І.О. Сквірський зазначає, що динамічний розвиток громадянського суспільства в Україні зумовлює подальше змістовне формування його інститутів, одним із яких виступає громадський контроль. Громадський контроль у публічному управлінні є не тільки невід'ємною складовою публічного управління, але й найважливішим чинником розвитку громадянського суспільства. Проте для того, щоб громадський контроль став дійсно ефективним засобом впливу на суб'єктів публічного управління, необхідним є подальше вдосконалення правових зasad його організації та здійснення. У зв'язку із цим необхідно розробити та прийняти Закон України «Про громадський контроль у публічному управлінні», в межах якого мають бути визначені його принципи, мета, завдання та функції, а також процедури реалізації контролючих заходів [3. с. 135].

А тому на сьогодні значні ресурси витрачено і продовжують витрачатися на вирішення проблем недостатньої відкритості та прозорості діяльності державних службовців, створення умов для надійного контролю за такою діяльністю з боку суспільства з метою анулювати можливості для зловживань, порушень, хабарів, безвідповідальності [4. с. 293].

Зрозуміло, що державний контроль залишається важливим для належного і повного виконання органами виконавчої влади поставлених перед ними завдань, попередження й зупинення фактів зловживань владою, перевищення владних повноважень та інших порушень норм законодавства України.

Зокрема, відповідно до ст. 113 Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України

і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених Конституцією. Згідно з п. 15 ст. 106 Основного Закону Президент України зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності [5].

Верховна Рада України здійснює контроль за діяльністю уряду і має повноваження щодо припинення його повноважень (про це детально – нижче, під час розгляду відповідальності).

Судовий контроль у формі здійснення правосуддя реалізується у сфері виконавчої влади. Функція судового контролю набуває особливого змісту під час вирішення адміністративних справ, зокрема тих, що виникають з адміністративно-правових відносин. Це пов'язано з перевіркою законності актів управління у зв'язку зі зверненнями зainteresованих осіб, зокрема заявами чи скаргами громадян. Під час вирішення таких справ суд обов'язково перевіряє доцільність, законність, обґрунтованість рішень або дій відповідних органів, їх посадових осіб [6, с. 374].

Акцентуємо увагу, що в судовій системі сьогодні відбуваються значні зміни. І тому ми зупинимося на контролі органів виконавчої влади України через адміністративні суди. Функціонування системи адміністративної юстиції спеціалізується на контролі саме владної діяльності органів держави, в тому числі й органів виконавчої влади. Адже адміністративні суди розглядають і вирішують адміністративні справи, тобто публічно-правові спори, в яких хоча б однією стороною виступає орган державного управління [7, с. 446]. Складність захисту у сфері таких відносин, що пояснюється підпорядкованістю, підлеглістю осіб у цих відносинах органам та посадовцям, які здійснюють управлінські функції і мають право приймати обов'язкові рішення, вимагає забезпечення надійності контролю через розгляд адміністративних спорів незалежним авторитетним органом – судом, перед яким особа і суб'єкт владних повноважень є рівними. Адже в адміністративному процесі особі, яка потребує судового захисту, як правило, протистоїть потужний адміністративний апарат. У зв'язку із цим у сторін заздалегідь складаються нерівні початкові можливості, і щоб збалансувати їх, адміністративний суд повинен відігравати активну роль у судовому процесі задля сприяння особі в захисті її прав, свобод чи інтересів. Це зобов'язує адміністративний суд вживати всі заходи, передбачені законом, аби права людини і громадянина, які влада порушила, були захищені [8, с. 338].

Адміністративні суди мають превагу порівняно з іншими судами, оскільки адміністративна юстиція характеризується спеціалізацією, відділенням таких судів від загальних судів цивільної і кримінальної юрисдикції, а також особливих процедур розгляду скарг на неправомірні адміністративні акти й дії (бездіяльність). Мета адміністративної юстиції – захист «суб'єктивних публічних прав громадян», «самого об'єктивного порядку», тобто правопорядку, «забезпечення законності управління»,

гарантування самостійності й незалежності виконавчої, адміністративної влади. Головна характерна особливість адміністративної юстиції – те, що вона являє собою правосуддя, тобто уособлює судову, а не виконавчу гілку влади. Адміністративну юстицію характеризує незалежність від адміністративних органів [9, с. 217], що дозволяє суду виконувати своє основне призначення щодо відправлення незалежного, професійного та справедливого правосуддя на засадах верховенства права [10, с. 160].

З огляду на викладене в рамках аналізу проблеми вдосконалення контролю діяльності органів виконавчої влади слід зауважити про нашу впевненість у доцільності функціонування системи адміністративної юстиції в Україні. Хоча наразі дане питання активно обговорюється разом із пропозиціями відмовитися від окремої системи адміністративної юстиції через те, що судова система в Україні є найскладнішою в Європі. Однак в Європі, слід зауважити, адміністративні суди функціонують на принципах незалежності та об'єктивності суду, створеного згідно із законом; справедливості адміністративної процедури, яка проводиться в розумні строки; відкритості судових засідань; забезпечення ефективних засобів захисту [11, с. 29]. Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччина діє трирівнева система адміністративної юстиції, що включає Федеральний адміністративний суд, Вищі адміністративні суди земель ФРН, суди з адміністративних справ, створені в містах (округах) [12, с. 64].

Чисельні органи, створені спеціально для здійснення функції контролю в окремих сферах діяльності органів виконавчої влади, наприклад: Державна фінансова інспекція України, Державна фіскальна служба України, Національне антикорупційне бюро та інші. І в окремих сферах, де здійснюється спеціальний контроль, сьогодні відбуваються значні трансформації. Окремих із них ми торкнемося в даному підрозділі, оскільки вони характеризують удосконалення контролю органів виконавчої влади.

Так, на наш погляд, доцільно звернути увагу на зміни законодавства у сфері боротьби з корупцією. Однією з найбільш актуальних проблем функціонування української держави і розвитку нашого суспільства, за визначенням Л.І. Аведян, Ю.С. Руденко, є корупція. Саме завдання подолання корупції в українському суспільстві визначено як пріоритетне для інтеграції в європейський правовий простір, через брак чого неможливо сподіватися на вступ України до ЄС. В Європі за роботою державного службовця дуже ретельно слідкують, насамперед, медіа, які вважають своїм обов'язком звернати увагу суспільства на будь-які можливі підозри щодо можливих зловживань службовим становищем. Для державного службовця в країнах Європейського Союзу є значні ризики наразитися на критику з боку медіа, навіть у тому випадку, коли вони не порушують законів, а просто користуються тими благами, які можуть для звичайного громадянина бути повсякденною дійсністю. Перший застережник від корупції – це розмежування влади і бізнесу. В усталених

демократіях Європейського союзу бізнесмени майже ніколи не йдуть до державної служби. Такі випадки є поодинокими. Як правило, державна служба є привабливою для людей, які можуть задовольнятися середнім рівнем доходів. Державний службовець у країнах ЄС належить до середнього класу. За жодних обставин немає такої ситуації, як в Україні, коли найдорожчі автомобілі – це саме автомобілі посадовців. В Європі такого немає. Отже, не громадянин повинен служити чиновнику – а чиновник громадянину, шлях посадовця повинен виходити не бізнесу у владу, а з влади – у бізнес, ознакою інформації повинна бути не секретність, а прозорість усіх даних [13, с. 438].

У жовтні 2014 р. прийнято пакет антикорупційних законів, спрямованих на протидію злочинності корупції: Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.», Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України», Закон України «Про запобігання корупції», Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів». Однак доцільними для прийняття, на думку І.О. Кульчай, є комплексні реформаторські програми за такими напрямами: подолання корупції в роботі органів державної влади, реформування судової системи, подолання політичної корупції в системі представницької демократії, децентралізація влади [14, с. 16].

Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 р. № 5/2015 передбачено реалізацію 62 реформ і програм розвитку держави, серед яких пріоритетними визначено оновлення влади та антикорупційну реформу [14, с. 16].

Удосконалоється механізм декларування доходів та видатків осіб, уповноважених на виконання функцій держави. За визначенням М. Погорецького та

О. Бусол, «декларування видатків є одним із засобів, що має запобігти використанню посадовцями службових можливостей в особистих цілях, в інтересах бізнес-структур чи будь-яких інших зацікавлених суб'єктів. Від ефективності цього механізму значною мірою залежить і ефективність самої влади, і довіра суспільства до неї, і ствердження в державі соціальної справедливості, моральності та верховенства права. Декларування видатків – необхідний елемент публічності влади, який забезпечує прозорість, чесність і відповідність заявленим морально-етичним принципам, сприятиме недопущенню проявів корупції та зловживання службовим становищем, конфлікту службових та особистих інтересів [15, с. 85].

Почала роботу система подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [16]. І відкритий доступ до такої й іншої інформації про результати контролю, доведення її до відома громадськості або правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю [17, с. 246], сприяє підвищенню ефективності діяльності як суб'єктів, так і об'єктів контролю через дисципліну поведінки службовців [18, с. 3], оцінку їх роботи, запобігання небажаних наслідків, оперативне регулювання процесу управління [19, с. 433], коригування такого в разі виявлення відхилень від визначеного напряму [20, с. 431], прийняття заходів для приведення управління у стан відповідності до визначених параметрів діяльності органів виконавчої влади [21, с. 33]. Зрозуміло, що ряд контрольних заходів проводять негласно, а результати такої контрольної діяльності не оприлюднюються, маючи форму інформації з обмеженим доступом. Однак це не є перешкодою для поєднання державного і громадського контролю – навпаки, обидва різновиди доповнюють один одного.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Калашник М.В. Шляхи оптимізації реформування системи органів внутрішніх справ. Наше право: Науково-практичний журнал. 2011. № 3. С. 24–28.
2. Добривіцьк К. Основні поняття та правове регулювання громадського контролю діяльності органів місцевого самоврядування. Ефективність державного управління: зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту у державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. 2015. Вип. 44. Ч. 1. С. 303–308.
3. Сквірський І.О. Окремі складові механізму громадського контролю у сфері публічного управління (принципи, мета, завдання та функції) та їх теоретико-правовий аналіз. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. Серія ПРАВО. Випуск 34. Том 2. С. 132–135.
4. Головата В. Реформування державної служби в Україні в умовах адаптації до стандартів Європейського Союзу. Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. К., 2008. Вип. 13. С. 292–300.
5. Верховна Рада України; Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Офіційний вісник України. 2010. № 72/1. Спеціальний випуск. С. 15. Ст. 2598.
6. Адміністративне право України. Академічний курс. Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
7. Правознавство: Навчальний посібник / За заг. ред. С.М. Тимченка, Т.О. Коломоєць. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2007. 588 с.
8. Кравчук І.І. Розвиток сільських територій в контексті становлення сільського соціуму. Науковий вісник Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій ім. Гжицького. 2012. Т. 14. № 1(1). С. 338–345.
9. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
10. Ульяновська О.В. Щодо визначення процедури призначення суддів на адміністративні посади. Науковий вісник Херсонського державного університету: Серія «Юридичні науки». Вип. 6, том 2. 2013. С. 160–163.
11. Principles of Administrative Law Concerning the Relations between Administrative Authorities and Private Persons: A Handbook (Council of Europe). Strasbourg: Directorate of Legal Affairs, 1996. 363 p.

12. Хайде Вольфганг. Система правосудия Федеративной Республики Германия. Кельн: Изд. общ-во с ограниченной ответственностью «Федеральный вестник», 1995. 342 с.
13. Аведян Л.І. Необхідність і проблеми адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу. Теорія та практика державного управління. 2009. Вип. 2. С. 436–440.
14. Кульчай І.О. Реформування органів державної влади України в умовах реалізації антикорупційної реформи. Держава та регіони. Серія: Державне управління: наук.-вироб. журн., 2016. № 1(53). С. 16–20.
15. Погорецький М. Удосконалення механізму декларування доходів та видатків осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та членів їх сімей як один із чинників зниження рівня корупції в Україні. Вісник Національної академії прокуратури України. 2009. № 2. С. 85–92.
16. Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції «Про початок роботи системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування». Офіційний вісник України. 2016. № 55. С. 136. Ст. 1930. Код акту 82531/2016.
17. Административное право Украины. 2-е изд., перераб. и доп. Учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.; под ред. проф. Ю.П. Битяка. Харьков: Право, 2003. 576 с.
18. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Х.: Фоліо, 2002. 176 с.
19. Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д., Демин А.В. Административное право России: учебник. М.: Норма-Инфра-М, 2002. 623 с.
20. Авер'янов В.Б. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
21. Государственное управление: основы теории и организации. Учебник. В 2 т. Т. 2 / Под ред. В.А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. М.: «Статут», 2002. 592 с.