

МЕТА ТА ЗАВДАННЯ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОТРИМАННЯМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

ПАНОВА Марія Сергіївна - здобувач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права ННІ права та масових комунікацій Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 351.94:342.95

В статті определено поняття «цель» и «задачи»; охарактеризованы цели и задачи надзора прокуратуры за соблюдением административного законодательства.

Ключові слова: нагляд за дотриманням адміністративного законодавства, прокуратура, прокурорський нагляд, мета прокурорського нагляду, завдання прокурорського нагляду.

Дотримання адміністративного законодавства всіма суб'єктами суспільно-правових відносин є кінцевою метою здійснення наглядової діяльності в адміністративно-правовій сфері. Однак, для досягнення цієї основної, але досить абстрактної, мети, перед наглядовими органами стоять конкретні цілі та завдання, покладені в основу їх наглядової діяльності. Для визначення шляхів їх реалізації, для початку необхідно сформулювати основні мету та завдання нагляду за дотриманням адміністративного законодавства, який здійснюється різними органами державної влади.

Проблемам визначення мети та завдань прокурорського нагляду за дотриманням законодавства, в тому числі адміністративного, присвячено ряд праць таких авторів, як В.Б. Авер'янов, В.М. Бесчастний, Ю.П. Битяк, І.Д. Казанчук, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, К.С. Ковриженко, В.І. Коваль, В.К. Колпаков, В.А. Комаров, М.В. Косюта, Т.Є. Мироненко, Л.В. Малюга, Н.О. Облаватська, С.В. Петков, Є.М. Попович, А.О. Селіванов, М.К. Якимчук та багатьох інших. Однак, комплексного дослідження

питання мети та завдань прокурорського нагляду за дотриманням адміністративного законодавства, в Україні не проводилося, що обумовлює актуальність даного напрямку дослідження.

Метою даної статті є встановлення мети та завдань прокурорського нагляду за дотриманням адміністративного законодавства. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: визначити етимологію понять «мета» та «завдання», охарактеризувати мету за завдання прокурорського нагляду за дотриманням адміністративного законодавства.

З'ясування значення термінів «мета» та «завдання» дозволить конструктивно підійти до проблеми визначення мети та завдань наглядової діяльності за дотриманням адміністративного законодавства.

Тлумачний словник української мови визначає термін «мета» як: 1. Те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти; ціль. 2. Заздалегідь намічене завдання; замисел [1, с.683]. Отже, в одному із своїх значень термін «ціль» та «мета» тотожні. Тому в юридичній літературі при визначенні того, що необхідно досягти при вчиненні певних дій, застосовуються обидва терміни – ціль та мета. Отже, мета – це кінцевий результат, на який спрямовано всі дії суб'єкта на будь-якому етапі їх реалізації.

До основних ознак мети можна віднести:

- конкретність і вимірність мети. Ви-словлюючи мету в конкретних вимірних

формах, керівництво створює чітку базу відліку для подальших рішень і оцінки ходу роботи;

- орієнтація мети у часі. У першу чергу формулюють довгострокові цілі, потім виробляються середньо- і короткострокові цілі для забезпечення довгострокових;

- досяжність мети. Мету встановлюють так, щоб вона не перевищувала можливості суб'єкта управління [2, с.122].

Таким чином, мета – це конкретний, реальний та визначений в часі результат, на досягнення якого спрямовано зусилля та діяльність суб'єкта управління.

Термін «завдання» тлумачиться як: 1. Наперед визначений, запланований для виконання, обсяг роботи, справи і т. ін. 2. Мета, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити [3, с.40]. Отже, можна помітити, що в одному із своїх етимологічних значень терміни «мета» та «завдання» ототожені.

На думку Л.В. Сморгунова, поняття «завдання» відрізняється від поняття «мета» наступним чином: завдання – це мета, досягнення якої бажано до певного моменту часу в межах періоду, на яких розраховано управлінське рішення. Завдання вказує на безпосередню мету, яка піддається кількісній характеристиці [4, с.214]. З даною точкою зору цілком можна погодитись – для досягнення кінцевої мети суб'єкти управління ставлять перед собою проміжну мету – завдання.

Отже, завдання – це проміжна мета, досягнення якої потребує витрати менше зусиль та часу, ніж досягнення кінцевої мети. Крім того, мета завжди одна, а завдань може бути декілька.

Кожна функція державного управління обумовлена відповідними цілями та завданнями. При цьому, як слушно зауважив Б. А. Райзберг, на цілях управління неминуче лежить відбиток цільових установок держави, державних органів, владних структур, які здійснюють управління [2, с.123]. Нагляд, як одна із функцій державного управління, не є виключенням.

В наукових джерелах висловлюються різні точки зору стосовно мети та завдань нагляду, в тому числі за дотриманням адміністративного законодавства. Так, Р.І.

Денисов вбачає головне завдання органів адміністративного нагляду у спостереженні за відповідністю виробничої або іншої діяльності колективів людей або окремих громадян правовим розпорядженням з метою охорони конкретних суспільних відносин або складних об'єктів у сфері управління від різноманітного роду посягань [5, с. 58]. Враховуючи характер понять «мета» та «ціль», ми не повністю погоджуємось з визначеною автором метою адміністративного нагляду, оскільки термін «охорона», яка використана для означення мети, означає триваючу, але не закінчену дію.

Більш повний перелік завдань нагляду за дотриманням адміністративного законодавства представлений в дослідженні А.В. Мартинова, зокрема, до таких завдань віднесені: 1) формування системи і структури виконавчих органів державної влади, яка дозволяє ефективно досягати найважливіші цілі і вирішувати завдання публічного управління (забезпечення безпеки, захист конституційних прав і свобод громадян, законних інтересів юридичних осіб і т.д.), 2) правове регулювання управлінських відносин з метою реалізації адміністративно-наглядових повноважень; 3) правильне застосування правових норм, що регламентують діяльність суб'єктів, наділених адміністративно-наглядовою компетенцією; 4) забезпечення законності в публічному управлінні, в діяльності державних органів та їх посадових осіб, як способу протидії корупції [6, с.32-33]. Із кожним, визначеним автором, завданням цілком можна погодитись. Так, перше завдання обумовлено необхідністю утворення системи органів, які здійснюватимуть реалізацію державних функцій. Правове регулювання їх діяльності та управлінських відносин, що виникають за їх участі (друге завдання), є частиною правового механізму реалізації державних завдань та функцій. Правильне застосування правових норм означає їх однозначне тлумачення та однакове застосування у державній діяльності. І нарешті, забезпечення законності в публічному управлінні – гарантія дотримання посадовими особами прав та інтересів громадян під час реалізації своїх державно-владних повноважень.

Останнє завдання деякі науковці визначають метою адміністративного нагляду.

Зокрема, М.А. Лапіна вважає, що основна мета адміністративного нагляду – забезпечення законності і правопорядку в державному управлінні [7, с. 14]. Однак, погодитись з такою думкою складно, оскільки законність та правопорядок в державному управлінні – це не кінцева мета, а одне із завдань наглядової діяльності. Тому в цьому сенсі ми підтримуємо позицію А.В. Мартинова.

Що стосується мети нагляду за дотриманням адміністративного законодавства, то тут слід погодитись з думкою В. С. Четверикова, який вважає, що основна мета адміністративного нагляду – забезпечити безпеку громадян, суспільства, держави, а також забезпечення необхідної якості продукції та послуг, що визначаються спеціальними нормативно-правовими приписами [8, с.155]. На нашу думку, для того, щоб визначити точну ціль нагляду за дотриманням адміністративного законодавства, все ж таки необхідно з'ясувати завдання наглядової діяльності різних органів державної влади.

Перш за все, визначимо завдання прокурорського нагляду, як провідного у галузі нагляду за дотриманням адміністративного законодавства. Так, відповідно до Закону України «Про прокуратуру» діяльність органів прокуратури спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань:

1) закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень;

2) гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина;

3) основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих Рад, органів самоорганізації населення [9].

Як було з'ясовано, завдання нагляду, в тому числі за дотриманням адміністратив-

ного законодавства, несуть в собі елемент завдань та цілей державного управління в цілому. Тому цілком можна припустити, що завдання діяльності органів прокуратури, закріплені в законодавстві, є одночасно і завданнями прокурорського нагляду.

На думку деяких авторів, поряд із загальними завданнями, прокурорський нагляд також виконує спеціальні завдання. Так, М.Й. Курочка вважає, що спеціальні завдання – це завдання, які стоять перед конкретною галуззю (напрямком) прокурорського нагляду, їх сутність впливає із загальних завдань і визначається компетенцією прокурора в кожній галузі прокурорського нагляду. До спеціальних завдань автор відносить: а) своєчасне виявлення всіх незаконних актів, що видаються на об'єктах, де здійснюється нагляд; б) виявлення осіб, що порушують закони на тих же об'єктах нагляду й ін. [10, с.125-126].

Отже, спеціальні завдання прокурорського нагляду визначаються галуззю наглядової діяльності. Тому завдання нагляду за дотриманням адміністративного законодавства, як однієї із галузей прокурорського нагляду, також можна віднести до спеціальних. Такі завдання визначені галузевим Наказом Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за дотриманням і застосуванням законів». Так, основним завданням прокурорського нагляду за дотриманням і застосуванням законів є захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини та громадянина, державних та суспільних інтересів [11].

Отже, можемо зробити висновок, що законодавство визначає два основних завдання прокурорського нагляду за дотриманням і застосуванням законів, в тому числі адміністративних, – забезпечення законності та профілактика правопорушень (порушень законодавства).

На думку В.М. Бесчастного, зміст законності, її конструкцію становлять ряд елементів:

– наявність законів, їхнє строге дотримання та неухильне виконання;

– виконання не тільки законів, але й підзаконних актів (деякі вчені вважають,

що підзаконні акти регулюють не законність, а дисципліну);

– дотримання й виконання правових законів (тобто законів, що відповідають інтересам народу, його волі);

– суб'єктами неухильного виконання законів є всі суб'єкти права (у правовій літературі існує також інша точка зору: суб'єкти – це лише державні органи, громадські організації, посадові особи);

– виконання законів повинне бути беззастережним і неухильним і не може підмінюватися доцільністю [12, с. 161].

Означені елементи змісту законності, на нашу думку, також слід доповнити:

- однакове застосування законів в державній діяльності;

- однакове тлумачення законів;

- добровільне виконання законів, не внаслідок наявності покарання за їх невиконання, а внаслідок внутрішнього розуміння та усвідомлення корисності та загальнолюдської необхідності їх дотримання.

Для реалізації останнього елементу важливо також, щоб закони були соціально-справедливими та соціально-спрямованими.

Профілактика правопорушень (одне із завдань прокурорського нагляду), в науковій юридичній літературі розглядається, як соціально-правова діяльність державних і недержавних органів, організацій і установ, а також громадських об'єднань і окремих громадян по виявленню, усуненню чи нейтралізації причин і умов правопорушень і здійсненню корекційного впливу на осіб, схильних до вчинення правопорушень, з метою недопущення останніх [13, с. 233]. Дане визначення достатньо повно відображає зміст профілактики правопорушень, однак, з точки зору профілактики порушення саме адміністративного законодавства, слід також додати, що така діяльність здійснюється шляхом постійного спостереження за суб'єктом і в потрібний момент здійснення впливу на нього.

Виходячи із проведеного аналізу нормативно-правових актів, а також інших наукових юридичних джерел, можемо сформулювати основні завдання прокурорського нагляду за дотриманням адміністративного законодавства:

1) забезпечення прийняття адміністративних нормативних актів, які не суперечать Конституції України, законам України та ратифікованим міжнародно-правовим актам;

2) перевірка дотримання та неухильного виконання всіма суб'єктами адміністративних правовідносин норм Конституції та іншого адміністративного законодавства;

3) забезпечення добровільного та усвідомленого дотримання адміністративного законодавства всіма суб'єктами правовідносин;

4) утворення умов, за яких буде забезпечено невідворотність покарання (юридична відповідальність) для порушників адміністративного законодавства;

5) гарантування пріоритетності дотримання прав та свобод людини та громадянина в усіх сферах державного управління.

Мета прокурорського нагляду в даній сфері полягає в утвердженні режиму законності та правопорядку в усіх сферах суспільно-правових та державно-політичних відносин.

Визначені завдання та мета прокурорського нагляду за дотриманням адміністративного законодавства є характерними саме для сучасного етапу розвитку українського суспільства та держави. Враховуючи те, що мета та завдання не є статичними поняттями, то з переходом держави на новий етап розвитку, вони можуть змінитися разом з потребами відповідного історичного періоду, і основна задача держави своєчасно змінити курс та напрямок у сфері наглядової діяльності.

Література

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [Голов. ред. В.Т.Бусел.] – К., Ірпінь: Перун, 2007. – 3-є вид – 912 с.

2. Райзберг Б. А. Государственное управление экономическими и социальными процессами. М.: Инфра-М, 2010. – 384 с.

3. Тлумачний словник української мови: 14000 слів і словосполучень / [Уклад.: Т.В. Ковальова, Л.П. Коврига.] – Х.:Синтекс, 2001.- 671с.

АНОТАЦІЯ

В статті з'ясовано зміст понять «мета» та «завдання»; охарактеризовано мету та завдання нагляду за дотриманням адміністративного законодавства, який здійснюють органи прокуратури.

SUMMARY

This paper defines the notion of “objective” and “task”, describes the purpose and objectives of the supervision of compliance with administrative law, which is implemented by the prosecution.

4. Сморгунов Л.В. Государственное управление и политика [Учеб. пособие.] / Сморгунов Л.В. – СПб. Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2002. – 564 с.

5. Денисов Р.И. Административный надзор: сущность и соотношение с контролем. // Сб. науч. тр. – Проблемы теории и практики административной ответственности. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1983. – №68.

6. Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук Специальность 12.00.14 – административное право, финансовое право, информационное право / А.В. Мартынов – Воронеж, 2010 – 55с.

7. Лапина М.А. Адміністративне право Курс лекцій. Лапина М.А. М.: Консультант Плюс, 2009. — 149 с.

8. Четвериков, В. С.: Административное право [Электронный ресурс] / В. С. Чет-

вериков. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2004. – 512 с.

9. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793

10. Курочка М.Й., Каркач П.М. Прокурорський нагляд в Україні: Підручник / [За ред. проф. Е.О. Дідоренка.] – Київ, Центр навчальної літератури, 2005. – 424 с.

11. Про організацію прокурорського нагляду за дотриманням і застосуванням законів: Наказ Генерального прокурора України від 07.11.2012 р. № 3гн // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.gp.gov.ua

12. Прокуратура України. Навчальний посібник для ВНЗ (рек. МОН України) // [Бесчастний В.М., Мичко М.І., Філов О.В. та ін.] – К. :Знання, 2010. – 446 с.

13. Филонов В.П. Социология криминологии: исторические, философские, юридические и управленческие аспекты. / Филонов В.П., Коваленко О.И., Филонов А.В. – Донецк: Донеччина, 1999. – 288 с.