

## **Про організаційно-контрольну та наглядову діяльність прокуратури України**

Конституція України (ст.121) істотно обмежила функції, що раніше здійснювала Прокуратура України. За нею зараз закріплені: підтримка державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, установлених законом; нагляд за дотриманням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за дотриманням законів при виконанні судо-

вих рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Організація прокуратурою перерахованих вище функцій здійснюється у формі організаційно-контрольних і наглядових відносин. Проблематика цих відносин уявляється досить складною і тому привертає до себе увагу вчених-юристів, представників різних галузей права, зокрема адміністративного [1].

В умовах перехідного періоду, коли держава знаходиться в соціально-економічній і правовій нестабільності, загальнонаглядова функція, яка залишена Конституцією України за прокуратурою, до введення в дію законів, що регламентують діяльність державних органів, контролюючих дотримання законів, є однією з найважливіших.

Відомо, що сутність і призначення загального нагляду прокуратури полягає в нагляді за дотриманням законів у сфері державного управління. Однак за виконанням закону в цій сфері у певній формі й у різному обсязі наглядають й інші органи: Служба безпеки України, органи внутрішніх справ України, органи охорони державного кордону, органи державної податкової адміністрації, інші установи, що виконують правоохоронну і правозастосовчу функції. Через відповідні служби, інстанції, комітети, комісії, управління, відділи держава здійснює нагляд за дотриманням правових приписів. Наявність цих органів стало підставою зробити висновки про наявність нової гілки влади – контрольної [2].

Тому розгляд питань щодо співвідношення прокурорського нагляду і державного контролю, місця прокуратури в механізмі державного контролю сьогодні становить інтерес як для законодавця, так і для практичних органів. Підсилюється цей інтерес ще й появою органів, наділених функціями державного контролю, наприклад, Антимонопольного комітету, Фонду державного майна. Визначення місця органів, що забезпечують законність у державному механізмі, необхідно для розуміння змісту взаємовідносин цих органів, забезпечення узгодженості дій, виключення дублювання в процесі реалізації наглядових і контрольних функцій.

Слово “контроль” (від фр. controle – зустрічний, вторинний, із метою перевірки першого), часто вживається в розумінні англ. control – панування, наявність влади. В українській мові слово “контроль” одержало значення перевірки, спостереження за діяльністю органів, посадових осіб або окремих громадян. Той, хто займається контролем, називається контролером.

Слово “нагляд” означає спостереження з метою перевірки діяльності окремих груп людей, органу управління. Відмінність нагляду від контролю полягає в тому, що перший має більш вузьку сферу застосування [3]. Отже контроль можна розглядати як систему перевірки, спостереження за станом і функціонуванням керованого органа, установи, громадянина для того, щоб оцінити прийняті ними рішення і результати їхнього виконання,

виявлення відхилення від установлених вимог, усунення несприятливих наслідків.

Наглядова і контрольна діяльність по забезпеченню законності в державному управлінні властива багатьом ланкам апарату державного управління. Останнім часом проведена велика робота з забезпечення правового регулювання наглядово-контрольної діяльності державних органів. Однак цілий ряд проблем залишаються невирішеними і вимагають законодавчого вирішення.

У процесі наглядової діяльності прокурор виконує конкретну державну задачу необхідну на території всієї держави, зміст і спрямованість якої – державний інтерес, тобто це нагляд за дотриманням законності. Однак, така задача стоїть і перед іншими державними органами. Наприклад, податкова міліція України, здійснюючи контроль з дотримання податкового законодавства, також виступає від імені держави. В цілому ж як прокурорський нагляд, так і адміністративний нагляд та контроль переслідують одну мету – реагування на дії і рішення, що не відповідають чинному законодавству. І в цьому організаційна діяльність прокуратури нічим не відрізняється від діяльності інших адміністративних органів.

Варто зазначити, що, незважаючи на це, прокуратура в механізмі державного контролю займає особливе місце. Будучи складовою частиною цього контролю, прокурорський нагляд має широкую сферу застосування. Якщо згадати історію, то можна встановити, що загальнонаглядова функція прокуратури на території Російської імперії бере свій початок із часів Петра I, коли вона почала здійснювати спостереження за відповідністю законності в діяльності піднаглядних їй органів, пропонуючи усунути порушення й опротестувувала незаконні рішення. Крім цього вона представляла інтереси казни і здійснювала нагляд за арештантськими справами.

Під час правління Катерини II завершилося формування вертикальної ієрархічної системи прокуратури від центру до повіту. Вона стала більш організованою й закріпила свої позиції на всіх напрямках діяльності, в тому числі загальнонаглядовому.

Внаслідок реформи 1864 р. прокуратура позбавилася загальнонаглядової функції, що позначилося на стані законності. А.Ф.Кони з цього приводу писав: “Ліквідацію прав і обов’язків по нагляду за рухом позасудових справ необхідно вважати помилкою. У поступовому здійсненні палкого бажання швидше розчистити для нових насаджень місце, що заросло бур’яном, був зрубаний дуб, що стояв на стражі лісу”.

В радянській Україні була відновлена прокуратура наглядового типу. Відповідно до Положення про прокурорський нагляд в УРСР від 28 липня 1922 р. прокурор за результатами загальнонаглядових перевірок мав можливість прийняти два рішення – порушити кримінальне переслідування й опротестувати незаконні акти. Згідно Закону СРСР “Про прокуратуру” від 30 листопада 1979 р. він мав такі додаткові загальнонаглядові повноваження: давати приписи про усунення очевидних порушень закону; вносити подання про усунення порушень закону, причин порушень і умов, що їм сприяють; вживати

заходів по відшкодуванню матеріального збитку; направляти позови в суд; застерігати про неприпустимість порушень закону; порушувати дисциплінарне, адміністративне провадження; передавати матеріали про правопорушення громадським організаціям для вирішення питання про вживання заходів суспільного впливу.

Сьогодні, до тих пір поки на законодавчому рівні не буде визначене місце прокуратури в системі сучасних політичних інститутів України, діяльність прокуратури ефективною не буде. Реформування організації діяльності прокуратури є невід'ємною частиною функціонування правової держави. Тому розробка визначеної концепції її діяльності може бути здійснена в загальному контексті судової й адміністративної реформи, кінцевих цілей і задач, передбачених новими Кримінально-процесуальним, Цивільно-процесуальним, адміністративно-процесуальним кодексами.

Науковий підхід до вирішення зазначеної проблеми вимагає ґрунтовного аналізу функцій правоохоронних органів, особливо прокуратур європейських держав. Наприклад, прокуратура Угорщини самостійний орган, не підлеглий виконавчій владі. У Польщі й Австрії прокурори підлегли міністру юстиції. В інших європейських державах це питання також вирішується по-різному. Незалежні від виконавчої влади, наприклад, прокурори Латвії, Португалії. І навпаки, підконтрольні виконавчій владі прокурори Німеччини, Франції, Данії, Голландії. В Іспанії, Албанії, Болгарії, Хорватії прокуратура входить до складу судової влади.

Кожна спроба створити цілком незалежну від гілок влади прокуратуру, ймовірно, пов'язана із забезпеченням її незалежного функціонування. Однак незалежність має бути пропорціональною відповідальності. Тому підлеглисть всіх прокурорів Генеральному прокурору України і, в свою чергу, його підлеглисть парламенту буде гарантією балансу незалежності і контролю.

Керуючись вимогою Конституції України щодо самостійності прокуратури як державної системи, правове положення прокурора в новому Законі України про прокуратуру, на нашу думку, необхідно визначити як середню ланку між судовою і виконавчою владою, підпорядковану безпосередньо Президенту. Таке її положення, на наш погляд, дасть можливість незалежно здійснювати контроль за законністю.

Як стверджує О. Бандурка, і з цим можна погодитися, в умовах будівництва української держави прокуратура повинна бути не тільки важливим елементом правоохоронної системи, а й істотним механізмом "стримань і противаг" різних гілок влади. Забезпеченням законності в діяльності законодавчої, виконавчої і судової влади прокуратура повинна сприяти їх функціонуванню як єдиної системи [4].

В останні роки загальнонаглядову діяльність прокуратури назвати ефективною не можна. Підміняючи органи виконавчої влади, зміщуючи наглядові, контрольні й управлінські функції прокуратура тим самим залишалась як би складовою ланкою цієї влади, у системі її контрольно-наглядової діяльності. У такій формі прокурорський нагляд розчинився серед форм і методів, викори-

стовуваних виконавчо-розпорядницькими органами. Тобто в документах складених за результатами перевірок, прокуратура підводила підсумки, робила висновки, які входять до обов'язків контролюючих органів. Основним же обов'язком прокуратури є надання правової оцінки роботи організації, установи або посадової особи, які перевіряють.

Покладаючи на прокуратуру обов'язків займатися всім, автоматично тягне обов'язок відповідати за все, насамперед за стан законності на території держави в цілому. Однак можливості прокуратури щодо впливу на чинники, які обумовлюють протиправну поведінку незначні. Ця обставина певною мірою сприяє переорієнтуванню прокуратури на захист, насамперед прав і законних інтересів громадян, і на здійснення нагляду за дотриманням законодавства з боку контролюючих органів.

Необхідність такого нагляду визначається тим, що будь-який орган виконавчої влади вимагає контролю, особливо зараз, коли механізм реалізації конституційного права громадянина на оскарження в суду неправомірних дій чиновників належним чином не налагоджений.

Важливо ще й те, що на відміну від актів органів державного контролю акти прокуратури, як правило, не створюють правових норм, а містять в собі вимоги індивідуального характеру, спрямовані на зміну або припинення вже виниклих, конкретних правовідносин.

Взаємовідносини прокуратури з інспекціями, комітетами й іншими контролюючими інстанціями повинні будуватися з визнання того факту, що прокуратура – це суб'єкт контролю, а вони його об'єкт. Прокуратура повинна наглядати за тим як контролюючі органи виконують покладені на них законом обов'язки щодо дотримання прав та свобод громадян, чи відповідають прийняті рішення вимогам законодавства і як розуміють ці органи факти правопорушень. Одночасно повинна забезпечуватися своєчасна реєстрація і розгляд матеріалів про виявлені правопорушення, що надходять до контролюючих органів.

Ймовірно не може бути об'єктивної оцінки стану дотримання законності, її рівня, якщо це будуть робити одночасно прокуратура – за результатами нагляду, і контролюючий орган – за результатами проведення контролю по відношенню того самого органу або посадової особи. Часто законодавець розділяє зміст державного контролю і прокурорського нагляду по цілям і задачам щодо окремих сфер правовідносин. Так у ст.28 Закону України “Про звернення громадян” від 2.10.1996 р. говориться про державний контроль за дотриманням законодавства про звернення громадян, а в ст.29 про прокурорський нагляд в цьому ж напрямку. Це словосполучення “контроль-нагляд” є в багатьох діючих на території України законах. Тому в деякому розумінні прокуратуру можна розглядати як систематизуючу основу контролю від імені держави. Не забуваючи при цьому, що “основна прокурорська функція в наші дні – це виявлення порушень закону, постановка питання про відповідальність порушника і захист зацікавленого” [5].

Здійснюючи нагляд за виконанням законів контролюючими органами,



вона в такий спосіб активізує їх роботу, обмежує відомчий тиск на них, допомагає позбутися від некваліфікованих співробітників.

У функціонуванні виконавчої влади прокуратура грає немаловажну роль. У цій сфері часто виявляється протидія прокуратурі в процесі усунення порушення законності. Тому дотримання законів, правильне їх застосування тут повинно бути забезпечено, незважаючи на відомчий вплив.

Для наглядової діяльності прокуратури важливо мати можливість запитати посадову особу різних рівнів органів управління і державного контролю про дотримання чинного законодавства, притягувати винних до відповідальності. Одночасно небажана будь-яка підміна прокурорами органів управління, виконання ними функціональних обов'язків управліців, втручання в їхню адміністративну роботу. Це знижує коефіцієнт юрисної дії нагляду. Такий підхід дає можливість працівникам прокуратури при виконанні наглядових повноважень уникнути кон'юктурних установок.

Сьогодні в силу об'єктивних причин важко визначити систему всіх органів державного контролю. Однак в процесі наглядової практики над контролюючими інстанціями необхідно враховувати такі обставини як кількість контролюючих органів, їхній профіль, масштаби порушень закону, забезпечення їхньої незалежності від відомчої протидії і протидії злочинних угруповань під час виконання задач по дотриманню закону, наявність підготовлених виконавців, співвідношення контролю і нагляду.

Зміна кількості органів, наділених функціями позавідомчого контролю, виникнення нових раніше невідомих юридичній практиці в Україні структур, що беруть участь у виконанні законів, складність, а точніше відсутність правового регулювання їх діяльності – все це обумовлює необхідність внесення коректив у всю наглядову діяльність прокуратури.

І ще один чинник, який необхідно враховувати. У демократичній, правовій державі громадянин повинен мати право вибору захисту своїх прав і законних інтересів. Якщо він пораджує можливим звернутися в прокуратуру за захистом, то це його право. Іноді, як свідчить досвід, таку допомогу прокуратура надає більш оперативно, ніж органи контролю або суд. На наш погляд, сьогодні не можуть бути коректними, наприклад, посилення на те, що в демократичній державі основним суб'єктом правоохоронної діяльності є суд. У країнах західної демократії існує адміністративна юстиція, трудові, промислові, земельні, комерційні, торгові і багато інших спеціалізованих судів, які не може замінити наша система судів. Щоб усе це створити, необхідні великі кошти, а громадяни потребують правового захисту і допомоги зараз, сьогодні, що і робить прокуратура, здійснюючи наглядові функції.

У сфері державного управління, на наш погляд, найбільш пріоритетними напрямками наглядової діяльності прокуратури щодо забезпечення прав та свобод громадян можна назвати, наприклад, активізацію нагляду за правозастосовчою діяльністю органів виконавчої влади, звертаючи особливу увагу на те, хто в установі, організації за це несе персональну відповідальність. Важливо це спостеріати за законністю застосування органами

контролю і нагляду різних приписів, постанов, пов'язаних з виявленими порушеннями законності.

Удосконалення нагляду за юрисдикційною діяльністю контролюючих органів, ймовірно, необхідно пов'язувати з тим, наскільки активно вони припиняють протиправну поведінку, встановлюють і усувають її причини й умови, застосовують адміністративні санкції, ставлять питання перед виконавчими органами про притягнення винних до відповідальності. Пасивність у цих питаннях повинна розглядатися прокуратурою як одна з форм порушення законності.

Список літератури: 1. Прокурорський нагляд в Україні: Навчальний посібник / Під ред. проф. Ю.М. Грошевого, доц. І.Є. Марочкіна. Харків, 1994. 2. Див., наприклад, Шумський П. Роль прокуратури у захисті прав людини // Право України. 1997. № 3; Руденко М. Про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період) // Право України. 1997. № 5; Главговський В., Руденко М. Становлення і розвиток української моделі прокурорського нагляду на сучасному етапі // Право України. 1996. № 1; Михайленко О.Р. Чи відповідає прокуратура демократичним принципам права // Закон і бізнес. 1996; Пінаєва А.О. Місце прокуратури в системі органів влади на сучасному етапі розвитку України // Правова система України. Теорія і практика. К., 1993; Косюта М.В. Роль прокуратури як правоохоронного органу на сучасному етапі розвитку Української держави // Правова держава України: проблеми, перспективи розвитку. Харків, 1995. 3. Див.: Краткая философская энциклопедия. М., 1994. 4. Бандурка О. Прокуратура: думки про її реорганізацію // Право України. 1995. № 8. 5. Сухонос В. Місце прокуратури в системі органів державної влади України, її розвиток та правове забезпечення гарантій діяльності // Право України. 2000. № 6.