

ПРОКУРАТУРА В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОСОБІВ ЗАХИСТУ ГРОМАДЯН

І.Л. Бородін, канд. юрид. наук (м. Херсон)

Розпочаті в Україні масштабні перетворення всіх гілок влади та правової системи спрямовані на зміцнення демократії, створення правової держави. Сьогодні відбувається переоцінка цінностей у всіх сферах життя суспільства. На перший план висувається забезпечення законності, захист прав і законних інтересів громадян. Важливу роль тут відіграють адміністративно-правові способи захисту конституційних

свобод громадян України. наприклад, діяльність адміністративних судів. Складовою частиною їх є робота прокуратури щодо розгляду звернень громадян про порушення законності.

Відомо, що за Конституцією України органи прокуратури позбавлені прав здійснювати загальний нагляд, а в розділі «Перехідні положення» їх залишено до моменту створення спеціальних державних органів, які будуть виконувати ці функції.

У науковій літературі досить часто висловлюється думка про необхідність залишити за прокуратурою право загального нагляду за дотриманням і правильним застосуванням законів України [1–3]. Ми підтримуємо таку позицію.

Певною заміною загального нагляду є передбачене в ст. 121 Конституції України представлення прокурором інтересів громадян у суді.

Представництво в суді для прокуратури є новою функцією, вона не була передбачена законодавством СРСР. Визначення цього поняття на законодавчому рівні поки що немає.

З метою усунення конфліктів та непорозумінь у діяльності прокуратури в новому законі України про прокуратуру слід визначити, в чому полягає представлення прокурором інтересів держави та громадянина в суді, характер і зміст повноважень.

Сьогодні можна погодитися з думкою заступника Генерального прокурора України І. Вернидубова, який під функцією представництва в суді розуміє «...діяльність прокурора в зв'язку з правопорушеннями, яка потім поєднується з його участю в судовому розгляді цивільних господарських справ і справ про адміністративні правопорушення – з метою захисту прав і законних інтересів окремої особи, громадян, держави, а також підготовкою та направленням до суду заяв і матеріалів, вжиттям інших заходів, з поновленням порушеного права окремої людини, громадян, держави» [4].

Представництво в особі прокурора інтересів громадян у суді можна вважати окремою формою діяльності держави. Приводом для цього є звернення громадян.

Право на звернення громадян є конституційним. Ст. 55 Основного Закону держави встановлює: «Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб». Порядок прийому, розгляду і вирішення звернень громадян у прокуратурах всіх рівнів визначається Законом України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р.

Гарантом реалізації цього конституційного права можна вважати прокурорський нагляд за виконанням всіма державним установами, громадянами, організаціями, їх посадовими особами чинного законодавства.

У процесі здійснення прокурором загального нагляду постає проблема вирішення таких завдань:

- своєчасно виявляти та опротестовувати акти, що не відповідають Конституції та законам України;
- забезпечувати нагляд за законністю у діяльності органів влади та управління, підприємств – незалежно від форм власності;

- вживати необхідних заходів щодо відновлення прав і законних інтересів громадян;
- усувати причини та умови, що сприяють порушенню законодавства;
- притягувати до відповідальності винних у порушенні законів.

Під час цієї роботи для досягнення найбільш ефективного результату прокурор має право залучати необхідних спеціалістів, запрошувати представників засобів масової інформації. Крім того, прокурор зобов'язаний перш за все ознайомитися з матеріалами обліку всіх видів звернень громадян (журналами реєстрації звернень, реєстраційно-контрольними картками тощо), з самими зверненнями (за певний час, з окремих або з усіх питань); зі звітами керівників установ про результати розгляду звернень громадян та іншою інформацією.

Метою прокурорської діяльності є забезпечення верховенства закону, єдності й укріплення законності, соціально-економічних, політичних та інших прав і свобод громадян, суверенних прав України, місцевих органів законодавчої і виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, громадських і політичних організацій.

Виходячи з цього, під прокурорським наглядом слід розуміти діяльність, що здійснюється від імені держави спеціально уповноваженими посадовими особами – прокурорами – для забезпечення точного виконання та типового застосування законів державними органами і громадськими формуваннями шляхом виявлення і своєчасного усунення порушень законів, притягнення порушників до установленої законом відповідальності.

Характеризуючи прокурорський нагляд, необхідно пам'ятати про деякі особливості, що визначають його специфіку.

По-перше, поряд із наглядом за виконанням чинного законодавства прокуратура здійснює нагляд за виконанням указів Президента України. В цьому полягає принципова відмінність прокурорського нагляду від інших видів нагляду та контролю (екологічного, адміністративного, громадського та інших).

По-друге, незважаючи на те що прокуратура здійснює нагляд за дотриманням законів всіма громадянами, більшістю посадових осіб і державних органів, всіма громадськими організаціями, вона не може здійснювати нагляд за вищими представницькими та виконавчими органами і відповідними посадовими особами, наприклад, за Головою Верховної Ради України або Президентом України. Випадають з кола прокурорського нагляду суди, що діють на території України.

По-третє, сам по собі прокурорський нагляд є лише одним із напрямків прокурорської діяльності.

Діяльність прокуратури будується на відповідних принципах, визначених Законом України «Про прокуратуру», а саме:

- єдності та централізації системи органів прокуратури, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням підлеглих йому прокурорів;

- здійснення своїх повноважень на підставі дотримання Конституції України та чинних на території держави законів, незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їх органів;

- захисту у межах своєї компетенції прав і свобод громадян на засадах їх рівності перед законом – незалежно від національного чи соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак;

- вживання заходів щодо усунення порушень закону, від кого вони б не виходили, поновлення порушених прав і притягнення у встановленому законом порядку до відповідальності осіб, які здійснили ці порушення;

- гласності, інформування державних органів влади, громадськості про стан законності та заходи щодо її зміцнення.

Предметом загального нагляду є виконання законів місцевими органами самоврядування, місцевою адміністрацією, міністерствами та відомствами, іншими органами державного й господарського управління і контролю, підприємствами, установами, організаціями та об'єднаннями незалежно від їх підпорядкованості, органами військового управління, політичними організаціями, посадовими особами, а також відповідність законам нормативних актів, що ними видаються.

При здійсненні своєї професійної діяльності прокурор не має права піднімати органи державного й господарського управління та втручатися в оперативно-господарську діяльність. Перевірка в галузі загального нагляду проводиться відповідно до повідомлень, які надійшли і в яких міститься інформація про порушення законності, що вимагає безпосереднього прокурорського реагування.

Повноваження прокурора, що здійснює нагляд за дотриманням законів, можна розділити на дві частини: повноваження з виявлення порушень закону та повноваження, спрямовані на усунення виявлених порушень.

Виконуючи свої обов'язки щодо загального нагляду, прокурор має право безпосередньо входити на територію і в приміщення об'єктів нагляду, мати доступ до документів і матеріалів, вимагати від керівників подання різних документів, проведення перевірок і ревізій, викликати посадових осіб і громадян, вимагати від них усних або письмових пояснень щодо порушень законів.

Перевіряючи виконання вимог чинного законодавства, прокурор повинен обов'язково звернути увагу на такі питання:

- прізвище, ім'я, по батькові, домашню адресу осіб, що звертаються;
- зміст звернення, його суть, дату його написання, підписи осіб, що звернулися;
- повторні звернення, зокрема ті, де ставляться уже вирішені питання;
- строки прийому та розгляду звернень;
- чи не розглядаються ті звернення, які відповідно до ч. 3 ст. 16 Закону України «Про звернення громадян», вирішуються судом;
- повернення звернень громадян, поданих з порушенням законодавства;
- участь керівника установи в організації роботи за зверненнями громадян;
- об'єктивність, своєчасність розгляду звернень громадян;
- усунення умов, що призвели до порушень прав і законних інтересів громадян, зазначених у зверненні;

- реальність виконання прийнятих за зверненнями громадян рішень;
- чи не передаються безпідставно звернення громадян з однієї установи до іншої;

- дотримання керівниками установ встановленого графіку прийому громадян.

В обов'язковому порядку прокурор зобов'язаний дослідити механізм і повноту ознайомлення заявників із результатами розгляду заяв та прийнятими рішеннями. Якщо буде виявлено порушення Закону України «Про звернення громадян», на підставі Закону України «Про прокуратуру» прокурор зобов'язаний:

- вимагати додаткової перевірки звернення;
- вилучити звернення, де повідомляється про злочин і подати матеріали до відповідних правоохоронних органів для регулювання;
- ознайомити громадян із наслідками перевірки.

У разі невиконання службових обов'язків, пов'язаних із розглядом звернень громадян, що призвело б до матеріальної чи моральної шкоди або злочину, за приписом прокурора посадова особа тимчасово звільняється від виконання службових обов'язків і проводиться службове розслідування.

Зважаючи на характер правопорушення, можливим є притягнення службовців до адміністративної відповідальності (наприклад, за ст. 184¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення).

За бюрократичне ставлення до звернень громадян, за переслідування та критику тих, хто подав скаргу, посадові особи притягуються до кримінальної відповідальності – залежно від складу злочину (наприклад, за ст. 134 чи ст. 165 Кримінального кодексу України), з обов'язковим урахуванням заподіяної матеріальної та моральної шкоди громадянам.

Література:

1. Пінасва А.О. Місце прокуратури в системі органів влади на сучасному етапі розвитку України // *Правова система України: Теорія і практика.* – К., 1993. – С. 428-430.
2. Бандурка О.М. Прокуратура: Думки про її реорганізацію // *Право України.* – 1995. – № 8. – С. 40-43.
3. Грошевой Ю.М. Прокуратура в системі держави і «противовесов в разграничени и взаимодействиях властей» // *Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократії правової держави.* – К., 1996.
4. Вернидубов І. Функції прокуратури на перехідний період // *Право України.* – 1998. – № 2. – С. 7-8.