

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

CURRENT STATUS AND FUTURE IMPROVEMENT CONTROL AND SUPERVISION OF ACTIVITIES OF PUBLIC PROSECUTION IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

Кулинич Л.С.,
старший прокурор прокуратури
м. Суми, юрист 2-го класу

У статті досліджено сучасний стан контрольно-наглядової діяльності органів прокуратури у сфері публічного управління. Проаналізовано проект Закону України «Про прокуратуру». Також підготовлені відповідні висновки, щодо даної проблематики.

Ключові слова: контрольно-наглядова діяльність, прокуратура, перспектива, удосконалення, у сфері публічного управління.

В статье исследовано современное состояние контрольно-надзорной деятельности органов прокуратуры в сфере публичного управления. Проанализированы проект Закона Украины «О прокуратуре». Также подготовлены соответствующие выводы по данной проблематике.

Ключевые слова: контрольно-надзорная деятельность, прокуратура, перспектива, усовершенствование, в сфере публичного управления.

This paper investigates the current state of control and supervision activities of organs of public administration. Analysis of the Law of Ukraine «On Prosecutor's Office». Also prepared the corresponding conclusions regarding this issue.

Key words: control and supervision activities, prosecutors, perspective, improvements in public administration.

В умовах вітчизняного сьогодення, коли існує велика напруга в суспільстві по причині незадоволення громадянами економічною, політичною та соціальною ситуацією в країні, особливо гостро та нагально стоїть питання про забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян, їх належну реалізацію та охорону.

З метою контролю та нагляду за дотриманням законодавства у сфері публічного управління в нашій державі утворюються та функціонують відповідні державні органи та структури. До таких відносять і органи прокуратури.

Розпочинаючи наше дослідження, передусім значимо, що нині діючий Закон України «Про прокуратуру» вказує, що специфічним та традиційним напрямом діяльності прокуратури, який, зокрема, закріплений ст. 12, є повноваження щодо розгляду заяв, скарг та пропозицій про порушення прав і свобод людини та громадянина [1]. При цьому, як визначено в науковій літературі, цей напрям має важливе значення для правильної організації нагляду, підвищення дієвості відповідних його заходів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Досліджуваній тематиці у тій чи іншій мірі приділяли увагу у своїх працях різні науковці, серед числа яких: І. Зарубинська, Г. Мурашин, Н. Наулік, Г. Серета, Ю. Шемшученко та ін. Все ж досі не було зроблено комплексного наукового дослідження питання сучасного стану та перспектив удосконалення контрольно-наглядової діяльності органів прокуратури у сфері публічного управління.

Метою статті є дослідження сучасного стану та проблем контрольно-наглядової діяльності органів прокуратури у сфері публічного управління.

Основні результати дослідження. В. Тацій та Ю. Грошовий вважають, що потреби в нагляді за додержанням законів сьогодні не тільки не змінилась, а навпаки – зростає дедалі більше. Що, на думку вчених, є досить значною проблемою сьогодення. Адже вказана функція прокуратури повинна залишатися до створення справді правової держави з високою політичною культурою народу, надійною державною владою, відповідними державними традиціями [2, с. 8]. Отже, аналізуючи думку вчених, варто відмітити, що контрольно-наглядова діяльність органів прокуратури є комплексною діяльністю, оскільки вона базується на сукупності всіх функцій прокуратури, які покладені на неї чинним законодавством.

Так, щодо прокурорського нагляду за застосуванням законів, то предметом цього нагляду є: 1) відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам; 2) додержання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі і гідності, якщо законом не передбачений інший порядок захисту цих прав; 3) додержання законів, що стосуються економічних, міжнародних відносин, охорони навколишнього середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності [1]. Отже, з наведеної правової норми слідує, що предметом нагляду органів прокуратури є усі сфери суспільно-правових та господарсько-майнових відносин, що мають місце в нашій країні, між усіма суб'єктами таких відносин, в частині дотримання та реалізації такими суб'єктами вимог законів та нормативно-правових актів про га-

рантії забезпечення прав та свобод громадян, визначених конституцією України. Варто також відмітити і те, що сутність та призначення загального нагляду органів прокуратури полягає в забезпеченні дотримання органами виконавчої влади законів, які визначають права особи у сфері державного управління, а у разі їх порушення – притягнення посадових осіб до юридичної відповідальності.

Погіршення останніми роками справ зі станом законності в Україні, як зазначають Ю. Шемшученко й О. Мурашин, – закономірно наводить на думку про недоцільність найближчим часом звужувати прокурорські функції. Адже розвиток цивілізованих ринкових відносин, розширення і поживлення господарського обороту вимагають зміцнення законності, а отже, і посилення прокурорського нагляду в державі [3, с. 8].

Слід звернути увагу на проект нового Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.2013 № 3541 року, а також визначити позитивні та негативні зміни у зв'язку з його прийняттям.

Як відзначається у пояснювальній записці, законопроектом передбачається повне скасування функції прокуратури щодо нагляду за додержанням і застосуванням законів (так званий «загальний нагляд»). Відзначається, що основна роль у виконанні таких завдань відводиться профільним органам державної влади. Такі зміни дозволять уникнути дублювання повноважень прокуратури та інших органів, на які покладатимуться повноваження щодо нагляду (контролю) за додержанням законів, що дасть змогу, з одного боку, чітко зрозуміти, який орган несе відповідальність за стан справ у певній сфері суспільних відносин, а з іншого боку, – зменшити кількість перевірок та інших заходів, які можуть впливати на діяльність фізичних та юридичних осіб, насамперед у сфері підприємницької діяльності.

Як визначено в Проекті Закону України «Про прокуратуру», а саме у ст. 26, за органами прокуратури залишається лише здійснення нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, користуючись при цьому правами і виконуючи обов'язки, передбачені Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» та Кримінальним процесуальним кодексом України [4].

Також органи прокуратури здійснюють нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Отже, як бачимо, повноваження прокуратури щодо дотримання прав, свобод та законних інтересів значно звужились. Адже за прокуратурою залишається лише функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство та за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Тобто позбавляючи прокуратуру

функції загального нагляду, законодавець позбавляє її значного обсягу повноважень у сфері захисту прав, свобод та законних інтересів.

Пропонуємо розглянути детальніше аргументи експертів з приводу прокурорського нагляду, які сконцентровані в Резолюції ПАРС від 27 вересня 2001 р. щодо дотримання обов'язків і зобов'язань Україною.

Так, перший аргумент – це невідповідність зазначеної функції засадам верховенства права. Другий аргумент: зазначена функція ставить прокуратуру над іншими гілками влади. Третій аргумент: діяльність прокуратури при здійсненні нагляду підмінює суди і є втручанням у сферу судової компетенції. Четвертий аргумент: наглядова діяльність прокуратури загрожує підривом незалежності судової влади [5, с. 151-152].

Враховуючи вищевикладене, хочеться зазначити, що найголовнішим фактором, який забезпечить дійсно задекларовану кардинальну реформу органів прокуратури, буде, в першу чергу, саме зміна у свідомості самих прокурорів про те, що вони позбавляються своїх необмежених повноважень у сферах, не пов'язаних з кримінальною юстицією і, як це закріплено в Конституції України, повинні виконувати виключно функції, передбачені статтею 121. При цьому позбавлення частини повноважень спричинить і скорочення кількості органів у структурі прокуратури, які створювалися спеціально від їх реалізації.

Проте поряд з цим існує і протилежна думка в науковій літературі. Так, Г.П. Серета у своїх дослідженнях приходять до висновку, що скасування загального нагляду органів прокуратури це не цілком правильне рішення. Адже в певних сферах суспільних відносин, пов'язаних із забезпеченням прав, свобод та законних інтересів особи, законодавець спеціально передбачає необхідність загального прокурорського нагляду [6, с. 25]. Тобто з наведеного слідує, що вчений вважає, що функція загального нагляду має бути закріплена за органами прокуратури, оскільки саме вона дозволяє зберегти законні права і свободи та відновити порушені права та інтереси будь-якої особи, включаючи інтереси держави та суспільства.

Не вдаючись у всі деталі та нововведення, пропонуємо зосередити нашу увагу на аналізі нормативних актів, які закріплюють контрольно-наглядову діяльність органів прокуратури.

Передусім, варто визначити, з якою метою пропонується зменшити та чітко окреслити функції органів прокуратури в сфері нагляду за дотриманням законів. Розробники цього Проекту наголошують на тому, що це призведе до розвантаження працівників органів прокуратури від непотрібної та зайвої роботи та дозволить зосередитись на професійному та більш якісному виконанні завдань у сфері кримінальних правопорушень.

Водночас повноваження прокуратури, не пов'язані із кримінальним судочинством, обмежуються виключно її можливістю здійснювати дії,

пов'язані з виконанням конституційної функції представництва інтересів громадянина або держави в суді. При цьому обсяг повноважень прокурора аналогічний комплексу прав адвоката при наданні правової допомоги. Як наслідок, органи прокуратури позбавляються повноважень щодо безпосереднього втручання в діяльність громадян, приватних підприємств та організацій поза сферою кримінального судочинства, зокрема – права безперешкодного відвідування приміщень приватних суб'єктів господарювання, витребування та вилучення у зазначених осіб документів, виклику та отримання пояснень тощо.

Законопроектом також передбачається звуження повноважень прокурора щодо представництва в суді інтересів громадянина або держави. Так, проектом передбачається вичерпний перелік підстав для здійснення прокуратурою представництва інтересів держави в суді. Таке представництво здійснюватиметься лише у випадках порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо: захист інтересів держави не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження; відсутній компетентний орган.

Крім того, автори законопроекту пропонують внесення змін до спеціальних нормативно-правових актів з метою позбавлення прокуратури функції нагляду у сферах, які не відносяться до кримінальної юстиції. З прийняттям вказаного закону прокурори позбавляться нагляду у таких сферах, як порушення митного, трудового законодавства, норм про охорону здоров'я тощо. Враховуючи те, що саме ці функції і перетворили прокуратуру на орган, який прямо чи опосередковано мав вплив практично на всі сфери діяльності в країні, такі суттєві зміни мають припинити вплив на діяльність профільних контролюючих органів та суб'єктів господарювання, залишивши функції контролю у сферах, не пов'язаних з кримінальними правопорушеннями, спеціально створеним контролюючим органами, таким, як Міндоходів та зборів, МОЗ тощо.

Проте в цьому вбачається і негатив. Як вважає Д. Гройсман, на жаль, не завжди, рідше в меншій кількості випадків, аніж у більшій, загальний нагляд усе ж таки спрацьовував. Іноді прокуратура подавала й позовні заяви до суду в інтересах осіб, які не можуть це зробити самостійно з різних причин і обставин. Також виносила акти прокурорського реагування стосовно незаконних дій органів державної влади, місцевого самоврядування, певних міністерств, відомств тощо, які порушували права людини. Така функція не притаманна прокуратурі, але в нас вона зазвичай використовується, бо це традиційна радянська система.

Безперечно, сьогодні для України, навіть враховуючи перспективні зміни до законодавства, зокрема прийняття нової редакції Закону України «Про прокуратуру», неможливо негайно змінити формат «ролі» прокуратури у сфері забезпечення законності та захисту прав людини (зокрема й від нагляду за додержанням законів про охорону). Адже громадяни України з численними скаргами на порушення законодавства постійно звертаються до органів прокуратури.

Висновки. Підсумовуючи все вищевикладене, можна зробити висновок, що на сьогодні існують значні зміни у сфері контрольно-наглядової діяльності органів прокуратури за дотриманням прав, свобод та законних інтересів у сфері публічного управління. Адже приймаючи новий Закон України «Про прокуратуру», законодавець значно зменшує повноваження прокурорів у сфері дотримання прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина, закріплюючи це право за іншими контролюючими органами.

Проте є й позитивні зміни щодо виключення загального нагляду з переліку функцій прокуратури, які проявляються у тому, що увага органів прокуратури буде безпосередньо сконцентрована на процесі розслідування злочинів, підтримання державного обвинувачення в суді та наглядом за сферою відбування кримінальних покарань. Даним законопроектом також передбачається наближення повноважень прокурора до повноважень адвоката при наданні правової допомоги.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
2. Зарубинська І., Наулік Н. Прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів у механізмі захисту прав і свобод людини в Україні / І. Зарубинська, Н. Наулік // Вісник національної академії Прокуратури України. – 2003. – № 3. – С. 5–10.
3. Шемшученко Ю., Мурашин Г. Прокуратура України: шляхи реформування в аспекті входження у європейський правовий простір // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 4. – С. 5–11.
4. Проект Закону України «Про прокуратуру», реєстр. № 3541 від 05.11.2013. – Режим Доступу / [Електронний режим] : http://zib.com.ua/ua/print/37035-proekt_zakonu_pro_prokuraturu_tekst.html.
5. Скакун О.Ф. Теория государства и права : Учеб. пособие. – Харьков : Консум, 2000. – 708 с.
6. Серета Г.П. Чи потрібен нагляд за додержанням і застосуванням законів / Г.П. Серета // Вісник прокуратури. – 2003. – № 2(20). – С. 23–27.