

ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ
СУМСЬКОГО ДЕРЖАВНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ЛІГА СТУДЕНТІВ АСОЦІАЦІЇ ПРАВНИКІВ УКРАЇНИ

**ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ
ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ ТА
БЕЗПЕКИ СУСПІЛЬСТВА**

МАТЕРІАЛИ
Міжнародної науково-практичної конференції
(Суми, 21–22 травня 2015 року)

Суми
Сумський державний університет
2015

НЕОБХІДНІСТЬ ЗАГАЛЬНОГО НАГЛЯДУ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ЯК ЗАСОБУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ У ДЕРЖАВІ

Пронський Е. А.

Юридичний факультет, Сумський державний університет

Бурбика М. М.

д.ю.н., доц., завідувач кафедри АГПФЕБ, Сумський державний університет

Розглядаючи прокурорський нагляд, як засіб забезпечення законності у державному управлінні, тобто діяльність прокуратури, яка спрямована на забезпечення законності, слід визначити, що такою діяльністю по суті переважно є нагляд за додержанням та правильним виконанням законів всіма суб'єктами права, який історично отримав назву «загального нагляду» прокуратури. Загальний нагляд радянськими вченими традиційно визначався, як нагляд за точним та єдиним виконанням законів державними та громадськими органами, організаціями, їх посадовими особами, а також громадянами у сфері державного та громадського управління [1]. Сьогодні в Україні завдяки хвилі демократичних реформ та норм діючої Конституції України тривалий час існує невизначеність з предметом прокурорського нагляду.

Створюючи прокуратуру в січні 1722 р., Петро I у своєму Указі назвав її «оком государевим» [2], надав прокуратурі функції нагляду за забезпеченням прав та інтересів держави при здійсненні державного управління, звідки і пішла історія загального прокурорського нагляду за дотриманням законності.

Так, ст. 121 Конституції України передбачає вичерпний перелік функцій прокуратури України. Із прийняттям нового закону про прокуратуру України, який набрав чинності у квітні 2015 року, функція загального нагляду прокуратури скасовується. Але при цьому у п. 9 перехідних положень Конституції України зазначається, що «прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і ведення в дію законів, що регулюють її функціонування» [3]. І я вважаю це правильним, оскільки скасувавши взагалі функцію нагляду прокуратури за дотриманням законності, в країні може початися хаос та безлад - в структурах та організаціях, підприємствах, оскільки всі знатимуть, що нагляду прокуратури за законністю вже не існує і відповідно недотримання закону залишиться непомітною.

Як серед науковців, так і серед практиків, а також на політичному рівні триває дискусія про необхідність чи пагубність покладання на прокуратуру функції нагляду за додержанням та правильним застосуванням законів всіма суб'єктами права, тобто функції загального нагляду.

Одні вчені вважають, що предметом прокурорського нагляду залишається загальний нагляд і це тільки сприяє зміцненню законності. Інші вчені говорять, що загальний нагляд повинен залишатися предметом прокурорського нагляду протягом так званого перехідного періоду до досягнення населенням України європейського рівня демократії, законності, правосвідомості, культури та заможності. Тривалість такого перехідного періоду визначається по-різному. Третя група вчених не сприймає загальний нагляд як позитивний процес, а його фактичне існування вважає порушенням діючої Конституції. Ця група наполягає на тому, що

при існуванні загального нагляду законність більше порушується, ніж забезпечується, особливо у сфері захисту прав людини та громадянина.

На думку О.Ф. Андрійко, сама необхідність прокурорського нагляду відпаде тоді, коли завершиться процес побудови демократичної держави з усіма інститутами забезпечення прав і свобод громадян та створення відповідної правової бази досягне рівня, коли функція нагляду за дотриманням законодавства в повному обсязі буде законодавчо закріплена за судовою владою (яка здійснюватиме і контроль за додержанням законності в діяльності контролюючих органів у сфері виконавчої влади) [4]. Я не згоден з твердженням про судову владу, оскільки суди взагалі не повинні брати на себе функцію нагляду за дотриманням законності лише навіть тому, що в судовій системі не було такої практики нагляду за законністю, що є у прокуратури, а створення відповідної правової бази не дає змоги ліквідувати прокурорський нагляд.

Прихильники залишення за прокуратурою функції загального нагляду доводять його необхідність так: 1) чіткий розподіл у законодавстві та на практиці функцій кримінального переслідування, обвинувачення та правосуддя, змагальність сторін при розгляді справ у суді, не обов'язковість пропозицій прокурора для суду, остаточність рішення суду – все це тільки сприяє зміцненню законності; 2) неспроможність жодного органу державної влади виконати функцію загального нагляду на сучасному етапі, навіть суду; 3) необхідно створювати нові правоохоронні структури, що потребує значних фінансових ресурсів та матеріальної бази; 4) надзвичайно велика кількість звернень громадян до прокуратури, яка забезпечує оперативний, кваліфікований, безкоштовний захист: громадяни звертаються до прокуратури частіше, ніж до суду, оскільки судовий процес є довгим, дорогим, заформалізованим і потребує спеціальним знань для участі в ньому; 5) у випадку явного очевидного порушення закону тільки прокуратура здатна оперативно відреагувати та усунути таке порушення, на відміну від судів, в яких процедура розгляду займе тривалий час; 6) «багатоканальність» – громадянин має можливість вибору засобів захисту своїх прав та інтересів, як до прокуратури так і до суду чи інші контрольні органи; 7) відсутність ефективної та дієвої судової системи, низькій рівень демократизації, декриміналізації, правосвідомості населення.

Прихильники позбавлення прокуратури функції загального нагляду, у свою чергу, наводять інші доводи: 1) прокуратура в Україні з сьогоднішнім обсягом повноважень, її організація та функції перешкоджають розвитку незалежної судової системи, здійсненню законного та справедливого судочинства. 2) існування прокуратури в сучасному діючому вигляді не відповідає європейським стандартам захисту прав і свобод людини і громадянина.

Щодо об'єкту нагляду, тут можна виділити дві протилежності: з одного боку права людини і громадянина, а з іншого боку - захист прав та інтересів держави. Дуже часто порушення прав людини і громадянина відбувається під час реалізації державної влади. Отже, виникає конфлікт у постановці самого завдання: як правоохоронному органу - прокуратурі одночасно захистити і інтереси держави, і права людини і громадянина у випадку їх діаметральності та протилежності, коли іноді «державна» свідомо порушує права людини і громадянина задля забезпечення державних інтересів. Чи зможе державний орган - прокуратура, який не є судом, правильно керуючись законом, ефективно одночасно захистити державний інтерес та громадянське право?

Особисто я вважаю, що прокуратурі правильним було б більше робити акцент на нагляді за додержанням прав і свобод людини, оскільки прокуратура навіть виступає в суді саме на стороні потерпілого, захищає його честь, гідність, свободи, права, та одночасно є представником держави в суді. З іншого боку, ми пропонуємо створювати окремих підрозділ прокуратури, який би контролював і слідкував лише за дотриманістю прав і свобод людини і громадянина – такий варіант послугував би чіткому розподілу підвидів нагляду в прокуратурі.

Деякі науковці говорять, що в країнах західної Європи і США немає такого державного органу, який здійснює загальний нагляд, тому що рівень захисту прав громадян надзвичайно високий. Тому, слід почати все ж таки здійснювати реформування прокуратури у напрямку скорочення її функцій і повноважень.

Ми вважаємо це не правильним, оскільки суспільство в Україні та країнах постсоціалістичного світу в цілому ще не має настільки високого рівня культури, знання права, що спостерігається, наприклад, в Німеччині чи Великобританії. Сьогодні не можна ліквідувати державні органи, які здійснюють контроль та нагляд за додержанням законності чи ліквідувати їх певні функції, ґрунтуючись лише на тому, що такого державного органу немає в Європі і США.

Можна погодитись, що прокуратура повинна здійснювати нагляд за додержанням та застосуванням законів із загальнодержавної позиції від імені всього народу України. Тобто такий нагляд повинен здійснюватись над діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з метою запобігання та припинення порушення цими органами законів України. Тоді головним завданням прокуратури при виконанні цієї функції є нагляд за конкретними особами, які здійснюють виконавчо-розпорядчі повноваження, виявлення та припинення зловживань, неправомірних дій цими особами, які, порушуючи закон і використовуючи надану їм владу, наносять шкоду державі.

Ми вважаємо, що обов'язково на прокуратуру повинна покладатись функція нагляду за додержанням та виконанням законів органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, щодо захисту прав та інтересів держави. Таким чином, в частині забезпечення прав та інтересів держави прокурорський нагляд повинен залишатися спеціальною організаційно-правовою гарантією забезпечення законності у державному управлінні, а саме засобом, який в першу чергу зменшує можливість чиновників збагачуватися за рахунок держави. У зв'язку з цим, якщо розглядати систему органів прокуратури як окреме владне утворення, яка організаційно непов'язана з виконавчою владою та місцевим самоврядуванням, забезпечення законності у державному управлінні зможе стати дієвим та ефективним. А нагляд за дотриманням законності у сфері прав людини є не менш важливим. Тому нагляд прокуратури за дотриманням законності сьогодні все ж таки потрібен Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора / В.Г. Даев, М.Н. Маршунов. - Л. : Издательство Ленинградского университета, 1990.- 82 с.

2. Михайленко О.Р. Прокуратура України : підруч. / О.Р. Михайленко. - К. : «Юрінком Інтер», 2005. - С. 31.

3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. – Ст. 141.

4. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні : організаційно-правові засади / О.Ф. Андрійко. - К. : «Наукова думка», 2004. - С. 119.