

УДК 343.163

Цакадзе Н.Ч.

## ПРОБЛЕМИ НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ І ЗАСТОСУВАННЯМ ЗАКОНІВ (ЗАГАЛЬНИЙ НАГЛЯД) В УКРАЇНІ

Автор розглядає діяльність органів прокуратури. У статті розглядається проблема загального нагляду прокуратури. Межі прокурорського нагляду щільно пов'язані з такими засобами правового регулювання як: позитивні зобов'язання, дозволи, заборони, котрим відповідно кореспондують форми реалізації права.

Ключові слова: прокуратура, функції прокуратури, загальний нагляд, предмет та об'єкт прокурорського нагляду.

Діяльність органів прокуратури, як і інших структур, проходить в умовах здійснення соціально-економічних і політико-правових реформ в Україні. Суттєве значення для діяльності прокуратури має Конституція України положення розділу VII, яка зберегла прокуратуру як централізовану систему та визначила її функції на перспективу і на перехідний період — до стабілізації соціально-економічної і політичної ситуації в державі [5].

Однією з проблем, яка має теоретичне і практичне значення для повноцінного функціонування і визначення правового статусу прокуратури є функція загального нагляду, тому що ця функція прокуратури чинною Конституцією України залишилася лише на її Перехідний період.

Цей нагляд функціонує і до сьогодні. Наукові та правові спроби вирішити цю проблему бажаного результату не отримали. Не вдалося створити правові та організаційні умови для виконання цієї функції іншими органами. Ця проблема загострюється у зв'язку із вимогами привести діяльність прокуратури у відповідність із Конституцією та міжнародними зобов'язаннями України, що викликає потребу у поглибленому науковому пошуку шляхів реформування в інтересах суспільства і держави.

Саме тому в цій статті ставиться за мету дослідити сутність, значення, завдання, межі загального нагляду та перспективи його розвитку в Україні.

В.І. Басков пов'язує "загальний нагляд", з періодом створення і діяльністю радянської прокуратури [2,113]. Іноземні автори зазначають, що функція загального нагляду пов'язана зі старим концептом, успадкованим від колишньої політико-соціальної системи [16,67], що цей принцип начебто було введено В.І.Леніним у двадцять роки [8,363]. Але ще в 1889 р. про загальний нагляд писав М.В. Муравйов, прокурор Московської Судової Палати, у зміст якого включав усі сторони місцевого управління в широкому розумінні і певне коло діяльності усіх губернських і повітових присутствій [10,342].

В наш час, говорячи про значення загального нагляду, як функції прокуратури, насамперед необхідно зазначити, що він відіграє провідну роль в правозахисній діяльності прокуратури, особливо це стосується прав та законних інтересів грома-

дян, а також забезпечення законності і правопорядку в суспільстві. В полі зору прокурорів перебувають десятки тисяч правових актів, що регулюють понад сорок видів різних суспільних відносин [18,184]. Загальний нагляд прийнято також вважати ефективним засобом раннього запобігання вчинення злочинів.

Загальний нагляд має і свою систему конкретних завдань, що визначаються Законом "Про прокуратуру" та конкретизуються відповідними наказами Генерального прокурора України.

Закон України "Про прокуратуру" ст. 1 зазначає, що прокуратура, здійснює нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів АРК, місцевими Радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та належності, посадовими особами та громадянами, діє незалежно від органів державної влади. Наказ Генерального прокурора від 28 жовтня 2002 р. № 3 "Про організацію роботи органів прокуратури у здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів" конкретизує положення ЗУ "Про прокуратуру" ст. 1, щоб акти, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами відповідали Конституції України та чинним законам, щоб не порушувались закони про недоторканість особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі і гідності, якщо законом не передбачено інший порядок захисту цих прав; щоб були додержані вимоги законів про економічні, міжнародні відносини, охорону навколишнього середовища, митну та зовнішньоекономічну діяльність. Ці завдання уточнюються в названому наказі Генерального прокурора України щодо конкретних територіальних і спеціалізованих органів прокуратури та напрямів їх діяльності.

Прихильники загального нагляду прокуратури, О.М. Бандурка, О.Р. Михайленко, М.І. Мичко, В.В. Сухонос, П.В. Шумський, вважають існуючу модель прокуратури ідеальною для України, оспорюють всі припущення про обмеження чи усунення загального нагляду, прогнозуючи негативні наслідки як для правоохоронних органів, так і для суспільства в цілому, пропонують навпаки розширити нагляд до тих меж, які були при Радянському Союзі, тобто "найвищим наглядом за точним і однаковим виконанням законів" [1,41; 11,138;14,146; 19,10-11; 21,41]. З цією позицією погодитись важко, тому що "точне" виконання законів ніякого нагляду не потребує, а "однакове" їх виконання теж неприйнятне, адже сам закон дає простір виконавцю законів, особливо при застосуванні санкції. У цій сфері діяльності шаблони, трафарети неприпустимі, бо саме суспільне життя різноманітне, а не однакове. [13,33;15,3]. Застосовуючи позитивну відповідальність, то вона не дає ніякого позитивного вирішення цього питання. Визнану юридичну відповідальність можна нести лише за невиконання законів, а не за їх точне виконання, додержання.

Конституційна функція прокуратури України (ст. 121) "за додержанням законів" визначена не зовсім правильно, бо "додержання законів", як і "точне" їх

виконання, не потребує безпосереднього нагляду, їх можна лише встановити шляхом нагляду, оцінки того, як закон виконується [13,35].

Багато чого із зазначених завдань виконують суди та інші органи, яких налічується в Україні близько сотні [17,80]. Для судів є характерним те, що вони вирішують юридичні спори, а коли спору немає, а є очевидне, явне порушення закону, то на такі порушення повинен реагувати прокурор, і в межах своїх повноважень усувати ті порушення і сприяти забезпеченню прав, законних інтересів громадян, їх об'єднань [13,34].

На відміну від судового розгляду прокурорський нагляд є оперативнішим і безмитним як для громадян, так і для юридичних осіб. Прокуратура виконує роботу по виявленню і опротестуванню нормативних актів, прийнятих вказаним вище переліком органів виконавчої влади, що суперечать закону. Таку ж функцію виконує і Міністерство юстиції України, до функцій якого відповідно до положення про Міністерство юстиції України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2006р. № 1577, входить проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, здійснення правової експертизи (підготовка висновків) щодо відповідності Конституції та законам України, вимогам нормопроектувальної техніки проектів законів, інших актів законодавства, що подаються на розгляд Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим [7,158]. Практично виходить дублювання однієї і тієї ж функції двома різними органами держави — прокуратурою та Міністерством юстиції. Згідно із теорією управління, кожний орган держави повинен виконувати тільки свою, специфічну функцію. Дублювання функцій створює невизначеність в системі і приводить до її розбалансованості. Парадоксально, але факт: чим більше контролю-наглядових установ, тим нижче рівень законності в країні.

Для загального нагляду прокуратури характерними є наявність величезної кількості законодавчих норм (закони про вибори, про охорону праці, про зброю, про економічну експертизу, про захист прав споживачів, про рекламу тощо) та їх різноплановість в самостійних правових сферах (державне будівництво; політичні права і свободи громадян, їх соціальні права; реалізація економічних реформ; природоохоронна; адміністративна діяльність то що.)

Аналізуючи предмет прокурорського нагляду видно, що прокуратура не здійснює нагляд за діяльністю Верховної Ради, судів, громадян. Поширюється нагляд прокурора тоді, коли зазначені вище суб'єкти порушили законодавство, до прокурорів надходили певні повідомлення про правопорушення того чи іншого громадянина, а діяльність Президента України взагалі виведена з-під прокурорського нагляду у будь-якій його формі, хоча це не зовсім відповідає принципу забезпечення верховенства закону (Закону України "Про прокуратуру" ст. 4).

Таким чином, не тільки предмет, а й об'єкт прокурорського нагляду не безмежний.

Вчення про "предмет і об'єкт прокурорського нагляду" достатньо не розроблене, хоча через з'ясування саме сутності і змісту "предмета і об'єкта" прокурорського нагляду можна певною мірою визначити межі прокурорського нагляду взагалі й загального нагляду зокрема [12,176].

Предмет і об'єкт нагляду можна знайти в самій Конституції України (ст. 121), а також в Законі «Про прокуратуру» та інших законах, із яких видно, з чого повинен виходити прокурор в своїй діяльності, навіщо, де, відносно кого здійснювати нагляд, на що і як реагувати, виявивши відповідні правопорушення.

Прокурора цікавить передусім поведінка особи: " об'єкт - все те, що не є людиною, те, на що людина впливає... Об'єкт - це природа, що увійшла в контакт з діяльністю людини". Таким чином, сутність об'єкта прокурорського нагляду становить поведінка (діяльність, бездіяльність, їх результати, наслідки) піднаглядових суб'єктів, що має юридичне значення [9,77].

Межі прокурорського нагляду щільно пов'язані з такими засобами правового регулювання, як: позитивні зобов'язання, дозволи; заборони, котрим відповідно кореспондують форми реалізації права (виконання, використання і додержання права). Прокурор повинен керуватися тим, що, в одних випадках, для того, аби вимоги закону не були порушені, достатньо пасивної поведінки - не порушувати заборону, в інших - від особи вимагається активних дій - виконувати обов'язки, визначені законом, або діяти на свій розсуд, але в межах своїх прав.

Таким чином, прокурор аналізує, оцінює поведінку, вчинки громадян, виконання службовими особами своїх обов'язків, діяльність піднаглядових суб'єктів, органів. При цьому прокурор керується виконанням законів в їх широкому розумінні, до яких ми відносимо не тільки власне закони, а і нормативні постанови Верховної Ради України, делеговане чи санкціоноване законодавство, наприклад, нормативні Укази Президента, Декрети Кабінету Міністрів України, прийняті в порядку надання Президенту і Уряду Верховною Радою України надзвичайних повноважень. Без наявності законів нагляд прокурора залишається безпредметним [13,36].

Прокурор не здійснює нагляд за діяльністю, що не урегульована законом, а також коли оцінка такої діяльності виходить за межі правових критеріїв, наприклад, власне виховна, педагогічна, наукова, творча тощо. Ці види діяльності контролюються іншими органами: педагогічними, науковими, художніми, методичними радами, спеціалізованими комісіями тощо.

Критерієм, що визначає межі загального нагляду, служить правило: там, де діє закон, повинен діяти загальний нагляд [2,118]. Але для оцінювання прокурором актів, що перевіряються з точки зору законності і обґрунтованості, існують свої критерії: компетенція особи, яка прийняла правовий акт, відповідність його матеріальному та процесуальному закону, а коли рішення стосується конкретної життєвої ситуації, то необхідні і додаткові критерії: наявність обставин, що мають юридичне значення та підтвердження їх фактичними даними, доказами. Хоча підзаконні, відомчі акти і не входять в предмет прокурорського нагляду (накази, інструкції, рішення, вказівки тощо), вони можуть цікавити прокурора з точки зору дотримання службової дисципліни, виявлення причин і умов, що сприяють порушенням вимог закону. Але в будь-якому випадку неприпустимо, щоб прокуратура із органу нагляду за виконанням, застосуванням законів перетворювалась в інспекторсько-перевірочну установу. Намагання прокурора щодо того, щоб не порушувався закон, не означає, що він зобов'язаний проводити його вжиття. Цим повинні займатися ті, кому даний закон адресований, чиї соціальні стосунки регулює.

Поряд з цим існують і інші точки зору, з якими не можна не погодитися. Наприклад, В.І. Шишкін вважає загальний нагляд "історично безперспективним, а тому мало результативним, оскільки при неспроможному господарському механізмі ніякий "нагляд", як би він не намагався добитися додержання вимог нормативних актів, не може нейтралізувати або згладити ті суперечності, які закладено всередині цієї системи..." [22, 8].

З зазначеного видно, що за прокуратурою закріплений загальний нагляд, який є основною проблемою для повноцінного функціонування, визначення місця прокуратури в системі державних органів та їх функцій, оскільки прокуратура випадає з переліку органів державної влади України, порушується також закріплений в Конституції України принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову [20,151]. Не спрацьовує і "система стримувань і противаг", оскільки немає нагляду і контролю за самою прокуратурою, а прокуратура, здійснюючи загальний нагляд, виходить, не стоїть на одній сходинці з іншими органами державної влади, а підноситься над ними. [16,144].

На думку В.Г. Гончаренко, яку ми підтримуємо, та на противагу прихильникам „загального нагляду прокуратури” вважаємо, що прокурорський нагляд необхідно привести в рамки Конституції — дотримання законів в оперативно-розшуковій діяльності, дізнанні, досудовому слідстві, виконанні судових рішень, застосуванні інших заходів примусового характеру. Більше того — прокурор має право (і обов'язок) реагувати на порушення законів, звертати на це увагу порушників та відстоювати інтереси громадянина або держави в суді [4,56], а також доповнити існуючий перелік установчою і контрольною функціями, остання буде покладатися на прокуратуру (цілком значущими є також інформаційна, організаційно-господарська і виховна функції влади). Тоді можна буде побачити, що, наприклад, Президент і прокуратура мають владні повноваження, чого не можна сказати за існуючої редакції ст. 6 Конституції [3,21].

Враховуючи проведення правової реформи, при розробленні нового проекту Закону України „Про прокуратуру” та внесення змін до Конституції України слід звернути увагу:

— наглядова діяльність прокуратури є не тільки специфічною функцією, а й такою, що має свої задачі, характеризується своїм родовим об'єктом і предметом нагляду, повноваженнями прокурора та правовідносинами, в які вступають прокурори, правовою формою здійснення нагляду та його правовими актами з виявлення можливих порушень законів, реагування на ці порушення та їх запобігання;

— існуючий в Конституції перелік слід доповнити установчою та контрольною функціями, остання буде покладатися на прокуратуру (значущими є також інформаційна, організаційно-господарська і виховна функції влади);

— прокурорський нагляд необхідно привести в рамки Конституції, що дасть можливість повноцінно функціонувати, визначити місце прокуратури в системі державних органів та їх функцій.

#### Перелік використаних джерел та література:

1. Бандурка О.М. Прокуратура: думки про її реорганізацію // Право України – 1995. – №9.
2. Басков В.И. Курс прокурорского надзора: Учебник -М.: Юридическая лит.,1998.

3. Гончаренко В. Г. Концептуальні питання правової реформи в Україні // Вісник Академії адвокатури України, 2006. – Вип. 5.
4. Гончаренко В.Г. Піклувальник суворий, але справедливий // Український юрист, 2003, № 8.
5. Конституція України від 28 червня 1996. – К.: Преса України 1997.
6. Крилова І.І. Поняття та правовий статус актів прокурорського реагування// Вісник Академії Адвокатури України, 2007. – Вип. 1(8).
7. Крилова І.І. Історичний нарис діяльності прокуратури//Вісник Академії Адвокатури України, 2006.- Вип. 3(7).
8. Lenin V.I. Collected works, volume 33. August 1921- march 1923, Moskov Progress publishers, 1966.
9. Марксистско-Ленинская диалектика. - Кн.3. Диалектика процесса познания.-М., Форум, 1985.
10. Муравьев Н.М. Прокурорський надзор в его устройстве и деятельности.- М., 1989.
11. Михайленко О.Р. Прокуратура України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2005.
12. Михайленко А.Р. Расследование преступлений: законность и обеспечение прав граждан: Учебник - К., 1999.
13. Михайленко О.Р. Проблеми нагляду за додержанням і застосуванням законів (загальний нагляд) в Україні // Вісник Академії Адвокатури України, 2004. – Вип.1.
14. Мичко М.І. Функції та організаційний устрій прокуратури. - Донецьк, 2001.
15. Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. - М., 1989.- № 116.
16. Прокуратура в правовом государстве. Многогосударственная встреча, организованная Советом Европы совместно с Генеральной прокуратурой. Р.Ф. -М., 8-9 янв.1997 г.
17. Прокурорський нагляд в Україні: Курс лекцій // За ред. В.Т. Нора-Львів, 2002.
18. 18 Российский прокурорский надзор: Учебник // Под ред. А.Я. Сухарева. - М., 2001.
19. Сухонос В.В. Місце прокуратури в системі органів державної влади України, її розвиток та правове забезпечення гарантій діяльності // Право України, 2000, № 6.
20. Цакадзе Н.Ч. Прокуратура та її місце в системі органів влади // Вісник Академії Адвокатури України, 2007. – Вип. 3(10).
21. Шумський П.В. Прокуратура — її місце та роль в державі // Право України, 1997, №8.
22. Шишкін В.І. Прокуратура і правосуддя в суверенній Україні // Право України, 1992, №1.

Цакадзе Н.Ч. Проблемы надзора за соблюдением и выполнением законов (общий надзор) в Украине.

Автор рассматривает деятельность органов прокуратуры. В статье рассматривается проблема общего надзора прокуратуры. Границы прокурорского надзора тесно связаны с такими средствами правового регулирования как: позитивные обязательства, разрешения, запреты, которым соответственно корреспондируют формы реализации права.

Ключевые слова: прокуратура, функции прокуратуры, общий надзор, предмет и объект прокурорского надзора.

Tsakadze N.Ch. The problem of supervision for observing and realizing law (general supervision) in Ukraine.

The author considers activity of organs of office of public prosecutor. The problem of public prosecutor's supervision is considered in this article. The borders of public prosecutor's supervision are closely binded with such methods legal regulation as the positive liabilities, permits, embargos. The definit forms of realizing of law correspond to this methods.

Key words: office of public prosecutor, functions of office of public prosecutor, general supervision, object of public prosecutor's supervision.

Надійшла до редакції 11.05.2008 р.