

УДК 342.9

Н.О. РИБАЛКА, Харківський національний університет внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ

Ключові слова: прокуратура України, прокурорський нагляд, нормативно-правове забезпечення, правозахисна діяльність

Діяльність прокуратури України регламентується великою кількістю нормативно-правових актів, серед яких: Конституція України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кодекс адміністративного судочинства України, Кримінальний процесуальний кодекс України, Закони України «Про прокуратуру», «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», Накази Генерального прокурора України «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» від 26.12.2011 р. № 1, «Про особливості організації роботи прокуратур міст з районним поділом» від 30.12.2010 р. № 1/2, «Про затвердження Положення про організацію співпраці Генеральної прокуратури України з Верховною Радою України» від 24.01.2006 р. № 1/4, «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією» від 04.05.2012 р. № 1/1, «Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України» від 12.04.2011 р. № 3, «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів» від 07.11.2012 р. № 3, «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» від 19.09.2005 р. № 4/1, «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» від 19.12.2012 р. № 4, «Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сфері транспорту» від 28.12.2012 р. № 3/1, «Про організацію проку-

рорського нагляду 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» 06.04.2011 р. № 7, «Про організацію роботи органів прокуратури України у галузі міжнародного співробітництва і правової допомоги у кримінальних справах» від 05.05.2011 р. № 8 та ін. Проте слід відзначити той факт, що у жодному нормативному акті, який визначає правові засади діяльності прокуратури України не розкривається поняття прокурорського нагляду.

В теорії та практиці прокурорського нагляду напрацьовано ряд понять і термінів, що використовуються як в науковій так і практичній діяльності. Не всі з них вченими і практиками сприймаються однозначно, і це певною мірою негативно позначається на ефективності здійснення нагляду органами прокуратури.

Зміст терміну «нагляд», в окремих тлумачних словниках, розкривається через термін «контроль». Маємо і зворотню ситуацію, за якої термін «контроль» визначається за допомогою терміну «нагляд». Те, що терміни «контроль» та «нагляд» є дуже близькими один до одного, підтверджує В.Т. Бусел, на думку якого, у звичайному розумінні значення цих слів однакове: спостереження (тимчасове чи постійне) з метою нагляду, перевірки за ким-небудь (або чим-небудь), за дотриманням певних правил [1, с.992].

У самому широкому розумінні прокурорський нагляд є однією з форм соціального контролю в суспільстві. Від різних форм соціального контролю, що здійснюються іншими державними органами, прокурорський нагляд відрізняється своїм цільовим призначенням і правовими засобами виявлення й усунення порушень законів. Для більшості інших державних органів контроль становить лише одну з форм їхньої діяльності по вирішенню багатьох завдань, що перед ними поставлені. Для прокуратури ж нагляд за додержанням і застосуванням законів значною мірою визначає зміст її діяльності [2, с.79–85].

На думку В.М. Гарашука, поняття «контроль» і «нагляд» поєднує спільна мета – забезпечення законності та дисципліни. Головною відмінністю контролю від нагляду є те, що «контролюючий орган, на відміну від наглядового, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта (іноді аж до підміни собою його керівного органу), а також те, що контролюючі органи мають право притягувати винних до юридичної відповідальності» [3, с.45].

Ми підтримуємо думку тих науковців, які вважають, що прокурорський нагляд – це самостійний вид державної діяльності. Його відмінність від інших видів діяльності інших державних органів визначається специфікою змісту. Це перевірка точності виконань вимог законів, відповідність інших нормативно-правових актів закону, вжиття заходів щодо усунення виявлених правопорушень за допомогою засобів, наданих законом виключно прокуратурі.

Органи прокуратури займають особливе місце в системі державної влади України, що дозволяє їм врівноважувати діяльність гілок влади і забезпечувати їх оптимальне функціонування [4, с.17–18].

Російський вчений А.Ф. Козлов, під прокурорським наглядом розуміє діяльність щодо нагляду за суворим і точним дотриманням законів, яка здійснюється від імені держави органами прокуратури. Вона складається з сукупності зв'язаних між собою різних дій, основну частину яких складає здійснення прокурором нагляду за дотриманням законності, а також дій самих правопорушників, потерпілих, громадян, що надають інформацію про відомі їм порушення законності, і інші дії. За своїм цільовим призначенням ця діяльність може бути поділена на дві частини: виявлення порушень законності і реагування на них [5, с.8].

Стаття 5 Закону України «Про прокуратуру» [6] серед функцій, що покладаються на прокуратуру України, виділяє:

– нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;

– 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.

Наказ Генерального прокурора України № 3 від 12.04.2011 р. «Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України» закріплює вимоги до правозахисної діяльності прокуратури, правила проведення планових та позапланових перевірок законності, застосування різних форм прокурорського реагування, а також вимоги щодо інформування громадськості про вжиті заходи прокурорського реагування за фактами порушень прав і свобод людини і громадянина та інтересів держави.

Відповідно до п.2 Наказу № 3 прокурорам усіх рівнів належить правозахисну діяльність організувати та здійснювати шляхом нагляду за додержанням і застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та відомствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами. Не допускати підміни органів державного управління та контролю, не дублювати їх функцій. Не відображати роботу органів державного контролю як результати правозахисної діяльності. У випадках, якщо захист прав і свобод громадян та інтересів держави згідно із законом є виключною компетенцією відповідних органів державного контролю, перевірки проводити тільки щодо законності їх діяльності. Надавати принципову правову оцінку діям посадових осіб зазначених органів щодо виконання покладених на них повноважень. За відсутності відповідного уповноваженого державного органу вживати заходи прокурорського реагування, спрямовані на захист прав і свобод людини та громадянина, інтересів держави [7].

Президент України підписав Закон України «Про внесення змін до деяких законодав-

чих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» від 18.09.2012 р., згідно якого прокуратуру позбавлено право вносити приписи та протести, прийняття яких вимагало від фізичних та юридичних осіб безумовного та невідкладного виконання. Зупинення підприємницької діяльності з ініціативи прокурора може бути здійснено лише за рішенням суду.

При виявленні порушень закону прокурор у межах своєї компетенції має право: вносити подання та у встановленому законом порядку ініціювати притягнення особи до дисциплінарної, адміністративної відповідальності, скласти протокол про адміністративне правопорушення та починати досудове розслідування.

Нагляд за виконання законів завжди починається з перевірок дотримання різними суб'єктами правових приписів. Перевірка найбільш складна і важка частина діяльності прокурора, бо правопорушники часто ретельно і деколи вельми кваліфіковано знищують сліди своїх протиправних діянь, ховаються самі, загрожують особам, що мають в своєму розпорядженні відповідні відомості. За змістом перевірка виконання законів – своєрідний аналог розслідування.

Перевірки проводяться за письмовими зверненнями органів державної влади, органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, фізичних та юридичних осіб, а також за власною ініціативою прокурора. При цьому перевірки за заявами фізичних чи юридичних осіб, зверненнями та запитамі депутатів усіх рівнів, крім заяв та повідомлень про кримінальне правопорушення, проводяться лише у разі їх попереднього розгляду компетентними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими чи службовими особами або неприйняття ними у встановлені строки рішень з цих питань [6].

У разі якщо захист прав і свобод людини і громадянина та інтересів держави згідно із законом є компетенцією відповідних органів державного нагляду (контролю), перевірки проводяться з обов'язковим наданням оцінки щодо законності їх діяльності. У зв'язку з

бездіяльністю уповноваженого органу державного нагляду (контролю) або відсутністю такого органу вживаються відповідні заходи прокурорського реагування, спрямовані на забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина, інтересів держави [6].

Діяльність по виявленню правопорушень зазвичай починається із збору прокурором фактичних даних про них. На основі дослідження і осмислення останніх встановлюються негативні, антисоціальні факти, в результаті правої оцінки яких виявляються порушення законності. Дуже важливо чітко визначити всі пов'язані з правопорушенням правові наслідки: розмір заподіяної шкоди, характер відповідальності тощо. Підлягають обов'язковому виявленню винні особи, потерпілі, а також причини і умови, що сприяли здійсненню даних порушень законності.

Повноваження прокурора щодо виявлення порушень закону повинні здійснюватися виключно після ухвалення мотивованої постанови, з чітким наведенням підстав для їх здійснення. Відповідна постанова може бути оскаржена у суді. Надання такої постанови особі, щодо якої здійснюється перевірка та закріплене за нею право на оскарження постанови сприяє посиленню судового контролю за діяльністю органів прокуратури.

Не менш важлива і друга частина наглядової діяльності – реагування на порушення законності і обставини, що зумовили їх. Жодне правопорушення не повинне залишатися без належної дії з боку прокуратури. Тільки за цієї умови можливе реальне зміцнення законності в нашій державі.

Тим часом не будь-яке порушення законності може бути усунене. Наприклад, до цих пір не зжиті випадки пропуску термінів розгляду скарг, заяв про скоєні злочини та злочини, що готуються. Але реагування на ці факти обов'язкове. Воно може виражатися в притяганні винних осіб до встановленої законом відповідальності, попередженні їх про неприпустимість подібних порушень в майбутньому.

Іноді в юридичній літературі виділяється і таку частину прокурорського нагляду як по-

передження правопорушень. Дійсно, профілактична функція властива прокурорському нагляду, і прокурори зобов'язані приймати дієві заходи по запобіганню порушенням законності, що нормалізує процес виконання законів. При проведенні перевірок виконання законів причини і умови, сприяючі здійсненню правопорушень, виявляються саме в цілях профілактики інших порушень законності. Навіть при встановленні одного правопорушення реалізується профілактична функція, яка реалізує стримуючий вплив на поведінку того або іншого суб'єкта, що особливо яскраво виявляється в другій частині прокурорського нагляду. Застосовуючи заходи по усуненню правопорушень і супутніх ним обставин, прокурор тим самим попереджає їх здійснення в подальшому.

Приймаючи закони, держава зацікавлена в їх суворому і точному виконанні усіма фізичними і юридичними особами. У реальності нормативних актів відбивається реальність самої влади. У зв'язку з цим держава вимушена виконувати специфічну наглядову функцію [5, с.8–9]. Від того, як працює прокуратура, багато в чому залежить, чи будуть виконуватися закони належним чином. Як відзначає Ю.В. Дерішев, прокурорський нагляд – це здійснювана від імені держави діяльність спеціально уповноважених посадових осіб – Генерального прокурора і підлеглих йому прокурорів по забезпеченню точного виконання і одноманітного застосування законів органами влади, їх посадовими особами, господарюючими суб'єктами і об'єднаннями, а також захисту прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства і держави шляхом прийняття відповідних заходів щодо своєчасного попередження, виявлення і усунення порушень закону, відновлення порушених прав і притягнення винних до відповідальності [8, с.35–36].

Отже, прокурорський нагляд – це форма державного контролю, головна функція Прокуратури України, яку складають взаємозв'язані дії прокуратури з попередження, виявлення, припинення і усунення порушень

законів і інших нормативно-правових актів фізичними і юридичними особами.

Предметом прокурорського нагляду є суспільні відносини, на регулювання яких спрямована діяльність прокурора.

Резюмуючи викладене вище констатуємо той факт, що Закон України «Про прокуратуру» був би об'єктивнішим, якби розкривав основні терміни, що використовуються у ньому, серед яких і «прокурорський нагляд». У найближчій перспективі очікуємо на прийняття якісно нового, навіть революційного Закону України «Про прокуратуру», який би містив у собі реальні інструменти забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

ЛІТЕРАТУРА

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2004. – 1440 с.
2. Шалумов М. С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности / М. С. Шалумов // Государство и право. – 1999. – № 1. – С. 79–85.
3. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні / Гаращук В.М. – Х. : Фоліо, 2002. – 172 с.
4. Прокурорский надзор : курс лекций и практикум / [Винокуров Ю. Е., Винокуров К. Ю., Карлин А. Б., Кобзарев Ф. М. и др.]. – М., 2003. – 542 с.
5. Козлов А. Ф. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Общая часть : учеб. пособие / А. Ф. Козлов. – Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 1999. – 140 с.
6. Закон України «Про прокуратуру» : від 05.11.1991 р., № 1789-ХІІ // ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
7. Наказ Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство» : від 19.09.2005 р., № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.gp.gov.ua/ua/gl.html.

8. Деришев Ю. В. Прокуратура Российской Федерации : учеб. пособие / Ю. В. Деришев. – М. : Юрид. ин-т, 2003. – 180 с.

Рибалка Н. О. Поняття та сутність прокурорського нагляду / Н. О. Рибалка // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 768–772 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12rnocpn.pdf>

Розглянуто поняття та сутність прокурорського нагляду, запропоноване авторське визначення терміну «прокурорський нагляд». Доведена необхідність нормативно-правового закріплення визначення «прокурорського нагляду».

Рыбалка Н.О. Понятие и сущность прокурорского надзора

Рассмотрены понятия и сущность прокурорского надзора, предложено авторское определение понятия «прокурорский надзор». Доказанная необходимость нормативно-правового урегулирования понятия «прокурорский надзор».

Ribalka N.O. Concept and Essence of Public Prosecutor's Supervision

Concepts and essence of directorate of public prosecutions, offered ways of his improvement, are considered in the article. Well-proven necessity normative-legal settlement of concept «Directorate of public prosecutions».

Форум права Форум права