

державної влади. Такі зміни дозволять уникнути дублювання повноважень прокуратури та інших органів, на які покладаються 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 [1].

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 звузились. 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 ПАРЄ 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 [2, 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 створювались спеціально від їх реалізації.

Проте, поряд з цим існує і протилежна думка в науковій літературі. Так, Г. П. Серета у своїх дослідженнях приходиться 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 [3, 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 дотримання 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'язаних 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.

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.

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. 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
2. Скаун О. Ф. Теория государства и права: Учеб. пособие. – Харьков: Консум, 2000. – 708 с.
3. Серета Г. П. Чи потрібен нагляд за додержанням і застосуванням законів / Г. П. Серета // Вісник прокуратури. – 2003. – № 2 (20). – С. 23-27

Мироненко Т.Є.

*кандидат юридичних наук,
старший радник юстиції, директор,
Інститут підготовки кадрів
Національної академії прокуратури України*

ПРАВОВА ПРИРОДА ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ

З урахуванням вимог законодавства та історичного значення прокурорським наглядом, на думку О.В. Вороніна, слід вважати самостійне правове явище, що відрізняється від інших видів контрольної діяльності. Такий висновок ґрунтується на тому, що це єдиний вид публічної перевіркової діяльності, що передбачає правову оцінку дотримання та виконання законів максимально можливим колом піднаглядних осіб, якими є переважна більшість публічних органів, установ та посадових осіб [1, с. 14]. В свою чергу, П.М. Каркач зазначає, що прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів – це вид діяльності спеціально уповноважених органів державної влади, що здійснюється від імені держави із застосуванням встановлених законом повноважень та правових засобів, з метою перевірки додержання Конституції та законів України, вжиття заходів щодо усунення порушень закону, притягнення порушників у встановленому законом порядку до відповідальності [2, с. 76]. Всеосяжно ж дефініція прокурорського нагляду сформульована в підручнику «Прокурорський нагляд» за загальною редакцією Ю.Є. Вінокурова, в якому поняття прокурорський нагляд характеризується як комплексне поняття, що охоплює і характеризує: 1)