

УДК 340.155.2(091):349.6

Є. А. Безкровний

НАГЛЯД ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗВЕРНЕННЯ

Постановка проблеми. Конституцією України проголошуються принципи правової та демократичної держави, у якій права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Серед особистих прав і свобод людини й громадянина особливе місце посідає право на звернення. Воно залишається одним із найбільш важливих способів реалізації та відстоювання прав і законних інтересів. На думку В.П. Таранухи, звернення є спеціальним юридичним засобом, що сприяє підвищенню рівня розвитку суспільства й добробуту народу [1, с. 4].

У системі гарантій прав і свобод особи значна роль належить органам прокуратури, на які покладено нагляд за дотриманням прав і свобод людини й громадянина, дотримання законів із цих питань органами виконавчої влади й місцевого самоврядування та їх посадовими й службовими особами.

Актуальним у цьому аспекті постає питання взаємовідносин між прокуратурою та численними владними структурами, які здійснюють контролюючі функції та на які законодавством покладено розгляд і вирішення звернень. Перенесення «центру тяжіння» наглядової діяльності на ефективне виконання контрольними структурами покладених на них законом обов'язків дозволило б кардинально вирішити важливу проблему – усунення фактів підміни й дублювання прокуратурою діяльності контролюючих органів.

Стан дослідження. Загалом питання прокурорського нагляду за дотриманням законодавства про звернення досліджувалися такими науковцями, як В.Б. Авер'янов, В.І. Антипов, О.Д. Березовська, О.Д. Берензон, М.Н. Берідзе, В.В. Долежан, С.В. Ківалов, І.С. Ковальчук, М.В. Косюта, І.Є. Марочкін, О.Р. Михайленко, Ю.Є. Полянський, М.В. Руденко, С.Б. Соболева, Є.О. Шевченко, М.К. Якимчук та інші.

Метою статті є дослідження й аналіз прокурорського нагляду за дотриманням законодавства про звернення як один із важливих напрямів діяльності органів прокуратури України. Не менш важливим завданням є розгляд проблеми підміни й дублювання органами прокуратури функцій контролюючих органів та надання пропозицій щодо її вирішення.

Насамперед потрібно усвідомити, що нагляд за дотриманням законодавства про звернення як напрям прокурорської діяльності спеціально виділено в Законі України «Про прокуратуру» та Законі України «Про звернення громадян». Згідно зі статтею 12 Закону України «Про прокуратуру» прокурор здійснює нагляд за дотриманням вимог законодавства щодо порядку розгляду скарг всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами. У статті 29 Закону України «Про звернення громадян» вказано, що нагляд за дотриманням законодавства про звернення громадян здійснюється Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами. Відповідно до наданих їм чинним законодавством повноважень вони вживають заходи щодо поновлення порушених прав, захисту законних інтересів громадян, притягнення порушників до відповідальності.

Суть нагляду за дотриманням і правильним застосуванням законів в Україні полягає в здійсненні Генеральним прокурором України та підлеглими йому прокурорськими працівниками від імені держави на всій її території специфічної діяльності, скерованої на вивчення ними інформації про порушення законів, в отриманні й аналізі різноманітних матеріалів, статистичних даних про роботу піднаглядних об'єктів, які можуть містити відомості, що вказують на необхідність проведення перевірок своїми силами або із залученням контролюючих органів, в оцінці правових актів із позиції їх відповідності до законів, а також у застосуванні заходів прокурорського реагування з метою усунення виявлених порушень, скасування незаконних рішень та притягнення винних до встановленої законодавством юридичної відповідальності [2].

Статтею 1 Закону України «Про прокуратуру» встановлено, що Генеральним прокурором України й підпорядкованими йому прокурорами здійснюється нагляд за дотриманням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного й господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами й організаціями незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами.

Наведена норма закону повністю дублюється в пункті 3 наказу Генерального прокурора України № 3гн від 07.11.2012 р. [3]. Це свідчить про пріоритетність наведеного напрямку прокурорської діяльності.

Водночас пунктом 4 наведеного наказу Генерального прокурора України прокурорський нагляд за забезпеченням права громадян і юридичних осіб на звернення серед основних напрямів наглядової діяльності прокурора не вказується. Автор розділяє думку Є.О. Шевченка, що це є упущенням. Є.О. Шевченко зазначає, що право особи на звернення «є зв'язуючим елементом усієї системи основних прав і свобод людини і громадянина. Адже тільки за умови його додержання можна вести мову про фактичну реалізацію особистих, політичних, соціальних, економічних, екологічних та культурних прав і свобод, переважна більшість яких реалізується громадянами саме шляхом звернення до органів місцевого самоврядування» [4, с. 103–104].

Заслуговує на увагу позиція О.П. Кошилової, яка вказує: «Робота зі зверненнями (заявами, скаргами, повідомленнями) про порушення прав та свобод громадян є специфічним правом для нагляду за додержанням прав та свобод людини і громадянина. При цьому робота зі зверненнями громадян розглядається як елемент прокурорського нагляду за дотриманням прав та свобод людини і громадянина» [5, с. 35–37].

Варто зазначити, що пунктом 1.7 наказу Генерального прокурора України № 9гн від 21.06.2011 р. органи прокуратури зобов'язуються систематично організовувати та проводити перевірки дотримання законодавства про звернення громадян органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності [6].

Цікаво, що організація перевірок щодо дотримання законодавства про звернення як елемента наглядової діяльності регламентується саме в наказі Генерального про-

курора України № 9гн від 21.06.2011 р., а не згаданим наказом Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів» № 3гн. Це явище пов'язується насамперед із певною паралеллю, яка проводиться між цією сферою наглядової діяльності та саме організацією роботи з розгляду й вирішення звернень, особистого прийому в органах прокуратури.

Другим аспектом нашого дослідження є проблема підміни прокуратурою інших органів під час здійснення прокурорського нагляду за дотриманням законодавства про звернення. Варто зазначити, що в статті 19 Закону України «Про прокуратуру» сказано: «Прокуратура не підміняє органи відомчого управління та контролю і не втручається у господарську діяльність, якщо така діяльність не суперечить чинному законодавству». Також це питання піднімається в пункті 6.2 згаданого наказу Генерального прокурора України № 3гн, де встановлено: «Не допускати підміни органів державного нагляду (контролю) та управління, не дублювати їх функцій. Не відображати роботу цих органів як результати нагляду за додержанням і застосуванням законів».

Серед науковців тривають дебати з приводу наявності нагляду не лише в діяльності прокуратури, а й в інших державних органах. Наприклад, Л.А. Ніколаєва [7, с. 17], Д.Н. Бахрах [8, с. 79] вважають, що законодавство свідчить не лише про прокурорський, а й про судовий та адміністративний нагляд.

Іншої точки зору дотримуються А.Т. Боннер [9, с. 25] та П.Я. Трубніков [10, с. 5], наполягаючи на тому, що нагляд притаманний виключно прокуратурі. В.Н. Гаращук також стверджує, що нагляд є прерогативою лише одного органу – прокуратури: «Усі інші форми діяльності по відстеженню процесів, які зараз відбуваються в суспільстві, а також спеціалізовані структури, на які покладені такі завдання, як би їх діяльність не називалася, здійснюють не нагляд, а контроль» [11]. Із цією позицією важко не погодитися.

Законодавство України не дає відповіді на питання про те, що таке нагляд, а що – контроль, де здійснюється нагляд, а де – контроль. Зокрема, у статті 21 Закону України «Про прокуратуру» мова йде про органи державного нагляду (контролю). Водночас відповідно до положень Конституції України Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади наділено функцією контролю, а не нагляду. У зв'язку із чим автор вважає, що наведені державні органи здійснюють фактично адміністративний контроль, а не нагляд.

Так, у статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» щодо основних повноважень Кабінету Міністрів України зазначено, що він здійснює контроль за дотриманням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади, вживає заходи щодо захисту прав і свобод людини й громадянина.

У свою чергу в статті 1 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» вказано, що парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод громадян здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

З огляду на повноваження Конституційного Суду України, закріплені в статті 13 Закону України «Про Конституційний Суд України», він також є виключно контролюючим органом.

Таким чином, з Конституції України та наведеного законодавства вбачається, що Конституційний Суд України, Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади й місцевого самоврядування та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини наділені саме функцією контролю та жодним чином не здійснення нагляду.

Водночас у деяких законах вільно трактуються терміни «нагляд» і «контроль», при цьому не приділяється жодної уваги суттєвій різниці смислів цих понять.

Зокрема, відповідно до статті 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) у межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення й запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства.

З огляду на наведений закон органи виконавчої влади й місцевого самоврядування, а також державні інспекції (податкова, пожежна, екологічна та інші) фактично наділяються одночасно функціями нагляду й контролю.

На думку автора, у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» необхідно провести розмежування понять нагляду й контролю, оскільки нагляд притаманний лише одному державному органу – прокуратурі України. Тракткування «державний нагляд як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування» не відповідає Конституції України, а тому підлягає вилученню з тексту закону із залишенням лише здійснення ними державного контролю.

Такий висновок постає також із самого визначення контролю й нагляду.

Контроль – це система відносин, у яких контролюючий орган наділено правом на скасування актів підконтрольного органу. Нагляд – це система відносин, у яких наглядовий орган звертає увагу на допущені порушення вимог чинного законодавства, проте скасувати або змінити їх повинен безпосередньо піднаглядний орган.

У контексті наведеного виникає питання про суть, зміст і функції наглядових і контрольних форм юридичної діяльності.

Незважаючи на зовнішню схожість і наявність загальних рис, контроль і нагляд – це самостійні форми юридичної діяльності. Вони мають загальну мету упередження й припинення порушення законності, однак досягаються застосуванням специфічних для кожного засобів і методів. Реалізація контролюючими органами своїх функцій переслідує не лише встановлення законності та правопорядку, а й забезпечення ефективності та доцільності державного управління. Метою нагляду є точне й неухильне виконання законів (у тому числі й законодавства про звернення) без дослідження при цьому доцільності дій посадових або службових осіб державних органів. Нагляд і контроль різняться також за об'єктом їх діяльності. Нагляд

обмежується перевіркою дотримання законодавчо закріплених норм. Для контролю важливо не лише з'ясування питання про порушення суб'єктом управління діючого законодавства, а й питання слухності, доцільності й ефективності використання ним наданих правових норм; органи контролю займаються, як правило, з'ясуванням питань господарської діяльності.

Відмінність нагляду від контролю проявляється також у тому, що прокуратура є самостійним органом, який не належить до жодної з гілок державної влади. Органи державного контролю належать до системи виконавчої влади та здійснюють свою діяльність під безпосереднім керівництвом Кабінету Міністрів України.

Характерною особливістю контролю є наділення контролюючих органів певними адміністративними й управлінськими повноваженнями виконавчої влади та правом застосовувати адміністративні санкції. У свою чергу органи прокуратури, здійснюючи нагляд за дотриманням законодавства, у тому числі про звернення громадян, не наділяються адміністративними й управлінськими повноваженнями. Спільним для нагляду й контролю є те, що їх діяльність урегульовано відповідними нормами права. Діяльність органів контролю й прокуратури є публічною та державно-владною, проте владність їх суттєво різниться між собою.

Висновки. Таким чином, організація роботи органів прокуратури України щодо здійснення нагляду за дотриманням законодавства про звернення повинна не підмінювати контролюючі органи в розгляді й вирішенні звернень громадян і юридичних осіб, а переносити «центр її тяжіння» на законність їх діяльності та органів виконавчої влади й місцевого самоврядування. Водночас для досягнення ефективності в наведеному пріоритетному напрямі прокурорської діяльності важливим є проведення в діючому законодавстві чіткого розмежування понять контролю та нагляду, а також виключення з нього не властивої для органів виконавчої влади й місцевого самоврядування та державних органів контролю функції нагляду.

Література

1. Тарануха В.П. Звернення громадян як засіб забезпечення законності в діяльності місцевих органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.П. Тарануха ; Нац. академія ДПС України. – К., 2003. – 231 с.
2. Прокурорський нагляд в Україні : [курс лекцій для студ. юрид. вищ. навч. закл.] / [В.Т. Нора, Я.О. Бернський, І.І. Когутич, З.Д. Котик, М.В. Гузела, А.А. Павлишин, Н.П. Анікіна, С.І. Писарчук] ; за ред. В.Т. Нора. – Львів : Тріада плюс, 2002. – 280 с.
3. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів : Наказ Генерального прокурора від 07.11.2012 р. № 3гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gr.gov.ua>.
4. Шевченко Є.О. Прокурорський нагляд за додержанням законодавства про звернення громадян : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / Є.О. Шевченко ; Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2008. – 175 с.
5. Копылова О.П. Прокурорский надзор : [учеб. пособие] / О.П. Копылова. – Тамбов : Изд-во Тамбовского гос. техн. ун-та, 2007. – 164 с.
6. Про організацію роботи з розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України : Наказ Генерального прокурора України від 21.06.2011 р. № 9гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gr.gov.ua>.
7. Николаева Л.А. Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении / Л.А. Николаева. – Л. : Изд-во Ленинградского ун-та, 1973. – 64 с.

8. Бахрах Д.Н. Судебный надзор за законностью применения мер административного принуждения / Д.Н. Бахрах. – Минск : Изд-во БГУ, 1969. – 81 с.
9. Боннер А.Т. Судебный контроль в области государственного управления : [учеб. пособие] / А.Т. Боннер, В.Т. Квиткин. – М. : Изд-во МГУ, 1973. – 111 с.
10. Трубников П.Я. Дальнейшее совершенствование основ гражданского судопроизводства / П.Я. Трубников // Основы гражданского судопроизводства и развитие гражданского процессуального законодательства и теории : сб. науч. трудов / под ред. М.С. Шакаряна. – М., 1982. – С. 16–23.
11. Гаращук В.Н. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.М. Гаращук ; Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 413 с.

Анотація

Безкровний Є. А. Нагляд органів прокуратури за дотриманням законодавства про звернення. – Стаття.

У статті розкрито актуальність організації роботи органів прокуратури України з нагляду за дотриманням законодавства про звернення як один із способів захисту прав, свобод і законних інтересів громадян та юридичних осіб. Акцентовано увагу на вирішенні проблеми з усунення фактів підміни й дублювання органами прокуратури діяльності контролюючих органів у розгляді й вирішенні звернень. Показано, що терміни «контроль» і «нагляд» мають суттєву різницю, та є необхідність проведення чіткого розмежування цих понять у діючому законодавстві України.

Ключові слова: громадяни, юридичні особи, звернення, контроль, нагляд.

Аннотация

Безкровный Е. А. Надзор органов прокуратуры за соблюдением законодательства об обращениях. – Статья.

В статье раскрыта актуальность организации работы органов прокуратуры Украины по надзору за соблюдением законодательства об обращениях как одним из способов защиты прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц. Акцентировано внимание на разрешении проблемы по устранению фактов подмены и дублирования органами прокуратуры деятельности контролирующих органов в рассмотрении и разрешении обращений. Показано, что понятия «контроль» и «надзор» имеют существенную разницу, и есть необходимость проведения четкого их размежевания в действующем законодательстве Украины.

Ключевые слова: граждане, юридические лица, обращение, надзор, контроль.

Summary

Bezkrivniy Ye. A. Prosecutor's supervision on compliance with the legislation on appeals. – Article.

In this paper revealed the relevance of the organization of work of the prosecution on the supervision of legislation of appeals as a way to protect the rights, freedoms and legitimate interests of citizens and legal persons. Attention is focused on solving the problem by eliminating duplication and substitution of facts prosecutors of regulatory bodies in the consideration and resolution of complaints. It is shown that the notions of "control" and "supervision" are essential difference, and there is a need for a clear demarcation of the current legislation of Ukraine.

Key words: citizens, legal persons, appeals, control, supervision.