

РОЗВИТОК ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ЗАКОННІСТЮ ПРАВОВИХ АКТІВ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В. Кравчук

Луцький міськрайонний суд Волинської області

Прокурорський нагляд за відповідністю законів правових актів має тривалу історію.

У XVIII – першій половині XIX століття він досить активно здійснювався в Російській Імперії, до складу якої входила більша частина України. Це обумовлювалося змішаним характером прокуратури, яка одночасно здійснювала і кримінальне переслідування, і нагляд за додержанням законності, перед усім з боку органів державної влади губернського та повітового рівнів. Як відзначав дореволюційний дослідник діяльності прокуратури П. Люблінський, прокуратура – це “установа, закликає до здійснення публічної функції обвинувачення і до нагляду за правильним виконанням закону в судових і адміністративних установах”. Саме так званий адміністративний нагляд складав основу діяльності прокуратури по забезпеченню законності в органах державного управління. Важливість зазначеної функції прокуратури відзначали такі сучасні дослідники, як В. Басков, К. Яровиков, О. Михайленко та інші.

В період від Судової реформи 1864 року і до революційних подій 1917 року сфера адміністративного нагляду поступово звужувалась і на перший план вийшла функція кримінального переслідування.

Відновлення прокуратури на початку радянської влади призвело і до реанімації адміністративного (пізніше загального) нагляду за додержанням законів. Як відзначив Є. Суботін, історія радянської прокуратури відзначалась поступовим ускладненням загальнонаглядових завдань і розширення відповідних повноважень. Відповідно до п. 2 положення про прокурорський нагляд, затвердженого ВУЦВК 28 червня 1922 року прокурори були наділені правом опротестовувати правові акти, в першу чергу, обов'язкові постанови та інші рішення місцевих рад з мотивів їх “незаконності”.

Важливим кроком до упорядкування діяльності прокуратури, в тому числі при здійсненні нагляду за законністю правових актів, було затвердження Прокуратурою Союзу РСР Інструкції по загальному нагляду від 27 лютого 1946 року. Зокрема, цим внутрішньовідомчим нормативним актом прокуратури були закріплені деякі загальнонаглядові повноваження прокурорів (пропозиції про відновлення порушених прав громадян і організацій, протести на незаконні постанови, рішення, накази та інші акти і дії, подання про усунення причин правопорушень та умов, які їм сприяють тощо).

Позитивні зрушення у стані законності, які стали наслідком зникнення з політичної арени особи Й. Сталіна, обумовили прийняття Положення про прокурорський нагляд в СРСР від 24 травня 1955 року. “Прокуратура стала вирішувати двоєдине загальнонаглядове завдання: 1) нагляду за точною відповідністю актів Конституції, законам і постановам Уряду; 2) нагляду за точним виконанням законів посадовими особами і громадянами”.

Такий підхід дістав подальший розвиток в Законі Союзу РСР “Про прокуратуру СРСР” від 30 листопада 1979 року з наступними змінами і доповненнями. Відповідно до ст. 22 цього Закону нагляд за законністю правових актів і за точним та однаковим виконанням законів розглядалися як завдання загального нагляду. При цьому правове регулювання нагляду за законністю актів у порівнянні з сучасними українськими реаліями відзначалось деякими особливостями. Так, оцінка правомірності актів здійснювалася не лише з точки зору їх відповідності законам, але також постановам Ради Міністрів СРСР, Рад Міністрів союзних і автономних республік. Прокурори не мали права опротестовувати незаконні рішення місцевих Рад, а лише акти їх виконавчих комітетів.

Концептуальні основи союзного Закону про прокуратуру в цілому були сприйняті Законом України “Про прокуратуру” від 5 листопада 1991 року, що стосується і нагляду за законністю правових актів. У ч.1 ст.19 цього Закону до предмету загального нагляду було включено “відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами вимогам Конституції та чинним законам”. В Законі знайшло відображення право

прокурора витребувати акти для перевірки (п. 2 ч. 1 ст. 20), опротестовувати акти Прем'єр-міністра України, Кабінету Міністрів України, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевих рад, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, а також рішення і дії посадових осіб (п. 1 ч. 2 ст. 20 в редакції Закону України від 12 липня 2001 року), вносити подання або протест на рішення місцевих рад залежно від характеру порушень (п. 2 ч. 2 ст. 20 в редакції Закону України від 12 липня 2001 року).

Цілим рядом науковців і практичних працівників впродовж останніх років були наведені ґрунтовні аргументи на користь збереження впродовж всього перехідного періоду функції нагляду за додержанням і застосуванням законів. Не маючи наміру повторювати ці міркування, торкнемося лише перспектив подальшого здійснення прокурорського нагляду за законністю правових актів, особливо з врахуванням позиції так званих експертів Ради Європи, які вкрай войовничо налаштовані на відмову від позасудових способів реагування прокуратури на порушення законності.

За висновками зазначених експертів, ця практика не відповідає європейським і світовим стандартам та принципам верховенства права. Це, зокрема, стосується нагляду щодо відповідності актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та законам України, права вносити протести на будь-які акти, що зупиняє їх чинність. В кінцевому підсумку робиться висновок про те, що "функція нагляду за додержанням і застосуванням законів в існуючих правових формах... ставить прокуратуру над іншими державними органами і включає у себе велику кількість достатньо широких повноважень, які в сучасних демократичних системах зазвичай належать суду або їх реалізація прокурором перебуває під наглядом і контролем суду".

Зі свого боку, вважаємо, що прийняти ці доводи – значить сприяти істотному ослабленню правоохоронної діяльності в умовах тотального беззаконня, обумовленого значною мірою правовим нігілізмом. Явною неправдою є, зокрема, те, що прокуратура, начебто, посідає зверхнє становище стосовно інших органів, якщо врахувати, що при здійсненні так званого "загального нагляду" прокурори не наділені владно-розпорядчими повноваженнями. "Система, за якою переважна більшість незаконних актів переглядається за ініціативою прокуратури без втручання суду, є цілком демократичною, оскільки прокурори застосовують при цьому метод переконання. Таким шляхом оперативно усуваються порушення закону, захищаються права і свободи громадян". В умовах нерозвинутості громадянського суспільства, небажання багатьох громадян захищати свої права в судовому порядку, слабкості судової системи вклад прокуратури у забезпечення законності у правозастосувальній діяльності органів влади важко переоцінити.

З наведеного вище висновку експертів Ради Європи випливає, що вони вважають в принципі припустимим, коли наглядова діяльність прокурора відбувається під контролем суду. Але ж саме таке становище існує зараз в Україні, якщо врахувати, що "юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі" (ч. 2 ст. 124 Конституції України). То чи не логічним було б в таких умовах визнати легітимність існуючого прокурорського нагляду та його відповідність принципу верховенства права, захист якого здійснює прокуратура?

Які ж варіанти вирішення цього питання з врахуванням вітчизняного досвіду, традицій та сучасних реалій?

Перший варіант (неприйнятний) – припинити дію п. 13 Перехідних положень Конституції України, без будь-яких компенсаторських механізмів.

Другий варіант (також неприйнятний) – покласти нагляд за додержанням і застосуванням законів на якісь інші органи соціального контролю, зокрема, на місцеві державні адміністрації, як це передбачено Концепцією адміністративної реформи в Україні. Ця ідея була піддана аргументованій критиці в літературі. Відзначалось, зокрема, що вона суперечить ст. 119 Конституції України, яка покладає на органи виконавчої влади не нагляд за додержанням законів, а виконання Конституції і законів, забезпечення законності і правопорядку, що не є тотожним нагляду за законністю. Отже, цей нагляд повинні здійснювати інші органи, в тому числі і стосовно самих обласних і районних державних адміністрацій, які аж ніяк не можна вважати зразками законослухняної поведінки, зокрема, при виданні розпоряджень.

Третій варіант (вимушений), на який законодавець може піти під тиском європейських структур. Його контури окреслені у проекті Концепції реформування органів прокуратури України, де пропонується: "Скасувати повноваження прокурорів щодо зупинення дії опротестованого акта та дачі обов'язкових для виконання приписів будь-якому органу чи посадовій особі. Документам

прокурорського реагування надати характер досудового врегулювання правових конфліктів... У разі нагальної потреби зупинити чинність певного акта або діяльність юридичної чи посадової особи, що завдає чи може завдати істотної шкоди державним або суспільним інтересам, а також правам громадян, передбачити право прокурора звертатися до суду з позовом (поданням), у якому ставити питання про зупинення вказаних актів або діяльності судом до розгляду справи по суті”.

Саме ця концепція проглядається в проекті Закону України “Про прокуратуру”, внесеному народними депутатами України М. Кармазіним та М. Потебенько 24 грудня 2002 року. В цьому документі нагляд за додержанням і застосуванням законів повністю трансформований у функцію прокурорсько-судового представництва, а деякі повноваження наглядового характеру, якими зараз володіють прокурори, розглядаються під кутом зору так званого досудового провадження. Крім того, пропонується закріпити таке повноваження: “Вимагати припинення протиправних діянь, від кого б вони не виходили”, що можна розглядати як узагальнену форму реагування на порушення закону в рамках досудового провадження (до цього питання ми ще повернемося).

Використання зазначеного варіанту, на нашу думку, можливо лише за умови, коли не будуть істотно обмежені можливості прокурора щодо виявлення порушень закону, особливо при виданні правових актів, з його власної ініціативи.

Четвертий варіант (найоптимальніший) – продовжити дію п. 13 Перехідних положень Конституції України. Це не суперечитиме Основному Закону, оскільки, як відзначив академік В. Тацій, “розділ VII Конституції України не можна в цьому аспекті розглядати як вимагаючий негайної зміни діючого законодавства про прокуратуру”. Водночас з тактичних міркувань можна було б задовольнити деякі претензії європейських структур, які істотно не впливають на характер прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів.

Лише за цієї умови прокуратура може здійснювати повноцінний і ефективний нагляд за законністю правових актів.