

Кравчук Володимир Миколайович,
к.ю.н., доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
юридичного факультету Волинського
національного університету ім. Лесі Українки

УЧАСТЬ ПРОКУРОРА У ЗАСІДАННЯХ КОЛЕГІАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЯК СПОСІБ ЗАПОБІГАННЯ ПОРУШЕННЯМ ЗАКОНУ ПРИ ВИДАННІ АКТІВ

Вдосконалення організації прокурорського нагляду вимагає не лише оперативного виявлення незаконних правових актів, але й, по можливості, запобігання їх виданню.

Відповідно до ст. 9 Закону України “Про прокуратуру” прокурори областей, Києва і Севастополя, районні, міжрайонні, міські прокурори, заступники і помічники прокурорів мають право брати участь у засіданнях рад відповідного рівня, їх виконавчих комітетів, інших органів місцевого самоврядування.

Чи можна конкретизувати перелік колегіальних структур, в засіданнях яких можуть брати участь прокурори? Гадаю, що можна. Критерієм для цього має бути чітко визначений нормативно-правовий статус цих структур.

Колективний порядок обговорення рішень найбільш властивий органам місцевого самоврядування.

Участь прокурорів у засіданнях колегіальних органів переслідує одночасно декілька цілей. Вона “...сприяє поліпшенню діяльності органів державної влади і управління по зміцненню законності, запобігає прийняттю ними незаконних актів, підвищує інформованість прокурорів, розширює гласність нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів” [1, С. 34]. Участь прокурора в обговоренні на сесіях і засіданнях виконавчих комітетів рад питань додержання законності і боротьби із злочинністю сприяє активізації їх діяльності на цьому напрямку.

В літературі висловлювалась пропозиція зробити обов’язковою участь прокурора в сесіях рад і засіданнях їх вико-

навчих органів [2, С. 18], проте вона не реалізована і навряд чи може бути реалізована. Якби, наприклад, перед прокурором виникла альтернатива: взяти участь в огляді місця події, де було скоєно навмисне вбивство, чи в засіданні виконавчого комітету ради, то він, безумовно, обрав би перший варіант. Немає особливої потреби брати участь в засіданні колегіального органу, якщо, судячи з порядку денного, на ньому не розглядатимуться питання, які пов'язані з проблемами законності, і не доводиться очікувати прийняття незаконних рішень.

Не будучи членом колегіального органу, прокурор, природно, не має права вирішального голосу з обговорюваних питань. Проте як представник органу нагляду за додержанням і застосуванням законів він у межах своїх повноважень повинен мати право не просто бути присутнім на цих засіданнях як спостерігач, а брати активну участь в обговоренні питань, зокрема, проектів рішень, які вносяться на обговорення, вносити конкретні пропозиції. Тому було б недоцільним в законодавчому порядку наділяти його правом дорадчого голосу, оскільки, як відзначив О. Михайленко, це урівняло б прокурора в правах з іншими особами, запрошеними на засідання [3, С. 102]. На мій погляд, правильною є практика, коли в протоколах засідань виконкомів рад прокурорів не включають у загальний список запрошених, а виділяють окремо, хоча б тому, що прокурор може взяти участь у засіданні, не чекаючи на запрошення. "Між прокурором і колегіальним органом виникають прокурорсько-наглядові правовідносини, змістом яких є право прокурора брати участь у засіданні, висловлюючи свою думку з приводу обговорюваних питань з точки зору законності, і обов'язок головуєчого на засіданні надати прокуророві можливість висловити все те, що він вважає за потрібне" [4, С. 176].

Вважаю, що термін "висновок прокурора" точно відображає характер його повноважень. Так само, як і протест на незаконний акт, такий висновок прокурора не є обов'язковим для колегіального органу, проте при винесенні рішення всупереч запереченням з боку прокурора цей орган повинен рахуватись з можливістю його опротестування.

Висновок прокурора може бути наданий як на підготовчій стадії, коли він знайомиться з проектами рішень, винесених на засідання колегіального органу, так і безпосередньо на засіданні. Вважаю, що в першому випадку прокурор має більше можливостей для обґрунтування своєї думки і, таким чином, його висновок буде максимально зваженим. З іншого боку, висновок в процесі засідання може носити спонтанний характер і бути помилковим, тим більше, в умовах постійного оновлення законодавства, зокрема в сфері господарської діяльності.

На мою думку, письмовий висновок прокурора має долучатись до протоколу засідання колегіального органу, а усний – заноситись у протокол. Не виключена і можливість напівофіційного погодження позицій на рівні прокурор – голова колегіального органу. Такий підхід є правильним, якщо в результаті вдалося запобігти виданню незаконного акту. Думка прокурора в цих випадках може спонукати посадову особу, від якої залежить винесення акта на обговорення, утриматись з цим до усунення перешкод, викликаних претензіями прокурора до його змісту.

Висновки прокурора, спрямовані на запобігання виданню незаконних актів, можуть одночасно носити характер роз'яснень чинного законодавства, в тому числі і тоді, коли учасники обговорення самі просять прокурора висловити свою думку з тих чи інших питань. Природно, що прокуророві не слід відмовлятиись і від надання відповідних консультацій правового характеру, які, проте, не породжують прокурорсько-наглядових правовідносин.

Велике значення для підвищення ефективності використання прокурорами цього повноваження є аналіз практики його застосування. Це стосується прокуратур як районного, так і вищого рівня. При оцінці цієї діяльності необхідно звертати увагу передусім не на досягнення певного проценту участі, а на реальний внесок прокурора в забезпеченні законності при виданні правових актів. "Узагальнюючи стан законності правових актів, – зазначив М. Косята, – особлива увага приверталася до випадків, коли прокурори: а) не брали участі в засіданнях і за їхньої відсутності ви-

давались незаконні акти; б) брали участь, проте не заперечували проти видання таких актів” [5, С. 171].

З врахуванням вищевикладеного потрібно розглянути потребу у вдосконаленні правової регламентації участі прокурора в засіданні колегіальних органів влади. Такі пропозиції вже вносились в літературі. Зокрема, в проекті Закону про прокуратуру СРСР, підготовленому ВНДІ проблем зміцнення законності і правопорядку, норма, присвячена участі прокурорів в цих засіданнях, була викладена так: “Беручи участь в засіданнях, прокурор звертає увагу відповідних органів на невідповідність закону розглядуваних ними проектів правових нормативних актів” [6, С. 8]. Очевидно, не слід було обмежуватись лише запобіганням виданню незаконних нормативних актів, але також звернути увагу на проекти правових актів ненормативного характеру.

Думається, що норми ст. 9 Закону України “Про прокуратуру” доцільно відтворити в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”, виклавши відповідну норму в такій редакції:

Участь прокурорів у засіданнях органів місцевого самоврядування

Прокурори областей, міст Києва і Севастополя, міські, районні і міжрайонні прокурори в межах своєї компетенції мають право брати участь в пленарних засіданнях місцевих рад, їх постійних і тимчасових контрольних комісій, засіданнях виконавчих комітетів сільських, селищних і міських рад.

Прокурори мають право брати участь в обговоренні питань, що розглядаються, давати висновки за проектами винесених на обговорення рішень зазначених органів в разі невідповідності їх закону. Висновок прокурора розглядається на засіданні. За результатами розгляду відповідний орган повинен прийняти рішення по суті обговорюваного проекту правового акту.

До галузевого наказу Генерального прокурора України доцільно включити таку фразу: “Беручи участь у засіданнях колегіальних органів, прокурор вживає заходів щодо запобігання виданню ними незаконних актів”.

Використані джерела:

1. Закон України “Про прокуратуру”. Науково-практичний коментар / Бакаєв Д. М. , Грошевий Ю. М. , Долежан В. В. та ін. – Х. : Рита, 1993. – 164 с.
2. Карпов А. М. Социалистическая законность в организации и деятельности местных Советов народных депутатов : автореф. дисс. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “конституционное право” / А. М. Карпов. – К. , 1967. – 20 с.
3. Михайленко О. Р. О повышении эффективности прокурорского надзора в борьбе с правонарушениями / О. Р. Михайленко // Науч. инф. по вопросам борьбы с преступностью. – Вып. 96. – М. , 1986. – С. 100 – 102.
4. Березовская С. Г. Охрана прав граждан советской прокуратурой / Березовская С. Г. – М. : Наука, 1964. – 262 с.
5. Косюта М. В. Основні підходи до оцінки ефективності прокурорського нагляду за відповідністю закону правових актів / М. В. Косюта // Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності: зб. наук. пр. – Х. : Ін-т підвищення кваліфікації Генеральної прокуратури України, 1999. – С. 169 – 177.
6. Проект Закона о прокуратуре СССР // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. – Вып. 120. – М.: ВНИИ укрепления законности и правопорядка, 1991. – 96 с.

