

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА БОРОТЬБИ ЗІ
ЗЛОЧИННІСТЮ**

УДК 343.13

**ДО ПИТАННЯ ПРО НЕОБХІДНІСТЬ УТВОРЕННЯ НАГЛЯДОВОЇ ПАЛАТИ
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

Руденко М. В.,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри правосуддя
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна,
старший радник юстиції,
Заслужений юрист України

Півненко В. П.,

кандидат юридичних наук, доцент,
старший радник юстиції,
Заслужений юрист України

Мельник О. В.,

кандидат юридичних наук,
старший радник юстиції,
Харківський міжрайонний прокурор

Анотація: У статті обґрунтовується нагальна необхідність утворення при Верховній Раді України нового державного органу – Наглядової палати за додержанням і правильним застосуванням законів державними органами і органами місцевого самоврядування з метою утвердження режиму законності на території всієї країни, як необхідної умови успішного проведення запланованих реформ та дієвого протистояння таким небезпечним для держави явищам як відомчість, місництво і сепаратизм.

Ключові слова: державні органи, закон, законність, Наглядова палата, нагляд, відомчість.

Аннотация: В статье обосновывается обусловленная временем необходимость создания при Верховной Раде Украины нового государственного органа – Надзорной палаты за соблюдением и правильным применением законов государственными органами и органами местного самоуправления с целью утверждения режима законности на территории всей страны, как необходимого условия успешного проведения запланированных реформ и действенного противостояния таким опасным явлениям, как ведомственность, местничество и сепаратизм.

Ключевые слова: государственные органы, закон, законность, Надзорная палата, надзор, местничество, ведомственность.

Annotation: In the article the urgent need for the formation of the Verkhovna Rada of Ukraine of a new state body - the Supervisory Chamber of the observance and correct application of laws by state agencies and local governments with the aim of strengthening the regime legitimacy throughout the country as a prerequisite for the success of the planned reforms and effective opposition such dangerous phenomena as the state vidomchist, localism and separatism.

Key words: government agencies, law, legality, Supervisory Chamber, supervision, vidomchist.

У своїй публікації «Прийняття Закону України «Про прокуратуру» – початок невідворотних змін у правоохоронній системі України», колишній Голова Комітету Верховної Ради з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності А. Кожем'якін повідомляє українському суспільству про те, що законодавець України позбавив органи прокуратури виконання ними «так званого загального нагляду за додержанням законів» і зобов'язав їх «діяти виключно у сфері кримінальної юстиції» [1, с. 4].

Нам представляється, що ліквідація такого самостійного і важливого виду державно-правової діяльності, як здійснення нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів, сприятиме не тільки поширенню, а й розвитку вкрай небезпечних для держави явищ, що іменуються відомчістю і місництвом і, які завжди є носіями такої страшної

хвороби як сепаратизм, спрямованої на руйнацію самої держави. Слід зазначити, що в основі загибелі такої могутньої держави як Київська Русь, яка знаходилася на теренах сучасної України, лежали саме ці її непримиренні «внутрішні вороги». Колиш навіть таку могутню Європейську країну як Річ Посполита теж розідрали містечкові чвари.

Дивно, що за 24 роки незалежності ні законодавець України, ні Президент України не прийняли жодного заходу для знешкодження відомчості і місництва, в країні не проведено жодної науково-практичної конференції, а на шпальтах періодичної преси не опубліковано жодної статті з цієї проблематики, хоч саме неповага до законів, постійне і грубе їх порушення, махрові відомчість і місництво розхитують основи державності і загрожують незалежності України.

На наше глибоке переконання закон і законність – це основа життєдіяльності держави. Перше – те, що продекларовано у законодавчому акті, а друге – реальна дія закону, неухильне виконання усіх його

приписів на практиці. У зв'язку з тим, що закон сам по собі не може забезпечити чіткого і неухильного виконання кожного свого положення, в державному апараті має діяти спеціальний орган, здатний своєчасно і ефективно проконтролювати неухильне додержання і правильне застосування законодавчих вимог усіма державними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з метою виключення будь-яких протиправних відомчих чи місницьких їх намірів.

І хоч ст.ст. 3, 92, 116 Конституції України вимагають від кожного державного органу без будь-якого випадку займатися підтриманням режиму законності в країні, все ж таки цей спеціальний вид державно-правової діяльності не є для них основним (першочерговим, визначальним), а має похідне, допоміжне, другорядне значення. Ні всі разом, ні кожен з них окремо вказані державні органи постійно утвердженням законності на території усієї України не займаються, не ведуть рішучої і непримиренної боротьби з місництвом і відомчістю. Звичайно, здійснюючи повсякденне управління соціально-економічними та іншими процесами на своїх територіях, державні органи та органи місцевого самоврядування мусять урахувати регіональні та місцеві відмінності, але при виконанні загальнодержавних завдань повинні завжди проводити єдину лінію, виражену в законах, незалежно від відомчих та місцевих інтересів [2, с. 13-14].

Недодержання чи неправильне застосування ними законодавчих принципів завжди тягне за собою тяжкі наслідки. Якщо не можна реалізувати жодного загальнодержавного завдання без проведення єдиної державної політики на території усієї країни, що так же само не можна реалізувати й жодного із цих завдань без обов'язкового панування єдиної законності в тих же межах, бо законність – основний державно-правовий інструмент виконання вказаних завдань, піднесений до рангу політики і побудований також на принципі загальнодержавної єдності. А це означає, що всі положення закону повинні однаково застосовуватися і неухильно дотримуватися на всій території України усіма державними органами і органами місцевого самоврядування, незалежно від їх місцезнаходження (розташування) та відомчої підпорядкованості.

Виходячи з викладеного, ми вважаємо, що при реформуванні органів прокуратури законодавець України зобов'язаний був не знищувати нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів, а лише удосконалити вказаний вид державно-правової діяльності. Це необхідно було зробити так: позбавити прокуратуру України виконання функцій так званого загального (тотального) нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів; сформувати при Верховній Раді України спеціальний державний орган – Наглядову палату за додержанням законів; чітко визначити правовий статус нового державного органу і його основну функцію.

На сторожі закону в Україні повинна стояти сама Верховна Рада, бо лише вона приймає закони і мусить забезпечити надійний нагляд за їх чітким і неухильним виконанням іншими державними органами не території усієї країни.

Наглядова палата має формуватися виключно Верховною Радою України і тільки їй бути підзвітною і підконтрольною. З точки зору розподілу влади, цей орган не тільки тяжіє до законодавчої влади, а є одним із обов'язкових елементів її діяльності. Призначення Голови Наглядової палати – виключна компетенція Верховної Ради України без будь-яких застережень і президентських міркувань. Основною функцією Наглядової палати має стати здійснення нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів лише державними органами і органами місцевого самоврядування. У правовідносинах же «державний орган – підприємство, установа, організація та «державний орган – фізична особа» повинні діяти судові, адміністративні, фінансові та інші традиційні форми контролю за додержанням законів.

З появою дієвого парламентського нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів державними органами та органами місцевого самоврядування Україні будуть знищені всюдозволеність, беззаконня, місництво, відомчість і сепаратизм. Чи провів би у свій час увесь комплекс своїх блискучих реформ російський імператор Петро I, якби не поставив міцний заслін місництву і відомчості у формі дієвого нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів на всій території держави? Відповідь на це питання є однозначною – без цього жодної реформи йому провести не вдалося б. Ось чому було б доречним на самому видному місці у приміщенні Верховної Ради України розташувати плакат з написом «Самі наймудріші закони залишаються пустою декларацією без дієвого державно-правового механізму нагляду за їх виконанням», або зі словами видатного мислителя древності Геракліта «Держава зобов'язана захищати закон як свій оплот, як свою охоронну стіну». Це б постійно нагадувало народним обранцям про їхній обов'язок не тільки приймати закони, а й забезпечувати неухильне виконання усіх їх приписів.

Ще раз підкреслимо, що Наглядова палата Верховної Ради України повинна пильно стежити за додержанням і правильним застосуванням законів, своєчасно виявляти і усувати будь-які їх порушення не від усіх, від кого б вони не виходили (загальний, тотальний нагляд), а за додержанням і правильним їх застосуванням виключно державними органами і органами місцевого самоврядування, згубні наслідки порушення законів якими можуть бути незворотними [3, с. 4]. Саме безконтрольність за виконанням законів цими органами породила в Україні незаконні способи приватизації державного майна, небачений за своїм масштабним витік українських капіталів за кордон, корупцією тощо.

Керівники держави, народні депутати і урядовці постійно наголошують, що виконання законів на місцях бойкотується, бо голови регіональних і місцевих державних адміністрацій ігнорують будь-які законодавчі приписи. Виправлення цього жахливого становища вони вбачають у заміні вказаних керівників на більш відповідальних і совісніших людей. Ми вважаємо, що проведення подібних заходів нічого не дасть, бо відомчість і місництво, як одвічні противники законності, можуть лікуватися лише одним і єдиним ефективним засобом – запровадженням дієвого парламентського контролю

(нагляду), здатного забезпечити неухильне виконання і правильне застосування усіх законодавчих приписів державними органами і органами місцевого самоврядування на території усієї країни всупереч будь-якому відомчому чи місцевому впливу або тиску. Це аксіома.

Тільки належним чином організований парламентський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів державними органами і органами місцевого самоврядування зможе ефективно протидіяти таким деструктивним силам як місництво, відомчість і сепаратизм. Іншого шляху для їх викорінення не існує. Це ще й міцна запорука успішного проведення всіх запланованих державою реформ.

Посадовим особам органів Наглядової палати необхідно надати право опротестувати всі незаконні акти державних органів і органів місцевого самоврядування у відповідні суди з зупиненням їх виконання до розгляду у судових засіданнях. Об'єктивною закономірністю має стати жорстка централізація органів Наглядової палати, як єдиної системи з підпорядкуванням нижчестоящих органів вищестоящим і голові Палати. Крім того, призначення осіб наглядового органу на посади не повинно погоджуватися з керівниками регіональних і місцевих державних органів, позаяк вони завжди будуть намагатися поставити наглядачів за додержанням і правильним застосуванням законів під свій контроль, примусити їх бути слухняними і діяти за своїми вказівками. Утворення Наглядової палати вимагає також внесення відповідних змін до Конституції України.

Резонно виникає питання про співвідношення наглядової функції Палати Верховної Ради України з наглядовою функцією органів прокуратури, визначеною п. 3 ст. 121 Конституції України та п. 3 ст. 2 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про прокуратуру». Зі змісту вищезазначених статей

видно, що наглядова функція органів прокуратури є досить вузькою і обмежується лише сферою кримінальної юстиції України, тобто прокурори здійснюють нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів тільки органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство та виконують судові рішення у кримінальних справах чи судові рішення про застосування інших заходів примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян.

Це специфічний вид нагляду у галузі протидії злочинності специфічними кримінально-процесуальними та кримінально-виконавчими засобами, визначеними державою. Він не переплітається і не дублюється з універсальною загальнодержавною функцією Наглядової палати за додержанням і правильним застосуванням законів державними органами і органами місцевого самоврядування, діючими в усіх інших сферах життєдіяльності суспільства, окрім такої з них, як боротьба зі злочинністю специфічними кримінально – процесуальними та кримінально-виконавчими засобами. У своїй сукупності парламентський і прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів складають дієвий механізм забезпечення законності в нашій державі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кожем'якін А. Прийняття Закону України «Про прокуратуру» початок невідворотних змін у правоохоронній системі України / А. Кожем'якін // *Голос України*. – 2014. – № 220. – С. 4.
2. Півненко В.П. Прокурорський нагляд в Україні: Навчальний посібник. – Х.: Харків юридичний, 2008. – 304 с.
3. Петренко П. Одна з гілок влади може бути контрольною / П. Петренко // *Голос України*. – 2015. – №44 (6048). – С. 4.