

*Міленін П. О.,
заступник прокурора
Голосіївського району м. Києва*

ЩОДО ПИТАНЬ ОПТИМІЗАЦІЇ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню питання оптимізації Президента України, Верховної Ради України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за діяльністю органів прокуратури.

Ключові слова: прокуратура, оптимізація, державний контроль, орган державної влади.

Постановка проблеми. Здійснюючи послідовний і системний аналіз питання державного контролю за діяльністю централізованої системи органів прокуратури, поряд із напрямками удосконалення національного адміністративного питання, необхідним є дослідження оптимізації суб'єктів державного контролю за діяльністю органів прокуратури. Актуальність окресленого питання обумовлюється тим, що станом на сьогодні державні контролюючі суб'єкти діють неузгоджено між собою. Окрім того, законодавство України не регламентує системно питання суб'єктів державного контролю, а наявне правове регулювання має фрагментарний або ж епізодичний характер. На нашу думку, такий стан регулювання питання суб'єктів державного контролю за діяльністю органів прокуратури не відповідає сучасному рівню розвитку суспільних відносин в Україні, особливо в умовах вектору України на інтеграцію в Європейський Союз.

Питанням оптимізації суб'єктів державного контролю за діяльністю органів прокуратури тією чи іншою мірою займалися такі відомі вчені, як О.Ф. Андрійко, Д.Н. Бахрах, В.Г. Бессарабов, В.М. Гусаров, Л.М. Давиденко, І.В. Європіна, В.Є. Загородній, І.М. Козьяков, М.В. Косюта, В.М. Куц, О.М. Литвак, В.Я. Малиновський, О.І. Медведько, О.Р. Михайленко, М.І. Мичко, І.В. Озерський, Н.О. Рибалка, Г.П. Серета, В.В. Сухонос, В.В. Цветков, М.К. Якимчук та інші.

Метою дослідження є аналіз різних підходів оптимізації діяльності основних суб'єктів державного контролю за діяльністю органів прокуратури.

Виклад основного матеріалу дослідження. Щодо дослідження питання оптимізації суб'єктів державного контролю за діяльністю органів прокуратури, то варто наголосити, що станом на сьогодні в доктрині адміністративного права України відсутній єдиний загально визнаний підхід не тільки щодо самого державного контролю, але взагалі щодо місця органів прокуратури в системі органів державної влади. Окрім того, реформа прокуратури має дещо затяжний характер, так як починаючи із здобуття Україною своєї незалежності кожен новий склад Верховної Ради України, кожен новий Президент України робили спроби здійснити реформу прокуратури.

Здійснивши детальний аналіз державного контролю за діяльністю органів прокуратури в рамках цієї роботи, ми все ж вважаємо, що централізована система органів прокуратури повинна бути підпорядкована Президенту України, як Главі держави, який відповідно до ст. 102 Конституції України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина [1]. Ми вважаємо, що нині в Україні наявною

є парламентсько-президентська республіка, що обумовлюється обсягом повноважень Президента України та Верховної Ради України у сфері призначення уряду та інших органів виконавчої влади. Однак централізована система органів прокуратури України не входить до жодної з трьох класичних гілок влади, відповідно не можна говорити про те, що підпорядкування централізованої системи органів прокуратури визначатиме тип республіки.

На наше переконання, для того, щоб Президент України зміг виконувати конституційні обов'язки, передбачені ст. ст. 102, 106 Основного Закону України, необхідним є те, щоб Глава держави мав відповідний обсяг повноважень. Мається на увазі, що саме в Президента України як у Глави держави повинні бути зосереджені повноваження, які б забезпечили гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. При чому необхідно акцентувати увагу, що такі конституційні норми (ст. ст. 102, 106) не можуть носити декларативного характеру. Ми переконані в тому, що Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України і як Голова Ради національної безпеки України повинен повністю зосередити у своїх руках владу щодо призначення та жорсткого контролю діяльності централізованої системи органів прокуратури, а також щодо призначення на посади та звільнення з посад вищого командування Збройних Сил України, інших військових формувань.

З огляду на викладене логічним буде розпочати висвітлення питання оптимізації суб'єктів державного контролю за діяльністю централізованої системи органів прокуратури саме з Президента України як основного державного контролюючого органу за діяльністю органів прокуратури.

На нашу думку, Президент України повинен самостійно призначати і звільняти Генерального прокурора України, при цьому здійснюючи це виключно в спосіб і у формі, визначених законодавством України. Ми вважаємо, що посада Генерального прокурора України носить політичний характер, подібно до політичного характеру складу уряду. Іншими словами, з огляду на важливість цієї посади в системі органів державної влади, а також з огляду на структуру вищої політичної влади України питання призначення Генерального прокурора України, а також питання організації централізованої системи органів прокуратури України повинні відноситись до компетенції Глави держави.

З цього приводу справедливим буде зазначити і протилежну позицію в доктрині адміністративного права щодо належності Генерального прокурора України до числа політичних посад. Так, В.В. Долежан звертає увагу, що природно виникає питання, як може Генеральний прокурор вважатися політичним діячем і нести конституційно-політичну відповідальність, якщо він не має права належати до жодних політичних партій і рухів (ч. 2 ст. 5), а вони не мають права втручатись у діяльність прокуратури (ч. 1 ст. 7) Закону України «Про прокуратуру» [2, с. 70; 3].

Окрім того, дуже показовою є окрема думка судді Конституційного Суду України В.М. Кампо щодо зазначеного рішення, який вважає, що Конституційний Суд України акцентував у Рішенні на ролі Генерального прокурора України як вищої посадової особи правоохоронного відомства, зазначивши, що метою законодавчого закріплення безперервного п'ятирічного строку повноважень прокурорів є, зокрема, унеможливлення незаконного звільнення з посади. Це твердження Конституційного Суду України дещо нівелює інститут конституційно-політичної відповідальності Генерального прокурора України, оскільки Президент України може за згодою Верховної Ради України звільнити його з посади з інших підстав, ніж встановлені в законі. Крім того, «унеможливлення незаконного звільнення з посади» фактично означає санкціонування Конституційним Судом України права на звернення в разі такого звільнення Генерального прокурора України до суду загальної юрисдикції про поновлення його на посаді тощо. Це може призвести до втручання судів загальної юрисдикції у сферу конституційних взаємовідносин Верховної Ради України, Президента України та Генерального прокурора України, що суперечило б принципу поділу компетенції судів загальної та конституційної юрисдикції і порушувало б виключне право Конституційного Суду України забезпечувати верховенство Конституції України в конституційно-правових відносинах [4].

Таким чином, оптимізація Президента України як суб'єкта державного контролю за діяльністю органів прокуратури полягає: 1) у розширенні конституційних повноважень Президента, у частині надання права на призначення та на звільнення Генерального прокурора України; 2) у підпорядкуванні Президенту України всієї централізованої системи органів прокуратури України; 3) у розробленні системи парламентського контролю за діяльністю Президента України у сфері прокуратури; 4) у наданні повноважень Президенту в частині організації та координації діяльності органів прокуратури.

Ще одним суб'єктом державного контролю за діяльністю централізованої системи органів прокуратури, який потребує оптимізації, є Верховна Рада України.

Відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор України не менше як один раз на рік інформує Верховну Раду України про стан законності [5]. На наше переконання, зміст звіту Генерального прокурора України перед Верховною Радою України повинен бути значно ширшим і стосуватись не тільки стану законності в Україні. Так, ми вважаємо що потрібно також доповідати відомості про діяльність централізованої системи органів прокуратури України, що у свою чергу забезпечить реальне усвідомлення народними депутатами проблем, прогалин та подальших перспектив. Звіт Генерального прокурора України повинен розглядатись на пленарних засіданнях парламенту, при цьому повинні буди жваві обговорення і дискусії. Останнє обумовлене тим, що критичні зауваження всіх суб'єктів, які були присутніми під час доповіді Генерального прокурора України, є каталізаторами та правовими орієнтирами щодо вирішення існуючих проблем, а також прогалин і колізій у діяльності централізованої системи органів прокуратури.

Актуальним сьогодні є питання щодо депутатських запитів та звернень до працівників прокуратури. Останнє може здійснюється під впливом різноманітних причин, зокрема в якості політичної реклами, щодо особистих інтересів, на замовлення інших зацікавлених осіб і т.п.

Варто наголосити, що з окресленого питання є офіційна позиція Конституційного Суду України, яка полягає в тому, що народний депутат не має права звертатися до прокуратури і про-

курорів із вимогами, пропозиціями чи вказівками в конкретних справах із питань підтримання державного обвинувачення, представництва інтересів громадянина або держави в суді, а також здійснення наглядових функцій і питань досудового слідства в конкретних кримінальних справах [6, с. 20].

Із цього приводу О.І. Медведько, досліджуючи організаційно-правові засади діяльності Генерального прокурора України, пише: «Проїшло десять років, але кількість звернень народних обранців з такими вимогами і пропозиціями не зменшилася. Слід було б узагальнити ці порушення і довести узагальнення до відома керівництва Верховної Ради України та її Комітету з питань регламенту і депутатської етики. Але можна передбачити, що це викличе великий спротив депутатів. Хоча, ознайомившись із таким зверненням, прокурор не позбавлений права використати наявну в запиті чи зверненні інформацію для вжиття відповідних заходів» [7, с. 27].

Ми вважаємо, що питання депутатських звернень і запитів до працівників централізованої системи органів прокуратури взагалі не є проблемою і не може кваліфікуватись як втручання в роботу органів прокуратури. Наша позиція обґрунтовується тим, що депутатські звернення та депутатські запити – не зобов'язання адресатів вчинити ті чи інші дії.

З огляду на викладене оптимізація Верховної Ради України як суб'єкта державного контролю за діяльністю органів прокуратури полягає в такому: 1) розширення змісту та періодичності звітів Генерального прокурора України перед Верховною Радою України; 2) розвиток інституту депутатських звернень та депутатських запитів; 3) створення спеціального комітету Верховної Ради України з питань прокуратури; 4) встановленні парламентського контролю за діяльністю Президента України в частині призначення та організації централізованої системи органів прокуратури.

Поряд із Верховною Радою України актуальним буде зазначити про оптимізацію Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений), який також, у межах своїх повноважень, здійснює державний контроль за діяльністю централізованої системи органів прокуратури.

У літературі є така позиція: для більш ефективної діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини слід законодавчо закріпити посади його заступників, визначити їх функції і повноваження, а також передбачити порядок призначення цих посадових осіб за процедурою аналогічною до самого Уповноваженого. Заступники омбудсмена можуть виконувати спеціалізовану діяльність, наприклад, захист прав військовослужбовців, національних меншин та ін. При цьому їх діяльність, як і діяльність всієї інституції омбудсмена, буде координуватись самим Уповноваженим Верховної Ради України. Тобто замість кількох самостійних спеціалізованих омбудсманів ми отримуємо єдину правозахисну контролюючу інституцію. При цьому такі зміни не призведуть до необхідності створення додаткових апаратів допоміжного персоналу, як у випадку зі спеціалізованими омбудсманами [8, с. 163].

У доктрині, через велику завантаженість українського омбудсмена, виникає необхідність у створенні додаткових інституцій [9, с. 3]. Мова йде як про спеціалізованих омбудсманів [10, с. 124–125; 11; 12, с.15], так і про регіональні представництва Уповноваженого на місцях [13, с. 218; 14, с. 227].

Окрему увагу потрібно приділити поданням Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. Відповідно до ч. 3 ст. 15 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» подання Уповноваженого – це акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств,

установ, організацій, незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина [15].

Таким чином, оптимізація Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини полягає в такому: 1) запровадження посади заступника Уповноваженого Верховної Ради з прав людини з питань прокуратури; 2) розвиток практики подань омбудсманом працівникам органів прокуратури України; 3) розвиток взаємодії Генерального прокурора України і Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.

Досліджуючи питання оптимізації суб'єктів державного контролю за діяльністю централізованої системи органів прокуратури, актуальним буде наголосити, що одна з небезпек, яка загрожує контролю на сучасному етапі розвитку нашої держави, – це спроба знову використовувати його як каральний засіб в інтересах окремої групи людей, перетворити його в «контроль для контролю». У тоталітарних державах контроль використовувався як засіб карального впливу на тих чи інших підконтрольних суб'єктів. Проведення його було спрямоване, в основному, на викриття порушення і покарання причетної до цього посадової особи. Такий підхід до застосування контролю неправильний за самою своєю суттю. Контроль не є засобом покарання, а покарання не є його самоціллю під гаслом «чим жорсткіше, тим краще» [16, с. 9–14].

Висновки. З огляду на це ми вважаємо, що окреслена небезпека загрожує прокуратурі України, оскільки система органів прокуратури України є централізованою, коли нижчий за ієрархією прокурор підпорядковується вищому за ієрархією. Відтак ми вважаємо, що централізація прокуратури України має негативний бік: прокурор може приймати рішення в процесі своєї професійної діяльності під впливом іншим посадовців. У процесі подальшого реформування прокуратури України варто передбачити механізм, який би унеможливив зловживання в процесі здійснення внутрішнього відомчого контролю.

Здійснюючи оптимізацію суб'єктів державного контролю за діяльністю органів прокуратури, необхідно відзначити окремі принципово важливі аспекти. По-перше, оптимізація кожного із суб'єктів не може здійснюватись самостійно від оптимізації інших суб'єктів державного контролю. У протилежному випадку таке реформування буде мати епізодичний і фрагментарний характер, що у свою чергу закономірно обумовить порівняно низьку ефективність діяльності кожного окремо взятого державного контролюючого суб'єкта. По-друге, здійснюючи оптимізацію системи державних контролюючих суб'єктів, потрібно пам'ятати про систему стримувань і противаг, щоб не допустити зосередження значного обсягу повноважень у руках одного державного органу або ж окремих посадових осіб. Окрім того, цілком зрозумілим і очевидним є той факт, що процес оптимізації суб'єктів державного контролю за діяльністю органів прокуратури є невіддільним від процесу реформування моделі прокуратури України.

Література:

1. Конституція України : Конституція, Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996 – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Долежан В.В. Генеральний прокурор України: політик чи державний діяч? / В.В. Долежан // Вісник прокуратури. – 2008. – № 6. – С. 68–72.

3. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України від 31.12.1991. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
4. Окрема думка судді Конституційного Суду України Кампа В.М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 122 Конституції України, частини третьої статті 2 Закону України «Про прокуратуру» : Конституційний Суд; Окрема думка від 02.04.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-08>.
5. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України від 31.12.1991. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
6. Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 2. – С. 17–22.
7. Медведько О.І. Організаційно-управлінські функції і повноваження Генерального прокурора України : [монографія] / О.І. Медведько. – О. : Юридична література, 2010. – 224 с.
8. Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії і практики : дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Ю.Г. Барабаш ; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 205 с.
9. Карпачова Н.І. Народний правозахисник завжди в опозиції до влади: Інтерв'ю // Голос України. – 1998. – 26 вересня. – К. : Мега-поліграф, 1998. – 16 с.
10. Марцеляк О. Міжнародний досвід функціонування деяких спеціалізованих омбудсманів / О. Марцеляк // Право України. – № 4. – С. 123–128.
12. Закоморна К.О. Інститут Омбудсмана як засіб забезпечення прав і свобод людини та громадянина (порівняльно-правовий аналіз) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / К.О. Закоморна ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2000. – 16 с.
13. Лосиця І.О. Деякі загальнотеоретичні аспекти функціонування інституту омбудсмана / І.О. Лосиця // Проблеми законності : респ. міжвід. наук. зб. / відп. ред. В.Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2001. – Вип. 48. – С. 11–17.
14. Органи державної влади України : [монографія] / за ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – 592 с.
15. Приходько С.Г. Вдосконалення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина / С.Г. Приходько // Парламентська реформа: теорія та практика : збірник наук. праць. / голова ред. кол. В.Ф. Опришко. – К. : Верховна Рада України. Ін-т законодавства, 2001. – Вип. 6. – С. 224–241.
16. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.
17. Андрийко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О.Ф. Андрийко. – К., 2004. – 302 с.

Миленин П. А. О вопросах оптимизации субъектов государственного контроля над деятельностью органов прокуратуры

Аннотация. Статья посвящена исследованию вопроса оптимизации Президента Украины, Верховной Рады Украины, Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека за деятельностью органов прокуратуры.

Ключевые слова: прокуратура, оптимизация, государственный контроль, орган государственной власти.

Milienin P. On the issues of optimization of subjects of state control over the activities of prosecution agencies

Summary. The article is devoted to the investigation of the optimization of the President of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine, the Verkhovna Rada Commissioner of Ukraine for Human Rights on the activities of the prosecution.

Key words: prosecutors, optimization, state control, public authority.