

УДК 343.163(477)

А.С. КУРИСЬ, Харківський національний університет внутрішніх справ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ

Ключові слова: *нормативно-правове регулювання, організація та діяльність, прокуратура України*

Треба зазначити, що сьогодні вагомий сегмент в діяльності органів прокуратури України складає наглядова діяльність за додержання законів органами які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, а також при виконанні судових рішень у кримінальних справах. При цьому основою організації прокурорського нагляду за вказаними сферами діяльності органів прокуратури України має бути розподіл предмету відання між конкретними органами прокуратури з метою раціонального використання їх потенціалу, забезпечення точного, неухильного і що не менш важливо – своєчасного виконання поставлених завдань у повній відповідності із законом, а також організація співпраці органів прокуратури з іншими правоохоронними органами, органами публічної влади та громадськістю.

Саме на це здебільшого і спрямовані відповідні накази Генерального прокурора України з питань організації прокурорського нагляду, зокрема Наказ від 19.09.2005 р. № 4гн, Наказ від 19.09.2005 р. № 4/1гн [1], Наказ від 19.09.2005 р. № 4/2гн [2], а також Наказ від 06.04.2011 р. № 7гн [3]. Так, у п.1.2, 1.3 вищезазначеного Наказу Генерального прокурора України від 19.09.2005 р. № 4гн [4] безпосередньо йдеться про необхідність безумовного реагування на виявлені порушення закону та своєчасне поновлення порушених прав і за-

конних інтересів учасників кримінального процесу і вжиття вичерпних заходів щодо забезпечення відшкодування завданих злочинними збитків.

Сьогодні проблемним є питання удосконалення нормативно-правового забезпечення організації та діяльності органів прокуратури, особливо щодо адміністративної діяльності їх керівників. Треба зазначити, що цим напрямком дослідження опікувались В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, М.Й. Курочка, П.М. Каркач, Ю.С. Шемшученко та інші вчені. Разом із тим, настійною є проблема отримання сучасних рекомендацій стосовно удосконалення нормативно-правового забезпечення організації та діяльності органів прокуратури, що і є метою статті.

Тому з цього виникає актуальне питання щодо спроможності означеної організації діяльності органів прокуратури України в системі органів державної влади та її адміністративно-правового регулювання у повній мірі забезпечити досягнення поставлених перед прокуратурою завдань, як за ст.4 Закону України від 05.11.1991 р. № 1789-XII [5]. Зауважимо, що сутність законодавчо визначених повноважень, а відтак і практична діяльність прокуратури України у частині прокурорського нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів України зводиться переважно лише до надання відповідних актів прокурорського реагування, що позбавлені необхідного рівня обов'язковості з огляду на неприпустимість прямого оперативного втручання органів прокуратури України у діяльність піднаглядного органу.

Відмітимо, що за визначенням В.Б. Авер'янова [6] нагляд являє собою засіб забезпечення законності, іманентною рисою якого є те, що він поширюється здебільшого лише на прямо не підпорядковані органи та установи, а також не допускає втручання в оперативну діяльність піднаглядного, обмежуючись при цьому порушенням питання про усунення існуючих порушень законності. Вважаємо, що наведене визначення за своїми ознаками у повній мірі може бути застосоване і щодо

прокурорського нагляду, який згідно ст.ст.19, 29, 44 Закону України від 05.11.1991 р. № 1789-ХІІ [5] поширюється на органи, не підпорядковані прокуратурі України, тоді як остання повноважена лише ставити питання про усунення виявлених порушень закону.

У той же час, подібною за своєю природою до нагляду є така форма державної діяльності як контроль, який за Ю.С. Шемшученко разом із судовим захистом, зверненнями громадян, юридичною відповідальністю тощо формують систему засобів забезпечення законності у державному управлінні [7]. На нашу думку, приймаючи до уваги нами вже розглянуту природу прокуратури як контрольно-наглядового органу та її специфічне призначення з забезпечення законності діяльності органів державної влади, а також з метою підвищення ефективності виконання органами прокуратури України вбачається за доцільне доповнення компетенції прокуратури ще й контрольними повноваженнями. Так, у науці адміністративного права під контролем розуміється особлива функція держави з виявлення фактичного стану справ у будь-якому процесі, зіставлення відповідності цього стану наміченим цілям і в разі необхідності застосування корегуючих заходів щодо приведення підконтрольного об'єкта в належний стан [8, с.7, 14].

Означене не тільки забезпечить прокуратуру України комплексом усіх необхідних юридичних засобів впливу на суспільні правовідносини, але й надасть можливість щодо їх диференційованого застосування в залежності від потреб попередження чи усунення порушень законності в роботі державного механізму. У зв'язку із цим, в рамках забезпечення відповідності функціональної та організації основи діяльності прокуратури належним також постає й поглиблення адміністративно-правового регулювання статусу та компетенції керівника в органах прокуратури України.

На рівні з вище вже зауваженими адміністративно-правовими засади організації та діяльності органів прокуратури України в системі органів державної влади маємо вказати й

на такий принцип як гласність, що відповідно до п.5 ч.1 ст.6 Закону України від 05.11.1991 р. № 1789-ХІІ [5] полягає в гласній роботі прокуратури та інформуванні державних органів влади, громадськості про стан законності та заходи щодо її зміцнення. Зокрема згідно ст.51-1 названого Закону України від 05.11.1991 р. керівники відповідних органів прокуратури України уповноважуються на відкритому пленарному засіданні відповідної ради не менш як двічі на рік інформувати населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці про стан законності, заходи щодо її зміцнення та результати діяльності на відповідній території.

У той же час, як на нас, відносно органів прокуратури України адміністративне законодавство має визначати принцип гласності де-що ширше, охоплюючи його змістом ще й відкритість, прозорість, публічність, забезпечення чого в умовах демократизації державного управління та розбудови в Україні громадянського суспільства повинно першочергово ставитись перед керівниками відповідних органів прокуратури України.

Відповідно до цього, п.1 Наказу Генерального прокурора України від 14.07.2006 р. № 11гн [9] пропонується розглядати гласність у діяльності прокуратур усіх рівнів як важливий засіб запобігання злочинності, зміцнення законності та формування в суспільстві об'єктивної думки щодо виконання органами прокуратури покладених на них завдань і функцій. Разом із тим, адміністративно-правове регулювання втілення принципу гласності у практику діяльності органів прокуратури України впорядковувало не стільки питання відповідного інформування органів публічної влади та громадськості, скільки потребу своєчасного реагування «на критичні публікації і повідомлення про роботу органів прокуратури» як за п.1.2 Наказу Генерального прокурора України від 14.07.2006 р. № 11гн [9].

У дійсності ж, лише із набуттям чинності спеціалізованим Законом України від 13.01.2011 р. № 2939-VI з питань доступу до публічної інформації, метою якого є забезпе-

чення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень [10], діяльність прокуратури України з інформування про стан законності та заходи щодо її зміцнення дістала належного законодавчого забезпечення. Однак, зауважимо, що реалізація принципу гласності в діяльності органів прокуратури України виявляється не лише у доступі до публічної інформації, але й в інших формах інформаційної діяльності прокуратури. При цьому, як зазначається у п.1.1 вищезазначеного Наказу Генерального прокурора України від 14.07.2006 р. № 11Гн [9], першочергове значення має надаватись висвітленню результатів діяльності, які реально вплинули на зміцнення законності та правопорядку та на поновлення прав громадян та захист інтересів держави.

Так чи інакше, питання інформування мають відношення не тільки до принципу гласності, але й до забезпечення діяльності самих органів прокуратури України, що розглядається нами в якості окремого напрямку адміністративно-правового регулювання. Більш того, зважаючи на складний характер діяльності прокуратури, погоджуємось із необхідністю формування системи саме комплексного забезпечення виконання органами прокуратури України їх завдань та функцій [11]. Відтак, до предмету адміністративного законодавства окрім інформаційно-аналітичного неминуче включається ще й організаційне, правове, науково-методичне, кадрове, фінансове та матеріально-технічне забезпечення діяльності прокуратури України.

Зазначимо, що саме відповідні інформаційно-аналітичні матеріали виступають основою прийняття управлінських рішень керівниками органів прокуратури України, що загалом й опосередковує її подальшу діяльність. Вказане, наприклад, забезпечується правом прокурора при здійсненні прокурорського нагляду вимагати подання в прокуратуру усіх необхідних для перевірки документів і матеріалів як за п.1, 2 ч.1 ст.20 Закону України від 05.11.1991 р. № 1789-ХІІ [5]. При цьому, як відзначають М.Й. Курочка і П.М. Каркач – наглядова й інша діяльність органів

прокуратури, спрямована на зміцнення законності та правопорядку, неможлива без всебічного аналізу стану законності [12].

Так, адміністративно-правові засади інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів прокуратури України виявляються у принципах оперативності, повноти та достовірності інформації. Саме з цих позицій Наказом Генерального прокурора України від 19.01.2004 р. № 1/1 [13] визначаються вимоги щодо об'єктивності інформації, її відповідності фактичній ситуації, стану законності та злочинності у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

При цьому, інформаційне забезпечення, його достовірність, оперативність та повнота, можна розглядати в якості своєрідного індикатора діяльності органів прокуратури України, відповідно до чого адміністративно-правове регулювання має спрямовувати роботу керівників органів прокуратури у напрямку формування на місцях ефективної системи інформаційно-аналітичного забезпечення. Відмітимо, що відомче підзаконне адміністративно-правове регулювання, хоч і неповністю, але закладає певні позитивні зрушення у цьому напрямку, зокрема на прокурорів усіх рівнів покладений обов'язок щодо вжиття належних заходів щодо повсякденного збирання, накопичення, систематизації та опрацювання оптимального обсягу інформації, необхідної для аналітичних досліджень як за п.2 Наказу Генерального прокурора України від 19.01.2004 р. № 1/1 [13].

Поряд із цим не менш важливим напрямком адміністративно-правового регулювання має бути правове та науково-методичне забезпечення діяльності органів прокуратури України, що сприятиме дотриманню принципу законності в роботі самої прокуратури та гармонізації її діяльності із існуючою системою державного управління та актуальними потребами суспільного розвитку. Разом із тим, в якості недоліку відзначаємо, відсутність належних законодавчих засад організації правової роботи в органах прокуратури України.

З огляду на це, чинне підзаконне адміністративно-правове регулювання розглядає правове забезпечення у надто вузькому значенні, зводячи його переважно лише до забезпечення належного обліку нормативно-правових актів, інформування працівників прокуратури про прийняті нові законодавчі акти та своєчасного придбання необхідних офіційних видань і юридичної літератури згідно п.2.1, 2.2 Наказу Генерального прокурора України від 22.04.2004 р. № 7гн [14]. На нашу думку, з метою найбільш повного забезпечення діяльності органів прокуратури України правове забезпечення має охоплювати також й такі види роботи як проведення правової експертизи, надання фахових експертних висновків з питань законодавства, аналіз практики його виконання, ведення нормопроектних робіт тощо.

Наближеним до правового забезпечення є науково-методичне забезпечення діяльності органів прокуратури України, організація якого відповідно до ч.2 ст.51 Закону України від 05.11.1991 р. № 1789-XII [5] передбачає формування при Генеральній прокуратурі України окремої Науково-методичної ради, однією з функцій якої визначено створення умов для реалізації права Генерального прокурора України на законодавчу ініціативу. У зв'язку із цим, маємо зауважити, що практичної потреби у роботі Науково-методичної ради у названому напрямку наразі вже не вбачається, позаяк згідно ст.93 Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [15], у тому числі й за редакції вже не чинного Закону України від 08.12.2004 р. № 2222-IV [16], Генеральний прокурор правом законодавчої ініціативи не наділений. Підкреслимо, що подібні недоліки адміністративно-правових засад організації та діяльності прокуратури України в системі органів державної влади негативним чином позначаються на раціональному використанні потенціалу органів прокуратури та ефективності правових засобів організаційно-управлінської діяльності їх керівників.

Крім цього, діяльність Науково-методичної ради має безпосереднє відношення не

тільки до правового забезпечення функціонування прокуратури, але й також до процесу вдосконалення адміністративно-правових засад організації та діяльності органів прокуратури України. Так, згідно п.1.1 Наказу Генерального прокурора України від 25.11.2010 р. № 89 [17] метою діяльності даного науково-методичного органу є наукове сприяння у виконанні завдань прокуратури України та вироблення пропозицій щодо вдосконалення організації та діяльності органів прокуратури. До речі, законодавче формулювання таких повноважень дещо відрізняється від вищенаведених і визначається ч.2 ст.51 Закону України від 05.11.1991 р. № 1789-XII [5] як вивчення (а не вироблення) пропозицій щодо поліпшення організації і діяльності органів прокуратури.

Так чи інакше, вважаємо за належне спрямування адміністративно-правового регулювання на трансформацію Науково-методичної ради з консультативно-дорадчого органу, члени якого працюють на громадських засадах, у повноцінний підрозділ прокуратури України, який сприятиме поглибленню науково-методичного та правового забезпечення організаційно-управлінської діяльності керівника в органах прокуратури.

Іншою проблемою адміністративно-правових засад організації та діяльності прокуратури України в системі органів державної влади є суперечливий характер підзаконного регулювання з боку вищих органів державної влади, зокрема таких як Верховна Рада України та Президент України. Зауважимо, що нормотворча діяльність названих інституцій у сфері адміністративно-правового регулювання формування та функціонування прокуратури України характеризується певною непослідовністю і суперечністю, часом спрямовуючись на вирішення питань, у дійсності не пов'язаних з роботою прокуратури.

В якості прикладу маємо означити Розпорядження Президента України від 25.05.2007 р. № 114/2007-рп [18], яким на досить сумнівній правовій основі запроваджуються заходи щодо забезпечення нормального функціонування Генеральної прокуратури України. При

цьому, означений правовий акт за постановою Верховної Ради України від 25.05.2007 р. № 1092-V [19] був визнаний таким, що не тягне за собою юридичних наслідків і не підлягає виконанню, тоді як Верховна Рада України не була наділена відповідними повноваженнями, перелік яких згідно ч.2 ст.85 Конституції України [15] обмежуються Основним Законом. Вважаємо, що використання інструментів адміністративно-правового регулювання для вирішення будь-яких інших задач аніж вдосконалення організації та діяльності прокуратури України є неприпустимим.

ЛІТЕРАТУРА

1. Наказ Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» : від 19.09.2005 р., № 4/1гн.
2. Наказ Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими установами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю» : від 19.09.2005 р., № 4/2гн.
3. Наказ Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян» : від 06.04.2011 р., № 7гн.
4. Наказ Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство» : від 19.09.2005 р., № 4гн.
5. Закон України «Про прокуратуру» : від 05.11.1991 р., № 1789–XII // ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
6. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
7. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / Ю. С. Шемшученко та ін. ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2010. – 495 с.
8. Баклан О. В. Контрольно-наглядова діяльність ти адміністративний примус в сфері охорони праці : навчальний посібник / О. В. Баклан. – К. : Політпром, 2003. – 168 с.
9. Наказ Генерального прокурора України «Про організацію роботи органів прокуратури України з реалізації принципу гласності» : від 14.07.2006 р., № 11гн.
10. Закон України «Про доступ до публічної інформації» : від 13.01.2011 р., № 2939-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – Ст. 446.
11. Дьомін Ю. М. Прокурорський нагляд в Україні : навч. посіб. / Ю. М. Дьомін. – К. : Прецедент, 2009. – 164 с.
12. Курочка М. Й. Прокурорський нагляд в Україні : підручник / М. Й. Курочка, П. М. Каркач ; за ред. проф. Е. О. Дідоренка. – Луганськ, 2004. – 424 с.
13. Наказ Генерального прокурора України «Про організацію аналітичної і методичної роботи в органах прокуратури» : від 19.01.2004 р., № 1/1.
14. Наказ Генерального прокурора України «Про організацію роботи з питань правового забезпечення в органах прокуратури» : від 22.04.2004 р., № 7гн.
15. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96–ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
16. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» : від 08.12.2004 р., № 2222-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 49. – Ст. 3201.
17. Наказ Генерального прокурора України «Про Положення про науково-методичну раду при Генеральній прокуратурі України» : від 25.11.2010 р., № 89.
18. Розпорядження Президента України «Про заходи щодо забезпечення нормального функціонування Генеральної прокуратури України» : від 25.05.2007 р., № 114/2007-рп // Офіційний вісник Президента України. – 2007. – № 13. – Ст. 234.

19. Постанова Верховної Ради України «Про Указ Президента України від 25 травня 2007 року «Про приведення системи управління внутрішніми військами у відповідність із Конституцією України» і розпорядження Президента України від 25 травня 2007 року «Питання забезпечення державної охорони» та «Про заходи щодо забезпечення нормального функціонування Генеральної прокуратури України»: від 25.05.2007 р., № 1092-V // ВВР України. – 2007. – № 34. – Ст. 452.

Курись А. С. Нормативно-правове регулювання організації та діяльності прокуратури України: проблеми та шляхи удосконалення / А. С. Курись // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 443–448 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11kactsu.pdf>

Розглянуто проблемні питання удосконалення нормативно-правового забезпечення організації та діяльності органів прокуратури, особливо щодо адміністративної діяльності їх керівників. Встановлено, що першочергове значення має надаватись висвітленню результатів діяльності органів прокуратури, які реально вплинули на зміцнення законності та правопорядку та на поновлення прав громадян та захист інтересів держави.

Курись А.С. Нормативно-правовое регулирование организации и деятельности прокуратуры Украины: проблемы и пути усовершенствования

Рассмотрены проблемные вопросы усовершенствования нормативно-правового обеспечения организации и деятельности органов прокуратуры, особенно в отношении административной деятельности их руководителей. Установлено, что первоочередное значение должно предоставляться освещению результатов деятельности органов прокуратуры, которые реально повлияли на укрепление законности и правопорядка и на возобновление прав граждан и защиту интересов государства.

Kuris A.S. Standard-Legal Regulation Architectures and Activity of Office of Public Prosecutor of Ukraine: Problems and Betterment Trajectories

Problem of betterment of are standard-legal provision of architecture and activity of organs of Office of Public Prosecutor, specially pertaining to administrative activity of their principals are considered. It is installed that prime meaning should be given lighting of effects of activity of organs of Office of Public Prosecutor which one have really influenced a consolidation of legality and the law and order and on renewal of the rights of citizens and protection of concerns of the state.