

УДК 347.963(477)

І.В. ОРИЩЕНКО, Харківський національний університет внутрішніх справ

ЩОДО ПРИНЦИПІВ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Ключові слова: правоохоронні органи, прокуратура України, принципи

Діяльність прокуратури України спрямована на утвердження та забезпечення прав і свобод людини. Сьогодні дієвий механізм органів прокуратури є одним з важливих чинників законності та сприяє реалізації принципу верховенства права. Відомо, що сучасна прокуратура є активним учасником впровадження правової політики держави, авторитетним органом, що виконує різноманітні функції – від здійснення наглядової діяльності до провадження попереднього слідства. Водночас окремі питання організації та діяльності органів прокуратури України викликають певний інтерес у юристів та практичних працівників різних відомств. Одним з таких питань є принципи організації та діяльності органів прокуратури.

Прокурорська система, як і будь-яка інша державна чи недержавна структура, базується на певних принципах (засадах) її організації та діяльності. Реалізуючи закріплені Конституцією України функції прокуратура України має діяти за певними вимогами. Ці вимоги відображають призначення прокуратури у державі та суспільстві, визначають завдання і повноваження прокурорів, а також зміст та характер правових заходів і засобів здійснення нагляду за точним і однаковим виконанням законів у державі. В узагальненому вигляді ці вимоги отримали назву «принципи».

Питання організації та діяльності органів прокуратури досліджували Ю.М. Грошевий, В.Г. Даєв, В.В. Долежан, Т.В. Корнякова, М.В. Косюта, В.І. Малюга, І.Є. Марочкін, М.І. Мичко, В.В. Сухонос, П.В. Шумський, В.Т. Нор та ін. Разом з тим деякі теоретичні та практичні питання принципів організації

та діяльності прокуратури України потребують додаткового аналізу. Метою статті є здійснення аналізу принципів організації та діяльності прокуратури України, відокремлення їх від завдань прокуратури, проведення їх класифікації та визначення шляхів вдосконалення діяльності органів прокуратури в рамках реалізації досліджуваних принципів.

Термін «принцип» означає основне, вихідне положення якоїсь теорії, вчення, науки і таке інше; керуюча ідея, основне правило діяльності якого-небудь механізму, приладу, установки [1, с.25]. Принцип відображає закономірності, відносини, взаємозв'язки між елементами будь-якої системи [2, с.186].

У науковій літературі було чимало спроб визначити поняття принципів організації та діяльності прокуратури України. В.І. Малюга визначив систему принципів організації та діяльності прокуратури «...як сукупність загальноприйнятих, об'єктивно обумовлених, взаємопов'язаних, основних положень, що вказують на сутність, побудову та функціонування всієї системи органів прокуратури» [3, с.9]. М.І. Мичко говорив, що принципи організації і діяльності прокуратури – це закріплені в Конституції та інших законах основоположні вимоги, які виражають соціальне і державне призначення прокуратури, визначають завдання і повноваження прокурорів, а також зміст і характер правових засобів і методів діяльності прокурорів по здійсненню покладених на них функцій, а також містять у собі ознаки якості, що визначають організаційний устрій прокуратури, відмінність її від інших державних органів, в тому числі і від правоохоронних [4, с.295].

На думку М.В. Косюти принципи організації та діяльності прокуратури – це базові ідеї, положення, обумовлені метою і завданнями прокуратури, які стосуються всіх напрямків її діяльності, визначають організаційні основи побудови прокурорської системи та умови її функціонування, правові і моральні норми поведінки посадових осіб при реалізації ними своїх владних повноважень [5, с.255].

Принципи організації і діяльності прокуратури України закріплені у статті 6 чинного

закону України «Про прокуратуру». Так, органи прокуратури України:

- становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим;

- здійснюють свої повноваження на підставі додержання Конституції України та чинних на території республіки законів, незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їх органів;

- захищають у межах своєї компетенції права і свободи громадян на засадах їх рівності перед законом, незалежно від національного чи соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак;

- вживають заходів до усунення порушень закону, від кого б вони не виходили, поновлення порушених прав і притягнення у встановленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення;

- діють гласно, інформують державні органи влади, громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення.

Працівники прокуратури не можуть належати до будь-яких політичних партій чи рухів.

Зі змісту цієї статті випливають принципи єдності прокурорської системи, централізації органів прокуратури, законності, незалежності органів прокуратури, гласності, позапартійності, захисту прав і свобод громадян.

Аналіз нормативних актів з питань діяльності органів прокуратури та наукових праць у галузі організації діяльності судових та правоохоронних органів свідчить про наступне. По-перше, не всі принципи організації та діяльності прокуратури прямо визначені у спеціальному законодавстві та підзаконних актах. Інколи ці принципи беруть свій початок із Конституції України та загальних норм законодавства. Про наявність цих принципів в діяльності прокуратури України можна дійти висновку тільки на підставі правового аналізу. По-друге, інколи принципи організації та діяльності прокуратури дещо подрібнюють, що має наслідком виділення принципів, які

співвідносяться як ціле та окреме (незалежність – позапартійність (стаття 6 закону України «Про прокуратуру»), незалежність-невтручання (стаття 3 Модельного Закону «Про прокуратуру»), централізація – єдиначальність [3, с.149–159], законності – заборони сумісництва [6]). По-третє, інколи принципи організації та діяльності прокуратури плутають із її завданнями або обов'язками інших органів (установ). Наприклад у пункті 3 статті 6 Закону України «Про прокуратуру» як принцип зазначений «...захист у межах своєї компетенції права і свободи громадян», що є завданням прокуратури відповідно до пункту 2 статті 4 цього ж закону.

Деякий сумнів викликають принципи профілактики правопорушень та обов'язковості виконання вимог прокурора [3, с.178–181, 7, 8], адже, профілактика правопорушень є спеціальним завданням прокуратури, відповідно до класифікації завдань прокуратури Ю.Є. Вінокурова [9], а обов'язковість виконання вимог прокурора є обов'язком окремих установ, організацій або громадян, яким і адресовані ці вимоги. Також ми погоджуємося із думкою М.В. Косюти, що не слід відносити до принципів організації і діяльності прокуратури елементи тактики або організаційні прийоми, які застосовуються в органах прокуратури (активність, оперативність, швидкість реагування, планування, взаємодія з державними органами і т. ін.) [5, с.260]. На підставі цього доцільним є виключення зі статті 6 Закону України «Про прокуратуру» пунктів 3 та 4, які за своєю суттю подібні до завдань органів прокуратури.

Питання класифікації принципів організації та діяльності прокуратури також є неоднозначним. М.І. Мичко принципи організації і діяльності прокуратури поділяє на організаційні та функціональні [4, с.299]. В.І. Малуґа дотримується такої точки зору, що класифікація принципів організації та діяльності прокуратури, носить дещо умовний характер. Усі ці принципи взаємопов'язані, взаємообумовлюють, доповнюють один одного і складають окрему функціонуючу, складну соціально-правову систему в галузі прокурорського нагляду [3, с.85]. Пропоновані класифікації зде-

більшого відображають зовнішню діяльність прокуратури, проте майже не торкаючись її внутрішньої побудови. Тому пропонуємо поділяти принципи організації та діяльності прокуратури на загальні, до яких віднести принципи єдності, централізації, законності, гласності, незалежності та внутрішньоорганізаційні: принципи територіальності (зональності) та функціональності (предметності).

Принцип законності в діяльності прокуратури найяскравіше відображає її правоохоронну сутність. Зазначений принцип стосується не лише діяльності, але й організації прокуратури, оскільки її система формується у точній відповідності до положень Конституції України, законів України та інших нормативних актів. На основі законності реалізуються не лише наглядові, але й інші функції прокуратури.

Принципове значення для державних органів в цьому плані має положення, що міститься у частині 2 статті 6 Конституції України, відповідно до якої органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цієї Конституцією межах і відповідно до законів України [10]. Однак, заради юридичної точності, можна було б поставити під сумнів застосування цього положення до прокуратури України, яка не відноситься ні до законодавчої, ні до виконавчої, ні до судової влади.

Проте пряме відношення до її діяльності має інша конституційна норма більш універсального характеру, закріплена у частині 2 статті 19 Основного Закону [10], відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Здійснюючи свої повноваження кожний працівник прокуратури діє на підставі закону. А це означає:

- відповідність закону приводів і підстав прокурорського нагляду;
- відповідність закону форм, методів та актів прокурорського нагляду;
- у ході здійснення наглядових та інших функцій неприпустимо діяти, керуючись «інтересами справи», власною «доцільністю»

щодо застосування того чи іншого закону.

Принцип гласності. Відповідно до пункту 5 статті 6 Закону України «Про прокуратуру» органи прокуратури діють гласно, інформують державні органи влади, громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення [11]. Втілюючи принцип гласності у свою власну діяльність, посадовим особам прокуратури слід мати на увазі, що згідно зі статтями 31 та 32 Конституції України кожному гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, а також обмеження щодо збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу. Це означає, що інформація, яка надійшла до прокуратури про приватне життя тієї чи іншої особи, не може бути піддана розголосу.

Наказ Генеральної прокуратури України № 11гн «Про організацію роботи органів прокуратури України з реалізації принципу гласності» [12] зазначає, що гласність у діяльності прокуратур усіх рівнів треба розглядати як важливий засіб запобігання злочинності, зміцнення законності та формування в суспільстві об'єктивної думки щодо виконання органами прокуратури покладених на них завдань і функцій. Відповідно до цього наказу, основними напрямками роботи системи прокуратури щодо втілення принципу гласності у власну діяльність слід визнавати:

- висвітлення результатів діяльності, які реально вплинули на зміцнення законності та правопорядку, на поновлення прав громадян та захист інтересів держави;
- розкриття причин і умов, які сприяли вчиненню злочинів та порушенням закону, пропонувати шляхи їх усунення та попередження;
- своєчасне реагування на критичні публікації і повідомлення про роботу органів прокуратури;
- запобігання поширенню інформації, яка містить державну чи будь-яку іншу таємницю або конфіденційні відомості, стосовно яких законодавством встановлено обмеження;
- налагодження і підтримку ділових зв'язків та контактів із загальнодержавними,

регіональними і місцевими засобами масової інформації.

Принцип єдності системи прокуратури. Відповідно до статті 121 Конституції України та статті 6 Закону України «Про прокуратуру» органи прокуратури становлять єдину систему. Головною передумовою єдності прокуратури України є її автономність, яка втілюється в тим, що прокуратура не належить до будь-якої гілки державної влади. Конституція України у статті 121 на усю єдину систему прокуратури України покладає однакові функції чинне місце серед яких посідає наглядова діяльність. Єдності прокурорської системи України значною мірою сприяє унітарна форма державного устрою країни, що закріплена у статті 2 Конституції України [10]. Унітарний характер України виключає можливість існування різних, незалежних одна від одної прокурорських систем.

Єдність системи прокуратури при здійсненні наглядової діяльності також проявляється у наступному:

- усі органи прокуратури, включаючи територіальні, військові, транспортні, природоохоронні, екологічні складають єдину державну установу – прокуратуру України, яку очолює єдиний керівник – Генеральний прокурор України;

- кожний процесуальний акт наглядової діяльності прокурора є таким, що виходить від прокуратури в цілому як самостійного державного органу;

- усі прокурори, як правило, мають однакові повноваження щодо здійснення нагляду. Лише деякі повноваження законом покладаються на конкретного прокурора або прокурорів. Так, у Законі України «Про прокуратуру» окремо виділені виключні повноваження Генерального прокурора України щодо інформування Верховної Ради України про стан законності в державі [11];

- для системи прокуратури є властивою також єдина система управлінських зв'язків, контролю і статистичної звітності, перелік класних чинів, єдиний формений одяг, єдина система стягнень та заохочень.

Принцип централізації. Відповідно до Конституції та Закону України «Про прокурату-

ру», органи прокуратури України становлять централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, із підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим. Централізація органів прокуратури дає можливість прокурорам вищого рівня оперативно і професійно керувати підлеглими працівниками і, разом з тим, бути відповідальними за діяльність прокурорів нижчого рівня.

Відповідно до наказу Генеральної прокуратури України «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури» на апарати Генеральної прокуратури України та прокуратур обласного рівня покладено організаційне і методичне керівництво підпорядкованими прокуратурами та контроль за їх діяльністю [13]. Цей принцип передбачає також централізований порядок призначення на прокурорські посади у всіх органах прокуратури (статті 15, 16, 46, 46-1 Закону України «Про прокуратуру») [11].

Принцип незалежності. Розглядаючи цей принцип можна визначити два його аспекти – зовнішній і внутрішній. Законодавством, в основному, врегульовано зовнішній аспект цього принципу. Так, співробітники прокуратури здійснюють свої повноваження, в тому числі й наглядові, незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їх органів. Працівники прокуратури не можуть належати до будь-яких політичних партій чи рухів. Прокурори не можуть входити до складу комісій, комітетів та інших колегіальних органів, утворюваних Радами або їх виконавчими органами.

Внутрішній аспект незалежності прокуратури пов'язаний з існуванням централізації в системі органів прокуратури. Тут мова йде про забезпечення незалежності власне самих працівників прокуратури від будь-якого впливу. Вони мають самостійно приймати рішення на основі власного внутрішнього переконання, що формується на основі безпосередньо досліджених обставин справи та доказового матеріалу. Самостійність у прийнятті рішень характеризується можливістю прокурора в межах своєї компетенції розпоряджатися своїми повноваженнями.

Закон України «Про прокуратуру» встановлює гарантії незалежності прокуратури у здійсненні повноважень. Втручання органів державної влади і органів місцевого самоврядування, посадових осіб, засобів масової інформації, громадсько-політичних організацій (рухів) та їх представників у діяльність прокуратури по нагляду за додержанням законів або по розслідуванню діянь, що містять ознаки злочину, забороняється [11].

Відзначаючи позитивну роль чинного законодавства щодо забезпечення незалежності прокурорів від незаконного впливу на них із боку інших органів, посадових осіб і громадських організацій, ми разом із тим вважаємо, що воно потребує деякого вдосконалення.

Так у статті 344 Кримінального Кодексу України [14] передбачена кримінальна відповідальність за втручання в діяльність певної категорії осіб, які відповідно до закону визнаються державними діячами, з метою перешкодити виконанню ними службових обов'язків або добитися незаконних рішень. До таких осіб входять: Президент України, Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини або його представник, Голова Рахункової палати або члена Рахункової палати, Голова або член Центральної виборчої комісії тощо, але в цьому переліку відсутній Генеральний прокурор України. Проте, стаття 346 Кримінального Кодексу України вже згадує Генерального прокурора у числі державних та громадських діячів [14]. Тому з метою впорядкування відповідальності за порушення принципу незалежності щодо Генерального прокурора України треба внести необхідні зміни до статті 344 Кримінального Кодексу України.

Територіальний та функціональний принципи внутрішньої організації системи органів прокуратури закріплені у статті 13 Закону України «Про прокуратуру». Система органів прокуратури будується у залежності від територіальних меж дії та функціонального призначення органів та підрозділів прокуратури України. Наказ Генеральної прокуратури України «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» зазначає,

що діяльність органів прокуратури організується за територіальним і функціональним (галузевим) принципами. З метою реалізації зазначених принципів, Генеральна прокуратура визначає особливості роботи прокуратур різного рівня відповідно до територіального поділу та предметної спрямованості [13].

Отже, резюмуючи вищезазначене, маємо зробити наступні висновки. Особливість організації діяльності прокуратури України (в тому числі й наглядової) поряд із загальновизнаними принципами уможливорює виділення окремих внутрішньоорганізаційних принципів її організації.

Чинне законодавство України: Закон України «Про прокуратуру», Кримінальний Кодекс України потребують внесення відповідних змін в частині більш чіткого визначення мети та завдань прокуратури України, а також відповідальності за порушення принципу незалежності Генерального прокурора України. Окремо варто відзначити доцільність виключення з принципів діяльності прокуратури України (стаття 6 Закону України «Про прокуратуру») положень, що не відповідають загальнотеоретичним визначенням терміну «принцип», а відображають завдання прокуратури та організаційні прийоми її діяльності.

Перспективними напрямками подальших наукових досліджень вважаються питання щодо організації наглядової, взаємодії органів прокуратури із іншими державними органами тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гуценко К. Ф. Правоохранительные органы : учебник для студентов юрид. вузов и фак. / К. Ф. Гуценко, М. А. Ковалев. – М. : БЕК, 1995. – 308 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
3. Малюга В. І. Принципи організації та діяльності прокуратури України: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.10 / Малюга В. І. – К., 2002. – 205 с.
4. Мичко М. І. проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис.

... доктора юрид. наук : 12.00.10 / Мичко М. І. – Х., 2001. – 376 с.

5. Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.10 / Косюта М. В. – Одеса, 2002. – 467 с.

6. Прокурорський нагляд в Україні : Курс лекцій для студентів юридичних вищих навчальних закладів / кол. авторів: Нор В. Т., Береський Я. О., Когутич І. І., Котик З. Д., Гузела М. В., Павлишин А. А., Анікіна Н. П., Писарчук С. І. ; за ред. проф. В. Т. Нора. – Львів : Тріада плюс, 2002. – 280 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://radnuk.info/pidrychnuku/prokurytura/491-2010-11-20-14-22-21/9616-21.html>

7. Закон Республики Беларусь «О прокуратуре» : от 08.05.2007 г., № 220-3 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H10700220&p2={NRPA}>.

8. Модельный Закон «О прокуратуре» : от 16.11.2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/>

997_g19.

9. Прокурорский надзор : Курс лекций и практикум / под науч. ред. Ю. Е. Винокурова. – 5 изд., перераб. и доп. – М. : ЭКЗАМЕН, 2003. – 544 с.

10. Конституція України : від 28.06.1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

11. Закон України «Про прокуратуру» : від 05.11.1991 р., № 1790–XII // ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

12. Наказ Генерального прокурора України «Про організацію роботи органів прокуратури України з реалізації принципу гласності» ; від 14.07.2006 р., № 11гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/iord.html?_m=publications&_t=rec&id=94103.

13. Наказ Генеральної прокуратури України «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» : від 26.12.2012 р., № 1гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.

14. Кримінальний кодекс України : від 05.04.2001 р., № 2341–III // ВВР України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.

Орищенко І. В. Щодо принципів організації та діяльності прокуратури України / І. В. Орищенко // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 691–696 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12oivdpu.pdf>

Проаналізовані принципи організації та діяльності прокуратури України, визначено їх види та проведено класифікацію. Запропоновані зміни до чинного законодавства України, які стосуються оптимізації системи принципів організації та діяльності прокуратури України, а також реалізації принципу незалежності в діяльності Генерального прокурора України.

Орищенко И.В. О принципах организации и деятельности прокуратуры Украины

Проанализированы принципы организации и деятельности прокуратуры Украины, определены их виды и проведена классификация. Предложены изменения в действующее законодательство Украины, касающиеся оптимизации системы принципов организации и деятельности прокуратуры Украины, а также реализации принципа независимости в деятельности Генерального прокурора Украины.

Orishchenko I.V. About Principles of Architecture and Activity of Office of Public Prosecutor of Ukraine

The analyzed principles of organization and activity of Office of Public Prosecutor of Ukraine, their kinds are certain and classification is conducted. The changes to the current legislation of Ukraine, that touch optimization of the system of principles of organization and activity of Office of Public Prosecutor of Ukraine, and also realization of principle of independence in activity of the General Prosecutor of Ukraine offered.