

УДК 342.5

Фальковський А. О., к.ю.н., доцент кафедри
підтримання державного обвинувачення
Національної академії прокуратури України
Кантока М. Г., магістрант 2 курсу навчання
Національної академії прокуратури України

Правовий статус Консультативної ради при Генеральній прокуратурі України

У даній статті автор досліджує проблеми співпраці органів прокуратури з громадськістю, яке відобразилось у створенні Консультативної ради. Завданням Консультативної ради є допомога Генеральній прокуратурі України додержуватись максимальної прозорості в діяльності її системи органів. Зважаючи на позитивні результати діяльності даного органу, необхідно закріпити більше повноважень Консультативної ради законодавчо, конкретизувати завдання та функції.

Ключові слова: Прокуратура України, Консультативна рада, співпраця, прозорість, правовий статус, громадськість.

В данной статье автор исследует проблемы сотрудничества органов прокуратуры с общественностью, которое отразилось в создании Консультативного совета. Задачей Консультативного совета является помощь Генеральной прокуратуре Украины придерживаться максимальной прозрачности в деятельности системы ее органов. Несмотря положительные результаты деятельности данного органа, необходимо закрепить больше полномочий Консультативного совета законодательно, конкретизировать задачи и функции.

Ключевые слова: Прокуратура Украины, Консультативный совет, сотрудничество, прозрачность, правовой статус, общественность.

This paper investigates the problem of cooperation Prosecutor's office of Ukraine with the public, which is reflected in the creation of the Consultative Council. The task of the Consultative Council is to assist the Prosecutor's office of Ukraine comply with the maximum transparency of its system. Concludes that despite the positive results of this authority must secure more powers Consultative Council by law, to specify the tasks and functions.

Keywords: Prosecutor's office of Ukraine, Consultative Council, cooperation, transparency, legal status, public.

Актуальність теми дослідження. Довірливе ставлення громадян до органів державної влади є вагомим складовою стабільності. Даний аспект великою мірою висвітлює ефективність державної політики з формування громадянського суспільства, піднесенні демократії, дотримання верховенства права та провадження нових способів соціально-економічного розвитку країни в цілому. Водночас, результати соціологічних досліджень, які здійснювались протягом усіх років незалежності нашої держави, показують надзвичайно низькі рівні довіри громадян майже до всіх владних інститутів. Як обґрунтовано підтверджує досвід урядування в країнах розвинутої демократії, без соціального діалогу неможливо добитися прийняття дійових і продуктивних рішень, покращення якості державних послуг і підвищення довіри до органів державної влади.

Провідними завданнями нещодавно створеного нового громадського інституту – Консультативної ради при Генеральній прокуратурі України (далі – Консультативної ради) є: забезпечення затвердження верховенства права, захист інтересів громадян і держави від неправомірних посягань, підвищення авторитетності прокуратури у суспільстві, а також врахування громадської думки при ухваленні рішень, розробки та запровадження громадських ініціатив з приводу діяльності органів прокуратури [5]. З перших днів створення даного органу його принципами стали відкритість та

прозорість у діяльності. Тому створення Консультативної ради слід сприймати як появу об'єктивної та професійно-зосередженої допомоги у здійсненні поставлених перед органами прокуратури завдань.

Даний орган був створений у 2014 році за дорученням Генерального прокурора України з метою забезпечення щонайбільшої прозорості роботі органів прокуратури шляхом співробітництва з представниками громадськості. Потрібно чітко усвідомити, що повернення довіри суспільства до органів прокуратури неможливе без відкритого діалогу з громадськістю. Саме тому, вперше при Генеральній прокуратурі було створено Консультативну раду, члени якої допоможуть неупереджено побачити проблеми у роботі та знайти шляхи для їх вирішення.

Метою дослідження є розкриття правового статусу Консультативної ради при Генеральній прокуратурі України.

Стан дослідження проблеми. Довіра до органів державної влади, зокрема і прокуратури є провідним завданням в демократичних державах, тому, що її рівень тісно пов'язаний з раціональністю прийнятих рішень про делегування повноважень та легітимності влади.

Дане питання має комплексну природу, що в подальшому дослідженні вимагає вивчення та оцінки, як властивостей взаємодіяння державних органів з громадськістю так і діяльність органів прокуратури загалом. Проблеми правового статусу прокуратури в Україні розглядали у своїх роботах такі правознавці, як О.В. Агєєв [6], К.А. Бабенко [7], П. Бурковський [8], М.Ю. Івчук [9], І.В. Орищенко [11] та інші. Сучасний стан законодавчого врегулювання статусу прокуратури не вирішує більшості проблем, які пов'язані з чинною конституційною реформою та зміною організації суспільства. Саме тому дослідження правового статусу Консультативної ради на сучасному етапі розвитку України є актуальним як із теоретичної, так і з практичної точок зору.

Виклад основного матеріалу. Виходячи з того, що слово «статус» у перекладі з латини означає «положення, стан кого-небудь чи чого-небудь» [10, с. 634], ми повністю підтримуємо думку Г.В. Назаренка про те, що такі категорії, як «правовий статус» та «правове становище» є синонімами. Деякі вчені при цьому підкреслюють, що розмежування необхідно проводити не між правовим статусом і правовим становищем однієї і тієї самої особи, а між правовим статусом (становищем) різних осіб та організацій [14, с. 264].

Таким чином, правовий статус Консультативної ради залежить від того, яке місце вона посідає у структурі органів прокуратури.

Аналізуючи юридичну літературу, варто виділити певні елементи, що складають поняття «правовий статус», зокрема і Консультативної ради: 1) цільовий блок; 2) компетенція; 3) склад; 4) діяльність. Щодо цільового блоку, то до нього включаються наступні складові: мета, завдання, функції. Тому, доречно буде розглядати даний елемент разом із наступним – «компетенція» [9, с. 5].

Функції в науковій літературі визначаються як юридично необхідні види діяльності, як комплекс взаємопов'язаних організаційно-правових впливів органу, кожного структурного підрозділу, який є напрямком для досягнення мети, поставленої перед системою управління [9, с. 6].

Іноді пропонується і більш розгорнута характеристика функцій органу як складових частин змісту його діяльності, що відображені у встановлених для органу завданнях щодо забезпечення життєво-важливих потреб об'єкта управління,

здійснюються структурними підрозділами (посадовими особами) органу шляхом реалізації покладених на них повноважень [6, с. 121].

Консультативна рада є постійно діючим колегіальним консультативним органом при Генеральній прокуратурі України, а основною її функцією є підвищення ефективності діяльності прокуратури та унеможливлення використання її для політичних розправ. Основним і необхідним видом діяльності такої ради є тісна, плідна та конструктивна співпраця органу прокуратури та громадськості.

Діяльність Консультативної ради здійснюється з додержанням вимог Конституції України [1], Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року № 1789-XII [2], інших актів законодавства України, а також організаційно-розпорядчих документів Генерального прокурора України. Відповідно до редакції Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року норм які б передбачали діяльність консультативної ради, також не існує [4]. Водночас повноваження Консультативної ради прямо не передбачені жодним з зазначених вище законів, окрім затвердженого наказом Генерального прокурора України № 41 від 29 жовтня 2014 року «Положення про Консультативну раду при Генеральній прокуратурі України» [5].

На даний час, загальним завданням Консультативної ради є допомога Генеральній прокуратурі України тримати курс на максимальну прозорість діяльності її органів.

В Положенні про Консультативну раду при Генеральній прокуратурі України завдання Консультативної ради більш конкретизуються, зокрема це сприяння Генеральній прокуратурі у [5] :

- здійсненні визначених Конституцією та Законом України «Про прокуратуру» завдань органів прокуратури щодо утвердження верховенства права, захисту інтересів громадян і держави від неправомірних посягань, прозорості та відкритості діяльності прокуратури, підвищення авторитету прокуратури в суспільстві;

- реформуванні органів прокуратури відповідно до міжнародних та світових стандартів і принципів, кращих практик функціонування зарубіжних прокуратур;

- налагодженні ефективних взаємовідносин з інститутами громадянського суспільства;

- ухваленні рішень з питань діяльності органів прокуратури, що потребують урахування громадської думки, обговоренні, розробленні та впровадженні громадських ініціатив, що стосуються органів прокуратури;

- реалізації принципу гласності в діяльності органів прокуратури, зокрема при вирішенні питань щодо підбору кандидатур на прокурорські посади, забезпеченні прозорості та відкритості для суспільства інформації про роботу прокуратури (за винятком інформації з обмеженим доступом);

- сприянні у створенні умов, які унеможливають використання органів прокуратури для обмеження прав і свобод громадян, а також в інтересах окремих осіб, політичних партій, громадських організацій;

- попередженні корупції та зловживання владою в органах прокуратури та в інших державних органах.

Аналізуючи функції Консультативної ради, не можна оминати увагою і питання про їх компетенцію або повноваження. Переконливою є позиція науковців, щодо до якої компетенція будь-якого органу включає в себе дві складові: перше - «предмети відання» (суспільні відносини), друга - «права та обов'язки» або «владні повноваження» органу [7, с. 26].

Викладена позиція аргументується тим, що для забезпечення відповідного функціонування державного механізму кожна функціональна одиниця, зокрема і Консультативна рада, повинна діяти у конкретній галузі суспільних відносин. Сфера діяльності Консультативної ради повинне віднайти відображення в її компетенції, бути юридично виправданою. Таким чином компетенція формується із окреслення меж суспільних відносин, в яких буде діяти Консультативна рада.

Предметом відання Консультативної ради є узагальнення практики органів прокуратури, вияв підстав системних порушень в їх діяльності, подання Генеральному прокуророві України рекомендацій щодо внесення змін у відомчі нормативні акти, доведення до відома Генерального прокурора України точки зору інститутів громадянського суспільства на ті чи інші аспекти діяльності прокуратури України. У суспільстві ще не до кінця розуміють компетенцію Консультативної ради, тому часто до голови Консультативної ради, звертаються громадяни з проханням посприяти у прийнятті на прийом до Генерального прокурора або його заступників, висунути на розгляд Консультативної ради скаргу на дії чи бездіяльність органів прокуратури, усунути порушення законності при розслідуванні певного кримінального провадження. Проте всі ці питання не належать до компетенції Консультативної ради й відповідно не можуть розглядатись на її засіданнях.

Для прикладу діяльності даного органу в межах своїх повноважень можна навести ініційовану рішенням Консультативної ради перевірку органів Державної пенітенціарної служби. За результатами перевірки вжиті ефективні заходи прокурорського реагування, багато співробітників Державної пенітенціарної служби України та виправних установ притягнуті до дисциплінарної відповідальності, відкрито три десятки кримінальних проваджень. Варто зауважити, що раніше подібного не було в практиці Генеральної прокуратури [12].

У межах своїх повноважень Консультативна рада може впливати дорадчим голосом на рішення Генерального прокурора з певних питань. Зокрема, Генеральний прокурор України Віталій Ярема, представив Консультативній раді список осіб на звільнення в ході люстрації посади в прокуратурі. Також Генеральний прокурор України поінформував членів Консультативної ради про хід виконання положень закону України "Про очищення влади", зазначивши, що у зв'язку з цим звільнилося багато посад в органах прокуратури, на які плануються здійснюватися призначення. При цьому він висловив готовність у разі виникнення будь-яких зауважень з боку членів ради з приводу конкретних осіб врахувати їх [12].

Щодо наступного елементу правового статусу Консультативної ради - склад, то варто зазначити, що серед членів Консультативної ради переважно відомі громадські та політичні діячі, фахівці з юриспруденції, науковці, відомі журналісти, які завдяки особистому досвіду роботи у різних сферах надають і обґрунтовують свої пропозиції щодо способів ефективної взаємодії органів прокуратури та громадськості. Також у складі є представник АПУ (Асоціація правників України), включення якого допоможе в реалізації цілей, які стоять перед Асоціацією в частині реформування існуючої системи правосуддя, правоохоронних органів, профільного законодавства. Завдання такого представника в тому, щоб голос практикуючих юристів, адвокатів був почутий при проведенні відповідних реформ.

Строк повноважень членів Консультативної ради два роки. Загальна чисельність і персональний склад Консультативної ради затверджується Генеральним прокурором

України чи виконувачем його обов'язків. Протягом терміну повноважень пропозиції щодо зміни чисельності та персонального складу Консультативної ради можуть вноситися Головою Консультативної ради чи Генеральним прокурором України. Член Консультативної ради може бути виключений з її складу на підставі особистої заяви, що подається на ім'я Генерального прокурора України [13].

Консультативну раду очолює Голова, який обирається з її членів строком на термін, що встановлюється Консультативною радою, на її засіданні шляхом відкритого голосування більшістю від числа присутніх членів Консультативної ради. Члени Консультативної ради беруть участь у її роботі на громадських засадах. На членів Консультативної ради не поширюються права та обов'язки, передбачені Законом України «Про прокуратуру» для працівників прокуратури. Членство у Консультативній раді є індивідуальним. Проте громадська організація, що делегувала представника до Консультативної ради, має право на заміну свого представника у складі Консультативної ради. Генеральний прокурор України уповноважує одного зі своїх заступників для постійної взаємодії з Консультативною радою [5].

Щодо останнього елементу правового статусу Консультативної ради – діяльності, то варто зазначити, що консультативна рада здійснює свою діяльність у формі засідань, що проводяться, як правило, раз на місяць. За погодженням з Генеральним прокурором України на засідання Консультативної ради можуть запрошуватися керівники та працівники Генеральної прокуратури для розгляду питань за напрямками діяльності Консультативної ради. Засідання Консультативної ради є правомочним за наявності на її засіданні більшості від затвердженого складу [13].

За результатами засідання Консультативна рада голосуванням простою більшістю від числа присутніх ухвалює рішення в межах своєї компетенції. Рішення Консультативної ради, які можуть бути підставою для видання наказів, вказівок або розпоряджень Генерального прокурора України, за підписом Голови Консультативної ради в триденний строк надсилаються Генеральному прокурору України чи виконувачу його обов'язків. Про результати розгляду рішень Консультативної ради Генеральний прокурор України або виконувач його обов'язків, чи за їх дорученням один із заступників Генерального прокурора України в тижневий строк інформує Голову та заступників Голови Консультативної ради [5].

Аналізуючи рішення Консультативної ради, доречно зауважити, що всі вони є достатньо обґрунтованими та актуальними, що додатково підтверджує доцільність створення даного органу. Зокрема, рішенням Консультативної ради 5-2/14 від 07.11.2014 року розглянуто суспільну значущість прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» №1697 від 14 жовтня 2014 року [2]. У рішенні зазначено, що даний закон містить низку безумовно позитивних новел, серед яких слід відзначити обмеження можливостей для неправомірного впливу на прокурорів при ухваленні ними рішень, більш демократичний порядок призначення на посаду прокурорів за результатами кваліфікаційного іспиту та конкурсу, врахування думки Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії при звільненні прокурорів, проведення щорічних перевірок добросовісності прокурорів, відшкодування державою шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю прокурора незалежно від його вини, тощо. Разом з тим, не можна виправдати поспіху в прийнятті цього Закону, основні положення якого не пройшли належного громадського обговорення, а доопрацювання здійснювалося несистемно. Як наслідок, текст Закону містить велику кількість суперечностей

та недостатньо чітко визначених положень і механізмів. Найбільшою вадою зазначеного Закону є невідповідність окремих його положень вимогам чинної Конституції України. Передусім слід указати на розбіжності між нормою статті 2 Закону України «Про прокуратуру» (що визначає функції прокуратури) та приписами статті 121 Розділу VII Конституції України (що визначають конституційні засади діяльності органів прокуратури). Також запропоновано Генеральному прокурору України створити робочу групу щодо нормативного врегулювання, і включити до складу такої робочої групи членів Консультативної ради, або визначити інші форми співпраці Генеральної прокуратури та Консультативної ради з вирішення цього питання [13].

Рішенням №3-3/14 від 16 вересня 2014 року Консультативна рада розглянула питання, пов'язані з виконанням Генеральною прокуратурою України вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації», тому, що в діяльності Генеральної прокуратури України мають місце непоодинокі випадки безпідставної відмови в наданні публічної інформації з боку співробітників відділу з питань доступу до публічної інформації та систематичне порушення інших вимог зазначеного закону, спричинені недоліками в організації забезпечення доступу та оприлюднення публічної інформації в Генеральній прокуратурі України. Наведено ряд порушень зазначених положень працівниками Генеральної прокуратури України. В кінцевому результаті рекомендовано Генеральному прокуророві України призначити перевірку діяльності відділу з питань доступу до публічної інформації Генеральної прокуратури України, у ході якої здійснити аналіз усіх випадків відмови в наданні публічної інформації на запити громадян чи юридичних осіб упродовж 2014 року [13].

Отже, всі рішення Консультативної ради мають рекомендаційний характер.

До правового статусу Консультативної ради потрібно також зарахувати форми та принципи їх діяльності. І. В. Орищенко слушно зазначає, що стосовно будь-якої діяльності, зокрема і Консультативної ради, принципи — це найбільш загальні, вихідні положення, що розкривають сутність і направленість цієї діяльності, із яких, у свою чергу, випливає положення більш конкретного характеру [11, с. 691].

Консультативна рада проводить свою роботу на засадах верховенства права, невтручання у діяльність органів прокуратури щодо нагляду за додержанням законів або щодо встановлення обставин діянь, які містять ознаки правопорушень, вільного волевиявлення та рівноправності її членів, гласності та відкритості у роботі [5].

Викладене дає підстави дійти до таких висновків:

1. Недостатній рівень довіри громадян до органів державної влади означає нестачу якості державних послуг, які надають державні службовці. За таких умов зростає роль соціального діалогу - ключового чинника розбудови ефективних правових відносин у системі державного управління. Соціальний діалог акумулює потужний потенціал підвищення якості надання послуг державними службовцями та формування передумов для відновлення довіри до влади.

2. Консультативна рада є постійно діючим колегіальним консультативним органом при Генеральній прокуратурі України. Консультативна рада була створена з метою забезпечення максимальної прозорості діяльності органів прокуратури шляхом співпраці з представниками громадськості при Генеральній прокуратурі України.

3. Основним завданням Консультативної ради є сприяння Генеральній прокуратурі у здійсненні визначених Конституцією та Законом України «Про прокуратуру» завдань органів прокуратури щодо утвердження верховенства права, захисту інтересів гро-

мадян і держави від неправомірних посягань, прозорості та відкритості діяльності прокуратури, підвищення авторитету прокуратури в суспільстві.

4. За результатами засідання Консультативна рада голосуванням простою більшістю від числа присутніх ухвалює рішення в межах своєї компетенції. Рішення Консультативної ради, які можуть бути підставою для видання наказів, вказівок або розпоряджень Генерального прокурора України. Рішення мають рекомендаційний характер.

5. Консультативна рада — це унікальний досвід для органів прокуратури в напрямку реалізації одного із основних принципів нашої держави — демократичності. Зважаючи на позитивні результати діяльності даного органу, вважаємо за необхідне законодавчо конкретизувати завдання та функції Консультативної ради.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Про прокуратуру: Закон України від 5.11.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 53. — Ст. 793.
3. Про доступ до публічної інформації: Закон України 13.01.2011 р. // Офіційний вісник України. — 2011. — № 10. — Ст. 446.
4. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. // Офіційний вісник України. — 2014. — № 87. — Ст. 2471.
5. Положення про Консультативну раду при Генеральній прокуратурі України № 41 від 03.04.2014: затверджено наказом Генерального прокурора України від 29 жовтня 2014 року // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=186947
6. Агєєв О.В. Про функції прокуратури в адміністративному процесі / О.В. Агєєв // Вісник Національного університету внутрішніх справ. — 2005. — Вип. 30. — С. 121—125.
7. Бабенко К.А. Правове регулювання публічно-владних відносин: теорія і практика : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / К.А. Бабенко; Відкр. міжнар. ун-т розв. людини «Україна». — К., 2013. — 36 с.
8. Бурковський П. Довіра громадян до органів влади та базових соціальних інститутів / П. Бурковський, С. Черненко // Аналітичні записки щодо проблем і подій суспільного розвитку. — 2008. — Квітень. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/april08/6.htm>
9. Івчук М. Ю. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М. Ю. Івчук. — К., 2011. — 19 с.
10. Новый тлумачний словник української мови : У 3 т.: 200 000 сл. Т. 2. К-П / уклад.: В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. — 2-е вид., виправл. — К. : Аконті, 2006. — 926 с.
11. 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/2012-1/102ivdpu.pdf>
12. Перший український інформаційний 5 канал. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.5.ua/Nova-vlada/yarema-peredav-do-konsultatsiinoi-rady-spysky-kandydativ-na-vakantni-prokurorski-posady-62182.html>
13. Сайт Генеральної прокуратури України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.gp.gov.ua
14. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник / О. Ф. Скакун; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — 3-тє вид., доповн. і переробл. — К. : Прав. єдність, 2011. — 524 с.