



НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

РИБАЛКА Наталія Олегівна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії діяльності та управління в органах прокуратури Національної академії прокуратури України, молодший радник юстиції, докторант Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 342.9

В статті розглянуто призначення, функції та стан, нормативно-правового забезпечення управління органами прокуратури України, визначено спектр існуючих неотложних проблем в означеній сфері та запропоновано рішення.

Ключові слова: *нормативно-правове забезпечення, органи прокуратури, захист прав і свобод людини та громадянина.*

Жодне співтовариство не може існувати без певного порядку у відносинах його членів. Правила поведінки, що закріплюють такий порядок, у якійсь частині успадковані від далеких предків, поступово формуються в систему норм, які забезпечують виробництво і розподіл, сімейні й інші суспільні зв'язки.

З початком проведення правової реформи постали актуальні проблеми переосмислення ролі та місця прокуратури як складової державної влади. Однією з проблем, над якою працюють науковці, є проблема про необхідність існування та зміст загального нагляду прокуратури у сфері забезпечення прав і законних інтересів громадян. Окремі вчені – юристи й практики стоять на позиції збереження за прокуратурою функції загального нагляду [1, с.53].

Викладене вище беззаперечно підтверджує актуальність досліджуваного питання, його гостроту та вагу в питанні підвищення ефективності діяльності органів прокуратури з метою розвитку України як суверенної і

незалежної, демократичної, соціальної, правової держави.

В Україні проблематика нормативно-правового забезпечення управління органів прокуратури дістала всебічне осмислення в працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, Є.В. Додіна, Є.Б. Кубка, В.М. Марчука, В.Ф. Опришка, І.М. Пахомова, В.М. Селіванова, В.Ф. Сіренка, В.В. Цветкова, О.Ф. Фрицького, Ю.С. Шемшученка та ін. Соціально-управлінські аспекти аналізувалися такими вченими, як В.Г. Афанасьєв, Ю.М. Козлов, П.Н. Лебедев, А.М. Омаров, В.С. Основин, І.М. Слепенков, Є.С. Фролов та ін. Але проблеми нормативно-правового забезпечення управління органів прокуратури України, його теоретичні та практичні аспекти потребують подальшого дослідження та удосконалення крізь призму сьогоденних реформ, що і є метою статті.

Діяльність прокуратури України регламентується великою кількістю нормативно-правових актів, серед яких: Конституція України, Закони України «Про прокуратуру», «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кодекс адміністративного судочинства України, Кримінальний процесуальний кодекс України та накази Генерального прокурора України.

На сьогодні, згідно положень Конституції України на органи прокуратури покладаються:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 4) нагляд 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 [1].

Треба зазначити, що вагомий сегмент в управлінні органів прокуратури України складає наглядова діяльність за додержання законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, досудове слідство, а також здійснюють виконання судових рішень. 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 [2, с. 443].

Завдання раціоналізації системи управління визначаються за допомогою сукупності засобів, які вибираються з урахуванням специфіки об'єкта чи процесу, що організується. У цій сукупності особливе місце посідає, мабуть, нормування, оскільки практично всі аспекти організації мають потребу у визначеній нормативній базі. Причому поняття це охоплює не тільки норми витрат ресурсів, а і правила, розпорядження та інші нормативні акти, за допомогою яких формуються і закріплюються необхідні для нормального функціонування системи організаційні відносини [3, с. 113]. Для цього, наприклад, розробляються положення про

органи і підрозділи певного рівня, де фіксуються їхні цілі, завдання, функції, компетенція, організаційно-штатна структура, номенклатура посад, права і відповідальність окремих посадових осіб [4, с. 20].

Саме на врегулювання відносин, які виникають між органами прокуратури і іншими суб'єктами різних галузей держави спрямовані відповідні накази Генерального прокурора України з питань організації прокурорського нагляду, зокрема Накази «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» № 4/1гн від 19.09.2005 р. [5], «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 [6], «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 [7], «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство» № 4гн від 19.09.2005 р. Так, у пп. 1.2, 1.3 наказу Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство» безпосередньо йдеться про необхідність безумовного реагування на виявлені порушення закону та своєчасне поновлення порушених прав і законних інтересів учасників кримінального процесу і вжиття вичерпних заходів щодо забезпечення відшкодування завданих злочинами збитків [2].

Аналізуючи прокурорський нагляд за органами дізнання та досудового слідства, слід відмітити, що він у цій сфері окреслений недостатньо чітко. Так, у Законі «Про прокуратуру України» відсутні окремі розділи і статті, котрі чітко визначали б права і обов'язки прокурора з нагляду за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина. Зважаючи на викладене вище, поглиблений аналіз нормативно-пра-

вового забезпечення управління органів прокуратури має першорядне значення для виявлення позитивних і негативних рис його сучасного стану, перспектив розвитку загалом.

Процес управління в органах прокуратури (управлінський процес) – явище складне і багатогранне. Даний процес пов'язаний з реалізацією функцій управління шляхом застосування методів і форм соціального управління, тобто засобів практичної реалізації керуючого впливу, та виявляється у взаємодії суб'єкта й об'єкта управління[9, с. 106].

За юридичною силою основним нормативно-правовим актом, яким керується у своїй діяльності прокуратура України є Конституція України[1]. Її розділ 7 присвячений основним завданням, що покладаються на єдину систему, якою є прокуратура України, встановлює порядок призначення та звільнення з посади Генерального прокурора України, визначає строк його повноваження.

Організація і порядок діяльності органів прокуратури України визначаються Законом України «Про прокуратуру»[10] – основним галузевим нормативно-правовим актом. Аналізуючи структуру та положення вказаного вище Закону робимо висновок про те, що основним завданням, яке покладено на органи прокуратури України є здійснення прокурорського нагляду за додержанням законів в Україні. Прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими Радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами(ст. 1)[10].

Систему органів прокуратури визначає

ст. 13 названого Закону. До складу такої системи входять: Генеральна прокуратура України, прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міські, районні, міжрайонні, районні в містах. У разі необхідності Генеральний прокурор України може створювати спеціалізовані прокуратури на правах обласних, міських, районних та міжрайонних прокуратур.

Проте, слід відзначити той факт, що у жодному нормативно-правовому акті, який визначає правові основи діяльності прокуратури України не розкривається поняття «прокурорського нагляду».

Слід зауважити, що зміст терміну «нагляд» в окремих тлумачних словниках розкривається через термін «контроль». Маємо і зворотню ситуацію, за якої термін «контроль» визначається за допомогою терміну «нагляд». Те, що терміни «контроль» та «нагляд» є дуже близькими один до одного, підтверджує В.Т. Бусел [11, с. 931] У звичайному розумінні значення цих слів однакове: спостереження (тимчасове чи постійне) з метою нагляду, перевірки за ким-небудь (або чим-небудь), за дотриманням якихось правил [11, с. 992]. Їх поєднує і спільна мета – забезпечення законності та дисципліни. Головною відмінністю контролю від нагляду, на думку професора В.М. Гаращука, є те, що «контролюючий орган, на відміну від наглядового, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта (іноді аж до підміни собою його керівного органу), а також те, що контролюючі органи мають право притягувати винних до юридичної відповідальності» [12, с.45].

А тому, резюмуючи викладене вище констатуємо той факт, що Закон України «Про прокуратуру» лише б виграв, якби розкривав основні поняття, що використовуються у ньому, серед яких і «прокурорський нагляд» [10].

Разом з тим, Закон у ст. 4 чітко визначає завдання прокурорського нагляду за додержанням законів. Діяльність органів прокуратури спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань:

1) закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень;

2) гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина;

3) основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих Рад, органів самоорганізації населення.

У світлі адміністративної реформи, вже діючого Кримінального процесуального кодексу України від 13.04.2012, Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 05.07.2012 та ряду інших нормативно-правових актів нелогічним вбачається положення ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» [10], яка присвячена функціям прокуратури. Виходячи з її змісту, першочерговою функцією прокуратури України є підтримання державного обвинувачення в суді. Функції прокуратури у тому стані, в якому вони знайшли відображення у вказаній вище статті є вузько спрямованими. На нашу думку, реалії сьогодення вимагають концептуально новітнього підходу до визначення функцій прокуратури, серед яких:

– нагляд за дотриманням прав і свобод людини і громадянина;

– нагляд за дотриманням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими Радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами.

На нашу думку, функції прокуратури України у запропонованому вище форматі якнайбільше відповідають поки що декларативним положенням ст. 1 Конституції України: Україна є суверенна і незалежна,

демократична, соціальна, правова держава і повинні бути відображені у оновленому Законі України «Про прокуратуру».

Наказ Генерального прокурора України «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» закріплює, що діяльність органів прокуратури організовується за територіальним і функціональним (галузевим) принципами, розмежовує компетенцію прокуратур різних рівнів, закріплює вимоги до структури та штатної чисельності прокуратури, велику увагу приділяє плануванню роботи прокуратур, перевіркам їх діяльності, аналітичним дослідженням діяльності прокуратури, впровадженню у діяльність органів прокуратури найбільш досконалих та ефективних форм і методів роботи, розробці методичних рекомендацій, поширенню позитивного досвіду з різних напрямів прокурорсько-слідчої діяльності.

Діяльність прокуратури України будуватиметься на певних принципах. Стосовно прокуратури, принципи її організації та діяльності – це закріплені в Конституції та інших законах України основоположні вимоги, що виражають 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, а також містять ознаки та якості, які допомагають відокремити органи прокуратури від інших органів держави [13, с. 136].

Основні принципи організації та діяльності прокуратури закріплені у ст. 122 Конституції України [1] та ст. 6 Закону «Про прокуратуру» [10]. Це принципи законності, гласності, єдності прокурорської системи, її централізації з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим, незалежності, позапартійності, тощо.

Особливої уваги заслуговує такий принцип як гласність, що відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» полягає в гласній роботі прокуратури та інформуванні державних органів влади, громадськості про стан законності та заходи щодо її зміцнення. Зокрема згідно ст. 51-1 Закону [10] керівники відповідних органів

прокуратури України зобов'язані 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.

Відповідно до п.1 Наказу Генерального прокурора України від 14.07.2006 р. № 11гн [14], з метою забезпечення дотримання в діяльності органів прокуратури принципу гласності, інформування органів влади, громадськості про стан законності та заходи щодо її зміцнення, керуючись ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» заступники Генерального прокурора України, прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, військові прокурори регіонів та Військово-Морських Сил України, Дніпровський екологічний прокурор, міські, районні, міжрайонні та інші прирівняні до них прокурори мають 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. Особисто організувати роботу на зазначеному напрямі, надавати першочергове значення висвітленню результатів діяльності, які реально вплинули на зміцнення законності та правопорядку, на поновлення прав громадян та захист інтересів держави, розкривати причини і умови, які сприяли вчиненню злочинів та порушенням закону, пропонувати шляхи їх усунення та попередження. Своєчасно реагувати на критичні публікації і повідомлення про роботу органів прокуратури.

Однак, принцип гласності в діяльності органів прокуратури України реально запрацював лише із прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI [15] з питань доступу до публічної інформації, метою якого є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень, діяльність прокуратури України з інформування про стан законності та заходи щодо її зміцнення дістала належного законодавчого забезпечення.

Підбиваючи підсумки викладеного вище матеріалу, констатуємо факт першочергової необхідності приведення нормативно-правового забезпечення управління органів прокуратури у відповідність до вимог адміністративної реформи, а також новел у правовому полі України. А тому, у найближчій перспективі очікуємо на прийняття якісно нового, навіть революційного Закону України «Про прокуратуру», як би містив у собі реальні інструменти забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Література

1. Бабкова В., Шандула О. Щодо ефективності контрольної діяльності в органах прокуратури // *Право України*. – 2001. – № 4. – С. 52-54.
2. 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.nbu.gov.ua/ejournals/FP/2011-3/11kactsu.pdf>
3. Омаров А. М. Социальное управление: Некоторые вопросы теории и практики. – М.: Мысль, 1980. – 269 с.
4. Малков В. Д., Веселый В. З. Понятие социального управления органами внутренних дел. Лекция. – М.: Академия МВД СССР, 1987. – 22 с.
5. Наказ Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність»: від 19.09.2005 р., № 4/1гн.
6. 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.
7. 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.

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто призначення, функції тастан нормативно-правового забезпечення управління органів прокуратури України, визначений спектр існуючих нагальних проблем у зазначеній сфері та надані пропозиції щодо їх вирішення.

SUMMARY

The state issues and improving the legal security management organs. Found that primary importance should be given to the principle of transparency of Prosecution of Ukraine, as well as informing the authorities and the public about the state of law and measures for its strengthening.

8. Наказ Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство» : від 19.09.2005 р., № 4гн.

9. Козлов Ю.М. Фролов Е.С. Научная организация управления и право. – М.: Изд-во Московского университета, 1986. – 247 с.

10. Закон України «Про прокуратуру» : від 05.11.1991 р., № 1789-ХІІ // ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

11. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2004. – 1440 с.

12. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні / Гаращук В.М. – Х. : Фоліо, 2002. – 172 с.

13. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: Навчальний посібник / В.С. Ковальський (керівник авт. колективу), В.Т. Білоус, С.Е. Демський та ін.; Віда. ред. Я. Кондратьєв. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 320 с.

14. Наказ Генерального прокурора України «Про організацію роботи органів прокуратури України з реалізації принципу гласності» : від 14.07.2006 р., № 11гн.

15. Закон України «Про доступ до публічної інформації» : від 13.01.2011 р., № 2939-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – Ст. 446.