



НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО РОЗВИТКУ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

ЛИПІВСЬКИЙ Владислав Вячеславович, студент за ОКР «Магістр права» юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

УДК: 34:343

Автором рассмотрен актуальный вопрос, касающийся нормативно-правовых основ организационно-правового развития органов прокуратуры на современном этапе развития общества в условиях построения правового государства в Украине. Акцентируется внимание на развитии органов, на который возложено задание по осуществлению надзора за соблюдением и правильным применением законов в Украине.

Ключові слова: прокуратура, прокуроський нагляд, закон, державний інститут.

Сучасна система розбудови судових і правоохоронних органів в Україні позначена впливом іноземних держав, у складі яких тривалий час знаходилися українські землі. Це має безпосереднє відношення і до органів прокуратури України. Саме тому сучасний стан, правове становище та шляхи розвитку зумовлюються тією історичною практикою, котра зумовила функціональну структуру, систему повноважень та правові основи цього правоохоронного органу. У першу чергу, у цьому контексті необхідно розглянути сучасне правове становище органів прокуратури в Україні крізь призму нормативно-правових основ.

Нормативно-правові основи правового становища органів прокуратури України певним чином спираються на історичні традиції функціонування прокуратури у радянські часи. У процесі розбудови незалежності України ще до прийняття Конституції України [1] Верховна Рада України 5 листопада

1991 року прийняла Закон України «Про прокуратуру» [2]. Даним Законом визначені сучасні завдання, функції та повноваження органів прокуратури. Проте, базування нормативно-правових основ правового становища прокуратури України, згідно з цим Законом, значною мірою копіюється з системи функціонування органів прокуратури УРСР, що є предметом постійних дискусій у науці та серед практичних працівників цієї служби.

Органом, на який покладено завдання по здійсненню нагляду за додержанням та правильним застосуванням законів в Україні, є прокуратура сучасної України.

Прокуратура у своїй діяльності керується Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру». Водночас співробітники прокуратури, незалежні від політичного впливу, не можуть бути членами партій, політичних рухів.

У юридичній науці України нема єдності у питанні, до якого виду влади належить прокуратура: законодавчої, виконавчої чи судової. Чинне законодавство України також не дає чіткої відповіді на це питання. Досвід зарубіжних країн свідчить, що існують різні варіанти вирішення питання про місце прокуратури у системі державної влади. В одних країнах прокуратура перебуває у складі Міністерства юстиції, в інших – при судах, в третіх – виділена в окрему систему.

Аналіз функцій прокуратури, визначених Конституцією України і Законом України «Про прокуратуру», показує, що одні

функції прокуратури України прагнуть до виконавчої влади, інші – до судової. Виходячи з цього, а також враховуючи, що принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу, судову не позбавлений умовності, логічним буде висновок, що в сучасному вигляді прокуратуру України ні до однієї гілки влади не можна віднести, вони за своєю державно – правовою природою є самостійним державним інститутом у механізмі влади, покликаним здійснювати визначені законодавством функції.

Закон України “ Про прокуратуру” закріплює принципи організації та діяльності прокуратури: становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням прокурорів; 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; захищає 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 заходи 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.

Чинне законодавство України визначає гарантії незалежності прокуратури у здійсненні повноважень. Забороняється втручання органів державної влади й управлінь, посадових осіб, засобів масової інформації, об’єднань громадян та їх представників у діяльність прокуратури по нагляду за додержанням законів або по розслідуванню діянь, що містять ознаки злочину. Вплив у будь-якій формі на працівників прокуратури з метою перешкодити виконанню ним службових обов’язків або вимаганню прийняття неправомірного рішення тягне за собою відповідальність, передбачену законом. Звер-

нення представників влади, інших посадових осіб до прокурора з приводу конкретних справ і матеріалів, що перебувають у провадженні прокуратури, не можуть містити будь-яких вказівок або вимог щодо результатів їх вирішення. Ніхто не має права без дозволу прокурора або слідчого розголошувати дані перевірок і попереднього слідства до їх закінчення. Вимоги прокурора, які відповідають чинному законодавству, є обов’язковими для всіх органів, підприємств, установ, організацій, посадових осіб та громадян і виконуються невідкладно або у передбачені законом чи визначені прокурором строки, невиконання без поважних причин законних вимог прокурора тягне за собою передбачену законом відповідальність.

Повноваження прокурорів, організація, засади та порядок діяльності прокурора визначаються Конституцією України, Законом України “Про прокуратуру” [2] та іншими законодавчими актами. Органи прокуратури у встановленому порядку в межах своєї компетенції вирішують питання, що впливають із загальноновизнаних норм міжнародного права, а також в укладених Україною міжнародних договорів.

Конституційна, адміністративна, судова реформи, які відбуваються в Україні, проголошений курс на входження до європейського правового простору зумовили потребу в подальшому реформуванні прокуратури, що, в першу чергу, стосується її завдань та функцій. Ось чому щойно оприлюднена Концепція реформування прокуратури України, розробниками якої виступили Головне управління організаційного і правового забезпечення Генеральної прокуратури України та Академія прокуратури України, не може залишити байдужими практиків, науковців, усіх, кого цікавить стан законності і боротьби зі злочинністю у державі, а також подальша доля прокуратури в Україні. Враховуючи надзвичайну важливість і актуальність виваженого вирішення питання реформування прокуратури, вважаємо за доцільне висловити свою думку насамперед щодо концептуальних положень стосовно функцій прокуратури.

Стаття 121 Конституції України [1] та ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» [2]

до – недавня визначали п'ять функцій органів прокуратури: 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; 5) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Передостаннім пунктом фактично передбачено дві самостійні функції, а саме: а) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах; б) нагляд за додержанням законів при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Кожна з них має свій предмет нагляду та свої особливості [11, с.12].

Згідно з пунктом 9 розділу XV Перехідних положень Конституції України прокуратура продовжує виконувати функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства. Крім того, ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» покладає на прокурорів обов'язок координувати діяльність по боротьбі зі злочинністю інших правоохоронних органів, а ст. 12 – здійснювати нагляд за додержанням вимог законодавства щодо порядку розгляду скарг усіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, що, по суті, можна розглядати як додаткові функції прокуратури. І, нарешті, ст. 5 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» [3] покладає на органи прокуратури обов'язок вести боротьбу з корупцією. Таким чином, діюча модель прокуратури України передбачає виконання нею десяти функцій, половина з яких є наглядовими. При виконанні наглядових функцій чинне законодавство наділяє прокурора правом порушувати будь-яку кри-

мінальну справу, звертатися до суду з позовами або заявами про захист прав і свобод інших осіб та інтересів держави, про визнання незаконними правових актів, дій чи рішень органів і посадових осіб.

Таким чином, як стверджують автори, «прокуратура позбавляється повноважень загального нагляду як права перевіряти законність невизначеного кола суб'єктів без чіткої регламентації предмета цієї діяльності» [6, с.3]. Але при цьому вони не конкретизують предмет нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, що знов погрожує перерости в необмежене поле діяльності прокурора. Федеральним законом «Про прокуратуру Російської Федерації» від 17.01.1992 № 2202-1 [14]; [15] на прокурора покладено нагляд за додержанням конституційних прав і свобод, причому чітко визначеними суб'єктами – федеральними міністерствами, державними комітетами, іншими федеральними органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, органами військового управління та контролю, їх посадовими особами, а також органами управління та керівниками комерційних і некомерційних організацій. Виходячи з повноважень російських прокурорів, їх діяльність у правозахисній сфері полягає у розгляді звернень громадян з питань порушення їх конституційних прав; проведення перевірок прокурором, у тому числі безпосередньо в організаціях; подання прокурором позову до суду в інтересах потерпілих, які позбавлені або мають обмежені можливості самостійно здійснити своє право на звернення до суду; порушення кримінального переслідування проти посадових осіб, які порушили конституційні права інших, або порушення адміністративного чи дисциплінарного провадження. Предмет цього нагляду обмежений не тільки конституційними правами і свободами та колом суб'єктів, які підлягають перевірці, а й вказівкою на те, що до нього входять тільки ті з них, які не належать до предмета інших галузей прокурорського нагляду. Подібний підхід має глибокий практичний сенс, а отже, право на існування саме в таких рамках і може бути запозичений українським законодавцем, як це вже було у 1922 р. при прийнятті

Положення «Про прокурорський нагляд в УРСР» [4, с.4], а відповідна функція прокуратури визначена як нагляд за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина органами державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовими особами, суб'єктами підприємницької діяльності та їх керівниками. Останні не повинні випадати з поля зору прокурора, оскільки з боку цих суб'єктів допускається найбільше порушень конституційних прав громадян. Вважаємо за доцільне залишити за прокурором у цій сфері весь спектр наглядових повноважень, включаючи право прокурора входити до службових приміщень і здійснювати безпосередні перевірки, а не лише доручати їх проведення іншим органам, як це пропонується у зазначеній Концепції, за винятком суб'єктів господарської діяльності з метою виключити можливе порушення їх нормальної роботи, розголошення комерційної таємниці. Тим більше, що це особливо важливо для створення сприятливого інвестиційного клімату з погляду майбутнього вступу України до Європейського Союзу та створення єдиного економічного простору з країнами СНД. Прокурор не має права безпосередньо проводити перевірки на цих об'єктах, але повинен мати право доручити їх проведення відповідним органам контролю. З огляду на поширення корупційних діянь серед державних чиновників, сприяння з їх боку тіньовій економічній діяльності існує реальна потреба залишити за прокуратурою функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, військового управління та державного контролю. Автори концепції не згадують органи військового управління та державного контролю, що неминуче призведе до послаблення режиму законності та стану правопорядку. Що стосується таких напрямів діяльності прокуратури, як нагляд за застосуванням адміністративного законодавства, додержанням прав неповнолітніх, екологічного законодавства, за законністю діяльності і рішень державної виконавчої служби, – їх можна повноцінно здійснювати у рамках двох згаданих вище функцій. Це означає, що система природоохоронних і транспорт-

них прокуратур підлягає ліквідації, їх функції безболісно і без зайвих витрат можуть здійснювати територіальні прокуратури у межах нагляду за додержанням законів органами виконавчої влади, управління та контролю.

Викликає категоричне заперечення позиція авторів Концепції щодо ліквідації досудового слідства як функції прокуратури. Враховуючи історичний досвід органів прокуратури, більш доцільно не створювати новий орган слідства зі спеціальним статусом, а залишити за органами прокуратури функцію розслідування кримінальних справ про військові злочини, про злочини, що вчинюють працівники правоохоронних органів, у тому числі прокуратури, службові особи, які займають особливо відповідальне становище, а також народні депутати України. Некоректним є посилання авторів Концепції на стандарти Ради Європи, яких стосовно організації та функціонування органів прокуратури взагалі не існує. Вимоги Ради Європи спрямовані лише на забезпечення високих стандартів захисту прав і свобод людини і громадянина. А які органи виконуватимуть дане завдання – це зовсім інше питання. Таким чином, важливість постановки і вирішення зазначеної проблеми в умовах формування національної ідеї в Україні є незаперечною [9, с.48].

Вважаємо, що було б помилкою силою впроваджувати тезу про «єдині європейські стандарти прокуратури» як жорсткі правила, що визначають устрій і конкретні повноваження прокуратури в країні [11].

Прокуратура в Україні історично складалася як єдина централізована система, організаційно не пов'язана з жодною гілкою влади, що забезпечує незалежність її діяльності, вберігає від впливу політичних та інших корпоративних сил у суспільстві.

Основними рисами єдності прокуратури є: наявність єдиної прокурорської системи при відсутності інших органів прокуратури, які б до неї не належали; здійснення своїх функцій всіма прокурорами як представниками цієї єдиної системи, наявність єдиних завдань, наглядових та інших повноважень, можливість взаємозамінюваності одних посадових осіб іншими, делегування повнова-

жень, єдина система управлінських зв'язків, контролю і звітності, перелік класних чинів та уніфікація форменного одягу, використання державної мови при виконанні службових обов'язків. Отже, виражаючи публічні інтереси, всі прокурори подібно до суддів мають приймати рішення іменем України. У цьому розумінні необхідно надати офіційного статусу емблемі прокуратури як символу її єдності. Слід наблизити обсяг компетенцій прокурорів управлінь і відділів, а також помічників прокурорів до компетенції керівників прокуратур і надалі йменувати помічників прокурорами відповідних прокуратур.

Централізація прокурорської системи проявляється насамперед у реалізації управлінських повноважень Генеральним прокурором України. Його повноваження, передбачені ст. 15 Закону «Про прокуратуру», слід поділити на номінаційні, установчі й нормотворчі. Проте, цей перелік зазначених повноважень Генпрокурора є неповним, у зв'язку з чим згадану норму доцільно доповнити вказівкою на те, що «він має також інші повноваження, передбачені цим та іншими законами». З огляду на досвід інших держав необхідно дещо змінити порядок призначення і звільнення заступників Генерального прокурора (за згодою Президента України). Є нарізлюю потреба впорядкувати й уніфікувати практику видання Генеральним прокурором України правових актів та інших організаційно-розпорядчих документів. Проявом централізації органів прокуратури є забезпечення службової дисципліни, яка є різновидом державної. Обов'язковість вимог і вказівок підпорядкованим прокурорам не повинна вступати в суперечність з їх процесуальною самостійністю при прийнятті наглядових та інших рішень [7].

За роки незалежності прокуратура переконливо довела свою спроможність – ефективно здійснювати співробітництво в інтересах законності у різних поділах гілок влади. А вони, у свою чергу, можуть використовувати і використовують потенціал прокурорського нагляду для досягнення завдань побудови демократичного суспільства, захисту прав і свобод громадян.

Таку точку зору поділяє більшість вітчизняних практиків та вчених, а саме: М.Мичко [10], В.Кривобок [8], Ю.Грошевий [5], Л.Давиденко [5], В. Зеленецький [5], В. Тацій [12], М. Якимчук [13] та ін. Але на сьогодні практично відсутні дослідження прокуратури з позиції визначення її місця у механізмі сучасної держави в цілому, з урахуванням особливостей правових систем різних країн та інших факторів, що впливають на вибір певної функціональної моделі прокуратури. Життя доводить, що повна відмова від таких функцій прокуратури, як нагляд за додержанням та застосуванням законів і досудове слідство, є передчасною, оскільки шкодить рівною мірою інтересам громадян, суспільства і держави. Вирішуючи питання про перспективи діяльності органів прокуратури, необхідно, на нашу думку, мати на увазі, що основна її функція, яка була і поки що є, – виявляти порушення закону та вживати заходів щодо їх усунення, яка не має антидемократичної мети, а реально відповідає високим вимогам правової держави [7]. Ряд реформаторів виступив з категоричним твердженням, що при розбудові незалежної України немає місця універсальному прокурорському нагляду серед гілок влади, що загальний (адміністративний) нагляд прокуратури є інструментом позаконотворчого примусу. Хочемо не погодитися з цим і розчарувати таких радикальних опонентів прокуратури. Відомо, що прокуратура створювалась і завжди була переважно органом адміністративного нагляду. Із самого початку і до судових реформ 1864 р., проведених Олександром II, її судова, обвинувальна або позовна діяльність була лише одним із доповнень до функції нагляду.

Прокурор, як ніхто інший, за характером своєї діяльності має справу із наглядом за застосуванням законів у різноманітних сферах життя суспільства, що дає йому чудову нагоду виявляти слабкі місця в чинному законодавстві і вносити пропозиції щодо його вдосконалення. Тому конче потрібно в контексті конституційної реформи повернути Генеральному прокуророві право законодавчої ініціативи.

Отже, підводячи підсумок, слід зазначити, що враховуючи значення завдань, що

АНОТАЦІЯ

Автором розглянуто актуальне питання, що стосується нормативно-правових основ організаційно-правового розвитку органів прокуратури на сучасному етапі розвитку суспільства в умовах розбудови правової держави в Україні. Закцентовано увагу на розвиток органу, на який покладено завдання по здійсненню нагляду за дотриманням і правильним застосуванням законів в Україні.

SUMMARY

An author is consider a topicaly question which touches normatively – laws bases of it is organized - laws development of organs of office of public prosecutor on the modern stage of development society in the conditions alteration of the legal state in Ukraine. An accent is done attention on an organogeny, on which a task is fixed on realization of supervision after an observance and correct application of laws in Ukraine.

стоять перед прокуратурою України, її роль в утвердженні законності та забезпеченні прав особи, інтересів суспільства і держави, досвіду її роботи, слід враховувати нагальну необхідність у наступних змінах і доповненнях до Конституції України.

Література

1. Конституція України. Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. // Верховна Рада України; Конституція, (відомості Верховної Ради України (ВВР)), 1996, № 30, ст. 141); {Текст Конституції України відповідає тексту, що існував до внесення змін Законом «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-iv від 08.12.2004}; – Тлумачення від 25.01.2012, підстава v003p710-12. – Режим доступу: – <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Про прокуратуру. /Верховна Рада України; Закон від 05.11.1991 № 1789-ХІІ./ (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1991, N 53, ст.793) . //Документ 1789-12, чинний, поточна редакція — Редакція від 01.12.2012, підстава 5288-17 /– Режим доступу: – <http://zakon2.rada.gov.ua>.
3. Про засади запобігання і протидії корупції./Верховна Рада України; Закон, Форма типового документа, Декларація від 07.04.2011 № 3206-VI. /(Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 40, ст.404).//Документ 3206-17, чинний, поточна редакція — Редакція від 12.08.2012, підстава 5083-17. –Режим доступу: – <http://zakon2.rada.gov.ua>.
4. Бранденбургский Я. Революционная законность, прокуратура и адвокатура // Советское право. – 1922. – №2. – С.3-16.
5. Грошевий Ю., Давиденко Л., Зеленецький В. Новий Закон України «Про прокуратуру»: яким йому бути? / Питання конституційно-правового статусу прокура-

тури України та удосконалення її діяльності: Збірник наукових праць / ШК Ген. прокуратури України. – Х., 1999. – С. 4-13.

6. Концепція реформування прокуратури України // Вісник прокуратури. – 2003. –№ 7. – С. 3-7.

7. Косюта М. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. – Одеса: Юрид. літ., 2002.– 375с

8. Кривобок В. Актуальні питання визначення статусу прокуратури в умовах перехідного періоду // Право України. – 2000. – № 10. – С. 85-87.

9. Медведчук В. Формування української національної ідеї та її значення для розвитку демократичної держави і права // Голос України. – 1996. – № 11. – С. 47-53.

10. Мичко М. Щодо взаємодії прокуратури з судовою владою // Право України. –1999. – № 12.

11. Сухонос В., Звірко О., Щодо Концепції реформування прокуратури України // Право України. – № 1. – 2004.

12. Тацій В.Я. Роль і місце прокуратури в системі правоохоронних органів України / Ма-теріали наукової конференції. – К., 1996. – С. 15-19.

13. Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика. – К., 2001. – С. 43-45.

14. Федеральный Закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992. №2202-1. –Режим доступу: – <http://www.consultant.ru>. © КонсультантПлюс, 1992-2013.

15. Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный) (Кузьмин В.А., Китрова Е.В.). –Режим доступу: –<http://www.consultant.ru>. © КонсультантПлюс, 1992-2013.