

АДМІНІСТРАТИВНЕ І ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9

Басараб Р.І.,

головний науковий співробітник
відділу досліджень проблем діяльності прокуратури
щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді

Науково-дослідного інституту
Національної академії прокуратури України,
старший радник юстиції

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА УКРАЇНИ

Стаття присвячена розгляду питання та аналізу шляхів вдосконалення функціонування Генерального прокурора України, запропоновані зміни до чинного законодавства, які стосуються оптимізації діяльності Генерального прокурора України.

Ключові слова: прокуратура України, Генеральний прокурор України, напрями удосконалення, діяльність.

Статья посвящена рассмотрению вопроса и анализа путей совершенствования функционирования Генерального прокурора Украины, предложенные изменения в действующее законодательство, которые касаются оптимизации деятельности Генерального прокурора Украины.

Ключевые слова: прокуратура Украины, Генеральный прокурор Украины, направления совершенствования, деятельность.

The article is devoted to the analysis of issues and ways to improve the functioning of the Prosecutor General of Ukraine, the proposed changes to the current legislation concerning optimization of the Prosecutor General of Ukraine.

Key words: Ukraine's Prosecutor General Prosecutor of Ukraine, directions of improvement activities.

Актуальність проблематики. Інститут Генерального прокурора України в системі органів прокуратури є визначальним, оскільки від рівня його організації залежить рівень організації всієї прокуратури. Сьогодні існує ряд проблем щодо організаційно-правових зasad діяльності Генерального прокурора України. Окрім того, комплексне окреслення напрямів оптимізації даного інституту є невід'ємним етапом реформи всієї прокуратури. З огляду на це, окреслена нами тема набуває особливої актуальності в умовах сьогодення. Відтак, в результаті проведеного нами дисертаційного

дослідження, в рамках даного підрозділу акцентуємо увагу на найбільш проблемних засадах діяльності Генерального прокурора України, які потребують оптимізації.

Ступінь наукової роботи. Питанням напрямів оптимізації організаційно-правових зasad діяльності Генерального прокурора України займались такі вчені: як В. Г. Бессарабов, Є.М. Блажівський, В.М. Гусаров, Л.М. Давиденко, Д.Г. Заброда, Р.Н. Зинуров, І.В. Європіна, В.Є Загородній, І.М. Козьяков, М.В Косюта, В.М. Куц, О.М. Литвак, В.Я. Малиновський, О.І. Медвед'ко, О.Р. Михайлена, М.І. Мичко, І.В. Озерський, Н.О. Рибалка, Г.П. Середа, В.В. Сухонос, В.В. Цветков, М.К. Якимчук та інші.

Метою статті є загальнотеоретичний аналіз шляхів вдосконалення діяльності Генерального прокурора України.

Виклад матеріалу. Найпершим напрямом оптимізації організаційно-правових зasad діяльності Генерального прокурора України є встановлення контролю Президентом України та Верховною Радою України за діяльністю Генерального прокурора України.

В результаті нашого дослідження ми дійшли висновку, що ідея спільного контролю за діяльністю Генерального прокурора України з боку парламенту та глави держави має позитивні аспекти, однак слід розуміти, що основний контроль за діяльністю прокуратури має здійснювати той орган, який призначає Генерального прокурора. Де-юре, сьогодні Генеральний прокурор України призначається та звільняється Президентом України за попередньою згодою Верховної Ради України. Відтак, і підконтрольним та пізвітним Генеральний прокурор України повинен бути перед Верховною Радою України та Президентом України.

З огляду на викладене, а також з огляду на те, що ст.2 Закону України «Про прокуратуру» не відповідає ст. 122 Конституції України, ми погоджуємося із законопроектом [1], що ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» викласти у наступній редакції: «Стаття 2. Генеральний прокурор України».

Наступним напрямом оптимізації організаційно-правових зasad діяльності Генерального прокурора України є визначення вимог до кандидатури на пост Генерального прокурора України, а також визначення змісту присяги, у зв'язку із вступом до виконання обов'язків Генерального прокурора України.

Сьогодні дивною є ситуація, коли до кандидатури на пост керівника централізованої системи органів прокуратури – Генерального прокурора України відсутні будь-які вимоги. Це питання було всебічно розглянуто в підрозділі 2.2 нашого дисертаційного дослідження. Відтак ми вважаємо, що до посадової особи такого рівня повинні бути встановлені мінімальні вимоги: 1) громадянство; 2) освітній ценз; 3) віковий ценз; 4) стаж роботи в органах прокуратури.

На нашу думку, основою тексту присяги для Генерального прокурора України може слугувати текст присяги для народних депутатів, визначений ст.79 Конституції України: «Присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми діями забезпечувати законність і правопорядок, боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу. Присягаю додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників. Присягаю, що буду добросовісно очолювати прокуратуру України, а також забезпечувати реалізацію нею її обов'язків.» [2]. Данна присяга повністю охоплює ті цінності та ідеали, якими повинен керуватись Генеральний прокурор України у своїй повсякденній практиці.

Наступним напрямом оптимізації організаційно-правових зasad діяльності Генерального прокурора України є нормативне визначення алгоритму координації централізованої системи органів прокуратури України, а також алгоритму взаємодії прокуратури із іншими правоохоронними органами та органами державної влади.

Варто наголосити, що в ч.1 ст.10 Закону України «Про прокуратуру» визначено, що Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори з метою підвищення ефективності протидії злочинності та корупції координують діяльність правоохоронних органів з питань протидії злочинності та корупції. При цьому, координаційні повноваження прокуратури реалізуються шляхом проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, проведення узгоджених заходів, аналітичної діяльності тощо [3].

Очевидним є те, що Генеральний прокурор України, керуючись ч.1 ст. 10 Закону України «Про прокуратуру», уповноважений координувати діяльність правоохоронних органів з питань протидії злочинності та корупції лише в тих випадках, коли конкретним кримінальним провадженням займається хоча б один із прокурорів централізованої системи органів прокуратури. Іншими словами, Генеральний прокурор має право координувати тільки тоді, коли це питання віднесено до відання прокуратури в цілому.

Іншим питанням є те, як Генеральний прокурор України координує правоохоронні органи, тобто кому даються вказівки, у якій формі і т.п. Буквальний аналіз ч.1 ст.10 Закону України «Про прокуратуру» дає можливість нам стверджувати, що це відбувається шляхом проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп; проведення узгоджених заходів, аналітичної діяльності тощо [3]. На цьому нормативне регулювання координаційної діяльності Генерального прокурора України закінчується.

Також не слід ототожнювати координацію Генеральним прокурором України правоохоронними органами із керівництвом та організацією Генеральним прокурором України централізованої системи органів прокуратури України. Відповідно до ч.2 ст.15 Закону України «Про

прокуратуру» письмові вказівки Генерального прокурора України з питань розслідування є обов'язковими до виконання всіма органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування [3]. Така практика діяльності Генерального прокурора України відрізняється від координації, оскільки на відміну від останньої, має обов'язковий та безумовний характер.

Наступним напрямом оптимізації організаційно-правових зasad діяльності Генерального прокурора України є встановлення системи підвищення професіоналізму всіх прокурорів централізованої системи органів прокуратури України.

Ми вважаємо, що моральним та діловим якостям прокурорів повинна приділятись посилена увага, оскільки саме це сприятиме підтриманню авторитету професії на високому рівні, результативності й ефективності діяльності. Основами в цій сфері є положення ст. 46 Закону України «Про прокуратуру» [3], ч. 4 п. 1, ч. 1 п. 2 наказу Генерального прокурора України від 15 грудня 2011 року №2 гн «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» [4]. Однак, на нашу думку, цього не достатньо. Генеральний прокурор України повинен особисто контролювати постійне підвищення професіоналізму усіх підпорядкованих йому прокурорів. Зрозуміло, що фізично Генеральний прокурор України не встигатиме контролювати кожного прокурора. Однак, вибіркові перевірки і серйозні санкції можуть стати хорошим стимулом для прокурорів централізованої системи органів прокуратури.

Ми підтримуємо пропозиції вчених та практиків стосовно того, що професійна підготовка кадрів для органів прокуратури в спеціалізованому навчальному закладі найбільш відповідає вимогам сучасності та світовому досвіду. За час свого існування Національна академія прокуратури України це підтвердила, і в майбутньому комплектування органів прокуратури має відбуватися винятково за рахунок тих осіб, які пройшли спеціальне навчання в Академії [5, с.15, 19].

Слід мати на увазі, що для успішної діяльності прокурор повинен володіти не лише ґрунтовними теоретичними знаннями, а й багатим практичним досвідом, професійними навичками, вмінням, майстерністю тощо. Власний практичний досвід є важливим елементом професіоналізму. Він починає формуватися ще під час проходження студентами (магістрантами) практики (стажування) і надувається у процесі самостійної роботи на тій або іншій посаді. Особливого значення для формування особистого практичного досвіду мають перші роки роботи. У цей період відбувається адаптація суб'єкта та залучається фундамент практичної професійної майстерності. Тому інститут стажування, із закріпленням найбільш досвідчених практичних працівників за молодими спеціалістами, є доцільним, а здатність самого керівника передати професійні навички - вкрай необхідною [6, с.19].

Наступним напрямом оптимізації організаційно-правових зasad діяльності Генерального прокурора України є підвищення рівня морально-етичних цінностей централізованої системи органів прокуратури України.

Насамперед варто відзначити, що вимоги, які ставляться до професійної етики і правил поведінки прокурорів, визначено у низці міжнародно-правових актів, зокрема в Стандартах професійної поведінки і відповідальності прокурорів, затверджених Міжнародною асоціацією прокурорів 23 квітня 1999 року, в Керівних принципах у сфері етики, а також у Кодексі поведінки прокурорських працівників, затвердженному 31 травня 2005 року на Шостій конференції Генеральних прокурорів країн - членів Ради Європи [7, с.5].

З метою підвищення авторитету органів прокуратури на Всеукраїнській конференції працівників органів прокуратури, що відбулася 28 листопада 2012 року, було схвалено і прийнято Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури, який введено в дію з 1 грудня 2012 року [8].

Як представники держави прокурорські працівники повинні постійно сприяти утвердженню в суспільстві ідей законності та справедливості, збереженню і розвитку історичних та культурних традицій нашого народу, роблячи при цьому, акцент на соціальній значимості прокурорської діяльності, мірі відповідальності перед суспільством і державою, про що наголошував на підсумковій колегії попередній Генеральний прокурор України В. Пшонка [9].

З 1 грудня 2012 року в Україні діє Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури, який увібрал в себе кращі розробки міжнародної спільноти. Керівники органів та установ централізованої системи прокуратури мають виходити з того, що порушення прокурорським працівником цього Кодексу повинні враховуватися при вирішенні питання про притягнення його до дисциплінарної відповідальності, а якщо таке порушення полягає у вчиненні проступку, що порочить честь прокурорського працівника, то це має наслідком накладення дисциплінарного стягнення.

Ми підтримуємо пропозиції вчених стосовно того, що доцільним є введення вивчення морально-етичних норм поведінки до навчальних планів Інституту підвищення кваліфікації кадрів Національної академії прокуратури України для підвищення професійного рівня прокурорських працівників, і особливо керівників органів прокуратури, структурних підрозділів та їх заступників. Також окреслені теми, на нашу думку, слід висвітлювати і в межах навчальних курсів щодо протидії корупції [7, с.7].

На жаль, сьогодні як в доктрині, так і в законотворчій діяльності Верховної Ради України і практичній діяльності Генерального прокурора України цьому питанню приділяється дуже мало уваги. Вважаємо за необхідне також зазначити, що прокуратура є одним із тих державних

органів, які, поряд із судами, породжують в населення довіру до держави, до правосуддя, справедливості і рівності. Відтак, рівень свідомості кожного із прокурорів визначатиме, зокрема, рівень правосвідомості населення, а також визначатиме ефективність та прозорість діяльності всієї централізованої системи органів прокуратури.

Висновки. В результаті проведення в рамках даного дисертаційного дослідження критичного аналізу діяльності керівника централізованої системи органів прокуратури, ми виокремлюємо наступні основні напрями оптимізації організаційно-правових зasad діяльності Генерального прокурора України: 1) встановлення контролю Президентом України та Верховною Радою України за діяльністю Генерального прокурора України; 2) визначення вимог до кандидатури на пост Генерального прокурор України, а також визначення змісту присяги, у зв'язку із вступом до виконання обов'язків Генерального прокурора України; 3) нормативне визначення алгоритму координації централізованої системи органів прокуратури України, а також алгоритму взаємодії прокуратури із іншими правоохоронними органами та органами державної влади; 4) встановлення системи підвищення професіоналізму всіх прокурорів централізованої системи органів прокуратури України; 5) підвищення рівня морально-етичних цінностей централізованої системи органів прокуратури України.

Наведені нами напрями оптимізації організаційно-правових зasad визначають ефективність керівництва централізованою системою органів прокуратури, а також визначають ефективність функціонування прокуратури в цілому. Варто наголосити, що умовами успішної реформи прокуратури, в частині організаційно-правових зasad діяльності Генерального прокурора України, є, по-перше, комплексний характер, і, по-друге, послідовність. Звертаємо увагу, що реформа інституту Генерального прокурора України не може мати спонтанного або ж різкого характеру. При здійсненні такого рівня оптимізації прокуратури повинен бути перехідний період. Окрім того, виходити потрібно із тих реалій та проблем, зокрема фінансових, які існуватимуть на часі. Варто пам'ятати, що від рівня організації прокуратури напряму залежить рівень її життєздатності як органу, на який ст.122 Конституції України покладені обов'язки, від реалізації яких за лежатиме правосуддя, демократія, рівень дотримання прав і свобод людини і громадянина і т.п. Питання оптимізації організаційно-правових зasad діяльності Генерального прокурора України потребує виваженого і, що головне, системного підходу. Ми переконані в тому, що фрагментарні зміни законодавства не можуть мати дієвого характеру у далекоглядній перспективі. Таким чином, при здійсненні оптимізації інституту Генерального прокурора України потрібно також розглядати всі дотичні питання до даного інституту.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до Закону України "Про прокуратуру" (Друге читання) [Електронний ресурс]: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/pt/reports.ptable?>
2. Конституція України: Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996 – 1996 р. - № 30. - ст. 141.
3. Про прокуратуру: Закон від 05.11.1991 № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України від 31.12.1991 – 1991 р. - № 53. – ст.793/
4. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України від 15.12.11: Галузеві накази Генерального прокурора України [Електронний ресурс]: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102
5. Блаживский Е. Прокуроров должны готовить прокуроры / Е. Блажевский// Юридическая практика. – 2010. – №48. – С.14-22.
6. Подкопаєв Професіоналізм прокурорської діяльності / С. Подкопаєв // Вісник національної академії прокуратури України №1. – 2013. – С.17-20.
7. Литвак О. Реформування морально-етичних вимог до прокурора / О.Литвак, П. Шумський // Вісник національної академії прокуратури №4. – 2012 . – С.5-9.
8. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури [Електронний ресурс]: http://www.gp.gov.ua/kodet.html?_m=publications
9. Матеріали підсумкової колегії Генеральної прокуратури України про роботу органів прокуратури за 2012 рік.

УДК 342.9

Гриценко В. Г.,
професор кафедри правознавства
Кіровоградського державного педагогічного
університету ім. В. Винниченка
кандидат юридичних наук, доцент

**ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ
В УКРАЇНІ**

В статті здійснено дослідження шляхів оптимізації системи правоохоронних органів України, надано авторське визначення правової категорії «шлях оптимізації», наведено наукові підходи щодо віднесення інших державних органів до системи правоохоронних органів .

Ключові слова: державний орган, правоохоронні органи України, оптимізація.