

УДК 342.5

ДО ПИТАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Попович Є. М.

Прокуратура м. Харкова, Харків, Україна

В роботі розглядаються проблемні питання діяльності органів прокуратури України. На підставі проведеного аналізу чинного законодавства та наукових розвідок висуваються і обґрунтовуються пропозиції з правозастосування і правотворчості.

Ключові слова: прокуратура України, функції прокуратури, організація діяльності прокуратури.

Проголошення в Україні правової соціальної держави обумовлює необхідність вдосконалення правового забезпечення діяльності органів прокуратури з тим, щоб вони сприяли всемірному утвердженню верховенства закону, зміцненню правопорядку, неухильному додержанню прав та свобод громадян. Досягнення цієї мети можливе лише за умови врахування усього комплексу чинників, які обумовлюють функціонування національної правової системи. Потреби демократичного суспільства, яке будується сьогодні в Україні, обумовлюють поступову еволюційну зміну всього державного механізму, у тому числі й органів прокуратури, однак непродумані поспішні кроки, пов'язані із звуженням їх функцій, перш за все можуть негативно відбитися на стані законності та правопорядку у країні. З огляду на це вважаємо, що головним орієнтиром у реформуванні органів прокуратури мають бути не кількісні, а якісні зміни, сутність яких полягатиме у підвищенні прозорості та демократизації діяльності прокуратури. Пошук можливих напрямків таких змін є метою даної статті.

Як і все законодавство України в цілому, законодавство про прокурорський нагляд потребує подальшого розвитку в напрямку: 1) підвищення статусу прокуратури як централізованого багатофункціонального наглядового органу; 2) внесення зміни до Конституції України (ст. 93 ч. 1) і передбачення в ній права законодавчої ініціативи для Генерального прокурора України; 3) більш чіткого і змістовного відображення функцій і повноважень прокуратури як у Конституції України, так і в Законі «Про прокуратуру» [1], в кримінально-процесуальному законодавстві України; 4) проведення ревізії всього нормативного матеріалу, яким регламентуються організація і діяльність прокуратури, на предмет його відповідності Конституції України; 5) складення переліку скасованих або змінених нормативних актів, наказів і інструкцій; 6) посилення правового і соціального захисту прокурорів і слідчих прокуратури та членів їхніх сімей.

З огляду на сучасний рівень правового регулювання прокурорської діяльності вбачається доцільним внесення доповнень до Закону «Про Конституційний Суд України» [2]. У цьому Законі слід передбачити право прокурора на запит до Конституційного Суду, а Генерального прокурора слід включити до числа учасників засідань Конституційного Суду, правомочні висловлювати свою позицію щодо всіх

питань, які розглядаються, і надавати докази. Також слід надати Генеральному прокурору право на виступ у разі поновлення розгляду справи.

Необхідно також внести доповнення до Закону «Про прокуратуру», в якому слід передбачити право прокуророві брати участь у конституційному процесі у випадках та порядку, передбачених законодавством; надати Генеральному прокуророві право в межах своєї компетенції звертатися до Конституційного Суду з поданням щодо усунення порушень прав та свобод людини і громадянина, що відбувається на основі закону, який застосовується або підлягає застосуванню в конкретній справі.

Важливим напрямком розвитку будь-якого державного органу є зміцнення його зв'язків з громадськістю. Головна мета партнерських відносин прокуратури з населенням, на нашу думку, має бути сформульована як створення умов для побудови в Україні правової соціальної держави та громадянського суспільства. Дана мета обумовлює завдання прокуратури у сфері побудови системи партнерських відносин, які мають охоплювати найбільш важливі галузі суспільної активності громадян і, як ми вважаємо, мають включати: 1) правову освіту, пропаганду законослухняної поведінки та необхідності додержання норм чинного законодавства; 2) профілактику будь-яких протиправних дій і антигромадської поведінки; 3) інформування широких верств населення про специфіку діяльності органів прокуратури; 4) формування позитивного іміджу системи органів прокуратури й прокурорського працівника в суспільній свідомості.

9. Зміцнення партнерських відносин між прокуратурою та населенням вимагає активної роботи із громадськими організаціями, яка, на нашу думку, має здійснюватися за такими пріоритетними напрямками:

- попереднє й поточне узгодження в питаннях планування й спільного здійснення деяких профілактичних заходів щодо запобігання правопорушень у побутовій сфері, у відношенні неповнолітніх і окремих категорій потерпілих;

- укладення довгострокових угод про взаємодію в обміні статистичною й поточною інформацією про правопорушення в побутовій сфері, відносно журналістів та з іншої тематики, відповідно до специфіки діяльності та сфери інтересів певних громадських об'єднань;

- залучення співробітників громадських об'єднань на стадії розслідування деяких категорій кримінальних справ у якості фахівців, психологів-консультантів тощо;

- підготовка, публікація й широке поширення брошур, листівок, інформаційних матеріалів щодо способів запобігання певним правопорушенням, ролі прокуратури й громадськості в захисті прав громадян;

- спільна розробка планів і участь правових консультантів і лекторів у рекламно-інформаційних кампаніях, що проводяться громадськими організаціями з метою залучення уваги суспільства до проблеми правової освіти й запобігання різних форм екстремізму, наркоманії, дитячої безпритульності, домашнього насильства, корупції тощо.

Для забезпечення незалежності працівників органів прокуратури від впливу на них з боку учасників чисельних політичних процесів, які останнім часом активізуються в Україні, якнайшвидше доробити та затвердити Закон «Про порядок прове-

дення мітингів, зборів, вуличних походів і демонстрацій», в якому закріпити гарантії проти незаконного впливу учасників цих акцій на діяльність судів, прокуратури та інших правоохоронних органів.

Визначальною умовою ефективної діяльності будь-якої організації є чітке формулювання її мети, завдань та функцій. Мета органів прокуратури України, на нашу думку, є триединою і складається з наступних блоків: 1) всебічна захищеність прав і свобод людини та громадянина; 2) верховенство законності у діяльності всіх державних та недержавних органів, установ, підприємств та організацій, а також громадян на території України; 3) всебічна захищеність охоронюваних законом інтересів держави та суспільства. При цьому органи прокуратури у своїй діяльності керуються наступними завданнями: захист гарантованих Конституцією та законами України політичних, трудових, житлових, екологічних та інших прав та інтересів учасників суспільних відносин; захист закріплених Конституцією та законами України територіальної цілісності, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем; забезпечення законності у діяльності усіх підприємств, установ та організацій, незалежно від форми власності.

Функції прокуратури можна сформулювати як такий вид її діяльності, що визначається соціальним призначенням прокуратури, вираженим у її меті та завданнях; характеризується визначеним предметом ведення; спрямований на досягнення її мети та вирішення завдань і пов'язаний з використанням визначених Конституцією та законами України повноважень і правових засобів. Найважливішою умовою ефективності діяльності прокуратури служить внутрішня взаємозумовленість її функцій. Така взаємозумовленість природно впливає з єдності мети та завдань прокуратури.

Аналіз змісту функції, що закріплена в Законі «Про прокуратуру» під назвою «функція нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство» дає змогу зрозуміти, що вона охоплює кримінально-процесуальну та оперативно-розшукову діяльність суб'єктів, за якими право на її здійснення закріплене законом, тобто її назва не відповідає змісту, оскільки нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство передбачає нагляд за додержанням ними всіх законів (наприклад, трудового законодавства). З урахуванням положень Кримінально-процесуального кодексу України більш правильним було б іменувати дану функцію «нагляд за процесуальною діяльністю органів дізнання і органів досудового слідства», що потребує внесення відповідних змін до п. 3 ч. 1 ст. 15, ст. 29, 30 Закону «Про прокуратуру».

Ч. 2 ст. 44 Закону «Про прокуратуру» необхідно доповнити наступними повноваженнями прокурора: вимагати від посадових осіб органів, кримінально-виконавчих та інших установ, що виконують судові рішення у кримінальних справах, пояснень з приводу допущених порушень, а також проведення перевірок; негайно припиняти незаконне застосування до осіб, що тримаються у місцях позбавлення волі, спеціальних засобів (гамівна сорочка, наручники тощо); вживати заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, які допустили порушення закону. На нашу думку, це сприятиме підвищенню результативності прокурорського нагляду у

досліджуваній галузі та більш надійно забезпечуватиме додержання встановленого кримінально-виконавчим законодавством порядку та умов тримання або відбування покарання особами у цих установах, їхніх прав і виконання ними своїх обов'язків.

З метою досягнення визначеності щодо кола правоохоронних органів, на які поширюється координаційна функція прокуратури, необхідно чітко визначити на законодавчому рівні закритий перелік правоохоронних органів, що, на нашу думку, найбільш доцільно зробити у ст.10 Закону «Про прокуратуру».

Прогалини у законодавчому регулюванні координації правоохоронних органів вимагають свого заповнення з метою підвищення ефективності боротьби зі злочинністю, що, на нашу думку, доцільно зробити шляхом розробки і затвердження Закону «Про координацію діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю», в якому були б закріплені мета та завдання координації, її принципи, правовий статус прокурора, який має відповідати за організацію та результати такої координації та мати для цього відповідні повноваження, права та обов'язки суб'єктів координації, критерії ефективності координаційної роботи, відповідальність суб'єктів координаційної роботи за невиконання своїх обов'язків.

Закон «Про прокуратуру» необхідно доповнити статтею, в якій визначалися б підстави для висловлення Верховною Радою України недовіри Генеральному прокуророві України. Такими підставами можуть бути: 1) порушення Конституції та законів України; 2) припинення його громадянства або виїзд на постійне проживання за межі України; 3) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього або закриття кримінальної справи на підставах передбачених ст. 7, 7¹ КПК України; 4) використання службового становища в інтересах певних осіб та громадських організацій; 5) у разі невиконання покладених на нього обов'язків. Крім того, необхідно законодавчо закріпити право Генерального прокурора України заявити про свою відставку у разі незгоди з діями, що порушують принцип незалежності прокуратури або перешкоджають здійсненню нею функцій, передбачених Конституцією України, а також за станом здоров'я, що підтверджується медичним висновком. Законодавче закріплення означених положень сприятиме реальному гарантуванню додержання принципу незалежності діяльності прокуратури України і зробить свій внесок у розвиток конституційно-правової відповідальності вищих посадових осіб держави.

Здійснення органами прокуратури своєї діяльності, спрямованої на всемірне утвердження верховенства закону і зміцнення правопорядку, у значній мірі залежить від ефективного функціонування системи кадрового забезпечення, яка враховувала б як новітні тенденції теорії управління, так і позитивний досвід та надбання практики. Від роботи працівників кадрової служби сьогодні залежить не просто комплектування кадрами органів прокуратури, а, врешті-решт, якість прокурорсько-слідчої діяльності та повага до прокуратури у суспільстві. Аналіз діяльності органів прокуратури свідчить, що настав час створення концепції кадрової роботи, яка б визначала кардинальні напрямки роботи з відбору кадрів, кар'єрного зростання, атестації прокурорських працівників. Кадрова політика в органах прокуратури повинна бути прозорою, рішення щодо призначення або звільнення з посади мають прийматися із врахуванням фахового рівня особи та її морально-ділових якостей з

тим, щоб запобігти прийому на службу випадкових людей, аби не припускати призначення на керівні посади працівників з односторонньою підготовкою, які не мають необхідного професійного досвіду у різних сферах прокурорської діяльності.

У Законі «Про прокуратуру» необхідно закріпити правові засади професійного відбору осіб на службу в органи прокуратури України. При цьому вказаний відбір має враховувати наявний рівень розвитку професійно важливих якостей особистості, а також вимоги до стану здоров'я кандидатів на службу в органи прокуратури. У свою чергу, для кваліфікованого здійснення психологічної діагностики кандидатів на службу в органи прокуратури необхідно введення в обласних та прирівняних до них прокуратурах посади психолога. До його професійних обов'язків, крім здійснення професійного психологічного відбору, може бути також віднесено вжиття заходів до формування позитивного морального клімату у прокурорських органах та підрозділах, надання психологічних висновків щодо осіб, які неефективно виконують свої професійні обов'язки, порушують службову дисципліну тощо.

Служба в органах прокуратури відрізняється підвищеними витратами фізичної, інтелектуальної, моральної енергії, тому нести її повинні фізично здорові люди. З урахуванням вищевказаного було б доцільно запровадити в органах прокуратури України систему медичних оглядів з метою виявлення придатності за станом здоров'я до проходження служби в органах прокуратури. Здійснення таких оглядів доцільно для абітурієнтів, випускників вищих навчальних закладів, які приймаються на службу до органів прокуратури, потім – кожні 5 років служби, а після досягнення пенсійного віку – щорічно.

Уніфікація вимог до рівня підготовки прокурорських кадрів у вищих закладах освіти потребує першочергового прийняття Галузевого стандарту вищої юридичної освіти, який містив би освітньо-кваліфікаційні характеристики випускників вищих навчальних закладів, які готують кадри для органів прокуратури України, освітньо-професійні програми підготовки та засоби діагностики якості вищої освіти прокурорських працівників.

Для того щоб сформувати достатній для майбутнього прокурора фаховий рівень, необхідно, аби працівник був обізнаний як із специфікою діяльності помічника прокурора, так і слідчого прокуратури. При цьому найбільш доцільно, з огляду на термін, необхідний для отримання відповідних знань, вмінь та навичок, здійснювати ротацию через три роки роботи на посаді. По-друге, важливою ланкою у формуванні резерву на заміщення керівних посад є робота на різних посадах у апараті прокуратури області, при цьому доцільно, щоб молодий працівник мав досвід діяльності у кількох структурних підрозділах, аби отримати системне комплексне уявлення про особливості функціонування обласної прокуратури. Працівники, які позитивно зарекомендували себе під час цієї та вищезгаданої діяльності зараховуються у резерв на заміщення посади заступника прокурора району. По-третє, перше призначення працівника із резерву на висунення на посаду заступника прокурора доцільно здійснювати у районах поза обласним центром. Це пояснюється значними відмінностями у рівні та структурі злочинності між обласним та районним центром, що неминуче впливає на відповідальність рішень та рівень навантаження відповід-

них працівників прокуратури. Тому дана практика, що позитивно себе зарекомендувала в Харківській області, вважається нами гідною широкого розповсюдження.

Крім того, з метою забезпечення відповідності системи управління органами прокуратури України вимогам Рекомендації № (2000) 19 Кабінету Ради Міністрів державам членам Ради Європи щодо ролі державної прокуратури в системі кримінального судочинства необхідно здійснення наступних заходів:

– ст.123 Закону «Про прокуратуру» необхідно доповнити положенням, відповідно до якого структуру Генеральної прокуратури має затверджувати Президент України. Вважаємо, що це сприятиме стабільності діяльності прокуратури, закріпленню кваліфікованих кадрів та відповідатиме положенням п.4 Рекомендації № (2000) 19 Кабінету Ради Міністрів державам членам Ради Європи щодо ролі державної прокуратури в системі кримінального судочинства;

– положення щодо неприпустимості обмеження дискримінації під час прийняття на службу до органів прокуратури за такими ознаками, як статеві ознаки, належність, раса, колір шкіри, мова, релігія, політичні та інші погляди, національне і соціальне походження, зв'язок із національними меншинами, власність, народження й інше суспільне становище, необхідно включити до Положення про проходження служби в органах та установах прокуратури України, в якому мають бути визначені правові засади регулювання службово-трудова відносин прокурорсько-слідчих працівників;

– Закон «Про прокуратуру» має бути доповнений наступним положенням: «Переміщення з посад прокурорсько-слідчих працівників здійснюється з метою підвищення їхнього професійного рівня, забезпечення стабільності кадрового складу і ефективності діяльності органів прокуратури»;

– ст. 49 Закону «Про прокуратуру» положенням наступного змісту: «Зниження рівня соціального забезпечення працівників прокуратури не припускається, а закони та інші правові акти, що суперечать цьому Закону, підлягають скасуванню»;

– оскільки у законодавстві України відсутнє визначення поняття «політичний рух» і критерії належності до нього, належність працівника прокуратури до політичного руху може оцінюватися лише суб'єктивно, на підставі довільного тлумачення цього терміну без опори на жоден правовий акт. У зв'язку з цим вважається за доцільне викласти вимогу щодо заборони працівникам прокуратури належати до політичних рухів, яка носить не правовий, а морально-етичний характер, не у Законі «Про прокуратуру», а в Етичному кодексі працівників прокуратури України;

– з метою досягнення критеріїв, визначених п.8 Рекомендації (2000) 19 Кабінету Ради Міністрів державам членам Ради Європи щодо ролі державної прокуратури в системі кримінального судочинства доцільно започаткувати створення міждисциплінарних груп, до яких включалися б кваліфіковані фахівці з різних галузей знань, і передбачити бюджетне фінансування роботи членів таких груп;

– ст. 7 Закону «Про прокуратуру» необхідно доповнити положенням наступного змісту: «Працівник прокуратури має право вимагати, щоб вказівки та розпорядження керівників надавалися йому у письмовій формі».

Список літератури

1. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 //Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

2. Про Конституційний Суд України : Закон України від 06.10.1996 //Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

Попович Е. Н. К вопросу о деятельности органов прокуратуры Украины / Е. Н. Попович // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. – Серия: Юридические науки. – 2010. – Т. 23 (62). № 1. 2010. – С. 197-203.

В работе рассматриваются проблемные вопросы деятельности органов прокуратуры Украины. На основе проведенного анализа действующего законодательства и научных исследований выдвигаются и обосновываются предложения по правоприменению и правотворчеству.

Ключевые слова: прокуратура Украины, функции прокуратуры, организация деятельности прокуратуры.

Popovich E. To the question of the activity of the procuracy bodies in Ukraine / E. Popovich // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2010. – Vol. 23 (62). № 1. 2010. – P. 197-203.

In this work the problematic issues of the activity of the procuracy bodies in Ukraine re examined. Proposals for law making and law enforcement are made and proved on the basis of the analysis of the current legislation and scientific research.

Keywords: procuracy of Ukraine, functions of the procuracy, organization of work the Office of Public Prosecutor.

Надійшла до редакції 21.04.2010 р.