

УДК 343.163(477)

А. С. Курись

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Виконано аналіз теоретичних засад і практики адміністративно-правового регулювання організації та діяльності органів прокуратури в системі державних органів, визначено шляхи подальшого вдосконалення адміністративного законодавства у цій сфері, а також встановлено сутність, принципи та засади адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури.

Формування правової держави та розвиток інститутів громадянського суспільства невід'ємно пов'язані з ефективним функціонуванням органів суспільного врядування і, передусім, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також органів громадського управління. Зокрема, організаційно-управлінська діяльність держави, спрямована на виконання її функцій з організації та управління політичною, економічною і соціальною сферами суспільного життя в особі її уповноважених інституцій, забезпечує комплексне впорядкування суспільного розвитку. Відповідно до цього така діяльність потребує належної організації та створення цілісної структури державного апарату як суб'єкта державного управління. Наразі найбільшого поширення набула класична модель здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову гілки на основі наукової доктрини Ш. Монтеск'є. Однак, беззаперечно, з позицій забезпечення ефективності державного будівництва з боку вищезначених ланок державного врядування як необхідне постає формування у складі державного механізму також і спеціальних органів контрольно-наглядового призначення.

© Курись А. С., 2011

Разом із тим, суперечності й непослідовність програми суспільного розвитку та вдосконалення організації і діяльності державного апарату мають наслідком неоднозначність правового статусу таких контрольно-наглядових органів у системі державних органів. До їх числа, зокрема, належить і прокуратура України, яка наразі позбавлена належного законодавчого регулювання різних аспектів її формування та реалізації покладених на неї завдань і функцій, що призводить до виникнення недоліків роботи усієї системи державного управління. З огляду на це та беручи до уваги потребу оптимізації адміністративно-правового статусу органів прокуратури і, в першу чергу, їх керівників різних рівнів, вбачаються актуальними питання адміністративно-правового регулювання діяльності органів прокуратури в системі державних органів України.

Проблематика нормативно-правової регламентації організації та діяльності органів прокуратури раніше розглядалась такими вченими, як В. С. Авдєєв і Л. М. Касьяненко [1], М. В. Косята [2], М. І. Мичко [3], Я. М. Толочко [4], М. К. Якимчук [5] та іншими. Однак їхні дослідження здебільшого стосуються лише окремих питань адміністративно-правового забезпечення формування та функціонування органів прокуратури України. Саме тому метою нашої роботи є аналіз теоретичних засад і практики адміністративно-правового регулювання організації та діяльності органів прокуратури України в системі державних органів, а також визначення шляхів подальшого вдосконалення адміністративного законодавства у цій сфері. Новизна дослідження полягає у встановленні сутності, принципів і публічно-правових засад адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури відповідно до актуальних потреб державного будівництва та суспільного розвитку.

Питання адміністративно-правового регулювання організації та діяльності прокуратури безпосередньо пов'язані з державним регулюванням у сфері забезпечення роботи контрольно-наглядових органів держави. При цьому, як зазначає В. Б. Авер'янов, державне регулювання стосується сукупності суспільних процесів «для визначення всієї сукупності напрямів реалізації державної влади з боку держави в цілому та в інтересах соціально-організуючого впливу на життєдіяльність суспільства» [6, с. 11]. Інтерпретуючи вказане, вважаємо, що державне регулювання – це своєрідна форма державного впливу на відповідні суспільні відносини за допомогою встановлення та застосування компетентними органами правил поведінки, спрямованих на забезпечення нормального законного режиму протікання цих суспільних відносин, за можливості застосування санкцій у разі порушення встановлених норм.

Таким чином, адміністративно-правове регулювання можна розглядати як інструмент державного регулювання суспільних відносин у сфері організації та діяльності органів прокуратури України. Зокрема, за визначенням О. Ф. Скакун, правове регулювання являє собою здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону та розвиток [7, с. 488].

У той же час маємо зважати й на те, що і державне, і правове регулювання не можуть існувати відокремлено від інших напрямків державної діяльності, виступаючи при цьому одним із елементів державного управління у відповідній галузі суспільного життя. У зв'язку з цим пропонуємо дотримуватись розширюваного розуміння основного завдання державного управління, яке В. Б. Авер'янов визначає суто як організацію виконання правових актів та інших рішень державних органів шляхом різного роду владно-розпорядчого впливу на суспільні відносини та процеси [8, с. 13]. Державне управління у сфері формування та забезпечення діяльності органів державної влади, у тому числі й прокуратури України, що спрямовується на виконання відповідної державної політики, характеризується комплексністю організаційно-владного впливу на суспільні відносини, що поряд із правозастосуванням потребує ще й правотворчості та правоохорони.

Внаслідок цього підкреслимо, що адміністративно-правове регулювання організації та діяльності органів прокуратури України повинно здійснюватись у рамках державного регулювання та управління у сфері формування та забезпечення діяльності органів державної влади і на виконання положень державної внутрішньої політики з питань організації діяльності державного механізму. Сама ж сутність адміністративно-правового регулювання в узагальненому вигляді у даному разі зводиться до визначення на нормативному та індивідуальному рівнях меж дозволеної і забороненої поведінки відповідних суб'єктів суспільних правовідносин з питань організації та діяльності органів прокуратури України.

У науці адміністративного права [9] під сутністю адміністративно-правового регулювання також може розумітись генеральна концепція впорядкування відповідних суспільних відносин, формою об'єктивного вираження якої виступають публічно-правові засади та принципи цього регулювання. При цьому, оскільки названі засади та принципи мають однакову природу, формуючи єдину структуру вихідних положень, цілком можливим вбачається їхнє ототожнення. Тим більше, що засади за Великим тлумачним словником української мови

визначені як «основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь; вихідне, головне положення, принцип; спосіб, метод здійснення чого-небудь» [10, с. 419].

Відповідно до цього адміністративно-правові засади організації та діяльності органів прокуратури України являють собою ті вихідні принципи та положення, що виступають основою правового статусу прокуратури в системі державних органів, її структурної та функціональної організації, згідно з якими формується адміністративне законодавство та здійснюється правореалізація у сфері прокурорського нагляду за додержанням законів в Україні. Означене адміністративне законодавство фактично й виступає правовим регулятором суспільних відносин, що складаються та протікають у процесі практичної організаційно-управлінської діяльності прокуратури України між її органами та іншими учасниками з приводу додержання і правильного застосування законів в Україні.

Особливо важливим є те, що адміністративне законодавство з питань діяльності органів прокуратури України складають як законодавчі, так і підзаконні нормативно-правові акти, а також, за В. Б. Авер'яновим [11], й акти індивідуально-правової дії. Вказане між іншим підтверджується Рішення Конституційного Суду України від 09.07.1998 № 12-рп/98 [12], за яким до змісту законодавства входять не тільки закони України та чинні міжнародні договори України, а також і постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України.

Основу адміністративно-правового регулювання діяльності органів прокуратури в системі державних органів передусім формує Конституція України [13] та Закон України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 № 1789-XII [14]. Зокрема, відповідно до ст. 3 вказаного Закону, повноваження прокурорів, організація, засади та порядок діяльності прокуратури визначаються Конституцією України, зазначеним Законом та іншими законодавчими актами. Крім того, окремо також встановлюється, що органи прокуратури у встановленому порядку в межах своєї компетенції вирішують питання, що впливають із загальновищаних норм міжнародного права, а також укладених Україною міждержавних договорів.

Зауважимо, що конституційно-правові основи організації та діяльності органів прокуратури України закладаються не тільки відповідним розділом VII чинної Конституції України, квінтесенцією якого є ст. 123 [13], що містить банкетне посилання на законодавче регулювання організації і порядку діяльності органів

прокуратури України, але й іншими конституційно-правовими нормами. Так, на прокуратуру України розповсюджується дія ч. 2 ст. 19 Конституції України, за якою органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Означений принцип законодавчого регулювання організації та діяльності органів прокуратури України разом з іншим конституційним принципом верховенства права, за ст. 8 Конституції України, виступає генеральною ідеєю відповідних адміністративних засад у сфері формування та функціонування прокуратури України. Вказане підтверджує разом з іншими і п. 2 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про прокуратуру», що на законодавчому рівні встановлює вимогу щодо здійснення своїх повноважень органами прокуратури України «на підставі Конституції України та чинних на території республіки законів» [14]. Щоправда, як на нас, із метою належного організаційно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури України наведений принцип має бути поширений не тільки на реалізацію прокуратурою України її завдань та функцій, але й на організацію системи органів прокуратури України та порядок управління окремими напрямками її роботи.

Разом із тим, варто означити неможливість застосування відносно органів прокуратури України ч. 2 ст. 6 Конституції України, яка також закріплює вимогу щодо здійснення повноважень у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України. Однак названа правова норма стосується лише органів законодавчої, виконавчої та судової влади, які згідно з ч. 1 ст. 6 Конституції України [13] у своїй сукупності й формують державну владу в Україні. Відповідно до цього цілком логічно постає питання про правовий статус прокуратури України та її місце в системі державних органів, позаяк запроваджений в Україні принцип організації державної влади з її розподілом на законодавчу, виконавчу та судову гілки повністю виключає можливість існування прокуратури України як органу державної влади поза межами вказаної структури. У той же час, ще розділом III Декларації про державний суверенітет України від 16.07.1990 [15] та розділом VI Конституційного Договору від 08.06.1995 [16] були закладені основи правового статусу прокуратури України як вищого державного органу у сфері державного обвинувачення та нагляду.

У цьому аспекті необхідно зауважити, що серед вітчизняних науковців [17] існують погляди щодо необхідності розмежування таких правових категорій, як «органи державної влади» та «державні органи». Однак, розглядаючи їх співвідношення за критерієм наявності державно-владних повноважень та спря-

мування діяльності на безпосереднє виконання функцій держави, вважаємо, що прокуратура України має належати саме до числа органів державної влади. Так, відповідно до ст. 4 Закону України «Про прокуратуру» [14] діяльність органів прокуратури України спрямовується на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку, захист суспільного та державного ладу, основ демократичного устрою державної влади і т. д. від неправомірних посягань. Усе вищезазначене разом із наданими прокуратурі засобами державного впливу на суспільні відносини вказує на фактичну приналежність прокуратури України саме до системи органів державної влади.

З огляду на це вбачається доцільним перегляд класичної моделі розподілу влад Ш. Монтеск'є [18] шляхом вдосконалення структури державної влади у напрямку забезпечення належного нормативно-правового регулювання організації та діяльності органів прокуратури України. Зокрема, як зазначає Ю. С. Шемшученко, в існуючих реаліях принцип розподілу влад не може обмежуватись тільки законодавчою, виконавчою і судовою гілками [19, с. 15], а В. В. Медведчук безпосередньо пропонує поставити питання про створення в Україні особливої контрольно-наглядової влади з метою захисту та охорони державного ладу України [20, с. 9]. Маємо зазначити, що віднесення прокуратури України до однієї з гілок державної влади, яка би відповідала її правовому статусу і призначенню, а саме до контрольно-наглядової гілки державної влади, дозволило би впорядкувати не лише адміністративно-правові засади формування органів прокуратури України, але й їхню практичну діяльність, у тому числі в частині взаємодії з іншими гілками державної влади в процесі реалізації прокурорського нагляду та інших функцій прокуратури.

З іншого боку, слід зважати й на те, що зміни правового статусу прокуратури в системі органів державної влади можуть мати наслідком зворотний процес дезорганізації її діяльності. Подібної точки зору дотримується М. І. Мичко [21, с. 78], за яким компетенція прокуратури України має подвійний характер і лише одна її частина, яка пов'язана з наглядом за виконанням і додержанням законів, має природу саме контрольно-наглядової влади. Покладення на прокуратуру ще й функцій з підтримки державного обвинувачення в суді та представництва інтересів громадянина або держави в суді, як за п. 1, 2 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» [14], дозволяє означити сутність прокуратури України не тільки як контрольно-наглядового органу, але й як органу виконавчої влади.

Вищезазначені суперечності адміністративно-правового статусу прокуратури України в системі органів державної влади

істотним чином ускладнюють відповідне адміністративно-правове регулювання, обмежуючи можливість використання правових механізмів гарантування та забезпечення діяльності певних гілок державної влади. На нашу думку, вихідним положенням організаційно-правових засад організації та діяльності органів прокуратури України має бути їхня незалежність від незаконного втручання в діяльність прокуратури будь-яких інших інституцій. Відповідно до цього принцип незалежності від органів державної влади, посадових осіб, а також громадських об'єднань чи їх органів прямо встановлюється п. 2 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» [14]. Втім, як на нас, потребує свого законодавчого визначення принцип незалежності й від органів місцевого самоврядування за аналогією з положеннями ч. 1 ст. 7 вказаного Закону.

Підкреслимо, що незалежність органів прокуратури України є одним із чинників законної та ефективної реалізації ними своїх завдань та функцій, специфіка яких пов'язана здійсненням прокурорського нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів на усіх рівнях державного та громадського врядування, зумовлює реальність потреби адміністративно-правового забезпечення та гарантування такої незалежності. При цьому, відповідно до ч. 1 і 2 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» [14], незалежність органів прокуратури втілюється переважно лише у законодавчій забороні втручання органів публічної влади, їх посадових осіб, інших громадських формувань на діяльність органів прокуратури України, а також будь-якого впливу на працівників прокуратури з метою перешкодити виконанню ними службових обов'язків або добитися прийняття неправомірного рішення. Крім цього, певною мірою елементом незалежності прокуратури України виступає також і політичний нейтралітет її працівників, прямо виражений у ч. 2 ст. 6 вказаного Закону [14] заборonoю приналежності працівників прокуратури до будь-яких політичних партій чи рухів.

У той же час, вбачається, адміністративно-правовий механізм забезпечення незалежності прокуратури України не може обмежуватись одними лише вказаними нормами деклараційного характеру. Зокрема, першочерговим постає встановлення юридичної відповідальності за порушення принципу незалежності органів прокуратури України, що виявляється у кримінальній відповідальності за зловживання владою або службовим становищем, перевищення влади або службових повноважень, давання хабара і т. д., як за ст. 364, 365, 369 Кримінального кодексу України [22].

Крім того, адміністративно-правове регулювання незалежності органів прокуратури України має втілюватись і в засадах

організаційної, функціональної, фінансової самостійності прокуратури. Вказане, серед іншого, забезпечується не лише спеціальним асигнуванням державних коштів відповідним Державним бюджетом України, наприклад, Державним бюджетом України на 2011 рік [23], але й впорядкуванням взаємовідносин Генеральної прокуратури України та її органів з іншими органами державної влади у процесі виконання прокуратурою покладених на неї завдань та функцій.

Вказані особливості діяльності органів прокуратури України, зважаючи на динамічність державного управління та перманентний розвиток суспільних відносин, мають регулюватись саме на підзаконному нормативно-правовому рівні. Як приклад слід означити наказ Генерального прокурора України від 24.01.2006 № 1/4-гн [24], що визначає засади організації співпраці Генеральної прокуратури України з Верховною Радою України. До речі, зауважимо, що потреба взаємодії органів прокуратури України в процесі своєї практичної діяльності з іншими органами державної влади обумовлює поширення на діяльність прокуратури України адміністративно-правових засад, що стосуються цих органів державної влади, зокрема законів України від 17.11.1992 № 2790-XII, від 04.04.1995 № 116/95-ВР, від 10.02.2010 № 1861-VI [25] з питань організації діяльності Верховної Ради України.

На нашу думку, саме відомче підзаконне адміністративно-правове регулювання за своїми властивостями спроможне забезпечити належний правовий режим діяльності органів прокуратури України в системі органів державної влади, у тому числі і в аспекті реальності незалежності та самостійності прокуратури. Так, у п. 3.1 наказу Генерального прокурора України від 19.09.2005 № 1 [26] безпосередньо звертається увага на потребі «принципово реагувати на будь-які посягання на незалежність прокуратури у здійсненні повноважень», а також протидіяти втручанням органів державної влади, посадових осіб, громадських об'єднань та організацій у діяльність прокурорів, про факти чого мають бути невідкладно поінформовані вищестоящі прокурори. Крім того, не менш важливим у контексті забезпечення виконання органами прокуратури завдань кримінального судочинства, зокрема зі швидкого і повного викриття злочинів та правильного застосування законодавства про кримінальну відповідальність, постає визначений п. 3.2 вказаного наказу принцип недопущення порушення процесуальної самостійності прокурорсько-слідчих працівників.

Таким чином, підкреслимо, що адміністративно-правові засади організації та діяльності органів прокуратури України в системі державних органів на даному етапі лише частково забезпе-

чують окремі напрямки роботи прокуратури, що зумовляються неоднозначністю правового статусу прокуратури, невідповідністю підзаконного регулювання адміністративному законодавству, відсутністю ефективної системи комплексного забезпечення діяльності прокуратури України. Все це вимагає вдосконалення адміністративної діяльності керівника в органах прокуратури України у напрямку забезпечення належного виконання покладених на прокуратуру функцій та реалізації її завдань.

Список літератури: 1. Касьяненко Л. М. Правові засади взаємодії органів прокуратури та органів контрольно-ревізійної служби України у контрольному процесі / Л. М. Касьяненко, В. С. Авдєєв // Науковий вісник Нац. ун-ту ДПС України (економіка, право). – 2010. – № 2 (49). – С. 135–140. 2. Косюта М. В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства : монографія / М. В. Косюта. – О. : Юрид. л-ра, 2002. – 376 с. 3. Мичко М. І. Функції та організаційний устрій прокуратури / М. І. Мичко. – Донецьк : Донеччина, 2001. – 272 с. 4. Толочко Я. М. Правові основи прокурорського нагляду за додержанням законів при розслідуванні злочинів проти довкілля / Я. М. Толочко // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2008. – Т. 21 (60). – № 1. – С. 239–246. 5. Якимчук М. К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М. К. Якимчук. – К., 2002. – 32 с. 6. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с. 7. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с. 8. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с. 9. Адміністративне право України : Акад. курс : підручник : у 2 т. / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – Т. 2: Особлива частина. – К. : Юрид. думка, 2005. – 624 с. 10. Великий тлумачний словник української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2002. – 1440 с. 11. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 265 с. 12. Рішення Конституційного Суду України у справі про тлумачення терміну «законодавство» : від 9 лип. 1998 р., № 12-рп/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 32. – С. 59. 13. Конституція України : від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 14. Про прокуратуру : закон України : від 5 листоп. 1991 № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793. 15. Декларація про державний суверенітет України : від 16 лип. 1990 р. № 55-XII // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429. 16. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України : від 8 черв. 1995 № 1к/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133. 17. Зозуля О. І. Секретаріат Президента України: нормативно-правові засади організації та діяльності : монографія / О. І. Зозуля ; за ред. О. В. Марцеляка. – Х. : Харків юрид., 2008. – 304 с. 18. Монтеск'є Ш. Л. О духе законів / Шарль Луї Монтеск'є. – М. : Мысль, 1999. – 672 с. – (Из классического наследия). 19. Шемшученко Ю. С.

Теоретичні засади прокурорського нагляду на сучасному етапі / Ю. С. Шемшученко // Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави : матеріали наук.-практ. конф. – К. : Ген. прокуратура України. – 1996. – С. 15–19. 20. Медведчук В. В. Державна влада в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / В. Медведчук // Право України. – 1998. – № 4. – С. 5–9. 21. Мичко М. І. Проблеми взаємовідносин прокуратури з органами державного контролю / М. І. Мичко // Держава і право. – Вип. 3. – 1999. – С. 77–83. 22. Кримінальний кодекс України : закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 920. 23. Про Державний бюджет України на 2011 рік : закон України : від 23 груд. 2010 р. № 2857-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 99/1. – Ст. 3541. 24. Про затвердження Положення про організацію співпраці Генеральної прокуратури України з Верховною Радою України : наказ Генпрокурора України від 24 січ. 2006 р. № 1/4гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uazakon.com/documents/date_8d/pg_iawaxj.htm. 25. Про Регламент Верховної Ради України : закон України : від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI // Голос України. – 2010. – 17 лют. – № 28. 26. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України : наказ Генпрокурора України від 19 верес. 2005 р. № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.12215.0>. – Зі змінами.

Надійшла до редколегії 25.08.2011

Выполнен анализ теоретических основ и практики административно-правового регулирования организации и деятельности органов прокуратуры в системе государственных органов, определены пути дальнейшего совершенствования административного законодательства в этой сфере, а также установлены сущность, принципы и основы административно-правового обеспечения деятельности прокуратуры.

The analysis of theoretical bases and practice of administrative-legal regulation of the organization and activity of the prosecution in the system of state structures is made; the ways of the further improvement of the administrative legislation in this area are defined and also the essence, principles and bases of administrative-legal maintenance of activity of prosecution are established.