

УДК 342.9(477)

Н.О. РИБАЛКА, Харківський національний університет внутрішніх справ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ОБОВ'ЯЗКІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Ключові слова: прокуратура, обов'язки, відповідальність, захист прав і свобод громадян, правозахисна діяльність

Діяльність прокуратури як правозахисного органу державної влади з дня її створення і по теперішній час направлена на забезпечення верховенства права, охорону і захист інтересів держави і суспільства, підтримку державного звинувачення, боротьбу із злочинністю, зміцнення правопорядку, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, роз'яснення і удосконалення законодавства.

Відповідно до Конституції України, на прокуратуру України покладається широке коло завдань щодо підтримання державного обвинувачення у суді, представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, 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].

Питання реалізації обов'язків органами прокуратури є предметом постійної уваги як науковців, так і практичних працівників прокуратури. Проблематиці діяльності органів прокуратури присвячені праці О.М. Бандурки, М.М. Бурбики, Л.М. Давиденка, В.В. Долежана, П.М. Каркача, М.Й. Курочки, В.І. Малюги, І.Є. Марочкіна, В.А. Миколенка, М.І. Мичка, О.Р. Михайленка, Є.М. Поповича, В.П. Рябцева, Р.О. Сидоренка, В.В. Сухоноса, П.В. Шумського, М.К. Якимчука та інших. В опублікова-

них роботах із зазначеної тематики, в більшості випадків, реалізація обов'язків органами прокуратури досліджувались здебільшого в рамках ширшої правової проблематики. Відтак, зазначені та інші проблеми нормативно-правових засад реалізації обов'язків органами прокуратури України, відсутність їх належного наукового опрацювання обумовлюють актуальність їх дослідження.

Мета статті полягає у визначенні сутності та цілей реалізації обов'язків органами прокуратури України, наданні науково обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення діяльності органів прокуратури в цілому.

Протягом незалежності України було зроблено декілька спроб реформувати систему органів прокуратури, конкретно визначити їх обов'язки, проте кожна з спроб так і не досягла свого результату. Весь процес реформування закінчувався вже на етапі розроблення нової концепції (наприклад, Концепції судово-правової реформи України, затвердженої Постановою Верховної Ради України від 28.04.1992 р. № 2296-ХІІ «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні» [2]) або нового нормативного акту, яким вносились зміни що стосувались статусу прокуратури. Останній проект Закону «Про прокуратуру» [3] був прийнятий Верховною Радою України у першому читанні 14.04.2009 р., однак і він не знайшов підтримки як у вітчизняних, так і міжнародних колах.

Так, за даними прес-служби Міністерства юстиції України (від 21.04.2009 р.) вищезгаданий законопроект суттєво не відрізняється від більшості положень проекту Закону «Про прокуратуру», експертизу якого вже здійснювала Венеціанська комісія. При цьому, експерти Комісії визначили законопроект як неприйнятний, оскільки його положення не узгоджувалися з європейськими стандартами щодо визначення прав, обов'язків та функцій органів прокуратури у демократичних країнах (висновок № 292/2004 від 12.10.2004 р.) [3].

Оскільки жоден нормативно-правовий акт, не визначає перелік обов'язків органів проку-

ратури, то такий перелік слід з'ясовувати із завдань та функцій прокуратури. Так, виходячи із принципів організації і діяльності прокуратури, до обов'язків прокуратури України можна віднести: 1) обов'язок нижчестоящих прокурорів підпорядковуватися вищестоящим; 2) додержуватися Конституції та законів України, незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їх органів; 3) захищати 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; 4) вживати заходів 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; 5) діяти гласно, інформуючи державні органи влади, громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення. Працівникам органів прокуратури заборонено входити до будь-яких політичних партій чи рухів [1, с.7].

Органи прокуратури зобов'язані: чітко та у визначених межах виконувати повноваження відповідно до компетенції; не допускати порушень прав і свобод фізичних та юридичних осіб; зберігати інформацію про громадян, що стала їм відомою під час виконання службових обов'язків, а також іншої інформації, яка, згідно із законодавством, не підлягає розголошенню; постійно вдосконалювати організацію своєї роботи і підвищувати професійну кваліфікацію [4, с.30].

На органи прокуратури України покладено обов'язок організації роботи з координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією. Відповідне Положення розробляється і затверджується Генеральним прокурором України за погодженням з керівниками правоохоронних органів.

До обов'язків органів прокуратури України слід віднести і розгляд заяв і скарг про порушення прав громадян та юридичних осіб, здійснення особистого прийому громадян. Також прокурори зобов'язані здійснювати нагляд за додержанням вимог законодавства щодо порядку розгляду скарг всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами.

Здійснення органами прокуратури України нагляду за додержанням і застосуванням законів передбачає виконання ними обов'язку провести перевірку щодо: відповідності актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам; додержання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі і гідності, якщо законом не передбачений інший порядок захисту цих прав; додержання законів, що стосуються економічних, міжнаціональних відносин, охорони навколишнього середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності [1, с.19].

Існує низка процесуальних обов'язків органів прокуратури України, які пов'язані зі здійсненням діяльності прокурора. Прикладами можуть бути обов'язок прокурора надати оцінку при перевірці законності діяльності органів державного нагляду (контролю) із захисту прав і свобод людини і громадянина та інтересів держави, чи обов'язок прокурора зазначити у постанові, ким і яке положення закону порушене та в чому полягає порушення [1, с.21–24].

Одним із обов'язків органів прокуратури України є представляти інтереси громадянина або держави в суді. Таке представництво полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом. Підставою представництва в суді інтересів громадянина є його неспроможність

через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність самотійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження. Підставою ж представництва в суді інтересів держави є наявність порушень або загрози порушень інтересів держави [1, с.36]. Проте, на наш погляд, функція представництва повинна виходити за межі судової сфери. Адже, реалізуючи свої обов'язки, як у сфері здійснення наглядової діяльності, так і у сфері організаційно-розпорядчої діяльності органи прокуратури вступають у певні правові відносини з іншими учасниками права. Вони можуть представляти інтереси окремих громадян, територіальних громад так і держави в цілому, а також виступати і від свого імені. Вважаємо, що в таких випадках слід говорити про позасудове представництво. Таким чином, у новому проекті Закону «Про прокуратуру» необхідно врахувати позасудову функцію представництва органів прокуратури.

Нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, реалізується через виконання прокурорами низки обов'язків, наприклад, негайно звільнити особу, яка незаконно перебуває в місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, обмеження чи позбавлення волі або в установі для виконання заходів примусового характеру.

Також, науковці виділяють окремі обов'язки прокурора, до яких відносять: здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів у різних сферах, зокрема, захист прав і свобод громадян, державних та суспільних інтересів, бюджету, оподаткування, застосування законодавства при притягненні до адміністративної відповідальності, міграції та біженців тощо. Низку обов'язків органів прокуратури виділяють у сфері організації діяльності самої прокуратури. До таких відносять: обов'язок контролювати виконання управлін-

ських заходів Генерального прокурора України та прокурорів областей, їх доручень, додержання вимог наказів та інших документів, виконання контрольних завдань та доручень прокуратур вищого рівня, своєчасність розгляду документів прокурорського реагування; обов'язок організовувати обліково-реєстраційну діяльність, вести статистичну звітність; обов'язок підтримувати зв'язки із засобами масової інформації, органами влади та місцевого самоврядування; обов'язок забезпечувати охорону праці працівників прокуратури, забезпечувати виконавчу та трудову дисципліну працівниками прокуратури [5, с.30]; обов'язок додержання правил носіння форменого одягу під час виконання службових обов'язків; обов'язок невідкладно у письмовій формі доповісти про отримання доручення, яке суперечить чинному законодавству посадовій особі, яка дала таке доручення, а у разі наполягання на його виконанні – повідомити вищу за посадою особу; обов'язок дотримуватися норм моралі та службової етики тощо.

Очолює систему органів прокуратури Генеральний прокурор України, який зобов'язаний: спрямовувати роботу органів прокуратури і здійснювати контроль за їх діяльністю; здійснювати кадрові призначення відповідно до його повноважень; затверджувати структуру і штатну чисельність підпорядкованих органів прокуратури та розподіляти кошти на їх утримання і ін.

Обов'язковою і важливою умовою організації роботи в прокуратурі є створення системи контролю за діяльністю працівників прокуратури для встановлення зворотного зв'язку від об'єкту прокурорського нагляду до суб'єкта, що здійснює цей нагляд.

В окремих випадках, здійснюючи контроль, прокурор отримує інформацію, яка дозволяє йому оцінити результати своєї діяльності і скоректувати її на перспективу. Також, контролюючи діяльність підлеглих, прокурор має можливість оцінити та скоординувати хід

виконання дорученої роботи. Контролюючи діяльність підлеглих прокурорів, керівник в одному випадку виявляє факти неналежного виконання ними своїх функціональних обов'язків; у іншому – ухвалює рішення про повну їх відповідність вимогам, що пред'являються, а в третьому випадку встановлює факти, що свідчать про те, що рівень роботи підлеглих настільки високий, що виникає необхідність вивчення передового досвіду і розповсюдження досконаліших форм і методів роботи серед інших працівників органів прокуратури з метою досягнення узгодженості їх діяльності, але на більш високому рівні її організації [6, с.90].

Окремо слід відмітити низку обов'язків органів прокуратури, які виконуються ними в адміністративному судочинстві. Прокурор здійснює в адміністративному суді представництво інтересів громадянина чи держави в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України (КАС України) та іншими законами, і може здійснювати представництво на будь-якій стадії адміністративного процесу [7]. В адміністративному процесі прокурор має рівні процесуальні права з іншими учасниками і є суб'єктом звернення до адміністративного суду, він не може вважатися звичайною стороною в процесі. Відповідно до ч.1 ст.49 КАС України особи, які беруть участь у справі, мають не лише рівні процесуальні права, але й обов'язки [7]. Так, прокурор, який бере участь у розгляді справ у судах, сприяє виконанню вимог закону про всебічний, повний і об'єктивний розгляд справ та прийняттю законних судових рішень.

Перешкоджання виконанню працівником прокуратури його службових обов'язків тягне за собою відповідальність, передбачену законом.

Існує думка про необхідність доповнення Закону України «Про прокуратуру» окремою статтею «Обов'язки прокурора». Проте, на нашу думку, перелік обов'язків прокурора є

настільки широкий та різноманітний, що виокремити їх та викласти в рамках окремих статей є навряд чи можливим, та і недоцільним.

Отже, ціллю реалізації прокуратурою України своїх обов'язків є всебічне утвердження верховенства закону і зміцнення правопорядку, а завданням – захист від неправомірних посягань: 1) закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного і державного ладу, політичної і економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень; 2) гарантованих Конституцією, іншими законами України і міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини і громадянина; 3) основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих рад, органів самоорганізації територіального місцевого самоврядування [1].

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про прокуратуру» // ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
2. Постанова Верховної Ради України «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні»: від 28.04.1992 р., № 2296–XII // ВВР України. – 1992. – № 30. – Ст. 426.
3. Проект Закону України «Про прокуратуру»: від 19.09.2008 р., реєстр. № 2491 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=32493.
4. Іщук О. С. Правовий статус прокуратури України: завдання, функції, повноваження / О. С. Іщук // Наше право. – 2011. – № 2. – Ч. 2. – С. 25–30.
5. Марченкова С. О. Обов'язки прокурора: адміністративно-правові аспекти / С. О. Марченкова // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 596–602 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11msoara.pdf>.
6. Прокурорський надзор: курс лекцій и практикум / [Винокуров Ю. Е., Винокуров К.

Ю., Карлин А. Б., Кобзарев Ф. М. и др.]. – М., 2003. – 542 с.

7. Кодекс адміністративного судочинства

України : від 06.07.2005 р. // ВВР України. – 2005. – № 35–36. – Ст. 446.

Рибалка Н. О. Нормативно-правові засади реалізації обов'язків прокуратури України / Н. О. Рибалка // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 817–821 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13rnooru.pdf>

Визначена сутність, цілі та завдання реалізації обов'язків органами прокуратури України, надані пропозиції щодо удосконалення діяльності органів прокуратури.

Рыбалка Н.О. Нормативно-правовые принципы реализации обязанностей прокуратуры Украины

Определена сущность, цели и задания реализации обязанностей органами прокуратуры Украины, даны предложения по усовершенствованию деятельности органов прокуратуры.

Ribalka N.O. Regulatory and Legal Principles of the Duties of the Prosecutor's Office of Ukraine

Determined by the nature, objectives and tasks of the duties of bodies of Office of Public Prosecutor of Ukraine are given suggestions for improvement of the prosecution.