

УДК 347.963

І. В. Орищенко

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ З ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ

Проаналізовано взаємодію прокуратури України із Верховною Радою України. Визначено конкретні суб'єкти та форми взаємодії, а також запропоновано шляхи оптимізації законопроектної роботи прокуратури України.

Принцип незалежності прокуратури при здійсненні наглядової діяльності зумовлює наявність відповідного механізму взаємодії прокуратури України з різними державними органами.

Прокурорсько-слідча практика свідчить, що від рівня такої взаємодії органів державної влади залежить ефективність охорони та захисту прав і свобод людини і громадянина. Законодавством України все ще не передбачено чіткого механізму і навіть терміна «взаємодія» прокуратури України з вищими органами державної влади у сфері зміцнення законності і охорони прав і свобод людини і громадянина. Однак необхідність погодженої діяльності між різними галузями державної влади вбачається зі змісту Конституції України і Закону України «Про прокуратуру».

У різний час питання взаємодії прокуратури України та органів державної влади були предметом досліджень В. С. Авдєєва, Л. М. Касьяненка, В. Г. Клочкова, Т. В. Корнякової, М. І. Мичка, М. О. Потебенька, В. В. Сухоноса та ін. Проте вважаємо, що деякі аспекти цього явища потребують додаткового висвітлення.

Метою статті є висвітлення механізму взаємодії прокуратури України з Верховною Радою України та пошук шляхів його оптимізації.

Взагалі, взаємодія – це філософська категорія, що відображає процеси взаємовпливу різних об'єктів, їх взаємозв'язок, взаємообумовленість, взаємоперехід, а також породження одним об'єктом іншого [1, с. 81]. С. І. Ожегов розкривав термін «взаємодія» через поняття взаємного зв'язку двох явищ, яке, зокрема, він ілюструє суто економічним прикладом: «взаємодія попиту і пропозиції» [2, с. 68].

Є очевидним, що для процесу взаємодії необхідна наявність мінімум двох суб'єктів, причому кожний з учасників повинен чітко усвідомлювати, що він є суб'єктом взаємодії і має діяти разом з іншими суб'єктами в межах своїх повноважень для досягнення спільної мети. До того ж неодмінними елементами поняття «взаємодія» є чітка правова основа планованої і проведеної діяльності, погодженість дій учасників взаємодії щодо спільної мети та галузей (сфер) власної діяльності, незалежність учасників, чітке розмежування функцій учасників взаємодії.

Найважливішою інституцією державної влади, з якою у прокуратури формуються відносини взаємодії, є Верховна Рада України. Генеральний прокурор України з метою реалізації своїх повнова-

жень забезпечує організацію взаємодії з Верховною Радою України як безпосередньо, так і через підпорядкованих працівників Генеральної прокуратури України. Безпосереднє здійснення взаємодії Генеральної прокуратури України з Верховною Радою України покладатися на працівників відділу правового аналізу управління правового забезпечення Головного управління організаційного та правового забезпечення згідно з розподілом обов'язків [3].

Конституційно-правові основи взаємовідносин прокуратури та Верховної Ради України зазначені в Основному Законі наступним чином.

По-перше, виключно законами України визначаються організація і діяльність прокуратури. По-друге, відповідно до статей 85 та 122 до повноважень Верховної Ради України належить надання згоди на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади [4]. Порядок надання згоди на призначення на посаду Президентом України Генерального прокурора України, а також порядок висловлення недовіри Генеральному прокуророві України визначено статтями 212 та 213 Регламенту Верховної Ради України [5]. Отже, Верховна Рада України визначає конституційно-правові засади загальної організації та діяльності прокуратури України шляхом прийняття відповідних нормативних актів.

Важливою формою взаємодії органів прокуратури з парламентом є участь Генерального прокурора у пленарних засіданнях Верховної Ради України. Крім того, він відповідно до ст. 34 Регламенту Верховної Ради України має гарантоване право на виступ з обговорюваного питання, якщо воно стосується повноважень прокуратури. Генеральний прокурор України не менш як один раз на рік інформує Верховну Раду України про стан законності в державі [6].

Наказ Генеральної прокуратури України «Про затвердження Положення про організацію співпраці Генеральної прокуратури України з Верховною Радою України» також визначає наступні форми взаємодії органів прокуратури та Верховної Ради України:

- взаємодія з питань законодавчої діяльності парламенту;
- співробітництво у сфері реалізації контрольних повноважень парламенту;
- сприяння у вирішенні питань, пов'язаних з внесенням народними депутатами України депутатських запитів і звернень [7].

Генеральна прокуратура України в рамках зазначених вище форм:

- систематично відслідковує внесення суб'єктами права законодавчої ініціативи проектів законів та постанов Верховної Ради України з питань, що належать до компетенції органів прокуратури;
- з'ясує питання про можливе внесення народними депутатами України у порядку законодавчої ініціативи проектів законів і постанов з питань прокурорської діяльності, боротьби зі злочинністю,

зміцнення законності, які розроблені структурними підрозділами Генеральної прокуратури України або за участю її працівників;

– у необхідних випадках забезпечує запрошення народних депутатів України та працівників апарату парламенту до участі у семінарах, конференціях, інших заходах, які проводяться Генеральною прокуратурою України.

У цьому аспекті відзначимо важливу роль прокуратури у вдосконаленні чинного законодавства України, адже попередня експертиза законопроектів, що розробляються народними депутатами України, та внесення власних пропозицій щодо оптимізації чинних законів має важливе значення для подальшого чіткого виконання цих нормативних актів усіма суб'єктами, яким вони адресовані. Це значно поліпшує процес подальшої реалізації функції нагляду прокуратури за виконанням цих законів. Іншою стороною цієї роботи є власне розроблення прокуратурою законопроектів та змін до чинних актів, що є прямим наслідком реалізації наглядової функції. Адже у процесі її здійснення прокуратура здатна виявити прогалини у чинному законодавстві, роботі піднаглядних суб'єктів та має відреагувати на це не тільки превентивними засобами, а й такими, що мають регулятивний характер.

Подібні повноваження прокуратури, зокрема, закріплені у законодавстві деяких країн СНД. Відповідно до Закону «Про прокуратуру» Російської Федерації прокурор при встановленні в ході здійснення своїх повноважень необхідності вдосконалення чинних нормативних правових актів має право вносити в законодавчі органи та органи, які мають право законодавчої ініціативи, відповідного і нижчестоящего рівнів пропозиції про зміну, доповнення, скасування або про прийняття законів та інших нормативних правових актів [8].

Генеральний прокурор Республіки Білорусь, його заступники, нижчестоячі прокурори територіальних та спеціалізованих прокуратур та їх заступники вправі в установленому порядку в межах своєї компетенції направляти пропозиції в нормотворчий орган (посадовій особі) про прийняття (видання), зміну, доповнення, тлумачення або визнання такими, що втратили силу, нормативних правових актів [9].

При Генеральній прокуратурі України діє науково-методична рада для вивчення пропозицій щодо поліпшення організації і діяльності органів прокуратури, а також реалізації права Генерального прокурора України на законодавчу ініціативу (ст. 51 Закону України «Про прокуратуру»).

Водночас, наказ «Про затвердження Положення про організацію співпраці Генеральної прокуратури України з Верховною Радою України» покладає ряд подібних обов'язків на працівників відділу правового аналізу управління правового забезпечення Головного управління організаційного та правового забезпечення. Отже, до Закону України «Про прокуратуру» можливо додати

ст. 51-2 «Участь прокуратури у законотворчій діяльності», виклавши її у наступній редакції:

«Органи прокуратури України при встановленні, в ході здійснення своїх повноважень, необхідності вдосконалення чинних нормативних правових актів мають право вносити до Верховної Ради України, інших органів та осіб, що мають право законодавчої ініціативи, пропозиції про зміну, доповнення, скасування або про прийняття відповідних законів України.

Збір, аналіз та узагальнення відповідних пропозицій покладається на науково-методичну раду при Генеральній прокуратурі України.

Науково-методична рада при Генеральній прокуратурі України діє на підставі положення, що затверджується Генеральним прокурором України.

Організаційне забезпечення супроводження законодавчих ініціатив органів прокуратури покладається на відповідний структурний підрозділ її центрального апарату».

Інша сфера взаємодії прокуратури з Верховною Радою України у процесі наглядової діяльності стосується контрольних повноважень парламенту України. Відповідно до ст. 85 Конституції України «Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у межах, визначених цією Конституцією». Безпосередньо контрольні функції покладені, окрім народних депутатів, на комітети парламенту.

Комітети Верховної Ради України здійснюють такі функції: законопроектну, організаційну та контрольну [10].

Законопроектна функція комітетів реалізується, зокрема, в розробленні проектів законів, інших актів Верховної Ради України, попередньому розгляді та підготовці висновків і пропозицій щодо законопроектів, внесених суб'єктами законодавчої ініціативи на розгляд Верховної Ради України, узагальненні зауважень і пропозицій, що надійшли до законопроектів тощо.

Контрольна ж функція комітетів полягає в аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготовці та поданні відповідних висновків та рекомендацій на розгляд Верховної Ради України, організації та підготовці за дорученням Верховної Ради України парламентських слухань, направлених матеріалів для відповідного реагування в межах, установлених законом, органам Верховної Ради України, державним органам, їх посадовим особам.

У даному аспекті аналіз прокуратурою стану виконання чинного законодавства піднаглядними суб'єктами, складання аналітичних звітів тощо сприяє виконанню парламентом покладених на нього контрольних функцій.

Так, співробітники прокуратури України за дорученням керівництва Генеральної прокуратури України та за домовленістю з керівництвом Верховної Ради України, її апарату та комітетів беруть

участь у засіданнях комітетів, діяльності робочих груп з опрацювання законопроектів, узгоджують з народними депутатами України можливість внесення ними пропозицій, які підготовлені відповідними структурними підрозділами Генеральної прокуратури України, щодо вдосконалення законопроектів та поліпшення наглядової діяльності органів прокуратури.

Вони також підтримують постійні робочі контакти з комітетами Верховної Ради України, їх секретаріатами, народними депутатами України з метою своєчасного виявлення та спільного вирішення проблемних питань, зокрема тих, що стосуються наглядової діяльності.

Головне управління організаційного та правового забезпечення Генеральної прокуратури України на підставі узагальнення практики взаємодії Генеральної прокуратури України з Верховною Радою України щорічно готує пропозиції, спрямовані на вдосконалення та підвищення ефективності цієї діяльності [7].

Одним із важливих комітетів Верховної Ради України, з яким тісно співпрацюють органи прокуратури, є комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності.

Цей комітет реалізує законодавчу, організаційну та контрольну функції у сферах:

- кримінального законодавства;
- законодавства про адміністративні правопорушення;
- виконання кримінальних покарань та організації і діяльності органів та установ виконання покарань;
- організації та діяльності органів прокуратури, органів внутрішніх справ, податкової міліції, інших правоохоронних органів [11].

Враховуючи те, що Конституція України покладає на прокуратуру серед інших функцій нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство та 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, участь у роботі цього комітету є пріоритетним напрямом взаємодії органів прокуратури та Верховної ради України.

Важливим конституційним органом, з яким взаємодіють органи прокуратури України у процесі наглядової діяльності, є Уповноважений Верховної ради України з прав людини. Відповідно до Конституції України парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [12].

Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений Верховної Ради з прав людини, є:

– захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України;

– запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню;

– сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі;

– запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод.

Отже, мета діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також мета та завдання наглядової діяльності органів прокуратури багато в чому збігаються, тому їх взаємодія є обумовленим явищем.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має право:

– невідкладного прийому Генеральним прокурором України;

– бути присутнім на засіданнях колегії прокуратури України;

– на ознайомлення з документами, у тому числі і секретними (таємними), та отримання їх копій в органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах.

Протягом першого кварталу кожного року Уповноважений подає Верховній Раді України щорічну доповідь про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та їх посадовими і службовими особами, які порушували своїми діями (бездіяльністю) права і свободи людини і громадянина, та про виявлені недоліки в законодавстві щодо захисту прав і свобод людини і громадянина.

Органи прокуратури України за вимогою Уповноваженого Верховної ради з прав людини зобов'язані надавати для підготовки цієї доповіді інформацію про порушення прав та свобод громадянина, що були виявлені ними у процесі здійснення загального нагляду, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, 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.

Важливим напрямом співпраці прокуратури України та Уповноваженого Верховної Ради з прав людини є контроль Уповноваженого за порядком здійснення прокуратурою наглядової діяльності та запобіганням неправомірним діям прокурора в даній сфері.

Відповідно до ст. 15 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» актами реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод

людини і громадянина є конституційне подання та подання до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб.

Подання – акт, який вноситься до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина. Подання Уповноважений Верховної Ради України може вносити з власної ініціативи, за зверненнями громадян, за повідомленнями державних органів, установ, організацій тощо.

Серед прикладів такої діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини відзначимо наступні подання: від 5 грудня 2011 р. «Про запобігання торгівлі дітьми та іншим порушенням прав людини при застосуванні допоміжних репродуктивних технологій у медичних закладах України» [13]; від 30 січня 2012 р. «Щодо захисту права на належне розслідування громадянського випадку на виробництві, що спричинив смерть матері двох неповнолітніх дітей» [14].

Подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини до Генеральної прокуратури України допомагають виявити недоліки у наглядовій діяльності її органів та підрозділів, є приводом до видання прокурорами актів реагування, сприяють швидкості захисту та відновлення порушених прав та свобод людини та громадянина.

Таким чином, формами взаємодії Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з органами прокуратури є:

- особисті зустрічі та спільні засідання;
- взаємне інформування про стан дотримання законодавства України органами державної влади, правоохоронними органами, установами та організаціями тощо;
- вжиття оперативних заходів щодо усунення порушень чинного законодавства органами прокуратури під час здійснення наглядової діяльності.

З огляду на вищевикладене можна дійти висновку, що порядок взаємодії органів прокуратури з Верховною Радою України є багатограним явищем. Ця діяльність спрямована на вдосконалення чинного законодавства України, оптимізацію роботи органів прокуратури та створення умов для захисту закріплених Конституцією України прав і свобод громадян.

Перспективними напрямками подальших досліджень будуть умови взаємодії прокуратури з органами судової та виконавчої влади.

Список літератури: 1. Философский энциклопедический словарь ; гл. ред.: Л. Ф. Ильичёв, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалёв, В. Г. Панов. – М. : Сов. Энцикл., 1983. – 840 с. 2. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов ; под

ред. Н. Ю. Шведовой. – М. : Рус. яз., 1985. – 797 с. **3.** Про затвердження Положення про організацію співпраці Генеральної прокуратури України з Верховною Радою України [Електронний ресурс] : наказ Генеральної прокуратури України від 24.01.2006, № 1/4гн. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/iopd.html?_m=publications&_t=rec&id=94103. **4.** Конституція України : від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. **5.** Про Регламент Верховної Ради України : закон України від 10.02.2010 № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14–17. – Ст. 133. **6.** Про прокуратуру : закон України від 05.11.1991 № 1790-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793. **7.** Про затвердження Положення про організацію співпраці Генеральної прокуратури України з Верховною Радою України [Електронний ресурс] : наказ Генеральної прокуратури України від 24.01.2006 № 1/4гн. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/iopd.html?_m=publications&_t=rec&id=94103. **8.** О прокуратуре Российской Федерации [Електронний ресурс] : федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1. – Режим доступу: <http://genproc.gov.ru/documents/legal-base/document-595>. **9.** О прокуратуре [Електронний ресурс] : закон Республики Беларусь от 08.05.2007 № 220-3. – Режим доступу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H10700220&p2={NRPA}>. **10.** Про комітети Верховної Ради України : закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134. **11.** Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання : постанова Верховної Ради України від 04.12.2007 № 4-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 51. – Ст. 533. **12.** Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99. **13.** Про запобігання торгівлі дітьми та іншим порушенням прав людини при застосуванні допоміжних репродуктивних технологій у медичних закладах України [Електронний ресурс] : подання Уповноваженого Верховної ради з прав людини Генеральному прокуророві України В. П. Пшонці від 05.12.2011 р. – Режим доступу: http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1392:2012-02-16-09-49-11&catid=74:2011&Itemid=96. **14.** Щодо захисту права на належне розслідування нещасного випадку на виробництві, що спричинив смерть матері двох неповнолітніх дітей : подання Уповноваженого Верховної Ради з прав людини Ген. прокуророві України В. П. Пшонці від 30.01.2012 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1418:2012-02-20-15-34-11&catid=215:2012&Itemid=216.

Надійшла до редколегії 08.05.2012

Проанализировано взаимодействие прокуратуры Украины с Верховной Радой Украины. Определены конкретные субъекты и формы взаимодействия, а также предложены пути оптимизации законопроектной работы прокуратуры Украины.

Cooperating of office of public prosecutor of Ukraine with Verkhovna Rada of Ukraine is analysed. Concrete subjects and forms of cooperation are certain, and also the ways of optimization of law-project work of office of public prosecutor of Ukraine are offered.