

**Бурбика М. М.**  
*доктор юридичних наук,  
доцент, завідувач кафедри права  
Сумського державного університету*

## **ПРОБЛЕМИ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ. АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

В сучасних умовах увага суспільства знову прикута до ефективності діяльності органів прокуратури України. Це пояснюється цілим рядом факторів і в першу чергу наявністю у органів прокуратури значного обсягу владних повноважень, що створює загрозу зловживання ними, а отже, вимагає здійснення надійного контролю за діяльністю самої прокуратури. Загальновідомо, що прокуратура є централізованою системою, в якій нижчі ланки підпорядковані та підконтрольні тільки вищим, а тому контроль за діяльністю всієї структури здійснюється Генеральним прокурором України. Така ситуація, при якій державний правоохоронний орган сам виконує наглядові функції і сам себе контролює, вимагає впровадження вже переосмислених заходів контролю, в тому числі і ефективної системи цивільного контролю за діяльністю органів прокуратури в Україні.

Проблема полягає в тому, що як об'єкт цивільного контролю прокуратура має дуалістичну природу, тобто вона (прокуратура) виступає одночасно і суб'єктом, і об'єктом зазначеного контролю. Така ситуація визначає особливості взаємовідносин прокуратури з іншими суб'єктами цивільного контролю, особливо органами виконавчої влади, діяльність яких є одним з центральних об'єктів прокурорського нагляду [1, с. 186]. Але виникає і інша проблема, – до якої межі цивільний контроль має право втручатись в діяльність державного правоохоронного органу?

Особливої актуальності дослідження зазначених питань набуває на фоні відомих подій, пов'язаних з вимогами представників громадських організацій до прокурорів про звільнення з роботи, несприйняттям ними рішень Генерального прокурора України про призначення на посаду прокурорів ряду областей, силовим втручанням в наглядову діяльність прокуратури тощо.

В теорії адміністративного права контроль розуміється як спостереження і перевірка стану справ на підконтрольному суб'єкті з метою попередження і виправлення можливих помилок і неправомірних дій [2, с. 349]. Крім того, контролюючому органу надане право втручання в оперативну

діяльність підконтрольних суб`єктів у формі видання обов`язкових для виконання вказівок чи застосування до них засобів примусу [3, с. 28].

Сутність демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами, у склад яких входить прокуратура, визначена Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» як комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни [4]. При цьому цивільний контроль за діяльністю органів прокуратури повинен базуватись на принципах верховенства права; розмежування функцій і повноважень політичного керівництва та професійного управління прокуратурою, унеможливлення дублювання їхніх функцій; деполітизації та деідеологізації; прозорості видатків на забезпечення діяльності прокуратури; судового захисту прав її працівників; гласності. Забезпечення прозорості в діяльності прокуратури, як державного органу, при прийнятті управлінських рішень, інформуванні населення вимагає і Закон України «Про основи національної безпеки» [5].

З урахуванням зазначеного необхідно з`ясувати, які ж суб`єкти мають право застосовувати організаційно-правові та інформаційні заходи з метою здійснення цивільного контролю за діяльністю органів прокуратури. Вичерпний перелік таких суб`єктів приведений у статті 6 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», якою це право надано : Верховній Раді України; Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини; Президенту України; Раді національної безпеки і оборони України; Кабінету Міністрів України; центральним та місцевим органам виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом; органам місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом; прокуратурі України; судовим органи України; громадянам України та громадським організаціям, утворених відповідно до Конституції України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів; засобам масової інформації [4]. Вочевидь, що в зазначеному переліку прокуратура виступає як суб`єкт цивільного контролю щодо інших правоохоронних органів. В той же час прокуратура, як правоохоронний орган, є і об`єктом такого контролю з боку перерахованих суб`єктів.

Далі необхідно з'ясувати, що являє собою предмет цивільного контролю за діяльністю органів прокуратури. Якщо звернутися до статті 5 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», то предмет цивільного контролю за діяльністю органів прокуратури можна визначити як *обґрунтованість рішень* (виділено мною) органами прокуратури з питань правоохоронної діяльності з точки зору відповідності їх засадам внутрішньої і зовнішньої політики, міжнародним зобов'язанням України за укладеними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також формування, затвердження і використання визначених законом про Державний бюджет України видатків на потреби діяльності органів прокуратури, дотримання бюджетного законодавства в цій сфері [4].

Потрібно зазначити, що всі без виключення напрямки діяльності прокуратури в першу чергу пов'язані саме з прийняттям управлінських і процесуальних рішень.

В той же час стаття 7 Закону України «Про прокуратуру» забороняє втручання органів державної влади і органів місцевого самоврядування, посадових осіб, засобів масової інформації, громадсько-політичних організацій (рухів) та їх представників у діяльність прокуратури по нагляду за додержанням законів або по розслідуванню діянь, що містять ознаки злочину. Законом встановлена відповідальність за вплив у будь-якій формі на працівника прокуратури з метою перешкодити виконанню ним службових обов'язків або добитися прийняття неправомірного рішення [6].

З наведеного вбачаються суттєві протиріччя між Законами України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» та «Про прокуратуру». З одного боку законодавець наділяє певні суб'єкти правом контролювати обґрунтованість рішень органів прокуратури, а з іншого – забороняє тим же суб'єктам втручатись їх діяльність, тобто перевіряти управлінські та процесуальні рішення.

Вбачається, що вихід з такої ситуації може бути здійснено шляхом вжиття Верховною Радою України, як органом законодавчої влади, – законодавчих і, як суб'єктом цивільного контролю, – організаційно-правових заходів, а саме внесенням змін до діючих, або прийняттям нових законів.

В цьому плані доцільно буде розглянути проект Закону України «Про прокуратуру», реєстраційний № 3541 від 05.11.2013 року [7], який проголосований народними депутатами у першому читанні.

Вже у статті 3 проекту серед основних принципів діяльності прокуратури зазначена її прозорість за рахунок відкритого і конкурсного

зайняття посади прокурора, а також неухильного дотримання працівниками прокуратури вимог професійної етики та поведінки. Згідно проекту закону добір кандидатів на посаду прокурора здійснюється на конкурсних засадах за результатами кваліфікаційного іспиту. Проведення кваліфікаційного іспиту проводиться регіональними кваліфікаційно-дисциплінарними комісіями прокурорів, які діють в областях.

Згідно зі статтею 75 зазначеного проекту Закону України «Про прокуратуру» регіональні кваліфікаційно-дисциплінарні комісії прокурорів є колегіальними органами, які визначають рівень фахової підготовленості осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, шляхом проведення кваліфікаційного іспиту та вирішують питання щодо дисциплінарної відповідальності, переведення та звільнення прокурорів з посади [7].

З наведеного вбачається, що саме кваліфікаційно-дисциплінарні комісії прокурорів визначатимуть рівень професіоналізму та моральності працівників прокуратури і тому саме в їх діяльності повинен бути представлений цивільний контроль.

Відповідно до статті 76 проекту до складу регіональної кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів входять одинадцять членів, з яких сім прокурорів призначаються всеукраїнською конференцією працівників прокуратури та чотири особи призначаються з числа наукових та науково-педагогічних працівників у сфері правознавства, які мають науковий ступінь або вчене звання. Виходячи з системи цивільного контролю, представлення в таких комісіях науковців-правників є громадським видом цивільного контролю. Але, як слушно зазначає О.М. Музичук, що ефективність контролю залежить від комплексного використання його окремих видів та форм [8, с. 88]. Тому, на нашу думку, доцільно було б представити в кваліфікаційно-дисциплінарних комісіях прокурорів контроль з боку органів місцевого самоврядування, як вид цивільного контролю, за рахунок введення до комісій представника органу місцевого самоврядування. Потрібно передбачити, щоб діяльність таких комісій в обов'язковому порядку висвітлювалась у засобах масової інформації, як результати інформаційного виду контролю з боку ЗМІ, особливо щодо добору кандидатів на посаду прокурора.

З урахуванням того, що статтею 84 проекту Закону України «Про прокуратуру» передбачене утворення в регіональних прокуратурах дорадчих органів – колегій органів прокуратури, що розглядають найбільш важливі питання, пов'язані із виконанням покладених на прокуратуру функцій, доцільно представити цивільний контроль в колегіях за рахунок

введення в їх склад науковців-правників, а також представника органів місцевого самоврядування.

Також в проекті закону необхідно конкретно зазначити, що контроль за використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на потреби органів прокуратури здійснює від імені Верховної Ради.

України, як вид парламентського контролю, Рахункова палата, керуючись Законом України «Про Рахункову палату» [9]. Перевірки повинні проводитися не рідше одного разу на рік з інформуванням про їх результати Верховної Ради України, у тому числі через засоби масової інформації.

Таким чином, внесенням таких доповнень в проект вже проголосованого у першому читанні народними депутатами України Закону України «Про прокуратуру» вдасться певним чином впливати засобами цивільного контролю на діяльність органів прокуратури.

### Література

1. Симонян Н. А. Сущность и значение гражданского контроля за деятельностью органов прокуратуры / Н. А. Симонян // *Leges et iura*. – 2013. – № 12/2 (264). – С. 185–189.

2. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / [ред. колегія: В.Б. Авер'янов]. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. –

Т.1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.

3. Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання : наук.-практ. посіб. / [за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького]. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2008. – 206 с.

4. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України: від 19.06.2003 / Верховна Рада України // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. – 2003. – № 46. – ст. 366.

5. Про основи національної безпеки: Закон України: від 19.06. 2003 / Верховна Рада України // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2003, № 39, ст. 351.

6. Про прокуратуру: Закон України: від 05.11.1991 / Верховна Рада України // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. – 1991. – № 53. – ст.793.

7. Про прокуратуру: Проект Закону України реєстр. № 3541 від 06.11.2013 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України // Верховна Рада України. – Режим доступу :

[zib.com.ua/ua/print/37035-proekt\\_zakonu\\_pro\\_prokuraturu...](http://zib.com.ua/ua/print/37035-proekt_zakonu_pro_prokuraturu...)

8. Музичук О.М. Проблеми класифікації контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні / О.М. Музичук // *Право і Безпека: Науковий журнал*. – 2010. – № 3. – С. 84–89.

9. Про Рахункову палату Верховної Ради України : Закон України: від 11.07. 1996 / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 43. – ст. 212.

**Бурбика, М.М. Проблеми цивільного контролю за діяльністю органів прокуратури в сучасних умовах. Адміністративно-правовий аспект [Текст] / М.М. Бурбика // Актуальні проблеми юридичної науки на шляху сучасної розбудови держави і суспільства : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Суми, 5-7 червня 2014 р. / Ред.кол.: В.С. Венедіктов, А.М. Куліш, М.М. Бурбика; За ред.: В.С. Венедіктова, А.М. Куліша. - Суми : СумДУ, 2014. - С. 21-26.**