

М.М. Бурбика

доктор юридичних наук,

доцент, завідувач кафедри права

Сумського державного університету

ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

За останні роки в державі вжито низку важливих заходів щодо вдосконалення більшості напрямів прокурорської діяльності. Втім, слід констатувати, що в роботі органів прокуратури продовжують існувати недоліки, які негативним чином впливають на рівень довіри до неї з боку громадськості.

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.

Цивільний контроль, як правовий інститут та його проблематика, є досить новими для вітчизняного законодавства та юридичної науки. В той же час, окремі його аспекти досліджували такі науковці як: О. Ф. Андрійко, М. І. Ануфрієв, О. М. Бандурка, С. Г. Братель, В. М. Гаращук, О. П. Гетманець, С. М. Гусаров, В. С. Гуславський, С. Ф. Денисюк, В. В. Ковальська, В. І. Книш, А. Т. Комзюк, В. В. Конопльов, К. Б. Левченко, В. В. Марков, О. І. Миколенко, Р. В. Миронюк, О. М. Музичук, Н. О. Рибалка, Н. А. Симонян, О. Ю. Синявська та інші. Однак, значне коло питань, пов'язаних з організаційно-правовим забезпеченням цивільного контролю за діяльністю органів прокуратури, досі залишаються невирішеними і потребують подальшого дослідження.

У зв'язку з цим метою даної статті є визначення проблемних питань, які існують у діючому законодавстві у сфері цивільного контролю за діяльністю органів прокуратури, та надання пропозиції щодо його вдосконалення.

Для цього необхідно вирішити ряд завдань щодо з'ясування сутності цивільного контролю взагалі та за діяльністю органів прокуратури в особливості, визначення принципів та предмету такого контролю, окреслення меж втручання цивільного контролю в діяльність органів прокуратури.

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].

Н.А. Сімонян визначає сутність цивільного контролю за діяльністю органів прокуратури як систему організаційно-правових та інформаційних заходів, які здійснюються по відношенню до органів прокуратури невійськовими (цивільними) суб'єктами : органами державної влади і місцевого самоврядування, посадовими особами і громадськістю (громадські об'єднання, ЗМІ і т.п.), для спостереження за їх роботою і отримання відомостей про її стан, з метою її коригування і приведення у відповідність до принципів верховенства права, законності, гуманізму, пріоритету прав і свобод людини і громадянина, а також задля підтримання правопорядку, політичної стабільності в суспільстві і попередження можливості використання органів прокуратури для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного устрою, усунення органів влади або перешкоджання їх діяльності, а також в інтересах окремих осіб, політичних партій, громадських організацій [1, с. 187].

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].

Таким чином, система цивільного контролю над прокуратурою складається з: парламентського контролю; контролю, здійснюваного Президентом України; контролю з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; контролю з боку судових органів; громадського контролю і полягає у застосуванні організаційно-правових та інформаційних заходів щодо обґрунтованості рішень органів прокуратури і дотримання органами прокуратури бюджетного законодавства.

Обґрунтованість рішень органів прокуратури стосується основних напрямків її діяльності: підтримання державного обвинувачення та

представництва інтересів громадянина або держави в суді; нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальному провадженні, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; нагляду за додержанням і застосуванням законів; координаційної діяльності прокуратури у сфері протидії злочинності та корупції; роботи з кадрами; фінансових аспектів діяльності. Потрібно зазначити, що всі перераховані 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. Фактично, окрім Верховної Ради України та Президента України, ніхто з інших суб'єктів цивільного контролю не може застосовувати заходи, що прямим чином можуть вплинути на роботу органів прокуратури, адже Закон України «Про демократичний цивільний

контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» не надає права реального, безпосереднього впливу іншим контролюючим суб'єктам на підконтрольний об'єкт, яким у даному випадку є прокуратура.

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.

Але перед цим слід вирішити принципове питання щодо межі контрольних повноважень суб'єктів такої контрольної процедури, оскільки у переважній більшості випадків вони не мають права самостійно втручатись в діяльність прокуратури і процедурні питання такого втручання нормативними актами чітко не врегульовані. На нашу думку, в даній ситуації, враховуючи принцип розмежування функцій політичного керівництва правоохоронною діяльністю та професійним управлінням правоохоронними органами, позиція повинна бути однозначною – втручання в процес прийняття працівниками прокуратури управлінських і процесуальних рішень є неприпустимим, оскільки у протилежному випадку втрачається сам сенс діяльності органів прокуратури, як єдиної централізованої системи, що здійснює свої повноваження на підставі додержання Конституції та чинних на території республіки законів, незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їх органів [6].

В той же час, виконувач обов'язків Генерального прокурора України О. Махніцький, окреслюючи коло основних завдань перед органами прокуратури відзначив про зміну принципів діяльності Генеральної прокуратури, оскільки раніше мали місце системні випадки замовних справ, упередженого ставлення органів прокуратури і досудового слідства до певних категорій справ і осіб, а також закликав громадян до співпраці з

органами прокуратури у частині виявлення фактів правопорушень в органах прокуратури [7].

В такій ситуації, на нашу думку, річ може йти про цивільний контроль щодо працівників органів прокуратури, які приймають управлінські та процесуальні рішення, з точки зору їх професіоналізму і моральності, адже від цих якостей залежить не тільки авторитет влади, ефективність реалізації стратегічних і тактичних цілей та конкретних рішень на всіх рівнях управління, але і соціальне самовідчуття суспільства [8, с. 156]. В першу чергу професіоналізм і моральність повинні враховуватись при здійсненні кадрових призначень.

В цьому плані доцільно буде розглянути проект Закону України «Про прокуратуру», реєстраційний № 3541 від 05.11.2013 року [9], 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 [9].

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 [10, 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» [11]. 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.

Крім того, беручи до уваги те, що суб'єкти цивільного контролю наділені обмеженими контрольними повноваженнями, оскільки у переважній більшості випадків не мають права самостійно втручатися в оперативну діяльність правоохоронних органів і органів Воєнної організації, самостійно притягувати порушників до юридичної відповідальності, вбачається за доцільне у назві та тексті Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» слово «контроль» замінити на слово «нагляд», що буде більш обґрунтованим, та більш відповідати сутності використовуваної термінології [3, с. 113].

Отже, запропоновані доповнення і зміни до діючого законодавства щодо цивільного контролю за діяльністю органів прокуратури дадуть змогу подолати означені суперечності, які існують в цій сфері.

ЛІТЕРАТУРА :

1. Симонян Н. А. Сущность и значение гражданского контроля за деятельностью органов прокуратуры / Н. А. Симонян // *legea si viata*. – 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 / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 46, ст. 366.

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

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

7. Білоус В.Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект): дис.... доктора юрид. наук: спец. 12.00.07. «Адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право» / В.Т. Білоус. – Ірпінь, 2004. – 444 с.

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

zib.com.ua/ua/print/37035-proekt_zakonu_pro_prokuraturu...

9. 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.

10. Про Рахункову палату Верховної Ради України : Закон України: від 11.07. 1996 / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 43, ст. 212.