

Місце прокуратури в системі органів державної влади України, її розвиток та правове забезпечення гарантій діяльності

В.СУХОНОС декан юридичного факультету Української академії банківської справи, кандидат юридичних наук, почесний працівник прокуратури, державний радник юстиції 3 класу

Світовий досвід провідних держав свідчить про те, що зміна способу виробництва, як і економічного базису, обов'язково тягне структурні зміни в надбудові держави. Не залишилась осторонь і Україна, яка здобувши незалежність, намітила для себе черговим етапом розвитку ринкові відносини. За цих умов визначення місця прокуратури в системі органів влади має ключове значення для сутності прокурорської системи, функцій прокуратури, її правового статусу, організаційного будівництва, форм і методів діяльності.

Прокуратуру до цього часу намагаються включити до системи органів юстиції. Нам зрозумілі витоки цієї «реформаторської сверблячки». Але необхідно піднятися вище рівня відомчих амбіцій, мислити масштабніше, по державному, тоді й, зокрема, у загальному нагляді прокуратури можна побачити багато позитивного.

Прорахунки у визначенні місця прокуратури, незалежно від того чи викликають вони пониження її ролі, чи, навпаки, надмірно розширюють повноваження, викличуть негативні наслідки як для правоохоронних органів, так і для суспільства в цілому. Тому перш ніж це зробити необхідно всебічно проаналізувати існуючі соціальні відносини в державі, виключити можливість помилок, до яких, як нам здається, штовхають «активні» реформатори.

Враховуючи викладене, вважаємо за доцільне знову повернутись до розгляду питання про повернення прокуратурі деяких функцій.

Відомо, що Конституція України в ст. 121 істотно обмежила функції, які здійснювала раніше прокуратура, залишивши лише:

- підтримання державного обвинувачення в суді;
- представництво інтересів громадянина або держави у суді у випадках визначених законом;
- нагляд за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень в кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

В умовах перехідного періоду із зрозумілою тривогою ми спостерігаємо, що держава усе більше заглиблюється в соціально-економічну і правову нестабільність, масові порушення законності, корупцію та організовану злочинність. Тому прокуратура, як ніколи, має бути сильною і незалежною від відомчого впливу. До Генерального прокурора, до органів прокуратури на місцях звертаються народні депутати, громадяни з проханням покласти край причинам масових порушень законності. Усе це свідчить про те, що у найближчому майбутньому прокуратура має посісти самостійне місце в системі органів державної влади. Радикальні опоненти прокуратури, намагаються обґрунтувати тезу, що принцип розподілу влади не залишає місця для самостійної наглядової ролі органів прокуратури, а тому необхідно розчинити її чи в судовій системі, чи в структурі органів виконавчої влади. З цим погодитись не можна, крім іншого, тому, що фундаментальні гілки влади — законодавча, виконавча і судова, які уособлюють єдність верховної державної влади та її поділ, не виключає можливість існування інших самостійних правових інститутів влади.

© В.Сухонос, 2000

Це, по-перше, визначається потребами державно-правового життя, необхідністю демократичного контролю, а також, в разі необхідності, «отриманню» будь-якої із основних гілок влади. По друге, важливо щоб ці інститути вписувались в демократичний устрій держави і сприяли балансу відповідних гілок влади.

Розвиток української державності переконує, що саме прокуратура і виконує функції одного з елементів «отримань і противаг». Вона і сьогодні запобігає порушенням закону незалежно від відомчих інтересів. Саме прокуратура своєю діяльністю сприяє взаємному розумінню гілок влади. Тому усі вони мають бути зацікавлені в існуванні прокуратури, бо лише вона забезпечує зміцнення законності практично на всіх напрямках своєї діяльності. Там де занедбані зусилля по зміцненню законності не може бути сильною правовою державою.

Сьогодні ми можемо констатувати, що в Україні роль прокуратури в розбудові демократичної правової держави визначається тим, що вона є органом, який надійно працює. Основна прокурорська функція у наші дні — це виявлення порушень закону, постановка питання про відповідальність порушника і захист законотворчого. Але ця функція діє у перехідний період, тому як тільки він закінчиться, то обов'язково виникне погроза збільшення порушень законів, яка може зруйнувати систему «отримань і противаг», що склалася в державі.

Так, лише прокуратурою Сумської області в 1999 р. виявлено понад 3 тис. порушень законів, майже третина із яких регулює економічні відносини, стільки ж виявлено порушень конституційних прав і свобод громадян. Були виявлені порушення законів і в діяльності місцевих органів влади, які, згідно з своїм статусом, самі повинні забезпечувати додержання законності на підпорядкованих територіях. Далі. Коли не мати незалежного від місцевих органів влади прокурорського нагляду, то практично випадає один з важливих елементів механізму реагування на порушення законів судами. Наведене переконує, що загальний нагляд за прокуратурою слід залишити. До того ж по своїх результатах загальний нагляд не суперечить вимогам європейської спільноти щодо надання гарантій конституційних прав та свобод громадян.

В минулому прокуратура хоча і вважалася незалежною, але підпорядковувалась партійним органам, а пізніше прокурор був орієнтований на співробітництво з законодавчою владою, якій фактично і підлягав. На сучасному етапі розвитку України, її правової системи, реальному співвідношенню функцій гілок влади такий підхід до діяльності органів прокуратури суперечить статусу Президента України, як глави держави. Відповідно до ст. 102 Конституції України — він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, гарантом додержання Конституції, прав та свобод громадян. Саме тому лише Президент формує правову систему: тільки він підписує прийняті Верховною Радою України закони, користується законодавчою ініціативою, видає укази та розпорядження, які є обов'язковими для виконання на усій території України, призначає третину складу Конституційного Суду України, створює згідно з законом суди, має право накладати вето на прийняті Верховною Радою закони з поверненням їх на повторний розгляд. Отже, Президент покладає на себе більшу частину відповідальності за функціонування правової системи та належний правопорядок чим інші гілки влади. Виходячи з цього, прокуратура має стати важливою опорою органів державної влади України і, в першу чергу, Президента в його зусиллях по подоланню нестабільності правових відносин у суспільстві, підвищенню авторитету законів й інших нормативних актів, зміцненню законності і правопорядку та по одержанню предметних результатів боротьби з корупцією. За прокуратурою мають залишитися загальнонаглядні функції, пов'язані з виконанням не тільки законів, а й указів Президента, які мають силу закону і особливе значення в проведенні реформ, забезпеченні законності й правопорядку. Загальний нагляд органів прокуратури був і повинен спрямовуватися на зміцнення законності. Він діє там, куди не можуть втручатися інші правоохоронці, в тому числі судова влада, відомчий контроль, уповноважений Верховної Ради України і прав людини.

Виходячи з наведеного можна зробити висновок, що в перехідний період відсутні будь-які підстави для скасування загального нагляду в цілому, оскільки у нього є свої, притаманні тільки йому, напрями і форми діяльності, які сьогодні не можуть здійснювати ні Конституційний Суд, ні система загальних судів, ні різні відомчі контрольні організації, ні уповноважений. Постає питання: в якому ж обсязі слід залишити загальний нагляд?

Впевнений, що його треба звужити, чітко визначивши, що прокурори не вправі безпідставно втручатися в управлінську, господарську та іншу діяльність. Основну увагу треба зосередити на відповідності чинному законодавству нормативних актів, що видаються органами влади, управління, самоврядування, підприємствами, установами та організаціями¹.

Ще у 1994 році на Будапештському міжнародному семінарі, присвяченому проблемам реформування прокурорських систем, було підкреслено, що чинні інституції у формі загального

Рекомендації міжнародного науково-практичного семінару на тему: «Удосконалення діяльності прокуратури на засадах демократичних принципів права». — Київ, 1996.

нагляду мають зберегтися для захисту демократичної законності, прав людини і суспільних інтересів.

До того ж, реалії сьогодення вимагають від прокуратури найповнішого розкриття правозахисного потенціалу. Ніхто не заперечує, що судовий порядок захисту прав громадян є більш надійним і ефективним. Разом з тим населення до суду звертається рідше ніж до прокуратури, оскільки суд має ускладнену процедуру діяльності, і нерідко допускає обурливу тяганину. Характерно, що за 1999 рік звернення громадян за захистом до органів прокуратури Сумської області збільшилось у 12 разів у порівнянні із зверненнями до суду. Слід також врахувати, що для основної маси населення звернення до суду є нерідко проблематичним оскільки правова допомога адвокатами безкоштовно не надається. Прокуратура ж вирішує звернення у встановлені законом строки і безкоштовно. Що стосується розгляду цивільних справ у суді, то у 1999 р. кожна третя справа в Сумській області розглянута судами з порушенням встановленого ЦПК України строку. Тому акцент на судову форму захисту прав і свобод громадян не усуває зусиль прокуратури у цьому напрямі. До речі, ще на початку реформ було зрозуміло, що гіпертрофована самостійність та незалежність будь-якої гілки влади, включаючи і судову, породжує безконтрольність і всюдозволеність. Тому взаємодія прокуратури і суду має бути проблемою не протистояння, а співробітництва та взаємного професійного контролю з метою підвищення рівня ефективності їх роботи по зміцненню законності. З огляду на це стає необхідним існування позасудової системи ефективнішого механізму, який виключить неправосудність в діяльності судів.

Найбільш дієвим елементом цього механізму може бути поновлений дозвіл опротестовувати прокурором незаконного рішення суду незалежно від того був він учасником процесу, чи ні.

Контроль судів за законністю застосування прокуратурою процесуального примусу під час попереднього розслідування злочинів, як і застосування прокурором контролю за законністю судових рішень шляхом їх опротестування, не можуть і, головне, не повинні розглядатися як засіб обмеження судів незалежності. Кожен державний орган, у якого відсутня професійна опонентура і зовнішній контроль, як правило, протиставляє свої відомчі, корпоративні інтереси інтересам інших органів. Це стосується як прокуратури так і суду. Виходячи з вимог Конституції України, яка відвела прокуратурі самостійне місце серед гілок влади, прокурорський нагляд слід розглядати як самостійну форму державної правозахисної діяльності, котра, як відмічалось, має специфічний засіб «стримувань і противаг» у розподілі державної влади. Прокуратура покликана працювати у взаємодії з органами, посадовими особами всіх гілок влади з метою захисту від зазіхань на конституційний лад, на політичні, соціально-економічні, особисті права і свободи громадян, на незалежність держави та її демократичний устрій. Здійснюючи у цивільному судочинстві правозахисну діяльність, прокурор повинен мати право звертатися до суду з метою захисту прав та інтересів громадян, суспільства та держави. В інтересах забезпечення законності прокуратура повинна також мати право опротестовувати судові рішення при невідповідності їх закону, а також здійснювати нагляд за законністю їх виконання з метою підвищення ефективності реалізації судових рішень³.

Реформування прокуратури будь-якою ціною, як того вимагають деякі активісти, на мою думку, завдасть лише шкоду суспільству. Адже в сучасних умовах, коли в державі зростає злочинність, все більше дає взнаки корупція і наркоманія, посилюється правова нестабільність, радикальне, на межі руйнування, реформування органів прокуратури неприпустимо. Ми, в тому числі й практичні працівники, вважаємо, що реформування необхідно здійснювати поступово, залежно від радикального зміцнення законності, захисту прав і свобод громадян та держави в цілому.

Враховуючи завдання, поставлені перед органами прокуратури України на перехідний період, їх роль постійно зростає в таких життєво необхідних зусиллях, як зміцнення законності і правопорядку, подолання правового нігілізму, який притаманний не тільки особам, зацікавленим і обході закону, а й деяким представникам управлінського персоналу, які не завжди є його провідниками. Слід погодитись з президентом АПрН України академіком НАН України В.Я.Тациєм та академіком АПрН України професором Ю.М.Грошевим, котрі відмітили, що функції прокуратури, які вона має здійснювати у перехідний період, слід було б закріпити не у запропонованих проектах Закону про прокуратуру, а в Конституції, зазначивши, що функції прокуратури визначаються законом⁴. Такий підхід, на нашу думку, є оптимальним.

Відомо, що Генеральний прокурор щороку аналізує стан законності в Україні й тому лише він має повну інформацію щодо правозастосування, а також про суперечності та невідповідності в законодавстві. Враховуючи це, в ст. 121 Конституції України слід було б, на мою

- Багатосторонній семінар, присвячений проблемам реформування прокурорських систем. — Будапешт, 1994.

³ Рекомендації міжнародного науково-практичного семінару на тему: «Удосконалення діяльності прокуратури на засадах демократичних принципів права». — Київ, 1996.

⁴ Вісник Академії правових наук України. — Харків, 1999. — № 1 (16). — С. 61—69.

думку, внести доповнення про надання Генеральному прокуророві право законодавчої ініціативи. Лише так прокуратура зможе зробити істотний внесок у вирішення проблем законодавства в перехідний період. Це також дасть їй можливість зміцнити зв'язки із законодавчою владою.

Далі. Викликає здивування і те, що Генеральний прокурор, виявивши суперечність між Конституцією і законодавством позбавлений права звертатися до Конституційного Суду, рішення якого не є істиною в останній інстанції. Тому, правильно зазначив В.Я.Тацій і Ю.М.Грошевий, що одним із засобів подолання такого становища могло б стати внесення Генеральним прокурором до Конституційного Суду подань на його рішення, які (подання) підлягають обов'язковому розгляду.

Пріоритетним в діяльності прокуратури напрямом має стати й участь у вирішенні проблем економічної безпеки держави. Аналіз стану законності в сфері економіки показує, що обстановка під час переходу до ринкових відносин продовжує погіршуватися. Деякі сектори економіки уражені новими видами злочинів, зростає завдана ними шкода. Криза неплатежів до цього часу є невирішеною проблемою, яка породжує соціальну напруженість в регіонах. Зростає приховане і офіційно зареєстроване безробіття, продовжується загострення проблеми зарплатності по заробітній платі й виплатах соціального характеру. Мають місце численні порушення законів про податки, приватизацію, банки і банківську діяльність та антимонопольне законодавство.

Незважаючи на складні умови перехідного періоду, прокуратура залишається одним із важливих державних органів, яка ставить надійний заслін порушникам закону, чим сприяє певній стабілізації соціально-економічної ситуації в державі.

Вважаємо за доцільне, щоб Генеральна прокуратура України разом з вченими в тому числі з Академією правових наук України та вченими-практиками, закінчили розробку концепції розвитку прокуратури України в умовах перехідного періоду, в якій передбачити нові завдання та функції прокуратури, поставлені часом, які вимагають від її працівників додаткових заходів по підвищенню ділової кваліфікації та професійної майстерності.

Тому основними завданнями керівництва прокуратур усіх рівнів є якісний підбір, розстановка, професійна підготовка та виховання кадрів. Добирати кваліфіковані кадри, створити умови для закріплення їх в органах прокуратури, навчити працювати на високому професійному рівні, керуватись лише законом — це основні й відомі напрями роботи з кадрами. Механічне зростання чи скорочення чисельності працівників в органах прокуратури при загальному зниженні, з різних причин, якісного складу кадрів, їх професійної майстерності, призводить до негативних наслідків по зміцненню законності й правопорядку. У молодих спеціалістів та деяких інших працівників часто відсутні необхідні навички роботи в органах прокуратури, через що ключові проблеми по зміцненню законності вони невмозмі вирішити.

Досвід роботи автора на прокурорських посадах переконує, що не виправдовує себе і метод укомплектування кадрів за рахунок «молодих» пенсіонерів з інших правоохоронних органів, у яких вже склався стереотип в роботі, котрий перешкоджає їм належно виконувати покладені на прокуратуру завдання.

Сьогодні відсутній чіткий науковий підхід до вирішення кадрових проблем, які вимагають запровадження систематичного аналізу кваліфікації прокурорських працівників, не розроблені відповідні критерії визначення їх ділових якостей ні в нормативних актах, ні в рекомендаціях. Під час проведення автором досліджень, було встановлено, що відповідальні працівники кадрового апарату міськрайпрокуратури не мають чіткого уявлення про систему критеріїв, вимог до кожної посади, тому вагаються при оцінці ділових якостей осіб, яких приймають на роботу, а також щодо тих, які вже працюють. Крім того, що проблема добору кадрів є недостатньо дослідженою, їй мало приділяється уваги і в програмах учбових закладів.

Щоб усунути ці недоліки, доцільно розробити і видати нормативно-методичний документ, в якому відобразити:

- поняття ділової кваліфікації працівників прокуратури;
- застосування даних аналізу ділової кваліфікації різних категорій працівників прокуратури:
- важливість постійного аналізування рівня ділової кваліфікації при прийнятті управлінських рішень",
- набір професійно значимих якостей, співвідносних з моральними якостями особи та станом здоров'я.

Крім того, слід усвідомити, що сукупність існуючих організаційних форм, методичних засобів та норм правового регулювання створює передумови для більш активного використання засобів комп'ютерної техніки, моніторингу ділової кваліфікації кадрів прокуратури — безперервної системи спостереження, оцінки і прогнозу стану й динаміки розвитку ділової кваліфікації прокурорських працівників різного посадового стану й галузевої спеціалізації з метою розробки й ефективного проведення кадрової політики і забезпечення умов для оптимальної реалізації завдань і функцій прокуратури.