

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ ЯК ОСНОВНИЙ ПРИНЦИП ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**INDEPENDENCE AS A BASIC PRINCIPLE OF THE ACTIVITY OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN UKRAINE: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT****Колеснік Т.С.,***здобувач кафедри загальноправових дисциплін
факультету права та масових комунікацій**Харківського національного університету внутрішніх справ*

У статті автор досліджує поняття незалежності в діяльності прокуратури України. Розглядається механізм використання принципу незалежності й можливі шляхи вдосконалення процесу захисту прав і свобод громадян. Визначено напрями реалізації цього принципу в діяльності прокуратури, виділено його основні ознаки. Наголошено, що вплив у будь-якій формі на працівника прокуратури з метою перешкодити виконанню ним службових обов'язків або домогтися прийняття неправомірного рішення тягне за собою відповідальність. На підставі принципу незалежності визначається правове становище прокуратури в державі. Стверджується, що рішення прокурора в межах наданих йому прав має бути незалежним і вільним від політичного впливу.

Ключові слова: незалежність, принципи, система, прокуратура, прокурорський нагляд, адміністративно-правовий статус, організація роботи.

В статье автор исследует понятие независимости в деятельности прокуратуры Украины. Рассматривается механизм использования принципа независимости и возможные пути совершенствования процесса защиты прав и свобод граждан. Определены направления реализации данного принципа в деятельности прокуратуры, выделены его основные признаки. Отмечено, что влияние в любой форме на работника прокуратуры с целью помешать выполнению им служебных обязанностей или добиться принятия неправомерного решения влечет за собой ответственность. На основании принципа независимости определяется правовое положение прокуратуры в государстве. Утверждается, что решение прокурора в пределах предоставленных ему прав должно быть независимым и свободным от политического влияния.

Ключевые слова: независимость, принципы, система, прокуратура, прокурорский надзор, административно-правовой статус, организация деятельности.

The author explores the notion of independence in the activities of the Prosecutor's Office of Ukraine. The mechanism of using the independence principle and possible ways of improving the process of protecting human rights and freedoms are considered. The ways of realizing this principle within the activity of the prosecutor's office are defined; its basic features are singled out. It is emphasized that the influence on a prosecutor in any form aiming at preventing the execution of his official duties or accepting illegal decision entails liability. It is noted that on the basis of the independence principle the legal status of the prosecutor's office in the state is defined. It is alleged that the prosecutor's decision within his/her rights must be independent and free from political influence.

Key words: independence, principles, system, prosecutor's office, prosecutor's supervision, administrative and legal status, work organization.

У сучасних умовах неодмінною умовою ефективності та дієвості прокурорського нагляду є повна самостійність та незалежність прокурорів під час його здійснення. Будь-яке втручання в наглядову діяльність може нейтралізувати її, залишити без належного реагування, звільнити винних осіб від відповідальності. Прокурори повинні бути незалежні у своїх діях під час виконання покладених на них функцій. На підставі принципу незалежності працівники органів прокуратури повинні виконувати покладені на них обов'язки, керуючись виключно вимогами правових норм, своїм праворозумінням та внутрішнім переконанням. Саме проблема недостатньої незалежності в діяльності прокуратури України заважає повною мірою чітко реалізовувати покладені на неї функції та завдання.

У юридичній літературі цій проблемі приділяється недостатня увага, незважаючи на її очевидне науково-практичне значення. Це питання та загальнотеоретичні аспекти діяльності прокуратури розглядали

такі вчені, як М.В. Косюта [1], С.О. Марченкова [2], О.С. Іщук [3], Ю.В. Ударцов [4], Д.І. Єрмаков [5], В.А. Труханов [6], Т.М. Філоненко [7] та інші. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, присвячених дослідженню різноманітних аспектів діяльності прокуратури, на нашу думку, роль та значення незалежності як основного принципу діяльності прокуратури недостатньо досліджені в сучасній юридичній науці. Таким чином, у сучасних умовах актуальними є питання дослідження сутності принципу незалежності діяльності органів прокуратури, з'ясування його ролі в адміністративно-правовому механізмі реалізації органами прокуратури покладених на них обов'язків.

Метою статті є повний та всебічний аналіз механізму застосування принципу незалежності в діяльності прокуратури України, вироблення пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення цього процесу для підвищення рівня захисту прав та свобод громадян.

Незалежність прокуратури України в здійсненні повноважень є визначальним принципом її діяльності, що цілком відповідає міжнародним стандартам. Прокурори здійснюють свої повноваження виключно на підставі дотримання Конституції України та чинних на її території законів незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень політичних організацій, громадських об'єднань [8].

Відповідно до статті 7 «Гарантії незалежності прокуратури у здійсненні повноважень» Закону України «Про прокуратуру» втручання органів державної влади й органів місцевого самоврядування, посадових осіб, засобів масової інформації, громадсько-політичних організацій (рухів) та їхніх представників у діяльність прокуратури з нагляду за дотриманням законів або з розслідування діянь, що містять ознаки злочину, забороняється [9].

На підставі принципу незалежності визначається правове становище прокуратури в державі. Воно характеризується певними особливостями.

По-перше, прокуратура не може перебувати в підпорядкуванні будь-яких органів, громадських і політичних організацій, об'єднань, що забезпечує їй повну самостійність у виконанні покладених на неї функцій та завдань.

По-друге, вплив у будь-якій формі на працівника прокуратури з метою перешкодити виконанню ним службових обов'язків або домогтися прийняття неправомірного рішення тягне за собою відповідальність, передбачену законом. Звернення представників влади, інших посадових осіб до прокурора з приводу конкретних справ і матеріалів, що знаходяться в провадженні прокуратури, не можуть містити будь-яких вказівок або вимог щодо результатів їх вирішення. Ніхто не має права без дозволу прокурора розголошувати дані перевірок і досудового розслідування до їх закінчення [8].

По-третє, працівники прокуратури не можуть бути членами виборних та інших органів, які утворені органами державної влади, місцевого самоврядування. Вхідження прокурора до складу будь-якого органу означало б його підпорядкування, що певною мірою негативно вплинуло б на здійснення нагляду за виконанням цими органом законів. Із цієї ж причини прокурорам не можна бути членами громадських організацій, які мають політичну мету, і брати участь в їхній діяльності. Більш того, в органах прокуратури неприпустимо створення політичних партій та їхніх організацій.

По-четверте, працівникам прокуратури забороняється постійно або тимчасово займати посади за сумісництвом у різних установах, підприємствах, організаціях. Як виняток вони можуть займатися викладацькою, науковою або творчою діяльністю.

По-п'яте, вплив у будь-якій формі на працівника прокуратури з метою перешкодити виконанню ним службових обов'язків або добитися прийняття неправомірного рішення тягне за собою відповідальність, передбачену законом.

По-шосте, звернення представників влади, ін-

ших посадових осіб до прокурора з приводу конкретних справ і матеріалів, що знаходяться в провадженні прокуратури, не можуть містити будь-яких вказівок щодо результатів їх вирішення. Ніхто не має права без дозволу прокурора або слідчого розголошувати дані перевірок і досудового слідства до їх закінчення.

Окремо слід звернути увагу, що незалежність органів прокуратури гарантується порядком призначення на посаду Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів, порядком звільнення їх із посад, організаційною побудовою органів прокуратури, порядком їх фінансування, рівнем матеріального та соціального забезпечення працівників органів прокуратури.

Існує точка зору, відповідно до якої максимально повної незалежності прокуратури можна досягти шляхом наближення на законодавчому рівні статусу прокурора до суддівського статусу. У зв'язку із цим підтримуємо позицію С.В. Ківалова, що інтеграція прокуратури до судової гілки влади має зумовити поступове наближення правового статусу прокурора до статусу судді [10, с. 18]. Вважаємо, що гарантія незалежності прокурорів обов'язково має бути чітко закріплена в Конституції України так само, як і гарантія незалежності суддів. Прокурор буде ефективно захищений, коли матиме нормативно закріплені на рівні із суддями гарантії незалежності [11, с. 48].

Необхідно зазначити, що сьогодні в діяльності прокуратури спостерігається ціла низка проблемних питань, що пов'язані з визначенням місця та ролі органів прокуратури як суб'єкта адміністративного права в системі органів державної влади [12, с. 3]. Таким чином, ефективність реалізації принципу незалежності в діяльності прокуратури безпосередньо залежить від його закріплення в адміністративно-правовому статусі державних службовців органів прокуратури.

Відповідно до точки зору Ю.В. Ударцова адміністративно-правовий статус державних службовців органів прокуратури – це сукупність їхніх прав, обов'язків, правових обмежень, заборон і юридичної відповідальності, які визначаються нормами адміністративного права й реалізуються в адміністративно-правових відносинах, пов'язаних із практичним виконанням державними службовцями завдань та функцій органів прокуратури [4, с. 168].

На нашу думку, органи державної влади не повинні наділяти прокурора іншими правами або покладати на нього обов'язки, застосовувати у відношенні до нього заходи заохочення або стягнення. Подібні дії становлять істотні посягання на незалежність органів прокуратури. Вплив на прокурора з боку органів державної влади та управління, громадських і політичних організацій, засобів масової інформації, службових осіб із метою спричинити прийняття ним рішення або перешкодити його діяльності, у якій би формі воно не виражалось, повинно тягнути за собою відповідальність.

Необхідно взяти до уваги положення статті 122 Конституції України про висловлення недовіри

Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку, та строк його повноважень. Підтримуємо позицію Є.В. Невмержицького, який зазначає, що інститут висловлення недовіри Генеральному прокурору потребує скасування [13, с. 69], оскільки існування цього інституту є свідченням неможливості дотримання на практиці принципу незалежності прокуратури.

Іншою особливістю правового статусу прокуратури є те, що вона не підпорядковує собі інші органи, установи, підприємства, організації. Зворотнє означає б покладання на неї управлінських функцій, а отже, прийняття нею відповідальності за роботу підлеглих, що заважало б прокурорам здійснювати нагляд. Прокуратура повинна не управляти, а тільки наглядати.

Як зазначає М.Ю. Івчук, в умовах зростання кількості порушень прав людини підвищується роль прокуратури в посиленні нагляду за органами, що ведуть боротьбу зі злочинністю та проводять оперативно-розшукову діяльність, у забезпеченні одного з основних принципів кримінального судочинства – невідворотності покарання за кожний вчинений злочин [12, с. 3]. Безумовно, прокурорський нагляд – це владна діяльність, але в чітко визначених межах. Органи прокуратури зобов'язані виявляти порушення законності, а заходи щодо їх усунення, притягнення винних осіб до відповідальності мають бути покладені на інші органи. Необхідно підкреслити, що останні зміни до Закону України «Про прокуратуру» зменшили кількість можливих актів прокурорського реагування, залишивши тільки подання (стаття 23) та постанову (стаття 24) [8]. Це певним чином ускладнює можливі заходи реагування прокурорів на порушення законів.

Аналізуючи сутність неупередженості прокурорів під час виконання покладених на них обов'язків, слід погодитися зі слушною думкою Г.С. Середи, який зазначив, що інструментом забезпечення неупередженості прокурорів є закріплення основних принципів і критеріїв реалізації функції кримінального переслідування, які слугували б орієнтиром під час ухвалення рішення прокурорами, а також, відповідно, орієнтиром під час оцінки рішень прокуратури [14, с. 15].

Неодмінною умовою, що забезпечує незалежність прокуратури, має бути професіоналізм, сумлінність, моральні якості прокурорів, глибоке знання чинного законодавства. Тобто в сучасних умовах на передній план висуваються вимоги до підвищення

якості кадрового складу органів прокуратури, що дозволить працівникам прокуратури бути більш неупередженими та професійними під час виконання поставлених завдань. У результаті це має привести до підвищення іміджу прокуратури в суспільстві.

Як зазначає Д.І. Єрмаков, визначення впливу кадрового забезпечення на формування позитивного іміджу органів прокуратури передбачає:

- високу ефективність роботи кожного окремого працівника, яка має безпосередній вплив на ефективність роботи всієї системи органів прокуратури;

- правильну розстановку кадрів, роботу з кадровим резервом, підвищення кваліфікації працівників та проведення їх атестації, що є гарантом їхньої ефективної роботи;

- спеціалізацію в навчанні під час отримання вищої освіти або під час підвищення кваліфікації майбутніх або дійсних працівників органів прокуратури, що дає можливість виховати не тільки спеціальні професійні якості, але й особисті морально-етичні, такі як комунікабельність, культура, психічна стійкість, а також підготувати не просто спеціалістів у певній сфері, а справжніх експертів у своїй справі [5, с. 9].

Сьогодні триває процес реформування всієї системи правоохоронних органів; прокуратура не є виключенням. Погоджуючись із твердженням М.В. Косюти, можна зазначити, що в період до завершення стабілізації соціально-економічної й політичної ситуації в Україні прокуратура має зберігатися як багатofункціональна структура. Подальше її реформування слід здійснювати не шляхом усунення окремих її функцій, а шляхом їх удосконалення через конкретизацію в чинному законодавстві [1, с. 426].

У результаті проведеного дослідження можна дійти висновку, що національним законодавством переважно гарантується зовнішній аспект принципу незалежності прокуратури від втручання ззовні. Що стосується внутрішнього аспекту незалежності прокурорів у здійсненні своїх повноважень, то тут цей принцип реалізується паралельно з принципами єдності та централізації. У цьому випадку працівники прокуратури повинні самостійно й незалежно від інших приймати рішення, особливо ті, які ґрунтуються на їх переконанні. Рішення прокурора в межах наданих прав повинно бути незалежним і вільним від політичного впливу. Якщо прокурорські органи мають право давати загальні та конкретні вказівки прокурорам, то такі вказівки повинні бути прозорими, прийнятими на підставі закону.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Косюта М.В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.10 / М.В. Косюта. – Х., 2002. – 467 с.
2. Марченкова С.О. Адміністративно-правовий статус прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С.О. Марченкова. – К., 2012. – 204 с.
3. Іщук О.С. Адміністративна юрисдикція органів прокуратури : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.С. Іщук. – Х., 2011. – 238 с.
4. Ударцов Ю.В. Адміністративно-правовий статус державних службовців органів прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Ю.В. Ударцов. – К., 2013. – 195 с.
5. Єрмаков Д.І. Адміністративно-правове забезпечення формування позитивного іміджу органів прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Д.І. Єрмаков. – Херсон, 2012. – 227 с.