

СТАН ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

У статті розглянуто стан дослідження проблеми адміністративно-правового забезпечення реформування органів прокуратури. Встановлено, що на доктринальному рівні немає узгодженого наукового підходу щодо сутності та загальної направленості реформування прокуратури України, що пов'язується з відсутністю обґрунтованого, системного та повного аналізу зазначеної проблематики.

Ключові слова: стан дослідження, проблематика, адміністративно-правове забезпечення, реформування прокуратури.

В статье рассмотрено состояние исследования проблемы административно-правового обеспечения реформирования органов прокуратуры. Установлено, что на доктринальном уровне нет согласованного научного подхода к сущности и общей направленности реформирования прокуратуры Украины, что связано с отсутствием обоснованного, системного и полного анализа данной проблематики.

Ключевые слова: состояние исследования, проблематика, административно-правовое обеспечение, реформирование прокуратуры.

In the article, on the basis of the analysis of scientific literature, the state of research of the problem of administrative and legal support for the reform of the prosecutor's offices is considered. It has been established that at the doctrinal level there is no coherent scientific approach to the essence and general direction of the reformation of the prosecutor's office of Ukraine, which is connected with the absence of a substantiated, systematic and complete analysis of the mentioned problem.

Key words: state of research, problems, administrative and legal support, reformation of the prosecutor's office.

Вступ. Реформування системи органів прокуратури України є актуальним питанням як теоретико-юридичної, так і практичної сфери життєдіяльності суспільства. Високий рівень зацікавленості у ньому правників, пояснюється активізацією усіх процесів направлених на розбудову нашої держави, як відносно молодій незалежній країні. В той же час формування наукових знань та теоретичних моделей реформування органів прокуратури потребує проведення аналізу загального стану дослідження проблеми адміністративно-правового забезпечення цього процесу. Розробка предмету даного наукового дослідження показує, що в цій сфері простежується динамічне зростання кількості нових наукових праць. Проте зазначена проблематика знаходить доктринальне обґрунтування не безпосередньо, а лише в контексті інших напрямів дослідження питання реформування прокуратури. Цей аспект яскраво виявляється у численних монографіях різних вчених, предметом яких стали окремі питання реформування прокуратури.

Стан дослідження. Проблема правового забезпечення реформування органів прокуратури в Україні не є новою. Зокрема цьому питанню приділяли увагу: В.В. Колодчин, А.Р. Туманянц, В.М. Кравчук, В.В. Сердюк, В.М. Корецький, В.В. Сухонос, А.М. Бойко, М.Ю. Івчук, О.В. Агєєв, О.М. Єшук, С.А. Кулинич, Д.М. Добровольський та багато інших. Однак в сучасних умовах реформування органів прокуратури, питання адміністративно-правового забезпечення проведення реформ, набуває нової актуальності та потребує більшої уваги з боку науковців.

Постановка завдання. Розглянути стан дослідження проблеми адміністративно-правового забезпечення реформування органів прокуратури.

Результати досліджень. Цілий ряд особливих аспектів реформування прокуратури представлено у монографії Колодчина В.В. та Туманянц А.Р. Наприклад вчені пропонують:

- 1) переосмислити та змінити дефініцію терміну «прокурор» у положеннях чинного законодавства;
- 2) відокремити органи державного обвинувачення від органів розслідування;
- 3) обмежити діяльність прокуратури виключно сферою кримінальної юстиції;
- 4) запровадити інститут часткової відмови прокурора від обвинувачення тощо [1 с. 205–207].

Водночас велика кількість питань реформування прокуратури залишається поза увагою науковців, адже дослідження останніх направлені на визначення, окреслення і розробку теоретичних та практичних аспектів нормативної регламентації повноважень прокурора виключно в судовому провадженні у першій інстанції. Більш змістовою але неповною з точки зору об'єму питань, які потребують обов'язкового розгляду в ключі дослідження проблеми адміністративно-правового забезпечення реформування органів прокуратури України, є монографія Кравчука В.М., предметом якої виступають питання щодо інституту прокуратури, як органу державної влади. Вченим було детально опрацьовано ключові напрями реформування прокуратури та вироблено стосовно них відповідні пропозиції. Водночас науковець не торкається великої кількості важливих моментів, зосереджуючи свою увагу виключно на питаннях уточнення мети та завдань діяльності органів прокуратури; удосконалення оцінювання ефективності їхньої діяльності і таке інше [2, с. 198].

Різні питання реформування органів прокуратури висвітлювалися у контексті багатьох дисертаційних дослідженнях. Зокрема, деякі моменти удосконалення діяльності прокуратури були предметом наукового пошуку Сердюка В.В. Вчений приділяє увагу окремим адміністративно-правовим аспектам реформування прокуратури, а саме питанню визначення її місця та специфіки взаємодії із судовими органами. Так, у підрозділі 4.1 Розділу 4 зазначеної наукової роботи, науковець констатує наявність проблеми щодо загальної невизначеності у питанні віднесення прокуратури до якогось із складників державної влади на конституційному рівні. Посилаючись на зауваження професора Полянського Ю.Є., який пропонує як приклад принцип поділу державної влади лише на законодавчу, виконавчу і судову, де система органів прокуратури є чимось подібним до «вільного електрону», вчений доходить висновку, що прокуратура навряд чи утворює самостійну частину державного апарату. Натомість Сердюк В.В. також констатує наявність великої кількості теоретичних підходів до зазначеної проблематики, спираючись на погляди Косюти М.В., Сірого М.І., Мурашина Г.О. тощо [3, с. 290; 4, с. 137].

Однак у цьому контексті ключовим недоліком є те, що в науковій праці Сердюка В.В. акцент зроблено лише на питаннях реформування прокуратури, а саме, стосовно її взаємодії із органами судової гілки влади.

Окремі напрями удосконалення прокуратури були частиною предмета наукової роботи Сухоноса В.В., який досліджував місце прокуратури в механізмі сучасної української держави, обґрунтував раціональну функціональну модель прокуратури, а також розробляв рекомендації щодо удосконалення правового статусу прокуратури в умовах реформування державних інститутів [5, с. 2]. Проте розгляд проблематики удосконалення прокуратури України в дисертаційному дослідженні Сухоноса В.В. обмежений лише трьома питаннями, а саме: незалежністю правового статусу прокурора, визначенням місця прокуратури в системі органів влади та удосконаленням структури і організацією діяльності органів прокуратури. Отже вчений розробляє проблематику реформування не повністю, а лише в контексті визначення ролі цих органів в державному механізмі.

В свою чергу Бойко А.М. розглядає процес реформування прокуратури, як необхідний чинник удосконалення діяльності правоохоронних і судових органів щодо запобігання та протидії економічній злочинності. Вчений зазначає, що в Україні загальні засади діяльності прокуратури суттєво не змінилися і містять залишки попередньої, радянської системи, де прокуратура забезпечувала дотримання законності винятково в ракурсі правової ідеології, яку визначала політична влада. Внаслідок цього однією з важливих функцій прокуратури є здійснення загального нагляду за законністю. У більшості демократичних країн прокуратура здійснює постійне представництво публічної влади в суді. Причому прокуратура представляє публічний інтерес, що узгоджується зі змістом закону, який вписується в єдину правову ідеологію та принцип верховенства права. Відтак у демократичному суспільстві діяльність прокуратури ґрунтується не на адміністративно-організаційних засадах (централізації), а на єдності згідно закону. Тому й прокурорська підпорядкованість та ієрархія прокурорських посад мають особливості: вони повинні забезпечувати незалежність і самостійність прокурорів усіх рівнів, а припис прокурора має бути

письмово мотивований положеннями закону. Питання кар'єрного просування і переміщення по службі прокурорів має залежати від професійності та досвіду, а не від волі вищого за рангом прокурора [6, с. 356].

Однак, акцентуючи всю свою увагу лише на питанні удосконалення внутрішньої організації органів прокуратури, вчений не розкриває інші важливі аспекти, на кшталт, нормативно-правового забезпечення їх діяльності або визначення місця в системі органів державної влади. Отже науковий погляд Бойко А.М. на проблематику адміністративно-правового забезпечення реформування прокуратури можна охарактеризувати, як надто вузький.

Окремих особливостей реформування прокуратури торкався в своїх наукових дослідженнях Івчук М.Ю., що займався пошуком та розробкою проблематики щодо визначення сутності та особливостей адміністративно-правового статусу органів прокуратури України, а також наданням науково обґрунтованих пропозицій та рекомендацій до нормативно-правових актів із зазначених питань на основі аналізу чинного законодавства України та відповідних підзаконних нормативно-правових актів й узагальненням практики їх реалізації. Визначаючи вказану проблематику як мету свого дисертаційного дослідження, науковець, задля реалізації останньої, бачить необхідним виконання ряду завдань, до яких відносить: з'ясування особливостей реалізації адміністративно-правового статусу органів прокуратури України у взаємодії з іншими суб'єктами адміністративного права; характеристику правових засад організації діяльності органів прокуратури України та напрямів її реформування [7, с. 4]. Крім того у підрозділі 1.3 Розділу I, що має назву: «Правове регулювання організації діяльності органів прокуратури України на сучасному етапі» визначено пріоритетні напрями реформування даної системи державних органів, наприклад: наділення прокуратури додатковими повноваженнями, необхідними для успішного виконання покладених на неї функцій; вдосконалення організаційно-правових форм відомчого та судового контролю за законністю та обґрунтованістю рішень і дій посадових осіб прокуратури тощо [7, с. 10].

Отже, хоча науковець і розглядає напрями реформування прокуратури, він, на наш погляд, необґрунтовано визначає їх пріоритети, залишаючи поза увагою велику кількість тих дійсно проблемних моментів в діяльності даних органів, які в більшій мірі потребують опрацювання та удосконалення.

Необхідно також відзначити наукові праці Агеєва О.В., предметом яких є питання реформування прокуратури шляхом зміни функціональної направленості її діяльності. Аналізуючи проблематику правового статусу прокуратури як суб'єкта адміністративного процесу, науковець в підрозділі 1.3 Розділу I дисертаційного дослідження наголошує на тому факті, що за останні роки у процесах реформування системи органів державної влади чітко простежувалась тенденція обмеження повноважень прокуратури. Зокрема це мало прояв у виключенні можливості прокуратури здійснювати загальний нагляд за дотриманням законності в багатьох сферах громадського життя, у тому числі, і в сфері державного управління. Відповідаючи на питання, чи є доцільною зазначена функція в діяльності прокуратури, вчений наводить різні наукові аргументи. Наприклад він наголошує на тому, що сумніви щодо необхідності наглядової діяльності пов'язані насамперед з наявністю великого числа інших контрольних органів. Зокрема указується, що функції захисту прав і свобод громадян повинний забезпечувати інститут Уповноваженого з прав людини і дублювання його функцій органами прокуратури навряд чи виправдане. Вказується також і на те, що функція загального нагляду – це рудимент середньовіччя, що отримав нове життя у країнах з тоталітарним режимом для загального контролю за суспільством [8, с. 58–59; 9, с. 4; 10, с. 5–10].

Схожий науковий підхід викладається у роботах Єщука О.М., який вказує на те, що ключовим аспектом адміністративно-правового забезпечення реформування системи органів прокуратури є зміна напрямки роботи цих відомств саме в аспекті позбавлення прокуратури функції з нагляду за додержанням і застосуванням законів. Автор вважає, що цей крок має привести до зменшення навантаження і впливу на бізнес з боку правоохоронних органів. Таким чином прокурори зосередяться на підтримці звинувачення в кримінальних процесах, нагляді за законністю в діяльності органів слідства і за діяльністю під час виконання покарань за судовими вироками. Натомість вчений також констатує, що позбавлення прокуратури загального нагляду можна розцінювати як лібералізацію наглядової політики держави, законодавчу волю яка надає бізнесу більшої свободи. Але з іншого боку такий підхід може створити правоохоронний вакуум [11, с. 8]. Безперечно, напрацювання Агеєва О.В. та Єщука О.М. заслуговують уваги, проте слід відмітити недосконалість останніх, адже реформування прокуратури не можна розглядати лише у ретроспективі застарілості її функцій та необхідності виключення загальнонаглядових повноважень.

Окремі особливості управлінських процедур в діяльності органів прокуратури України та напрями їх реформування є предметом наукового пошуку Кулинич С.А. Мета його наукової роботи полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України та відповідних підзаконних нормативно-правових актів узагальнити практику їх реалізації і визначити сутність та особливості управлінських процедур в діяльності органів прокуратури України; надати науково-обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо нормативно-правових актів. Реалізувати цю мету вчений намагається, вирішуючи наступні завдання:

- 1) формування понять,
- 2) з'ясування значень та визначень видів управлінських процедур в діяльності органів прокуратури;
- 3) аналіз процедури прийняття управлінських рішень в органах прокуратури та управлінської процедури під час проходження державної служби,
- 4) аналіз контрольно-наглядової управлінської процедури та процедури розгляду звернень громадян;

Після виконання поставлених завдань дослідник пропонує конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення правового регулювання управлінських процедур в органах прокуратури України [12, с. 4]. Основним недоліком проведеного Кулиничем С.А. наукового аналізу є розгляд питання адміністративно-правового забезпечення реформування прокуратури України лише в аспекті удосконалення управлінських правовідносин всередині цієї системи.

Окремі особливості адміністративно-правового забезпечення реформування прокуратури були предметом дослідження Добровольського Д.М. В своїй дисертації науковець приділяв увагу аналізу теоретичних положень, які визначають роль і значення принципу незалежності прокуратури в її організації та діяльності і розробці практичних рекомендацій щодо удосконалення законодавства України в цій сфері. Водночас недосконалість теоретичного підходу Добровольського Д.М. до проблематики реформування прокуратури пояснюється тим, що останній здійснював її наукову розробку виключно в контексті аналізу забезпечення незалежності цієї системи державних органів [13, с. 6].

Висновок. Завершуючи наукове дослідження ми дійшли висновку, що на доктринальному рівні немає узгодженого наукового підходу щодо сутності та загальної направленості реформування прокуратури України, і це пов'язано з відсутністю обґрунтованого, системного та повного аналізу зазначеної проблематики. Наприклад, якщо говорити про зміну напрямів роботи органів прокуратури, то в цьому сенсі більшість вчених погоджується, що дану систему органів, насамперед, необхідно позбавити загально наглядової функції. Однак наразі залишається необґрунтованим питання стосовно власне функцій, якими повинна бути наділена прокуратура після проведення реформ. До того ж аналіз стану наукової розробки адміністративно-правового забезпечення показав, що невисвітленою залишається проблематика внутрішньої організації органів прокуратури. Отже вчені не дають відповідь на питання, якою має стати прокуратура після удосконалення в структурному плані. Таким чином, можемо констатувати, що в більшості випадків ті зміни, які науковці пропонують ввести у роботу органів прокуратури чи організаційну структуру останніх не гарантують підвищення ефективності їх діяльності, а в деяких випадках не відповідають правовим реаліям.

Список використаних джерел:

1. Колодчин В.В., Туманянц А.Р. Повноваження прокурора в судовому провадженні у першій інстанції: монографія. Харків: ТОВ «Оберіг». 2016. 228 с.
2. Кравчук В.М. Інституційно-правовий аспект функціонування прокуратури України як органу державної влади: монографія. Тернопіль: ТаОВ «Терно-граф». 2013. 272 с.
3. Сердюк В.В. Правовий статус Верховного суду України в системі судової влади: дисертація. Київ: Національна академія наук України інституту держави і права імені В.М. Корецького. 2009. 563 с.
4. Конституційні аспекти судової реформи: зб. текстів виступів на наук.-практ. конф. / Національна юридична академія імені Ярослава Мудрого, Інститут вивчення проблем злочинності. АПН України. Х.: Право, 2008. 164 с.
5. Сухонос В.В. Прокуратура в механізмі української держави проблеми теорії та практики: автореферат. Одеса: Одеська Національна юридична академія. 2009. 33 с.
6. Бойко А.М. Теорія детермінації економічної злочинності в Україні в умовах переходу до ринкової економіки: дисертація. Львів: Львівський Національний університет імені Івана Франка. 2009. 427 с.

7. Івчук М.Ю. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України: автореферат. Київ: Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України. 2011. 21 с.
8. Агєєв О.В. Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу: дисертація. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ. 2006. 199 с.
9. Радченко В.И. Судебную власть – в центр правовой реформы. Российская юстиция. 1999. № 10. С. 2–4.
10. Викторов И.Н. Ответственность за неисполнение законных требований прокурора. Законность. 1999. № 9. С. 5–10.
11. Єшук О.М. Деякі аспекти реформування органів прокуратури. Судова та слідча практика в Україні. 2016. Вип. 1. С. 7–10.
12. Кулинич С.А. Управлінські процедури в діяльності органів прокуратури України: дисертація. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2007. 20 с.
13. Добровольський Д.М. Незалежність як засада організації та діяльності органів прокуратури: дисертація. Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія». 2016. 195 с.