



ПРОКУРАТУРА В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

БАБЕНКО Володимир Іванович - кандидат юридичних наук, Державний радник юстиції другого класу, заслужений юрист України, прокурор Київської області

Стаття посвячена розумінню сутності прокуратури як складової частини органів публічної влади. Розкрито проблематику інституціонального розвитку прокуратури. Акцентовано увагу на сприйнятті прокуратури як суб'єкта властних повноважень. Проаналізовано вплив прокуратури на розвиток державної служби.

Ключові слова: прокуратура, влада, державна служба.

Реалії сьогодення засвідчують важливість здійснення наукових пошуків, спрямованих на пошук шляхів удосконалення діяльності органів прокуратури. Враховуючи комплексний характер діяльності прокуратури, її правоохоронний та правозахисний компоненти, варто констатувати чітку належність прокуратури до органів публічної влади. Адже дана державна структура, керуючись положеннями Основного закону держави, завдяки реалізації своїх функцій, сприяє втіленню у життя саме публічно-правових засад. Крім того, абсолютно очевидним є розуміння того, що прокуратура та окремо взятий прокурор є суб'єктом владних повноважень. Водночас варто вказати, що попри природний рух об'єктивних суспільних процесів, суттєві зусилля науковців, котрі спрямовані на показ домінування приватно-правових компонентів правової системи над публічно-правовими, вважаємо за доцільне вказати наступне. Публічне право і притаманні йому юридичні інструменти були і залишаються більш ніж важливими елементами збалансованого розвитку держави, су-

спільства, окремо взятого індивіда. Саме тому прокуратура, розвиток якої у нашій державі хронологічно вміщує у себе не одне століття, продовжує залишатись важливою складовою системи органів публічної влади.

Суб'єктами реалізації державної політики, насамперед, є органи державної влади. Державна влада реалізується через спеціально створені органи, на які, згідно Конституції і законів України, покладено здійснення різних функцій держави. У цьому плані прокуратура відіграє роль одного з визначальних органів держави, оскільки напрями діяльності прокуратури забезпечують здійснення значної частини загальних функцій держави, таких як правозахисна, правоохоронна, контрольно-наглядова та інші. Для забезпечення реалізації вказаних функцій інститут прокуратури наділений низкою повноважень, у першу чергу, владних [1, с. 70].

Прокуратура у системі органів публічної влади була предметом наукових пошуків таких фахівців як С. Винокуров, Л. Грицаєнко, Ю. Дьомін, М. Косюта, О. Литвак, О. Михайленко, М. Мичко, С. Подоляка, М. Руденко, Г. Середа, С. Стеценко, В. Сухонос, М. Якимчук та інші. Вказані праці стали підґрунтям для нашого дослідження, проте вони не вичерпують проблемні місця у розумінні сутності феномену прокуратури як органу, якому притаманні публічно-правові ознаки.

У рамках даного повідомлення, присвяченого дослідженню прокуратури як складової системи органів публічної влади, варто більш детально зупинитись на питаннях:

1. Інституційний аспект розуміння прокуратури як складової органів публічної влади.

2. Прокуратура як суб'єкт владних повноважень.

3. Роль прокуратури у поступальному розвитку державної (публічної) служби.

Необхідно зазначити, що на конституційному та законодавчому рівні правового регулювання не визначено правовий статус інституту прокуратури як органу державної влади. Говорячи про це, слід акцентувати, що серед учених не виникає сумнівів правильності сприйняття прокуратури у якості органу державної влади. Тим більше, що таким вона початково і створювалася. Однак, для практичної діяльності цього органу, більш цінним є закріплення такого положення на нормативно-правовому рівні. До того ж правильно організована юридична діяльність у державі повинна виходити з факту визнання прокуратури органом державної влади. Це закономірність розвитку державного апарату, що фіксує публічно-правовий статус прокуратури. Його призначення полягає в тому, що держава визначає прокуратурі сферу діяльності, компетенцію, мету, завдання, а відповідно й статус [2, с. 59].

Згідно чинного законодавства України, у контексті сприйняття прокуратури як органу публічної влади, до сьогодні не розв'язано низку важливих питань інституційно-правового розуміння організації прокуратури. На наше переконання, вказану проблему неможливо якісно та однозначно розв'язати й без опрацювання функціональної складової діяльності цього правоохоронного органу. Іншими словами, зовнішнє розуміння має базуватись на вивченні внутрішнього наповнення.

У цій частині (інституційний аспект розуміння прокуратури як складової органів публічної влади), варто вказати, що:

- по-перше, інституційний аспект реформування прокурорської системи полягає у визначенні правового статусу прокуратури у механізмі держави. Функціональний аспект – зводиться до вирішення питання остаточного позбавлення інституту прокуратури функції нагляду за додержанням та застосуванням законів поза сферою кримінального судочинства, а також досудового слідства. Це питання

уже тривалий час розглядається як у колі науковців, такі і серед практиків, які опікуються правоохоронною проблематикою;

- по-друге, найефективнішим шляхом розвитку прокуратури України є визначення її конституційно-правового статусу як незалежного органу державної влади. Ключовими аргументами цієї позиції є збалансування роль прокуратури між іншими гілками державної (публічної) влади. Така модель прокуратури історично притаманна нашій державі і вона відображає сутність та призначення даної державної інституції. Крім того, подібний шлях розвитку інституту прокуратури апробований значною кількістю держав світу;

- по-третє, слід довести до логічного завершення закладені у Конституції України (ще у 1996 році) реформаторські ідеї стосовно прокуратури. Необхідно системно проаналізувати та остаточно вирішити питання стосовно реалізації прокуратурою України функцій зазначених у п. 9 перехідних положень Конституції України. Це важливо як для сьогодення, так і для узагальнення досвіду діяльності прокуратури нашої держави, і, що найголовніше, для прогнозування діяльності даного наглядового органу на майбутнє.

Що торкається прокуратури як суб'єкту владних повноважень. Законодавством України закріплено визначення поняття “суб'єкт владних повноважень”. Так, відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України, суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ним владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі виконання делегованих повноважень [3]. Близьке за змістом визначення міститься й в Законі України “Про доступ до публічної інформації”. Однак, закріплені в законодавстві поняття “суб'єкт владних повноважень” сьогодні не мають належного й вичерпного обґрунтування як в теоретичному, так і в практичному вимірі, тому сутність цього поняття й характерні ознаки таких суб'єктів потребують деталізації, оскільки зміст вказаного визначення досить широкий і неоднозначний, що викликає низку проблем [4]. Тому одним із головних завдань сучасної правової науки є забезпечення єдності у розумінні змісту та сутності цієї дефініції.

В контексті нашого повідомлення варто вказати, що прокуратура без всякого сумніву є суб'єктом владних повноважень. Перш за все, суб'єктом владних повноважень є як прокуратура України в цілому, прокуратура певного рівня, так і кожний прокурор. У цьому контексті поняття «прокурор» як особливий суб'єкт владних повноважень при реалізації ним владних повноважень, слід розуміти у широкому та вузькому значенні. Водночас, повноваження прокурора визначені спеціальним законодавчим актом і мають специфічний характер, відмінний від повноважень всіх інших органів державної влади. Індивідуалізуючими їх ознаками є особливий правовий зміст, правові гарантії незалежності їх здійснення та забезпечення можливістю застосування державного примусу. Крім того, на законодавчому рівні, поряд з дефініцією суб'єктів владних повноважень необхідно також закріпити визначення і самого поняття «владні повноваження», завдяки яким прокурор набуває особливого правового статусу. Це дозволить повноваження прокурора закріпити як триєдиний комплекс: організаційно-відомчі, процесуальні та владні (наглядово-владні) повноваження, акцентуючи, що базовими є владні. І насамкінець у цій частині, складову частину системи правових актів прокуратури становлять акти прокурорського реагування, які слід вважати формою вираження владних повноважень прокурора [1, с. 72-74]. Усвідомлення прокурора як суб'єкта владних повноважень надає можливість повному інтерпретувати низку невирішених на сьогодні питань процесуального статусу прокурора, місця прокуратури в системі гілок державної влади тощо. Це є додатковим свідченням важливого місця прокуратури у системі органів публічної влади та запорукою її належної діяльності у царині забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні.

Крім іншого, прокуратура відіграє стабілізуючу роль у системі розвитку та удосконалення публічної (державної) служби. На переконання автора, побудова правових демократичних засад державної служби в Україні повинна бути здійснена з наближенням досвіду кращих світових зразків і має супроводжуватися відповідним розвитком та

удосконаленням державної служби. Метою реформування цього інституту є становлення високоефективної, стабільної, авторитетної державної служби, підготовка управлінської еліти. Основними цілями і завданнями державної служби в Україні є: сприяння незмінності конституційного ладу, створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав та свобод людини і громадянина. У цьому сенсі прокуратура сприймається і як складова держави (окрім іншого, в самій прокуратурі працюють державні службовці), і як орган, який здійснює нагляд і, тим самим оптимізує діяльність державних службовців всіх інших органів і установ.

Аналіз наукових публікацій із вказаної проблематики та власний погляд автора засвідчують, що актуальність створення ефективної системи державної служби викликана необхідністю подальшого динамічного розвитку економічних та соціальних перетворень, досягнення економічного зростання, просування України в напрямі європейської інтеграції.

Складовою реформування системи державної служби являється необхідність:

- вдосконалення кадрового потенціалу;
- створення оновленого, потужного і дієздатного державного апарату;
- становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби;
- надання державою громадянам управлінських послуг на високому рівні.

Необхідно визнати факт невідповідності сучасного стану державної служби в Україні та виконання її представниками вимог законів, рівню високих стандартів державного будівництва, що їх ставить перед собою Україна.

Роль прокуратури в забезпеченні поступального розвитку державної служби полягає, її зв'язок з державною службою взагалі полягає у наступному:

1. Прокуратура – суто державний орган, складова системи публічної влади, котрий виконує завдання, які стоять перед державою.

2. В системі прокуратури поряд із атесованими працівниками («у погонах») працює значна кількість державних службовців.

АНОТАЦІЯ

Статтю присвячено розумінню сутності прокуратури як складової органів публічної влади. Розкрито проблематику інституційного розвитку прокуратури. Акцентовано увагу на сприйнятті прокуратури як суб'єкту владних повноважень. Проаналізовано вплив прокуратури на розвиток державної служби.

SUMMARY

The article is devoted to understanding the essence of the Prosecutor's office as part of public authorities. Disclosed the issues of institutional development of the Prosecutor's office. The attention is focused on the perception of the Prosecutor as a subject of authoritative powers. The analysis of influence of prosecutors on the development of public service.

3. В Національній академії прокуратури України проходять навчання та підвищення кваліфікації державні службовці системи органів прокуратури.

4. Прокуратура відіграє ключову роль у боротьбі з корупцією в системі державної служби.

Беззаперечним являється факт домінуючої ролі діяльності органів прокуратури України в усуненні негативних наслідків названих правопорушень та запобіганні і протидії корупції. Основні міжнародні стандарти законодавчого врегулювання прозорого та демократичного здійснення державної служби та боротьби з негативними явищами при її виконанні вміщені в Конвенціях ООН. З метою сталого розвитку національного законодавства до загальновизнаних демократичних стандартів, Україною ратифіковані більшість з тих, якими передбачено засудження використання державної служби в корисних цілях. Такою Конвенцією, зокрема являється Конвенція ООН проти корупції, яку ратифіковано Законом України від 18 жовтня 2006 року.

Визначено, що корупція не є локальною проблемою, а перетворилась у транснаціональне явище, і що ознаками корупції є не тільки зловживання посадовим чи службовим становищем, а й зловживання особою під час виконання нею публічної функції. Закони про ратифікацію даної Конвенції, Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, а також Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією набудуть законної сили з дня набрання чинності пакету антикорупційних законів України.

Підсумовуючи у цій частині, необхідно відзначити, що органи прокуратури, керуючись вимогами чинного законодавства, мають принципово стояти на варті захисту прав та законних інтересів громадян, законності, правопорядку та здатні сприяти поступаль-

ному розвитку державної служби України. Лише злагодженою позицією ми зможемо забезпечити такий стан державної служби, який дійсно буде відповідати високим європейським стандартам.

Таким чином, підсумовуючи результати проведеного дослідження, сформулюємо наступні висновки:

1) прокуратура України є складовою органів публічної влади;

2) інституційний її розвиток засвідчує необхідність збереження за прокуратурою статусу незалежного органу в системі органів публічної влади;

3) прокуратура як суб'єкт владних повноважень потребує унормування такого свого статусу на рівні чинного законодавства;

4) вона відіграє більш ніж суттєву роль у забезпеченні законності та дисципліни у системі державної служби та діяльності державних службовців.

Література

1. Стеценко С.Г. Прокурор як суб'єкт владних повноважень (теоретико-правовий аспект) / Стеценко С.Г., Кравчук В.М. // Вісник прокуратури. – 2011. - № 11. – С. 70-76

2. Кошлевский В. Д. Место и роль прокуратуры в механизме Российского государства: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 – “Теория и история права и государства; история правовых учений” / В.Д. Кошлевский. – Саратов, 2008. – 207 с.

3. Кодекс адміністративного судочинства України // Офіційний сайт Верховної Ради України [www.rada.gov.ua](http://rada.gov.ua)

4. Шевченко Д. Суб'єкти владних повноважень: хто вони? / Д. Шевченко // Правовий тижень. – 2008. – № 50 (123). [Електронний ресурс]. – Режим доступу до газет.: <http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=836> – Назва з екрану.