



К ВОПРОСУ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ

Андрей МИЛЕВСКИЙ,
соискатель

Государственного научно-исследовательского института МВД Украины

Summary

The article based on the analysis of theoretical, normative sources and practices of the prosecution of the Commonwealth of Independent States highlighted main ways of improving the administrative and legal status of the prosecution of Ukraine such as: 1) improvement of personnel management system; 2) strengthening of the disciplinary responsibility of prosecutors; 3) development of anti-corruption measures in the activities of prosecutors; 4) expansion of powers of the prosecution in law enforcement; 5) expansion of forms of interaction with the public prosecutor's office; 6) expansion of the system response acts.

Key words: prosecutors, administrative and legal status, administrative structure and legal status of the prosecution, the prosecution in the management, development of administrative and legal status.

Аннотация

В статье на основании анализа теоретических, нормативных источников и практики деятельности органов прокуратуры государств Содружества Независимых Государств выделены основные направления усовершенствования административно-правового статуса органов прокуратуры Украины. К ним отнесены: 1) совершенствование системы управления кадрами; 2) усиление дисциплинарной ответственности прокуроров; 3) разработка антикоррупционных мер в деятельности органов прокуратуры; 4) расширение полномочий органов прокуратуры в сфере правоохранительной деятельности; 5) расширение форм взаимодействия органов прокуратуры с общественностью; 6) расширение актов реагирования системы.

Ключевые слова: органы прокуратуры, административно-правовой статус, структура административно-правового статуса органов прокуратуры, управление в органах прокуратуры.

Постановка проблемы. Одним из условий эффективного выполнения органами прокуратуры своих административных функций, реализации возложенных на них задач является их владение всеми уровнями достаточных государственно-властных полномочий, наличие реально действующих правовых и организационных гарантий их защиты, а также наличие других факторов, которые образуют административный механизм осуществления органами прокуратуры своих должностных обязанностей, которые лежат в основе их административно-правового статуса. Административно-правовой статус органов прокуратуры определяет их фактическую возможность (способность) осуществлять управленческое (организационное) воздействие на другой субъект административных правоотношений, реализовывать возложенные на них административные функции. Таким образом, совершенствование административно-правового статуса органов прокуратуры является необходимым условием для качественного и эффективного выполнения ими своих обязанностей по защите прав и интересов граждан, юридических лиц и публичных интересов.

Актуальность темы исследования подтверждается недостаточностью научных работ, посвященных

усовершенствованию административно-правового статуса органов прокуратуры Украины, что в сочетании с потребностью глубокого научного анализа данной проблематики обуславливает важность и своевременность данной статьи.

Состояние исследования. Вопрос усовершенствования административно-правового статуса органов государственного управления и их должностных лиц был предметом исследования таких учёных, как В.Б. Аверьянов, Ю.П. Бытак, Л.М. Давиденко, В.В. Долежан, М.Ю. Ивчук, Н.В. Косюта, А.Н. Кулиш, В.И. Малюга, Е.Н. Попович, М.К. Якимчук и многих других авторов, обращающихся к правоохранительной проблематике. Однако комплексного исследования основных направлений развития административно-правового статуса органов прокуратуры с учётом современного состояния политико-правового развития в Украине не проводилось, что обуславливает актуальность данной статьи.

Целью и задачей исследования является определение наиболее перспективных направлений развития административно-правового статуса органов прокуратуры. Для реализации поставленной цели необходимо решить такие задачи: определить структуру ад-

министративно-правового статуса органов прокуратуры; проанализировать научные подходы и концепции, а также нормы законодательства других стран, которые касаются усовершенствования административных полномочий органов прокуратуры; предложить основные направления развития административно-правового статуса органов прокуратуры.

Изложение основного материала.

Определяя основные направления развития административно-правового статуса органов прокуратуры, а также применяя системный метод исследования следует упорядочить и систематизировать элементный состав административно-правового статуса органов. Так, проведенный анализ научно-правовых источников [1, с. 26; 2, с. 59] позволяет выделить следующие основные элементы административно-правового статуса органов прокуратуры: 1) цели и задачи деятельности органов прокуратуры; 2) организационная структура и система органов прокуратуры; 3) индивидуальный административный статус прокурора; 4) система управления (администрирования) в органах прокуратуры; 5) административные полномочия органов прокуратуры как целостной системы. В свою очередь, составными элементами индивидуального статуса проку-



ров являются: 1) профессиональная компетенция и профессионализм прокурора; 2) административные права и обязанности прокурора (полномочия); 3) дисциплинарная и иная ответственность прокуроров; 4) гарантии и принципы административной деятельности прокурора.

Следует отметить, что в отечественной юридической науке предложения по усовершенствованию административно-правового статуса органов прокуратуры касаются усовершенствования их кадрового обеспечения, усиления гарантий независимости прокуроров, расширения полномочий прокурора в сфере надзора за соблюдением законности органами государственной власти и местного самоуправления, усиления роли прокуратуры в защите прав и интересов граждан в отношениях с этими органами. При этом следует обратить внимание на отдельные предложения российских авторов, которые нацелены на углубление некоторых сфер прокурорской правоохранительной функции.

Так, И.С. Чубенко считает, что прокурорский надзор за исполнением законов в сфере оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства является одним из приоритетных на современной стадии развития общества. Автором был разработан проект Приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства» [3, с. 207]. Данное предложение является вполне актуальным и для расширения полномочий органов прокуратуры Украины.

Помимо развития направлений деятельности органов прокуратуры, которые недостаточно урегулированы на законодательном уровне, однако фактически входят в состав функций прокуратуры, административно-правовой статус органов прокуратуры Украины можно усовершенствовать путем расширения полномочий прокуратуры, включив в их число некоторые права и обязанности, которые сегодня им не свойственны. В качестве примера можно предложить полномочия органов прокуратуры, которые предусмотрены в законодательстве некоторых зарубежных стран. Так, в Законе Российской

Федерации «О прокуратуре» определена такая функция прокурора, как участие в правотворческой деятельности [4]. В ходе реализации своих надзорных и правоохранительных функций органы прокуратуры довольно часто сталкиваются с проблемой несовершенства законодательства в различных сферах общественных правоотношений, что может препятствовать однозначной их трактовке или применению. Поэтому наделяние прокурора правом участия в законотворческом процессе является актуальным и важным направлением развития административно-правового статуса органов прокуратуры Украины.

Также можно предложить наделять прокурора Украины полномочиями в сфере разъяснения законодательства и правового просвещения граждан, как это предусмотрено нормативно-правовыми актами Российской Федерации [4] и Республики Казахстан [5]. При этом дополнение полномочий прокурора в сфере правовой просветительской работы следует рассматривать в контексте развития форм взаимодействия органов прокуратуры с общественными организациями и гражданами.

Расширение полномочий органов прокуратуры, детализация и усовершенствование процедуры реализации отдельных функций является перспективной задачей на пути развития административно-правового статуса органов прокуратуры. Однако следует учесть, что без предоставления прокурору действенных и эффективных правовых средств обеспечения законности в поднадзорных субъектах, защиты прав и интересов человека, гражданина, юридических лиц и государственных интересов любые попытки решения проблемы об усилении роли органов прокуратуры в обеспечении верховенства права и закона в государстве будут напрасными.

Как известно, основным правовым средством, которое в соответствии с законодательством имеют право применять в своей деятельности органы прокуратуры, является издание актов прокурорского реагирования на выявленные в ходе проверки или при проведении других процессуальных мер нарушения. Однако сегодня в Законе Украины «О прокуратуре» [6] предусмотрено только две статьи (ст. ст. 23-24), которыми регламентируется во-

прос порядка и оснований вынесения прокурором актов – постановлений и представлений. Другие правовые средства, которые фактически применяются в деятельности прокурора (исковые заявления, протоколы об административном правонарушении) лишь упоминаются в Законе, без детального регулирования процедуры и оснований их применения. Не решена должным образом данная проблема и в законопроекте № 3541 [7].

Для урегулирования данной проблемы следует обратиться к законодательству некоторых стран ближнего зарубежья. Так, в большинстве стран Содружества Независимых Государств в соответствующих национальных законах отдельный раздел посвящается актам прокурорского реагирования. Как правило, система этих актов значительно шире, чем та, которая используется в Украине. Среди не типичных для национального законодательства актов можно выделить официальное предупреждение – акт прокурорского надзора о недопустимости повторного совершения должностным лицом, другим гражданином правонарушений, влекущих за собой ответственность, установленную законодательными актами, или подготовки к совершению ими противоправных действий, объявление этого акта таким должностным лицам, другому гражданину в целях предупреждения совершения ими правонарушений [8]; указание, которое выносится органам дознания и следствия в связи с возбуждением и расследованием уголовных дел, органом, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность [4]; протест на правовой акт, противоречащий закону, который вносится в орган или должностному лицу, издавшему этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу [5]. В Законе Украины «О прокуратуре» отдельный раздел должен быть посвящен прокурорским актам, где должно быть подробно определено понятие соответствующего акта, основания и порядок его вынесения, срок предъявления и период рассмотрения, обжалования. Считаем необходимым дополнить систему актов прокурорского реагирования (кроме представления и постановления) следующими актами: 1) протоколом об административном или дисципли-



нарном правонарушении (который выносится в случаях, предусмотренных Кодексом Украины об административных правонарушениях, Кодексом законов о труде); 2) протестом прокурора, который выносится на незаконный акт органов исполнительной власти и местного самоуправления, а также на необъективные и незаконные решения, определения и постановления суда; 3) предупреждение (в данном случае это не является мерой административного или дисциплинарного взыскания, поскольку прокурор не наделен полномочиями самостоятельно налагать соответствующие взыскания; это акт прокурорского реагирования, который выносится в целях предупреждения нарушений закона государственным органом, должностным лицом, субъектом хозяйствования); 4) исковое заявление, апелляционное и кассационное представление, ходатайство (которые выносятся во всех видах судопроизводства в ходе представительства интересов гражданина или государства в суде или в других, предусмотренных законом случаях).

Основными направлениями развития административно-правового статуса органов прокуратуры в современных условиях являются: 1) совершенствование системы управления кадрами в органах прокуратуры (принятие общегосударственной программы участия прокуроров в образовательных мероприятиях, направленных на повышение квалификации и компетентности прокуроров и т. д.); 2) усиление дисциплинарной ответственности прокуроров, расширение системы дисциплинарных взысканий (закрепление в законопроекте № 3541 всех определенных в Дисциплинарном уставе прокуратуры Украины видов дисциплинарных взысканий); 3) разработка антикоррупционных мер в деятельности органов прокуратуры (закрепление оснований и порядка осуществления внешнего контроля деятельности прокуроров), усиление ответственности прокуроров за коррупционные правонарушения и преступления; 4) расширение полномочий органов прокуратуры в сфере правоохранительной деятельности: а) наделение прокурора полномочиями в сфере надзора за законностью исполнительного производства; б) усиление роли прокурора в сфере государствен-

ной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства; в) предоставление прокурорам полномочий в сфере дисциплинарного производства, инициированного этими прокурорами; 5) расширение форм взаимодействия органов прокуратуры с общественностью – наделение прокурора полномочиями в сфере разъяснения законов и осуществления просветительской работы среди населения; 6) расширение системы актов реагирования, которые могут выноситься прокурорами в различных правовых ситуациях, детально регламентировать порядок и основания их вынесения, сроки рассмотрения и другие процедурные вопросы.

Выводы. Сказанное выше свидетельствует о том, что к проблеме усовершенствования административно-правового статуса органов прокуратуры следует подходить комплексно, необходимо применять оптимальное сочетание мероприятий по совершенствованию административного законодательства с постепенным расширением правоохранительных полномочий прокурора, основанное на принципах целесообразности, разумности, демократичности и приоритетности конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Список использованной литературы:

1. Планування роботи в органах прокуратури України : [навч. посіб. / за ред. І. Козьякова, І. Європіної, С. Калуєва]. – К. : Академія прокуратури України, 2006. – 68 с.
2. Івчук М.Ю. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України : дис. канд. юр. наук : 12.00.07 / Івчук Михайло Юрійович. – Київ, 2011. – 180 с.
3. Чубенко И.С. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства : дис. канд. юр. наук : 12.00.11. / Чубенко Ирина Сергеевна. – Москва, 2013. – 228 с.
4. О прокуратуре РФ : Федеральный Закон от 17 января 1992 г. № 2202-І [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://base.garant.ru/10164358>.
5. О прокуратуре : Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года

№ 2709 [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://prokuror.gov.kz/rus/o-prokurature/normativnye-pravovye-akty/zakon-o-prokurature>.

6. Про прокуратуру : Закон України : від 05.11.1991 р., № 1789–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

7. Про прокуратуру: законопроект № 3541 від 05.11.2013 // Закон і Бізнес [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zib.com.ua/ua/print/37035-proekt_zakonu_pro_prokuraturu_tekst.html.

8. О прокуратуре Республики Беларусь: Закон от 8 мая 2007 г. № 220-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.tamby.narod.ru/belarus-zakon/zakon_220-2007.htm.