

УДК 342.951

К.І. Кузьмін,  
здобувач ДНДІ МВС України

## ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ

*У статті висвітлено підходи до визначення принципів організації та діяльності прокуратури, проаналізовано критерії, базуючись на яких, ті чи інші положення віднесено до системи принципів, і запропоновано власне розуміння таких критеріїв.*

**Ключові слова:** *принципи, організація та діяльність, прокуратура, критерії, умови.*

*В статтє освещены подходы к определению принципов организации и деятельности прокуратуры, проанализированы критерии, основываясь на которых, те или иные положения отнесены к системе принципов, и предложено собственное понимание таких критериев.*

**Ключевые слова:** *принципы, организация и деятельность, прокуратура, критерии, условия.*

*Paper highlights an approach to the definition of the principles of organization and operation of the Prosecutor's Office; criteria for certain provisions to be rendered to a system of principles are analyzed; own understanding of the criteria is suggested.*

**Keywords:** *principles, organization and activities of the prosecutor's office, criteria, conditions.*

Останнім часом спостерігається значне зниження рівня довіри громадян до усіх правоохоронних органів, у тому числі й до органів прокуратури. Причини такого явища є різноплановими і залежать від різноманітних факторів: недостатньої професійної компетентності певних працівників прокуратури, тенденційності засобів масової інформації, корупціогенності правоохоронної діяльності тощо. Водночас необхідно констатувати таку тенденцію: громадянам майже нічого або дуже мало відомо про щоденну наполегливу діяльність працівників органів прокуратури з підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство тощо. Однак будь-які негативні аспекти діяльності органів прокуратури дуже швидко набувають широкого розголосення.

Вказане свідчить, що висвітлення органами прокуратури позитивних аспектів своєї діяльності не є досконалим, принцип гласності у повній мірі не реалізовано, і це потребує певних змін. Однак, незважаючи на той факт, що проблематика принципів організації та діяльності органів прокуратури в Україні висвітлена у роботах Бабкової В.С., Бакаєва Д.М., Грошевого Ю.М., Давиденка Л.М., Долежана В.В., Кожевнікова Г.К., Малюги В.І., Марочкина І.Є, Мичка М.І., Полянського Ю.Є., Поповича Є.М., Руденка М.В., Сухоноса В.В., Шумського П.В., Якимчука М.К. та інших авторів, сьогодні у правовій науці ще не склалося єдиного розуміння їх системи, одним з елементів якої є принцип гласності. Отже, актуальність та новизна дослідження його особливостей визначаються тим, що практика потребує наявності певного інструментарію засобів та способів, за допомогою яких можна було б підвищити імідж органів прокуратури в очах громадськості, а теорія, на жаль, ще не в змозі його надати. Метою написання статті є висвітлення проблем, які виникають під час визначення принципів організації та діяльності прокуратури, та окреслення шляхів їх подолання.

Як відомо, ст. 6 Закону України “Про прокуратуру” має назву “Принципи організації і діяльності прокуратури” і визначає, що органи прокуратури України: 1) становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим; 2) здійснюють свої повноваження на підставі додержання Конституції України та чинних на території республіки законів, незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об’єднань чи їх органів; 3) захищають у межах своєї компетенції права і свободи громадян на засадах їх рівності перед законом, незалежно від національного чи соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак; 4) вживають заходів до усунення порушень закону, від кого б вони не виходили, поновлення порушених прав і притягнення у встановленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення; 5) діють гласно, інформують державні органи влади, громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення [1]. Цікаво, що, незважаючи на той факт, що до Закону України “Про прокуратуру” з 1991 року, коли його було затверджено, зміни вносилися майже тридцятьма законами, ця редакція не зазнала жодної зміни. Однак конструкцію її положень не можна визнати вдалою з огляду на те, що її назва не в повній мірі відповідає її змісту. В українській правовій традиції останнього століття склалася думка відповідно до якої поняття “принцип” означає вихідне положення, напрям, ідею [2, с. 195], порядок здійснення регулюючого впливу [3, с. 12] тощо. Однак опис конкретних дій або повноважень певного органу традиційно принципом не вважається. З цього приводу необхідно погодитися з М.П. Гурковським, який вважає, що до найбільш важливих ознак принципів права необхідно, насамперед, віднести їхню регулятивність. При цьому ознака регулятивності властива не лише принципам, які сформульовані безпосередньо у вигляді норм, але і тим, які впливають з певної групи норм [4, с. 17–18; 5, с. 60]. Як справедливо стверджує вчений, неоднозначність терміна “принципи права” призводить до того, що в багатьох випадках до принципів окремих правових інститутів відносять положення, правила, ідеї, які не є принципами за своєю природою. Тому при розробці науково обґрунтованого визначення принципів слід до них відносити лише такі нормативно-керівні положення, які діють безвідносно до змін, доповнень або скасування окремих актів і правових норм і визначають порядок функціонування цієї діяльності; відносити до принципів лише такі ідейні основи, які уособлюють закономірності розвитку певної діяльності, показують її сутність і специфіку як самостійного правового явища, та виступають основою практичної діяльності публічних органів [5, с. 60].

Невідповідність викладених у ст. 6 Закону України “Про прокуратуру” положень підходу до принципів, що склався у вітчизняній правовій науці, викликає появу нових досліджень, в яких вчені намагаються скласти несуперечливу та логічну систему принципів організації та діяльності органів прокуратури. Заслугує на увагу позиція В.І. Малюги, який, проаналізувавши сучасний механізм правового регулювання організації та діяльності єдиної системи прокуратури України, виокремлює такі принципи: єдності прокурорської системи, централізації органів прокуратури, єдиначальності у діяльності прокуратури, законності в діяльності прокуратури, незалежності органів прокуратури, гласності діяльності прокуратури, поєднання інтересів людини і держави на засадах пріоритетності прав і свобод людини і громадянина, невідворотності відповідальності і профілактики правопорушень в діяльності прокуратури [6, с. 169]. Водночас не можна не побачити, що деякі з наведених положень знову-таки не можуть розумітися як керівні ідеї або вихідні положення: так, профілактика правопорушень, на нашу думку, може розумітися як вид, форма, напрям діяльності певного державного органу, але аж ніяк як керівна ідея.

Вказане свідчить про наявність методологічної проблеми, пов’язаної з визначенням критеріїв, базуючись на яких, можна було б визначити принципи організації та діяльності прокуратури. Спробу розв’язати цю проблему зробив М.В. Косюта,

який вважає, що для якнайоптимальнішого вирішення цього питання потрібно дотримання чотирьох умов. Перша умова полягає у тому, що до числа цих принципів не слід включати такі, які мають загальний характер і аж ніяк не пов'язані з якоюсь специфікою прокурорської системи, оскільки рівною мірою поширюються на всі правоохоронні або навіть на всі державні органи та органи місцевого самоврядування. Друга умова означає недоцільність і навіть некоректність виділення як самостійних таких принципів, які в дійсності є складовою частиною інших принципів. Це, наприклад, стосується ієрархічної підпорядкованості (підлеглості), єдиноначальності, які є складовими частинами централізації прокуратури. Третя умова пов'язана з тим, що не слід відносити до числа засад організації і діяльності прокуратури елементи тактики або організаційні прийоми, які застосовуються в органах прокуратури (активність, оперативність, швидкість реагування, планування, взаємодія з державними органами і т.ін.). Четверта умова – принципи не можна змішувати з цілями і завданнями прокуратури [7, с. 39]. Повністю погоджуючись з другою, третьою та четвертою умовами, зауважимо однак, що повне і послідовне додержання першої умови означало б, на нашу думку, що жоден з принципів не може бути віднесений до принципів організації та діяльності прокуратури, оскільки він притаманний й іншим правоохоронним органам (наприклад, принципи законності, пріоритетності прав і свобод людини тощо).

На підставі викладеного вище можна зробити висновок про необхідність вироблення чітких методологічних критеріїв, базуючись на яких, можна було б скласти гармонійну та несуперечливу систему принципів організації та діяльності органів прокуратури. Основними з таких критеріїв, на нашу думку, мають стати два таких: по-перше, принципи мають відображати особливості внутрішнього механізму діяльності певного державного органу (у цьому випадку – прокуратури), і, по-друге, відповідати сутності поняття “принцип” як керівної ідеї, яка спрямовує діяльність прокуратури, визначаючи її особливості та зміст.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1993 р. № 1789–ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 53. – Ст. 793.
2. *Лившиц Р.З.* Теория права : учеб. / Р.З. Лившиц. – 2-е изд. – М. : БЕК, 2001. – 224 с.
3. Органи державної влади України / За ред. В.Ф. Погорілко. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. – 595 с.
4. *Колодій А.М.* Принципи права України : монографія / А.М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
5. *Гурковський М.П.* Реєстраційна діяльність публічної адміністрації : організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право” / Гурковський М.П. – Львів, 2010. – 217 с.
6. *Малюга В.І.* Принципи організації та діяльності прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 “Судоустрій ; прокуратура та адвокатура” / В.І. Малюга. – К. : Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2002. – 205 с.
7. *Косюта М.В.* Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. “Судоустрій, прокуратура та адвокатура” / М.В. Косюта ; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 212 с.

Отримано 18.06.2013