

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

МЕДВЕДЬКО Олександр Іванович

УДК ~~352.075.1 (477)~~

347.963(477)

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКІ ФУНКЦІЇ І
ПОВНОВАЖЕННЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА
УКРАЇНИ**

Спеціальність 12.00.10 – судуострій;
прокуратура та адвокатура

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса – 2010

Дисертацією є рукопис

Робота виконана на кафедрі організації судових та правоохоронних органів Одеської національної юридичної академії Міністерства освіти і науки України

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор
ДОЛЕЖАН Валентин Володимирович,
Одеська національна юридична академія,
професор кафедри організації судових
та правоохоронних органів

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України
РУДЕНКО Микола Васильович,
Харківський національний університет
імені В.Н. Каразіна,
завідувач кафедри правосуддя;

кандидат юридичних наук, професор
МАРОЧКІН Іван Єгорович,
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого,
завідувач кафедри організації судових
та правоохоронних органів

Захист відбудеться « 11 » вересня 2010 року о 10.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.03 Одеської національної юридичної академії за адресою: 65009, Одеса, Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Одеської національної юридичної академії за адресою: Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розіслано « 10 » серпня 2010 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



П.П. Музиченко

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Проблеми організації та діяльності прокуратури України останнім часом викликають великий інтерес юристів, політиків та державних діячів, представників громадськості і засобів масової інформації. Сучасна прокуратура є активним учасником проведення у життя правової політики держави, авторитетною структурою, яка закликає сприяти упорядкуванню суспільних відносин на основі принципів верховенства права і законності. Водночас продовжують точитися суперечки з приводу функцій і повноважень прокуратури.

Усвідомлюючи потребу в подальшому реформуванні прокурорської системи відповідно до завдань державно-правового будівництва, вважаємо, що відповідні кроки мають робитися виключно з урахуванням реальної обстановки в Україні і потреб суспільства, а не забаганок, відірваних від реальної дійсності.

Оскільки організація прокуратури заснована на принципі централізації, особливо важливого значення набуває посада Генерального прокурора України, який спрямовує і організовує роботу підпорядкованих структур на виконання поставлених перед ними завдань. За роки незалежності України керівник такого масштабу перетворився, у порівнянні з радянськими часами, з простого виконавця партійних директив на самодостатню фігуру, державного діяча, який на основі Конституції і законів України повинен незалежно виконувати покладені на нього завдання по охороні законного порядку.

Проте сучасна обстановка в Україні створює, на жаль, серйозні труднощі для діяльності Генерального прокурора, які передусім пов'язані зі спробами різних політичних сил використати його і прокуратуру загалом для задоволення вузькопартійних інтересів.

Питання правового статусу Генерального прокурора України (далі – Генпрокурора) як керівника Генеральної прокуратури і прокурорської системи загалом не залишилися поза увагою вчених-юристів. У різні роки цими проблемами займалися О. Бандурка, Л. Грицасенко, Ю. Грошевой, Л. Давиденко, В. Долежан, С. Ківалов, М. Косюта, І. Марочкін, М. Мичко, О. Михайленко, Г. Мурашин, Ю. Полянський, В. Півненко, М. Руденко, В. Сухонос, Ю. Шемшученко, П. Шумський, М. Якимчук та ін. (Україна); В. Басков, С. Березовська, О. Берензон, А. Борецький, А. Вінокуров, В. Звірбуль, В. Клочков, П. Мельников, В. Рябцев, А. Смірнов, П. Яровиков та ін. (Російська Федерація), інші зарубіжні науковці, дореволюційні російські дослідники П. Люблінський, М. Муравйов; практичні працівники органів прокуратури України, які здобули наукові ступені. Втім, дотепер у вітчизняній науці відсутні спеціальні комплексні дослідження, присвячені вивченню статусу Генпрокурора, що і обумовлює актуальність теми.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію підготовлено відповідно до перспективного плану наукових

досліджень Одеської національної юридичної академії «Традиції та новачії у сучасній українській державності та правовому житті» на 2006-2010 роки (державний реєстраційний номер 0106004970) і науково-дослідного плану кафедри організації судових та правоохоронних органів, що є складовою загального напрямку досліджень Одеської національної юридичної академії.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є розроблення концептуальних положень, які стосуються статусу Генпрокурора. Ця мета обумовила вирішення таких завдань:

дослідити еволюційні процеси розвитку правового статусу Генпрокурора;

визначити складові цього статусу;

виділити основні гарантії забезпечення незалежності Генпрокурора при здійсненні ним повноважень;

сформулювати завдання і проаналізувати основні форми організаційно-управлінської діяльності Генпрокурора, розробити їх класифікацію та внести пропозиції щодо удосконалення практики її здійснення;

проаналізувати нормативні та індивідуальні правові акти Генпрокурора, обґрунтувати їх класифікацію та внести пропозиції щодо удосконалення практики їх видання.

Об'єктом дослідження є організаційно-управлінські відносини, що виникають у діяльності Генпрокурора.

Предметом дослідження є правові норми, що регулюють статус Генпрокурора і пов'язані з цим аспекти його організаційно-управлінської діяльності.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є система принципів, прийомів та підходів, заснованих на філософських, загальнонаукових та спеціально-наукових методах. В основу методології роботи покладено системний метод.

Використання діалектичного методу дозволило виявити істотні закономірності розвитку концептуальних основ правового регулювання діяльності прокуратури загалом і Генпрокурора, зокрема, шляхом розв'язання суперечностей у цих процесах.

Компаративний метод використано для порівняння правового статусу Генпрокурора України і осіб, які займають відповідні посади у зарубіжних країнах. Для з'ясування змісту нормативно-правових актів, присвячених його діяльності, використано формально-догматичний метод. За допомогою історичного методу вивчено зміни у правовому статусі Генпрокурора впродовж останніх сторіч. Використання формально-логічного методу сприяло чіткому формуванню понять і суджень у дисертаційній роботі.

При підготовці роботи використано законодавчі та інші нормативно-правові акти, документальні матеріали Генеральної прокуратури, Центрального державного архіву України.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є першим комплексним дослідженням організаційно-управлінської діяльності Генпрокурора.

У межах проведеного дослідження одержано такі результати, що мають наукову новизну:

уперше:

розкрито поняття і структуру правового статусу Генпрокурора, до складу якого віднесено: його завдання; особлива компетенція із здійснення конституційних функцій і управління; наявність спеціальної правоздатності і дієздатності; особливий порядок призначення на посаду; особливі підстави і порядок звільнення з посади; гарантії забезпечення незалежності при виконанні державних обов'язків; особливий порядок притягнення до юридичної відповідальності;

запропоновано встановити для кандидата на посаду Генпрокурора такі критерії: наявність громадянства України і постійне проживання в Україні щонайменше 15 років; досягнення 40 річного віку; наявність повної вищої юридичної освіти; стаж роботи в органах прокуратури не менше 12 років з частковим зарахуванням стажу роботи на посадах керівника судів;

визнано за доцільне передбачити можливість звільнення Генпрокурора через висловлення йому парламентом недовіри лише за поданням Президента України і конституційною більшістю (двома третинами) голосів народних депутатів;

обгрунтовано особливості незалежності Генпрокурора по реалізації його функцій і повноважень, яка: а) носить універсальний характер і поширюється не лише на прокурорську систему, але й на відносини з іншими центральними органами влади; б) є джерелом незалежності підпорядкованих прокурорів; в) Генпрокурор здатний захистити підпорядкованих прокурорів від посягань на їх незалежність;

запропоновано встановити порядок, за яким звернення з пропозиціями і запитами до Генеральної прокуратури посадовців апарату Адміністрації Президента України можуть мати місце лише за прямими вказівками глави держави;

обгрунтовано положення, що управлінська діяльність в прокуратурі є складовою державного управління, проте вона не носить адміністративно-правового характеру через особливості організації та діяльності прокуратури в умовах дії принципу єдності і централізації; а також про існування тісного взаємозв'язку між конституційно-функціональними й управлінськими правовідносинами;

положення щодо змісту організаційно-управлінської діяльності Генпрокурора пропонується викласти в Законі України «Про прокуратуру» у такій редакції:

«Керівництво (варіант – «управління») системою прокуратури України

Генеральний прокурор України є найвищою посадовою особою у системі органів прокуратури України .

Генеральний прокурор України особисто або через Генеральну прокуратуру України у межах компетенції, визначеної цим законом:

здійснює керівництво (варіант – «управління») діяльністю органів, установ та посадових осіб прокуратури і несе відповідальність за виконання поставлених перед прокуратурою завдань;

застосовує повноваження по здійсненню прокурорського нагляду та інших конституційних функцій прокуратури».

Доведено, що видання Генпрокурором правових актів слід розглядати не як його повноваження, а як форму реалізації цих повноважень. Відтак пропонується виділити пункт 7 частина 1 стаття 15 Закону України «Про прокуратуру» у самостійну частину, виклавши її так:

«Для здійснення цих повноважень Генеральний прокурор України видає обов'язкові для всіх органів прокуратури накази, розпорядження, затверджує положення та інструкції і приймає інші рішення та вчиняє дії управлінського характеру відповідно до своєї компетенції»;

обґрунтовано потребу включити до Закону самостійне управлінське повноваження Генпрокурора з утворення, реорганізації та ліквідації органів, закладів та установ прокуратури, уточнення компетенції окремих органів і посадових осіб з урахуванням особливостей їх діяльності;

аргументовано думку, що управлінська діяльність Генпрокурора у сфері зовнішніх відносин має місце доти, доки відповідні підготовчі заходи здійснюються в апараті Генеральної прокуратури України, а в подальшому ці відносини набувають характеру взаємодії;

представницьку діяльність Генерального прокурора у майбутньому Законі України «Про прокуратуру» слід викласти у такій редакції: «...представляє Генеральну прокуратуру України і всю прокурорську систему у відносинах з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування України, інших держав та з міжнародними організаціями»;

визначено найважливіші риси нормативних актів Генпрокурора;

запропоновано включити до Закону України «Про прокуратуру» таку норму:

«Генеральний прокурор України (його заступники) у межах своїх повноважень має право видавати спільні з відповідними керівниками інших правоохоронних органів накази, вказівки та інші нормативно-правові акти з питань застосування кримінально-процесуального законодавства і законодавства про оперативно-розшукову діяльність»;

доведено необхідність розроблення комплексних методичних вказівок Генпрокурора щодо завдань, форм і методів взаємодії між окремими органами, структурними підрозділами і посадовими особами прокуратури;

обґрунтовано потребу у виданні спеціального положення про правові акти Генпрокурора, в якому необхідно деталізувати призначення, форму, порядок видання цих актів;

удосконалено:

аргументацію щодо неприпустимості вважати Генпрокурора політичним діячем, оскільки це позбавляє його вагомих гарантій незалежності;

положення щодо меж підконтрольності Генпрокурора вищим органам державної влади;

систему принципів управлінської діяльності Генпрокурора;

набули дальшого розвитку:

обґрунтування доцільності інтеграції прокурорської системи України до складу судової влади;

аргументи на користь перегляду положення про призначення Прокурора Автономної Республіки Крим за погодженням з Верховною Радою АРК як такого, що суперечить принципу єдності і централізації прокуратури;

положення щодо надання Генпрокуророві права законодавчої ініціативи, внесення конституційних подань до Конституційного Суду України.

Практичне значення результатів дослідження, полягає у тому, що вони можуть бути використані у:

науково-дослідницькій сфері – для дослідження проблем організації і діяльності прокуратури стосовно удосконалення правового статусу Генпрокурора;

правотворчій діяльності – щодо вдосконалення законодавства про прокуратуру, а також нормотворчої діяльності Генпрокурора;

правозастосувальній діяльності органів прокуратури – для підвищення ефективності використання процесуальних і управлінських повноважень;

навчальному процесі – при підготовці підручників, навчальних посібників і викладанні навчальних курсів з питань організації і діяльності прокуратури.

Апробація результатів дослідження. Основні положення і висновки дисертації доповідалися автором у 2005-2010 роках на розширених засіданнях Колегії Генеральної прокуратури України (доповіді опубліковано), координаційних нарадах, засіданнях Ради національної безпеки і оборони України, опубліковано тези у матеріалах наукової конференції викладачів і аспірантів ОНЮА (травень 2010 р.)

Публікації. Основні наукові результати дисертаційного дослідження викладено у десяти одноосібних наукових публікаціях, у тому числі – у восьми статтях, що належать до фахових видань, перелік яких затверджено ВАК України.

Структура дисертації обумовлена метою, предметом і завданнями дослідження та складається із вступу, чотирьох розділів, які охоплюють десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг роботи – 216 сторінок, з них основного тексту – 194 сторінки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми, зв'язок роботи з науковими планами і програмами, окреслено завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження, наведено показники наукової новизни дисертації, сфери застосування її положень, а також відомості про апробацію дисертації.

Перший розділ «Генеральний прокурор – керівник прокурорської системи України» складається з трьох підрозділів і присвячений процесам формування та сучасному змісту правового статусу Генпрокурора.

У *підрозділі 1.1. «Формування правового статусу Генерального прокурора України: історичний аспект»* відзначено, що зародки прокуратури на теренах України сягають ще доби Польсько-Литовської держави, але створення прокурорської системи під час перебування більшості території України у складі Російської Імперії почалося на початку XVIII сторіччя. Діяльність прокуратури, аж до сьогодні, носила і продовжує носити багатофункціональний характер, за винятком дореволюційної прокуратури після судової реформи 1864 року, коли її функції були обмежені сферою кримінального переслідування. Проте в усі часи прокуратура являла собою єдину централізовану систему, яка очолювалася Генерал-прокурором (XVIII ст.), Міністром юстиції – Генерал-прокурором (XIX – початок XX ст.), Народним комісаром юстиції – Генеральним прокурором УСРР (1922–1936 рр.); Генеральним прокурором СРСР і підпорядкованим йому Прокурором Української РСР (1936–1991 рр.), Генеральним прокурором України.

В єдності і централізації прокуратури полягає головна історична традиція прокурорських систем, які існували на території України упродовж останніх трьох сторіч, попри відмінності у соціально-економічному і політичному ладі. Це справляло і справляє вирішальний вплив і на статус керівника сучасної прокурорської системи.

Через короткочасність існування урядів національно-демократичної орієнтації у період 1917–1920 рр. в Україні не вдалося створити повноцінної прокурорської системи. Більш вдалою була спроба створити прокуратуру УСРР, яка певною мірою символізувала державність України, не будучи підпорядкованою владним структурам Союзу РСР. Проте відповідно до Конституції СРСР 1937 року Прокурор УРСР, як і прокурори інших союзних республік, стали призначатися Генеральним прокурором СРСР і були йому підпорядковані. Можливості прокурорів УРСР, особливо у другій половині 30-х років XX сторіччя, щодо забезпечення законності, зокрема, у діяльності органів НКВС, були вкрай обмежені, а декілька з них трагічно загинули. На прокурорів було передусім покладено обов'язок виконувати директиви партійних органів, брати активну участь у шкідливих для країни господарсько-політичних кампаніях з трагічними наслідками.

В період поступової десталінізації, починаючи з середини 50-х років XX ст., законоохоронна роль прокуратури, особливо у правозахисній сфері,

дешо зросла, хоча її можливості були обмежені реаліями тоталітарного політичного режиму і командно-адміністративної системи.

Переломним моментом у зміні статусу Прокурора УРСР було прийняття 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України, відповідно до якої Генеральний прокурор Української РСР призначався Верховною Радою УРСР і був лише їй підзвітний. Це знаменувало собою процеси поступового виходу прокуратури України з підпорядкування союзним структурам, а керівник прокуратури Республіки став Прокурором незалежної держави.

У підрозділі 1.2. «Складові правового статусу Генерального прокурора України» зроблено спробу визначити їх перелік.

При цьому висловлено думку, що спроби обмежити поняття цього статусу лише сукупністю прав і обов'язків певного суб'єкта не охоплюють повністю його змісту. До елементів правового статусу Генпрокурора слід віднести також його завдання, наявність спеціальної правоздатності і дієздатності, особливі підстави і порядок призначення, звільнення та притягнення до юридичної відповідальності.

Головними рисами управлінської діяльності Генпрокурора є такі: а) він – найвища посадова особа органів прокуратури; б) Генпрокурор керує Генеральною прокуратурою України – найвищим органом прокурорської системи, підпорядкованими прокуратурами, а також установами і закладами прокуратури; в) визначає основні напрями реалізації державної правової політики у діяльності прокуратури, організовує на загальнодержавному рівні наглядові та інші заходи, самостійно реалізує властиві йому прокурорські повноваження; г) Генпрокурор забезпечує однакове розуміння і застосування законів органами прокуратури; д) підтримує традиції вітчизняної прокуратури щодо сумлінного служіння закону; є) є гарантом незалежності органів і посадових осіб прокуратури.

Враховуючи побажання органів Ради Європи, доцільно покінчити з невизначеністю місця прокуратури у системі поділу влади шляхом її інтеграції до судової гілки влади, як це було зроблено у Російській Федерації. Проте, це не повинно тягнути за собою відмову від принципу єдності і централізації прокурорської системи і позбавлення Генпрокурора управлінської функції щодо неї.

Для підвищення рівня правового статусу Генпрокурора доцільно: зробити максимально прозорою процедуру добору главою держави кандидатури на посаду Генпрокурора, забезпечити подання кандидатури для погодження до парламенту у стислий строк (не пізніше двох тижнів після припинення повноважень попередника); виключити з практики можливість призначення Президентом виконуючого обов'язки Генпрокурора; запровадити спеціальну присягу для новопризначеного Генпрокурора.

Обґрунтовується поділ підстав для звільнення Генпрокурора на загальні (закінчення строку перебування на посаді, за станом здоров'я, припинення громадянства, подання заяви про звільнення), які не пов'язані з

протиправними діями, і спеціальні (набання сили обвинувальним вироком суду, порушення вимог щодо несумісності, прийняття парламентом резолюції недовіри). Підкреслюється принципово важливе значення рішення Конституційного Суду України від 02.04.08 р. про те, що Генпрокурор може бути звільнений з посади виключно з підстав, передбачених ч.1 статті 122 Конституції України та ч.ч. 1 і 2 статті 2 Закону України «Про прокуратуру». Відтак протиправними є спроби звільнити Генпрокурора шляхом скасування указів Президента про його призначення. Слід встановити порядок, за яким висловлення парламентом недовіри Генпрокурору може мати місце лише за поданням Президента конституційною більшістю (двома третинами) голосів народних депутатів України.

Необхідно також переосмислити підхід до оцінки Генпрокурора як до політичного діяча, оскільки його статус за своєю суттю не є політичним.

Враховуючи складність умов, в яких доводиться працювати Генпрокурору, доцільно також передбачити у законі можливість його добровільної відставки з етичних або інших особистих міркувань.

У підрозділі 1.3. «Гарантії забезпечення незалежності Генерального прокурора України при виконанні його обов'язків» підкреслюється що Генпрокурор, будучи особисто незалежним при реалізації своїх повноважень, є водночас гарантом незалежності всіх підпорядкованих працівників, за винятком їх підпорядкованості прокурорам вищого рівня і керівним посадовим особам прокуратур.

На основі аналізу практики і власного досвіду автор зробив висновок, що в сучасних умовах найбільшою загрозою незалежності Генпрокурора є спроби «перетягнути» його на свій бік представниками різних політичних сил. Успішному протистоянню таким спробам сприяло б запропоноване зміцнення правового статусу Генпрокурора.

Негативно впливає на незалежність Генпрокурора необґрунтоване розширення контролю за діяльністю його і прокуратури загалом. У правовій державі суб'єктами такого контролю мають бути передусім суди. В Україні певними контрольними повноваженнями стосовно нього наділені глава держави і парламент. Водночас такими повноваженнями не повинна бути наділена Рада національної безпеки і оборони України, а Генеральний прокурор за своїм статусом не може бути її членом.

Вимагає перегляду практика, коли глава держави дає численні доручення про проведення перевірок виконання законів у загальнодержавному масштабі, що ускладнює організацію роботи прокуратури. Посадові особи Адміністрації Президента України мають давати доручення з окремих питань виключно за вказівкою глави держави. Керівництву Верховної Ради України необхідно вжити заходів до припинення подання народними депутатами України Генпрокурору під видом запитів до нього вказівок і рекомендацій у конкретних справах і матеріалах всупереч роз'ясненням Конституційного Суду України.

Другий розділ «Основні засади управлінської діяльності Генерального прокурора України» складається з трьох підрозділів і присвячений особливостям реалізації організаційно-управлінських повноважень Генпрокурора.

У підрозділі 2.1. «Загальні організаційно-управлінські аспекти діяльності Генерального прокурора України», конкретизується його роль як керівника прокурорської системи і Генеральної прокуратури України.

На основі проведеного дослідження зроблено висновок, що управлінська діяльність Генпрокурора є частиною державного управління, всупереч поглядам деяких вчених-адміністративістів, які вважають державне управління виключною сферою діяльності органів виконавчої влади.

В основі управлінської діяльності Генпрокурора і надалі має залишатися централізація прокурорської системи. Не можна погодитися із закликами до прискореної децентралізації цієї системи, послаблення управлінського впливу на підпорядковані прокуратури, особливо в умовах кризи законності, який переживає Україна у перехідний період. Проте збереження централізації, а, значить, керованості системою, має бути пов'язано з демократизацією службових відносин у прокуратурі, розширенням компетенції і заохоченням ініціативи прокурорів регіонального та місцевого рівня.

На основі проведеного аналізу зроблено висновок, що в основі управлінської діяльності Генпрокурора закладено такі принципи: законність, доцільність, ефективність, системність, цілеспрямованість, відповідальність, державна дисципліна, єдиноначальність, професіоналізм.

Управлінські повноваження Генпрокурора носять допоміжний характер стосовно конституційних функцій прокуратури і тісно пов'язані з правовідносинами, що виникають при здійсненні конституційних функцій. В окремій нормі Закону про прокуратуру слід встановити, які повноваження в основному стратегічного характеру, є виключною компетенцією Генпрокурора і не можуть використовуватися особою, яка тимчасово виконує його обов'язки.

У підрозділі 2.2. «Внутрішньоуправлінська компетенція Генерального прокурора України» проаналізовано характер управлінського впливу Генпрокурора на прокурорську систему, здійснено порівняльний аналіз у цій частині із законодавством інших пострадянських країн.

Зроблено висновок, що суттю внутрішньоуправлінської діяльності Генпрокурора слід вважати керівництво роботою органів прокуратури, яке включає і спрямування, тобто окреслення стратегічних напрямів її діяльності. Що ж стосується контролю, то він також є невід'ємною складовою управління. З урахуванням цього запропоновано нову редакцію положень статті 15 чинного Закону про прокуратуру або відповідної норми у новому Законі (див. у першому розділі автореферату). В окрему норму потрібно виділити повноваження Генпрокурора з видання правових актів управління.

Запропоновано закріпити додатково у цій нормі Закону про прокуратуру такі повноваження Генпрокурора:

утворення, реорганізація та ліквідація органів, закладів і установ прокуратури; уточнення компетенції окремих органів прокуратури, визначеної законом, з урахуванням особливостей їх діяльності;

затвердження складу Колегії Генеральної прокуратури України з наданням права затверджувати склад колегій прокуратур обласного рівня керівникам цих прокуратур;

як призначення на посади, так і звільнення з посад заступників Генпрокурора;

заохочення працівників прокуратури, накладення на них дисциплінарних стягнень відповідно до Дисциплінарного статуту прокуратури України;

призначення на посади і звільнення ректора Національної академії прокуратури України, проректорів і директорів інститутів академії;

затвердження персонального складу науково-методичної ради Генеральної прокуратури України.

У роботі наведено додаткові міркування на підтримку пропозиції відмовитися від погодження з Верховною Радою Автономної Республіки Крим призначення Прокурора АРК, оскільки автономний статус Криму не дає підстав для винятку із загального порядку призначення прокурорів регіонального рівня.

Підтримуються також висловлені в літературі пропозиції щодо підвищення ролі всеукраїнської конференції працівників прокуратури, проте водночас заперечується доцільність створення системи прокурорського самоврядування за прикладом суддівського самоврядування через докорінну відмінність організаційно-управлінських зв'язків з участю суддів і прокурорів.

У *підрозділі 2.3. «Зовнішня організаційно-управлінська компетенція Генерального прокурора України»* підкреслюється умовність застосування цієї термінології до сфери відносин Генпрокурора з тими чи іншими суб'єктами права за межами прокурорської системи. Його повноваження у цій сфері носять суто управлінський характер лише доти, доки відповідні підготовчі заходи здійснюються в апараті Генеральної прокуратури. В подальшому такі відносини набувають характеру зовнішньо-організаційних і здійснюються у формі взаємодії.

До Закону України «Про прокуратуру» доцільно включити норму, за якою «Генеральний прокурор представляє Генеральну прокуратуру і всю прокурорську систему України у відносинах з іншими державними органами і органами місцевого самоврядування України, інших держав та з міжнародними організаціями».

Своєрідність участі Генпрокурора в діяльності Вищої ради юстиції проявляється у тому, що він може брати участь в її засіданнях лише особисто, без права передачі своїх повноважень заступникові, а також звертатися до

цього органу з пропозицією розглянути питання щодо несумісності діяльності підпорядкованого прокурора із займаною посадою. В роботі наводяться додаткові аргументи щодо штучності існування такого порядку у частині визначення несумісності і пропонується в майбутньому передати вирішення цього питання до виключної компетенції Генпрокурора за результатами відповідного службового розслідування.

Запропоновано викласти статтю Закону України «Про прокуратуру», присвячену участі Генпрокурора у роботі Пленуму Верховного Суду України і пленумів вищих спеціалізованих судів, у такій редакції:

«Генеральний прокурор України:

вносить до Пленуму Верховного Суду України і пленумів вищих спеціалізованих судів пропозиції щодо надання роз'яснень судам про застосування законодавства, які підлягають розгляду на їх засіданнях;

бере участь у засіданнях Пленуму Верховного Суду України незалежно від порядку денного, а в засіданнях пленумів вищих спеціалізованих судів – при вирішенні питань щодо надання роз'яснень судам про застосування законодавства; в обговоренні на засіданнях відповідних питань з правом дорадчого голосу».

Наведено додаткові аргументи щодо необхідності закріплення за Генпрокурором на конституційному рівні права законодавчої ініціативи, внесення подань до Конституційного Суду України щодо неконституційності нормативних актів, а також участі у його засіданнях.

Третій розділ «Нормативно-правові акти Генерального прокурора України» складається з двох підрозділів.

Підрозділ 3.1. «Поняття і види правових актів Генерального прокурора України» присвячено класифікації зазначених актів. Підкреслюється, що за допомогою видання відомчих актів Генпрокурор вирішує як стратегічні, так і поточні питання діяльності і розвитку прокуратури. Проаналізовано практику видання відомчих нормативних актів у радянський і пострадянський періоди історії України: від циркулярів і протокольних рішень у 20-х – початку 30-х років до наказів, положень та інструкцій.

У роботі виділено такі основні риси нормативних актів Генпрокурора: 1) ці акти є складовою нормативно-правової бази прокуратури; 2) будучи підзаконними, вони здебільшого поширюються на органи, установи і посадових осіб прокуратури; 3) видання актів є виключною компетенцією Генпрокурора з можливістю делегування ним права їх видання своїм заступникам; 4) практика видання Генпрокурором нормативних актів є проявом принципу централізації прокурорської системи; 5) зазначені акти спрямовані на упорядкування компетенції органів і посадових осіб прокуратури, зміцнення державної дисципліни, викриття недоліків і упущень у прокурорській діяльності; 6) акти є продуктом індивідуальної нормотворчості Генпрокурора, який відповідає за їх зміст, може тлумачити окремі положення цих актів; 7) відомчі акти Генпрокурора мають відповідати

нормативно-правовим актам вищого рівня; 8) доцільність актів має бути спрямована на забезпечення їх ефективності з урахуванням конкретних ситуацій, що виникають у діяльності прокуратури; 9) застосування актів має за мету впровадження у діяльність прокуратури сучасного стилю і методів роботи, управлінської культури, усунення проявів бюрократизму.

В Законі про прокуратуру слід передбачити право Генпрокурора відкликати, зупиняти або скасовувати акти підпорядкованих прокурорів з причин їх неправомірності або недоцільності.

У *підрозділі 3.2. «Нормативні функціональні акти Генерального прокурора України»* до числа останніх віднесені акти, присвячені реалізації окремих функцій прокуратури (галузей, напрямів) закріплених у статті 121 Конституції України. З урахуванням змісту цих актів їх можна поділити на такі групи: 1) функціональні накази, присвячені комплексу питань здійснення окремих конституційних функцій прокуратури; 2) накази, присвячені реалізації окремих частин цих функцій (підфункцій); 3) накази, присвячені вирішенню окремих питань у межах певних функцій і підфункцій; 4) комплексні міжфункціональні акти; 5) акти, присвячені діяльності прокуратури по забезпеченню законності на окремих видах об'єктів; 6) рекомендаційні управлінські акти.

Досліджено практику видання комплексних функціональних актів за період незалежності України, проаналізовано причини їх частоті змінюваності через низку як об'єктивних, так і суб'єктивних причин. Висловлено міркування щодо внесення змін до чинних актів. Зокрема, доцільно передбачити у наказі № 3гн-2005 р., що перевірки прокурорами законності актів місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування проводяться систематично і незалежно від сигналів про порушення; визначити завдання прокурора щодо участі в засіданнях колегіальних управлінських органів тощо.

Запропоновано встановити в Регламенті Генеральної прокуратури України етапи та порядок підготовки зазначених актів і проведення їх експертизи з обов'язковим залученням до неї науково-методичної ради. Функціональні акти доцільно публікувати в журналі «Вісник прокуратури».

Висловлено думку щодо необхідності підвищення рівня обов'язковості методичних рекомендацій Генеральної прокуратури, вважаючи їх методичними вказівками.

Висловлено заперечення проти запропонованої у проекті Закону України «Про нормативно-правові акти» обов'язкової реєстрації Міністерством юстиції України нормативних актів Генпрокурора, оскільки на Мінюст поширюється наглядова компетенція прокуратури; а також, враховуючи, що за роки незалежності України не було поставлено під сумнів законність жодного акта Генпрокурора.

Відзначається, що в останні роки набуло значного поширення видання нормативних актів спільно Генпрокурором України і керівниками інших правоохоронних відомств з питань застосування кримінально-процесуального

законодавства і законодавства про оперативно-розшукову діяльність. Це одна з форм взаємодії Генеральної прокуратури України з цими органами і має бути закріплено у Законі України «Про прокуратуру».

Четвертий розділ «Організаційно-управлінські акти Генерального прокурора України» складається з двох підрозділів і присвячено управлінським актам, спрямованим на вирішення поточних питань забезпечення нормального функціонування Генеральної прокуратури України та підпорядкованих прокуратур.

У підрозділі 4.1. *«Нормативні організаційно-управлінські акти Генерального прокурора України»* ці акти за обсягом охоплення питань поділяються на загальні і спеціальні (галузеві). Загальні акти присвячено комплексу питань організації управління у прокуратурі, включаючи контроль виконання, а спеціальні – конкретним галузям управлінської діяльності. Особливе місце серед цих актів посідають Структура і Регламент Генеральної прокуратури України.

Для Структури Генеральної прокуратури від радянських часів і до сьогодні є властивим збільшення кількості структурних підрозділів та їх ускладнення і відповідні зміни у нормативному документі, яким закріплено цю структуру. Це, в основному, обумовлено ускладненням і урізноманітненням завдань, що стоять перед прокуратурою. Останнім часом було проведено великий обсяг роботи з удосконалення структури на основі суворого додержання функціонального підходу.

Важливим завданням удосконалення Регламенту Генеральної прокуратури є налагодження чіткої взаємодії між структурними підрозділами апарату Генпрокуратури для спільного вирішення пріоритетних питань боротьби зі злочинністю і зміцнення законності.

Специфічний характер носить такий організаційно-управлінський акт як Інструкція Генпрокурора про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому громадян в органах прокуратури. В ній одночасно вирішуються питання як організаційно-управлінського характеру, так і пов'язані із застосуванням законодавства про розгляд звернень у межах всіх конституційних функцій прокуратури.

Де сфери дії Інструкції доцільно включити питання розгляду звернень не лише фізичних, але й юридичних осіб. Також заслуговує на підтримку пропозиція закріпити у цьому документі примірний перелік видів звернень, які обов'язково мають братися до провадження в прокуратурі.

У наказі Генпрокурора № 14гн від 14.07.06 р. доцільно урізноманітнити шляхи взаємозв'язку і взаємодії з органами масової інформації.

Провідне місце серед управлінських актів Генпрокурора займають акти, присвячені роботі з кадрами: а) накази, присвячені комплексу питань кадрової роботи; б) акти з окремих питань цієї діяльності. Заслуговують на увагу такі варіанти удосконалення нормативної бази цієї роботи: а) видати Закон України «Про порядок проходження служби в органах прокуратури»; б) вирішити всі основні питання кадрової роботи в Законі України «Про

прокуратуру»; в) об'єднати всі існуючі накази, положення та інші акти, які дсталізують положення Закону, в одному документі, затверджену Генпрокурором. Очевидно, є оптимальним поєднання останніх двох варіантів.

У підрозділі 4.2. *«Індивідуальні організаційно-управлінські акти Генерального прокурора України»* зроблено висновок, що зазначені акти використовуються для вирішення поточних управлінських ситуацій. Зокрема, це стосується загострення соціально-економічної і політичної обстановки у країні, коли треба звернути увагу органів прокуратури на потребу, з одного боку, рішуче і твердо обстоювати вимоги закону, а з іншого – не дати втягнути себе у політичне протистояння. Саме на це були спрямовані вказівки Генпрокурора у зв'язку з ситуаціями, які склалися в Україні у зв'язку з указами глави держави про проведення дострокових парламентських виборів у 2007 р., виборами Президента України в 2010 р. тощо.

Індивідуальні акти можуть носити як регулятивний, так і охоронний характер. Регулятивними є, зокрема, вказівки, ще містяться у планах роботи; листи за наслідками перевірок роботи підпорядкованих прокуратур; розпорядження, що містять доручення різного роду тощо, а також нагадування щодо необхідності прискорити виконання завдань і доручень, по яких підпорядковані працівники припустилися тяганини; акти, що стосуються вирішення кадрових питань стосовно окремих посадових осіб і груп осіб. Охоронний характер носять акти про застосування заходів впливу щодо працівників, винних у порушеннях закону і службової дисципліни.

Особливе місце займають акти-орієнтування і акти-зауваження (про поширення позитивного досвіду, звернення уваги на характерні недоліки в роботі, яких слід уникати; вказівки про корегування практики по окремих напрямках діяльності).

Підготовку аналітичних актів-документів у прокуратурі слід розглядати не як мету, а як засіб організаційно-управлінської діяльності. Недоліком багатьох з цих актів є перенасиченість статистичними даними, відсутність критичного, особливо самокритичного аналізу недоліків і упущень у власній діяльності. Це вимагає вжиття додаткових організаційних заходів удосконалення аналітичної роботи.

Потребує удосконалення також практика надсилання підпорядкованим прокурором зауважень на необґрунтовані акти прокурорського реагування, які інколи компрометують їх авторів і прокурорську систему в цілому. Водночас потрібно розробити і затвердити механізм відкликання таких актів.

Для удосконалення практики видання управлінських актів Генпрокурором і його заступниками перелік видів таких актів з визначенням їх характеристик і відмінностей від інших актів доцільно затвердити в одному з організаційно-управлінських документів Генпрокурора. Це сприяло б чіткості та конкретності управлінських процесів.

ВИСНОВКИ

Історичним підґрунтям становлення посади Генпрокурора на теренах України є вітчизняні традиції державотворення, пов'язані з централізацією прокурорської системи для забезпечення єдиного розуміння і застосування законів. У демократичній Україні це спрямовано на захист прав і свобод, державної незалежності та інших інтересів держави і суспільства.

Складовими правового статусу Генпрокурора є його завдання, спеціальна компетенція, правоздатність і дієздатність, особливий порядок призначення на посаду і звільнення з посади, гарантії незалежності, особливий порядок притягнення до відповідальності. При цьому потрібно встановити підвищені вимоги до осіб, які призначаються на цю посаду.

Незалежність Генпрокурора носить універсальний характер і є джерелом незалежності для підпорядкованих прокурорів. Будучи політично нейтральним, Генпрокурор не може вважатися політичним діячем і бути суб'єктом політичної відповідальності. Контроль за діяльністю Генпрокурора здійснюють суди, а також Президент і Верховна Рада України.

Генпрокурор не є суб'єктом дисциплінарної відповідальності, а настання кримінальної відповідальності має бути пов'язано з відстороненням від виконання службових обов'язків, процедуру якої слід унормувати в законі.

Управлінська діяльність Генпрокурора є складовою державного управління і пов'язана з реалізацією ним наглядових та інших конституційних функцій. При цьому управління поділяється на окремі підфункції, а управлінські правовідносини в прокуратурі тісно пов'язані з прокурорсько-наглядовими та іншими правовідносинами, що виникають у зв'язку з реалізацією конституційних функцій.

До Закону України «Про прокуратуру» потрібно включити спеціальну статтю, присвячену ролі Генпрокурора як керівника прокурорської системи і Генеральної прокуратури України. В цьому Законі потрібно відобразити всі види управлінських рішень, які приймає Генпрокурор.

Представницьку діяльність Генпрокурора потрібно закріпити в окремій нормі Закону, виклавши її у такій редакції: «...представляє Генеральну прокуратуру України і всю прокурорську систему у відносинах з іншими державними органами і органами місцевого самоврядування України, інших держав та з міжнародними організаціями».

Потрібно упорядкувати порядок залучення Генпрокурора до участі у діяльності Вищої ради юстиції, засіданнях Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів; а також надати йому право законодавчої ініціативи.

Генпрокурор є суб'єктом видання нормативно-правових та індивідуальних актів для деталізації і конкретизації окремих положень законодавства про прокуратуру і забезпечення ефективності застосування норм права.

Нормативні акти Генпрокурора є складовою нормативної бази прокуратури, носять підзаконний характер і здебільшого поширюються лише на систему прокуратури; видаються самим Генпрокурором з можливістю делегування деяких повноважень своїм заступникам; видання актів узгоджується з принципом централізації прокуратури.

Нормативні акти, присвячені реалізації положень статті 121 Конституції України, носять функціональний характер. Вони поділяються на такі види: 1) присвячені комплексу питань здійснення зазначених функцій; 2) присвячені діяльності прокуратури у межах підфункцій; 3) акти з вирішення окремих питань у межах функцій і підфункцій; 4) з приводу діяльності прокуратури на окремих об'єктах; 5) рекомендаційні управлінські акти.

Видання Генпрокурором нормативних актів слід розглядати не як його повноваження, а як форму реалізації повноважень; закріпити її в окремій нормі Закону про прокуратуру.

Організаційно-управлінськими нормативними актами Генпрокурора є його накази та інші акти, що містять заходи забезпечення діяльності прокурорської системи, а також галузеві акти, видані для конкретизації окремих напрямів організаційно-управлінської діяльності.

Індивідуальні правові акти Генерального прокурора України видаються у формі правозастосувальних актів: наказів, розпоряджень, вказівок, листів, листів-орієнтувань, листів-зауважень. Ці акти можуть носити як регулятивний, так і охоронний характер. Їх ефективність значною мірою залежить від підвищення якості аналітичної роботи прокуратури.

Для удосконалення практики видання управлінських актів Генеральним прокурором України, його заступниками і підпорядкованими прокурорами перелік таких актів з визначенням їх характеристик доцільно затвердити організаційно-управлінським документом.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. У Генеральній прокуратурі України. Із виступу Генерального прокурора України Олександра Медведька на нараді з прокурорами областей та керівниками структурних підрозділів Генеральної прокуратури України 10 листопада 2005 р. // Вісник прокуратури. – 2005. – № 2. – С. 10-19.

2. Медведько О. Європейське майбутнє прокуратури / О. Медведько // Вісник прокуратури. – 2006. – № 4. – С. 3-9.

3. Медведько О. Деякі організаційно-управлінські аспекти діяльності Генерального прокурора України / О. Медведько // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009. – № 4. – С. 5-10.

4. Медведько О. Внутрішньо-управлінська компетенція Генерального прокурора України // О. Медведько // Митна справа. – 2010. – № 2. – С. 3-9.

5. Медведько О. Вдосконалення правового регулювання призначення і звільнення Генерального прокурора України / О. Медведько // Вісник прокуратури. – 2010. – № 4. – С. 3-11.

6. Медведько О. Гарантії незалежності Генерального прокурора України при виконанні його обов'язків / О.Медведько // Право України. – 2010. – № 4. – С. 231-238.

7. Медведько О. Історичний розвиток правового статусу Генерального прокурора України / О. Медведько // Юридический вестник. – 2010. – № 2 – С. 61-71.

8. Медведько О. Зовнішня організаційно-управлінська діяльність Генерального прокурора України / О. Медведько // Акт. проблеми держави і права. – Вип. 54. – Одеса, 2010. – С. 10-18.

9. Медведько О. Коментарі до законопроекту «Про внесення змін і доповнень до Конституції України» стосовно прокуратури / О. Медведько // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – К.: Національна академія прокуратури України, 2007. – С. 9-14.

10. Медведько О. Верховенство Генерального прокурора в прокурорській системі України / О. Медведько // Тези доповідей міжнародної наукової конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу Одеської національної юридичної академії 21-22 травня 2010 року. – Одеса: Фенікс, 2010. – С. 597-598.

АНОТАЦІЯ

Медведько О.І. Організаційно-управлінські функції і повноваження Генерального прокурора України. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2010.

У дисертаційній роботі досліджено правовий статус Генерального прокурора України, проблеми і шляхи його зміцнення з урахуванням вітчизняних традицій і зарубіжної практики.

Розкрито роль Генерального прокурора України як керівника прокурорської системи і Генеральної прокуратури України, характер його управлінських повноважень всередині системи і у відносинах з іншими органами держави.

Досліджено роль управлінських актів Генерального прокурора України нормативно-правового та індивідуально-правового характеру у керівництві прокуратурою, запропоновано їх наукову класифікацію.

Внесено пропозиції щодо змін та доповнень до чинного законодавства, актів Генерального прокурора України та практики їх застосування.

Ключові слова: Генеральний прокурор України, функції прокуратури; повноваження Генерального прокурора України, управління в прокуратурі, правові акти Генерального прокурора України.

АННОТАЦИЯ

Медведько А.И. Организационно-управленческие функции и полномочия Генерального прокурора Украины – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.10 – судостроительство; прокуратура и адвокатура. – Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2010.

В диссертационной работе исследован правовой статус Генерального прокурора Украины, проблемы и пути его совершенствования с учетом отечественных традиций и зарубежной практики.

В работе сделан вывод о том, что правовой статус Генерального прокурора за последние три столетия был обусловлен действием принципа единства и централизации прокурорской системы. Определены составляющие правового статуса, обозначены пути обеспечения независимости Генерального прокурора при осуществлении им конституционных функций прокуратуры.

Проанализирован характер управленческой деятельности Генерального прокурора как составной части государственного управления, его роль по руководству Генеральной прокуратурой и прокурорской системой в целом. Внесены предложения по уточнению в Законе Украины «О прокуратуре» статуса Генерального прокурора.

Генеральный прокурор Украины: а) наивысшее должностное лицо органов прокуратуры; б) руководит Генеральной прокуратурой Украины – высшим органом прокурорской системы, подчиненными прокуратурами и прокурорами, а также учреждениями и организациями прокуратуры; в) определяет основные направления реализации государственной правовой политики в деятельности прокуратуры, организует на общегосударственном уровне надзорные и другие мероприятия, самостоятельно реализует присущие ему полномочия; г) обеспечивает единообразное понимание и применение законов органами прокуратуры; д) поддерживает традиции отечественной прокуратуры в части добросовестного служения закону; е) является гарантом независимости органов и должностных лиц прокуратуры.

Раскрыт характер представительской деятельности Генерального прокурора Украины во взаимоотношениях с другими властными структурами, его участия в работе Высшего совета юстиции, заседаниях пленумов Верховного Суда Украины и высших специализированных судов, заседаниях Конституционного Суда Украины; дополнительно аргументирована необходимость предоставления Генеральному прокурору права законодательной инициативы.

Самостоятельное место в работе уделено нормативным и индивидуальным правовым актам Генерального прокурора Украины. Нормативные акты являются составляющей частью нормативно-правовой базы прокуратуры и направлены на уточнение компетенции органов и

должностных лиц прокуратуры, содействуют единообразному применению законодательства органами и должностными лицами прокуратуры. В работе осуществлена классификация функциональных нормативных актов, посвященных реализации конституционных функций прокуратуры, и нормативных актов организационно-управленческого характера, а также индивидуальных актов.

К числу функциональных нормативно-правовых актов Генерального прокурора относятся приказы, посвященные: а) комплексу вопросов, осуществления отдельных конституционных функций прокуратуры; б) отдельным частям этих функций (подфункций); в) решению отдельных вопросов в пределах определенных функций и подфункций, а также: г) комплексные межфункциональные акты; д) акты, прокурорского надзора за соблюдением законов на отдельных видах объектов; е) рекомендационные акты.

Внесены предложения по упорядочению системы правовых актов Генерального прокурора Украины.

Ключевые слова: Генеральный прокурор Украины, функции прокуратуры, полномочия Генерального прокурора Украины, управление в прокуратуре, правовые акты Генерального прокурора Украины.

SUMMARY

Medvedko O. I. Organizational-administrative functions and authorities of the Prosecutor General of Ukraine. – Manuscript.

The thesis stands for a Candidate's degree in Law, speciality 12.00.10 – Judicial system; Public Prosecutor's office and Advocacy. – Odesa National Academy of Law, Odesa, 2010.

Legal status of the Prosecutor General of Ukraine is considered in the thesis as well as problems and ways of its strengthening taking into account national traditions and foreign practice.

The author researches the role of the Prosecutor General as the head of the Prosecutor's System and Prosecutor General's office, character of his administrative authorities inside the system and in relations with other public bodies.

The role of administrative acts of the Prosecutor General of Ukraine both of normative-legal and individual-legal character in administration of Public Prosecutor's office is researched in the dissertation. Their scientific classification is also suggested in the work.

Certain suggestions as to introduction of changes and amendments to the legislation in force, Acts of the Prosecutor General of Ukraine and practice of their enforcement have been made by the author.

Key words: Prosecutor General of Ukraine, functions of the Public Prosecutor's office, authorities of the Prosecutor General of Ukraine, administration in Public Prosecutor's office, legal acts of the Prosecutor General of Ukraine.