

ВИМОГА ПРОКУРОРА ЯК ЗАПОРУКА ДОТРИМАННЯ ЗАКОННОСТІ**THE PROSECUTOR'S REQUIREMENT
AS A GUARANTEE OF COMPLIANCE WITH THE LAW**

Волочій С.О., аспірант кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

Потреба у створенні ефективного правового інструментарію прокурора вимагає осмислення сутності, призначення та проблем правової регламентації окремих правових ресурсів, одним з яких є вимога прокурора. Саме тому наукова стаття присвячена актуальній темі – вимога прокурора як записка дотримання законності.

Вимога прокурора є одним із ключових інструментів відновлення законності, порушених прав і свобод людини та громадянина, які охороняються законом, інтересів суспільства та держави. Аналіз українського законодавства дозволяє зробити висновок, що вимога прокурора виступає як структурна складова акту прокурорського реагування (вказівки, доручення, постанови, тощо). Закон України «Про прокуратуру» та інші нормативно-правові акти України не виділяють вимогу прокурора в окремий акт прокурорського реагування та не містять визначення даної категорії.

У роботі до ознак вимоги прокурора віднесено законність, імперативність, опосередкованість, оперативність, переконливість. Наголошено, що вимога прокурора, як структурна складова акту прокурорського реагування, як правило, розміщується в резолютивній (заклучній) частині такого акту та містить логічні висновки, на підставі яких висувуються владно-вольові пропозиції прокурора, теоретична та практична важливість яких пов'язана з їх безпосереднім ставленням до завдання відновлення законності.

Автором запропоновано визначення поняття «вимога прокурора, як складова засобу прокурорського реагування»: структурний, розташований у резолютивній частині засобу прокурорського реагування компонент, що є владно-розпорядчою позицією прокурора щодо забезпечення виконання закону, а також визначення порядку і терміну повідомлення прокурору про результати розгляду викладених вимог.

Також автор пропонує доповнити Закон України «Про прокуратуру» окремим розділом «Акти прокурорського реагування», який має висвітлювати сутність і особливості винесення та застосування актів прокурорського реагування: постанови, вказівки, доручення, адже досьогодні такого чіткого розмежування та законодавчого закріплення актів прокурора не відбулося.

Наостанок у роботі виділені загальні заходи підвищення ефективності актів прокурорського реагування.

Ключові слова: прокурор, вимога, законність, акт, реагування, нагляд, процес.

The need to create effective legal tools for the prosecutor requires understanding of the nature, purpose and problems of legal regulation of certain legal resources, one of which is the requirement of the prosecutor. That is why the scientific article is devoted to a topical issue – the requirement of the prosecutor as a guarantee of compliance with the law.

The prosecutor's requirement is one of the key tools to restore the rule of law, violated human and civil rights and freedoms protected by law, the interests of society and the state. An analysis of Ukrainian legislation allows us to conclude that the prosecutor's request acts as a structural component of the prosecutor's response act (instructions, instructions, resolutions, etc.). The Law of Ukraine "About the Prosecutor's Office" and other normative legal acts of Ukraine do not separate the prosecutor's request into a separate act of the prosecutor's response and do not contain a definition of this category.

In the work, the signs of the prosecutor's request include legality, imperativeness, indirectness, efficiency, persuasiveness. It is emphasized that the prosecutor's request, as a structural component of the prosecutor's response act, is usually placed in the operative (final) part of such an act and contains logical conclusions on the basis of which the prosecutor's proposals are made. direct relation to the task of restoring legality.

The author proposes the definition of «prosecutor's requirement as a component of the prosecutor's response»: a structural component located in the operative part of the prosecutor's response, which is the prosecutor's position on ensuring the implementation of the law, as well as determining the procedure and deadline requirements.

The author also proposes to supplement the Law of Ukraine «About the Prosecutor's Office» with a separate section «Acts of the Prosecutor's Response», which should highlight the nature and features of the issuance and application of acts of the prosecutor's response: resolutions, instructions, instructions.

Finally, general measures to increase the effectiveness of the prosecutor's response are highlighted.

Key words: prosecutor, requirement, legality, act, response, supervision, process.

Актуальність теми. Конституція України проголошує людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю [1]. Окремо Основний Закон України наголошує, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [1]. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1].

Проте вивчення криміногенної ситуації в Україні дозволяє констатувати недостатню ефективність роботи державних органів у напрямку протидії злочинності. Згідно офіційних даних Національної поліції України впродовж 2020 року було зареєстровано більше, ніж 335 000 кримінальних правопорушень [2], а розкрито лише 164 000 [2], тобто приблизно половина, що говорить про низьку результативність діяльності правоохоронних органів.

У зв'язку з цим, розвиваючи тему вироблення ефективних засобів стримування зростання кількості криміналь-

них правопорушень та дієвого механізму забезпечення законності в Україні, варто звернути увагу на зміцнений правозахисний потенціал прокуратури, яка сьогодні здійснює як наглядову, так і ненаглядову діяльність, спрямовану на забезпечення виконання законів. Мета діяльності прокуратури сьогодні полягає у захисті прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [3], яка досягається у тому числі шляхом виконання функції нагляду за додержанням законів [3].

Постановка проблеми. Відзначаючи в цілому позитивне значення модифікації повноважень прокурора, в той же час не можна не помітити наявність важливих невирішених питань прокурорської діяльності. На тлі безперервних дискусій про необхідність розширення повноважень прокурора практично не йдеться про те, що потрібно детальніше регламентувати вже існуючі. Недостатня юридична техніка, що використовується при закріпленні повноважень прокурора у правових нормах, у поєднанні з недостатнім обсягом повноважень для ефек-

тивного усунення порушень закону, дотримання прав і свобод людини і громадянина, які охороняються законом, інтересів суспільства і держави в кінцевому рахунку негативно позначається на результативності дій прокуратури щодо виконання закону.

Потреба ж у створенні ефективного правового інструментарію прокурора вимагає осмислення сутності, призначення та проблем правової регламентації окремих правових ресурсів, одним з яких є вимога прокурора.

Стан дослідження проблеми. Неодноразово предметом дослідження вітчизняних вчених були особливості діяльності прокуратури в цілому та вплив прокурора на діяльність посадових осіб в рамках реалізації ним наглядових повноважень зокрема. Окремо варто виділити роботи корифеїв вітчизняної правової науки: Д. І. Голосніченка, В. В. Долежана, В. С. Зеленецького, О. М. Литвака, Л. М. Лобойка та інших.

Водночас безпосередньо теоретичного дослідження категорії «вимога прокурора» з точки зору дотримання законності проведено не було. Саме тому **мета написання наукової статті** – дослідити правову категорію «вимога прокурора» як інструменту прокурорської діяльності, спрямованої на забезпечення закону. Під час досягнення мети нами будуть виділені ознаки та види вимог прокурора, досліджена структура вимоги прокурора, а також сформульоване поняття досліджуваної категорії.

Виклад основного матеріалу. Вимога прокурора є одним із ключових інструментів відновлення законності, порушених прав і свобод людини та громадянина, які охороняються законом, інтересів суспільства та держави. Аналіз українського законодавства дозволяє зробити висновок, що вимога прокурора виступає як структурна складова акту прокурорського реагування (вказівки, доручення, постанови, тощо). Закон України «Про прокуратуру» та інші нормативно-правові акти України не виділяють вимогу прокурора в окремий акт прокурорського реагування та не містять визначення даної категорії.

Відповідно, можна зробити умовивід, що як структурній складовій акту прокурорського реагування, вимозі прокурора притаманні ознаки, які зумовлені конкретним видом акту прокурорського реагування. Водночас до загальних же ознак можемо віднести такі: законність, імперативність, опосередкованість, оперативність, переконливість [4]. Розглянемо кожну з них детальніше.

Отже, вимога прокурора має бути законною, тобто її зміст має відповідати букві закону, ґрунтуватися на нормах чинного законодавства та не суперечити їм. Законність, як провідний принцип діяльності прокуратури [3], реалізується і під час висунування вимог прокурором. Порушення даного принципу тягне відповідні наслідки для прокурора, який висунув незаконну вимогу.

Імперативність вимоги прокурора являє собою її обов'язковість, неухильне виконання тими особами, до яких звернута вимога. Виконання вимоги прокурора не передбачає можливості дискусії з приводу її змісту або доцільності виконання. Виключення може становити лише невиконання вимоги прокурора щодо прибуття в орган прокуратури через поважні причини, які офіційно мають бути підтверджені.

Опосередкованість вимоги прокурора означає те, що вона виражається не самостійно, а в акті реагування прокурора. Тобто такого акту, як вимога, в діяльності прокуратури не передбачено. Вимога прокурора міститься в інших різних актах прокурора і являється їх частиною, структурним елементом.

Оперативність вимоги прокурора вимагає від суб'єктів, до яких вона звернута, термінового її виконання у визначені прокурором строки.

Переконливість вимоги прокурора вбачається нами у форматі, в якому вона викладена. Чіткість фраз, їх змістовність, юридична грамотність, підкріплена посилан-

нями на нормативно-правові акти мають у своїй сукупності донести до свідомості суб'єктів, до яких звернута вимога прокурора, необхідність неухильного виконання даної вимоги.

Крім того, ми виділяємо такі структурні ознаки вимоги прокурора, як владно-розпорядчий характер, форма та суб'єктність. Владно-розпорядчий характер вимоги прокурора підтверджує наявність компетенції прокурора на прийняття рішень, викладених у вимозі, а також полягає у прийнятті відповідного рішення, організації його виконання та здійсненні контролю за його виконанням. Владно-розпорядчий характер вимоги прокурора обумовлений тими повноваженнями, якими наділений сам суб'єкт її видання.

В свою чергу форма вимоги прокурора має бути офіційною, тобто її видання передбачає письмову форму. Усні розпорядження прокурора, хоча і мають обов'язковий характер, але для притягнення у подальшому осіб, які ухиляються від виконання вимог прокурора, до адміністративної відповідальності письмова форма виступатиме доказом у справі.

Вимога прокурора може бути пред'явлена прокурором, його заступником, помічником прокурора, якому доручено проведення перевірки, що визначає суб'єктність вимоги прокурора. Так, вимога прокурора містить вказівку необхідності усунення виявлених порушень закону, на винних осіб, на притягнення їх, зазвичай, до дисциплінарної відповідальності.

Також варто наголосити, що вимога прокурора, як структурна складова акту прокурорського реагування, як правило, розміщується в резолютивній (заклучній) частині такого акту та містить логічні висновки, на підставі яких висувуються владно-вольові пропозиції прокурора, теоретична та практична важливість яких пов'язана з їх безпосереднім ставленням до завдання відновлення законності [4].

Вимоги про усунення виявлених порушень закону, що містяться в актах прокурорського реагування, обов'язкові для розгляду всіма піднаглядними суб'єктами (органами, організаціями, установами, посадовими та іншими особами), яким вони адресовані. Саме в цьому полягає ґрунтоване на законі юридичне значення вимог прокурорів.

Вимоги прокурора повинні викладатися коротко, як пропозиції щодо усунення порушень закону, відновлення законності, порядку та термінів виконання вимог. Слід звернути увагу, що без даних пропозицій втрачається якість і ознаки будь-якого акту прокурорського реагування. Без вимог прокурора акт буде звичайною інформацією, що юридично нікого і ні до чого не зобов'язує.

Аналіз чинного законодавства дозволяє здійснити класифікацію вимог прокурора як складової засобів прокурорського реагування. За суб'єктами, до яких звернута вимога, на загальні (до фізичних осіб про прибуття до органу прокуратури) та спеціальні (до посадових осіб). Слід констатувати, що більшість вимог прокурора є спеціальними, адже в основному звернуті до посадових осіб Національної поліції, Служби безпеки України та інших.

За напрямками прокурорського нагляду вимоги прокурора пропонуємо поділити на наглядові (пов'язані зі здійсненням прокурором нагляду за дотриманням законів відповідними органами) та ненаглядні (не пов'язані зі здійсненням прокурором нагляду за дотриманням законів відповідними органами, наприклад вимога прокурора щодо прибуття в орган прокуратури) [4]. Звісно, що більшість вимог прокурора є наглядовими, але другий вид так само має місце в діяльності прокурора.

За джерелом законодавчого закріплення вимоги прокурора можна поділити на процесуальні та непроцесуальні, тобто ті, які приймаються в процесі кримінального провадження, та інші.

Відповідно до викладеного пропонуємо під поняттям «вимога прокурора, як складова засобу прокурорського реагування» розуміти структурний, розташований у резолютивній частині засобу прокурорського реагування компонент, що є владно-розпорядчою позицією прокурора щодо забезпечення виконання закону, а також визначення порядку і терміну повідомлення прокурору про результати розгляду викладених вимог.

Водночас, зважаючи на невизначеність деяких законодавчих положень, ми пропонуємо доповнити Закон України «Про прокуратуру» окремим розділом «Акти прокурорського реагування», який має висвітлювати сутність і особливості винесення та застосування актів прокурорського реагування: постанова, вказівка, доручення, адже досьогодні такого чіткого розмежування та законодавчого закріплення актів прокурора не відбулося.

Крім того, вважаємо за потрібне розглянути можливість віднесення вимоги прокурора до виду самостійного наглядового акту прокурорського реагування при здійсненні прокурорського нагляду за виконанням закону органами дізнання та досудового слідства. Відповідно у запропонованому нами розділі Закону України «Про прокуратуру» також необхідно передбачити положення, які стосуватимуться поняття та ознак вимоги прокурора, для того, щоб на законодавчому рівні вирішити дискусійні питання.

Для повного нормативно-правового вирішення окресленого нами питання також, на наш погляд, необхідно у відомчих актах Генерального прокурора України закріпити детально поняття, види, способи підготовки та реалізації процесуальних та інших вимог прокурора, а також загальні методики підготовки та реалізації актів прокурорського реагування з визначенням принципів їх підготовки та реалізації.

На наш погляд, вимога прокурора, як засобу прокурорського реагування, – це акт прокурорського реагування, що виноситься прокурором суб'єкту, уповноваженому усунути виявлені порушення закону, що містить розпорядження прокурора про усунення конкретних порушень закону або скасування чи зміну правового акту.

Тобто, ми вважаємо, що вимога прокурора, як акт реагування, має відрізнятися від інших подібних актів тим, що містить рішення прокурора про усунення порушень закон.

Але інші, притаманні актам прокурорського реагування, ознаки також властиві вимозі прокурора: є письмовим документом; суб'єкт видання – уповноважена посадова особа органів прокуратури; містить вимоги про усунення порушень закону; виражає позицію суб'єкта видання; має превентивний, запобіжний або каральний характер. Також вимога прокурора не має містити вказівки на причини та умови, що призвели до виявлених порушень закону.

У випадку висування прокурором вимоги про усунення порушень закону складається з трьох частин: вступної, описово-мотивувальної та резолютивної, що обумовлено характером порушень, на які воно вноситься, та необхідністю системного викладу правової позиції прокурора.

Висновки. Серед загальних заходів підвищення ефективності актів прокурорського реагування, зокрема вимог прокурора, слід назвати: створення та спрямування у всі ланки прокурорської системи загальної методики підготовки та реалізації актів прокурорського реагування, у тому числі вимог прокурора, в якій мають бути окреслені принципи підготовки та реалізації актів прокурорського реагування, чітко розмежовані підстави їх винесення, викладено їх структуру, позначено типові порушення, що допускаються при їх підготовці та інше; включення до планів методичних семінарів, стажувань та курсів підвищення кваліфікації прокурорських працівників питань підвищення якості підготовки актів прокурорського реагування; наукову організацію праці прокурорських працівників, часом найбільш раціональним є розподіл обов'язків між працівниками прокуратур нижчої ланки; орієнтування органів прокуратури на посилення якості, а не кількісної сторони їхньої діяльності; посилення контролю вищих прокуратур за якістю актів прокурорського реагування разом із наданням практичної допомоги підлеглим прокурорським працівникам; застосування до працівників прокуратури заходів заохочення та стягнення за ефективність прокурорського реагування та принциповість у досягненні відновлення законності, порушених прав і свобод людини і громадянина, охоронюваних законом інтересів суспільства та держави. Звісно ж, що реалізація зазначених заходів здатна позитивно позначитися на якості винесених вимог прокурора, інших актів реагування і ефективності прокурорського реагування загалом.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text>
2. Звіт Національної поліції України про результати роботи у 2020 році. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit2020/npu-zvit-2020.pdf>
3. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>
4. Пригорща П. А. Требование прокурора как средство обеспечения исполнения закона: теоретические и практические аспекты : автореф. дис. на получение науч. степени канд. юр. наук: спец. 12.00.11 «судебная власть; прокурорский надзор; организация правоохранительной деятельности; адвокатура» / Пригорща Петр Александрович. – Екатеринбург, 2011. – 28 с.