

ВЗАЄМОДІЯ ПРОКУРАТУРИ АРК КРИМ ІЗ ПРЕДСТАВНИЦЬКИМИ ТА ВИКОНАВЧИМИ ОРГАНАМИ ВЛАДИ АВТОНОМІЇ

Кошман О. В.

Національна академія прокуратури України, м. Київ, Україна

У статті висвітлено основні форми взаємодії органів прокуратури АРК з представницькими, виконавчими та органами самоврядування автономії з урахуванням особливостей, притаманних АРК. Проаналізовано повноваження Представництва Президента України в АРК та визначено аспекти взаємодії прокуратури автономії з Представництвом, надано пропозиції з удосконалення діяльності прокуратури на даному напрямку роботи.

Ключеві слова: взаємодія, об'єкт взаємодії, предмет взаємодії, форми взаємодії, наглядові повноваження прокурорів, контрольні повноваження органів влади, Прокуратура АРК, Представництво Президента України в АРК, Верховна Рада АРК, Рада Міністрів АРК.

Прокуратура АРК виконує покладені на неї завдання згідно з Конституцією України [1], Законом «Про прокуратуру» [2] і вживає заходів щодо захисту та поновлення конституційних прав і свобод громадян.

У процесі діяльності прокуратури автономії, єдиної в системі органів прокуратури України, є питання, які виникають у ході взаємодії органів прокуратури з представницькими та виконавчими органами влади, місцевого самоврядування.

Питання взаємодії органів прокуратури досліджувалося в наукових працях Винокурова Ю. Є. [3], співвідношення діяльності прокуратури України та інших владних структур у наукових працях Косюти М. В. [4], співвідношення прокурорського нагляду з державним позавідомчим контролем за виконанням законів у наукових працях Бесчастного В. М., Мичко М. І., Філонова О. В. [5], але питання взаємодії органів прокуратури АРК з представницькими та виконавчими органами влади не досліджувалось.

Для визначення особливостей (аспектів) взаємодії органів прокуратури АРК із Представництвом Президента України в АРК, Верховною Радою АРК, Радою Міністрів АРК та органами місцевого самоврядування, визначимо коло питань, з яких можлива їх взаємодія та рівень цієї взаємодії. Такі взаємовідносини можливі тільки на підставі повноважень прокурорів міст і районів та АРК згідно з Конституцією України [1] та Законом «Про прокуратуру» [2].

Прокурори при здійсненні своїх повноважень є незалежними від органів державної влади і місцевого самоврядування, але це ніяк не виключає їх взаємодію [6, с. 621].

Насамперед визначимо що таке «взаємодія»? Згідно з тлумачним словником «взаємодія» як поняття – це «взаємний зв'язок явищ» [7].

Згідно з філософським словником – це «процесс взаимного влияния тел друг на друга путем переноса материи и движения, универсальная форма изменения состояний тел. Взаимодействие определяет существование и структурную организацию

всякой материальной системы, ее свойства, ее объединение наряду с другими телами в систему большего порядка... В объективном мире существует множество форм взаимодействия» [8].

Процес взаємного впливу між органами прокуратури автономії та представницькими, виконавчими та органами місцевого самоврядування може відбуватися на різних етапах діяльності.

Поділяємо думку Винокурова Ю. Є., що «важливим аспектом організаційної діяльності прокуратури є взаємодія з іншими органами влади, місцевого самоврядування, органами контролю. Під взаємодією в цьому випадку розуміється діяльність різних органів, які мають спільні цілі та завдання» [3, с. 85].

Об'єктом взаємодії між органами прокуратури АРК та представницькими і виконавчими органами влади автономії є виконання законів державними органами влади й управління, підприємствами різних форм власності, громадянами.

Предметом взаємодії є безпосередня діяльність органів влади та управління, підприємств, організацій, громадян із виконання законів і контролю за виконанням законів у формі: участі в проведенні сесій Верховної ради АРК і відповідних Рад та засідань виконавчих комітетів, Ради міністрів АРК, держадміністрацій, міжвідомчих та координаційних нарад, залучення спеціалістів для перевірки, надання пропозицій при підготовці комплексних програм боротьби зі злочинністю, представництво в суді в інтересах держави.

Закон СРСР від 30 листопада 1979 року «Про прокуратуру СРСР» як принцип організації і діяльності прокуратури передбачав взаємодію з Радами народних депутатів, іншими державними органами, громадськими організаціями і трудовими колективами та громадянами в справі укріплення правопорядку [9, с. 239].

Слушною є думка Косюти М. В., що «для демократичного суспільства цілком прийнятні ділові контакти між представниками різних державних структур не лише в рамках процедур, передбачених у законодавстві, а й в інших формах з однією умовою, вони не повинні використовуватися всупереч завданням цих органів» [4, с. 331].

Особливістю цієї діяльності в АРК є законодавче регулювання цього питання для автономії з урахуванням Конституції АРК [10] і законів «Про Раду Міністрів АРК» [11], «Про Представництво Президента України в АРК» [12], «Про місцеві державні адміністрації» [13], «Про місцеве самоврядування» [14].

Конституція АРК у статтях 46, 47 визначила сфери і порядок взаємодії органів влади, установ та організацій АР Крим і органів місцевого самоврядування, зазначив, що вона визначається угодами або погодженими рішеннями Верховної Ради АРК і місцевих рад [10].

Чинне законодавство передбачило й низку повноважень щодо органів влади з метою контролю за виконанням законодавства на території АРК.

Крім того, для виконання даних повноважень в АРК діє Представництво Президента України. Згідно ст. 10 Закону «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» Постійний Представник Президента України в АРК:

а) виконує доручення Президента України, спрямовані на забезпечення виконання повноважень Президента України як гаранта державного суверенітету, тери-

торіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина;

б) бере участь із правом дорадчого голосу в засіданнях Верховної Ради АРК та Ради міністрів АРК;

в) входить із поданням у Верховну Раду АРК, Раду міністрів АРК, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування в АР Крим у разі прийняття ними нормативно-правових актів, що суперечать Конституції і законам України, указам і розпорядженням Президента України, постановам і розпорядженням Кабінету Міністрів України, іншим актам законодавства України, порушують права і свободи громадян, з вимогою про усунення цих порушень, про що інформує Президента України; таке подання підлягає обов'язковому розгляду в позачерговому порядку; у разі неналежного реагування на подання Постійного Представника щодо незаконності прийнятих нормативно-правових актів Постійний Представник вносить пропозиції про скасування чи зупинення дії таких актів безпосередньо Президентові України;

г) вимагає в разі порушень Конституції та законів України, указів і розпоряджень Президента України, актів Кабінету Міністрів України пояснень від посадових осіб Верховної Ради АРК і Ради міністрів АРК, керівників районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності в АР Крим;

д) порушує питання у встановленому законодавством порядку про притягнення до відповідальності посадових осіб, які вчинили правопорушення;

є) звітує перед Президентом України про виконання своїх обов'язків, постійно інформує його з питань, що мають загальнодержавне значення;

ж) створює тимчасові комісії, групи, експертні ради для ефективного виконання завдань, покладених на Представництво;

з) здійснює інші повноваження, передбачені цим Законом, указами та розпорядженнями Президента України» [12].

Верховна Рада АРК, Рада міністрів АРК згідно з Конституцією АРК [10] також мають повноваження щодо контролю за дотриманням законів та реагування на їх порушення.

Відповідно до ст. 26 Конституції АРК до компетенції Верховної Ради АРК належать:

– прийняття Конституції АР Крим та подання її на затвердження Верховної Ради України, нормативно-правових актів, внесення в установленому порядку змін і доповнень до них, роз'яснення порядку їх застосування; визначення порядку і забезпечення контролю за виконанням Конституції АРК і нормативно-правових актів Верховної Ради АРК у межах її компетенції;

– у межах компетенції Верховної Ради АРК вирішення питань забезпечення прав і свобод громадян, національної згоди, сприяння охороні правопорядку і громадської безпеки; заслуховування інформації про діяльність, погодження призначення на посади і звільнення з посад начальника Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в Криму, начальника Головного управління юстиції

Міністерства юстиції України в АРК, погодження призначення на посаду Прокурора АРК;

– зупинення дії постанов і розпоряджень Ради міністрів АРК із питань виконання державних функцій і повноважень у випадках, якщо вони суперечать Конституції України і законам України, актам Президента України і Кабінету Міністрів України, Конституції АРК і нормативно-правовим актам Верховної Ради АРК, з одночасним зверненням до Президента України про їх скасування; скасування постанов і розпоряджень Ради міністрів АРК із питань, віднесених до відання АРК, у випадку, якщо вони суперечать Конституції України, Конституції АРК, законам України і нормативно-правовим актам Верховної Ради АРК та інші» [10].

Рада міністрів АРК у межах своєї компетенції має право скасовувати акти міністерств і республіканських комітетів АРК, інших підвідомчих їй органів, а з питань виконання державних функцій і повноважень – також акти місцевих державних адміністрацій, якщо вони прийняті з порушенням Конституції України, законів України, актів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України (п. 6 ст. 38 Конституції АРК) [10].

Необхідно зазначити, що Представництво Президента України в АРК у межах наданих йому повноважень взаємодіє з Верховною Радою та Радою Міністрів АРК із районними державними адміністраціями в АРК та органами місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування на території автономії діють відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та наділені повноваженнями щодо контролю за виконанням законів, як і місцеві держадміністрації [14].

Проаналізувавши повноваження Представництва Президента України в АРК, Верховної Ради АРК, Ради Міністрів АРК, держадміністрацій, органів місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що між ними є законодавчо встановлений порядок взаємодії, який виражається і в наявності повноважень щодо контролю за виконанням законів.

Ці повноваження можна розділити на декілька аспектів: 1) право у Верховній Раді АРК зупиняти дії постанов і розпоряджень Ради міністрів АРК із питань виконання державних функцій і повноважень; скасування постанов і розпоряджень Ради міністрів АРК стосовно питань, віднесених до відання АРК; 2) право органів виконавчої влади по реагуванню на порушення законів із вимогою притягнення до відповідальності керівників підприємств установ та організацій.

Так, на виконання повноважень щодо забезпечення законності місцеві державні адміністрації згідно з ч. 4 ст. 36 Закону «Про місцеві державні адміністрації» мають право звернутися до власника підприємства, установи, організації чи уповноваженої ним особи з вмотивованим поданням про притягнення до відповідальності їх керівників у разі порушення ними законів. Про результати розгляду власник чи уповноважена ним особа зобов'язані повідомити місцеву державну адміністрацію в місячний термін [13].

Закон «Про місцеве самоврядування» передбачає, що органи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти діяльності органів суду, прокуратури, мають право внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності поса-

дових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їх виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень. Вони також мають право на звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування; створення резервного фонду для ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій і комісій щодо питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності [14].

Таким чином, на території автономії є дієва система контролю за виконанням законів із боку органів влади держави й автономії, яка існує як постійно діюча система, яку можна визначити як триступеневу: на рівні держави, автономії, міст та районів.

Безумовно, що на кожному рівні є процес взаємодії з органами прокуратури автономії, які здійснюють наглядову діяльність. На рівні району – це направлення прокурором інформації органами державної влади та місцевого самоврядування про виявлені порушення при проведенні перевірок, участь представників органів влади і місцевого самоврядування в проведенні координаційних нарад, прокурора в проведенні сесій, засідань виконавчих комітетів районних рад і місцевих райдержадміністрацій, проведення спільних прийомів громадян за місцем проживання.

На відкритому пленарному засіданні відповідної ради, на яке запрошуються представники засобів масової інформації, не менш як двічі на рік прокурори міст і районів інформують населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці про стан законності, заходи щодо її зміцнення та результати діяльності на відповідній території.

На рівні автономії – це взаємодія прокуратури з Радою Міністрів АРК, Верховною Радою АРК та Представництвом Президента України в АРК.

Якщо розглядати в контексті взаємовідносин у формі взаємодії прокуратури АРК із Верховною Радою АРК, Радою Міністрів АРК, то це: безпосередньо участь прокурора АРК у проведенні сесій Верховної Ради АРК, засідань Ради Міністрів АРК, інформування на відкритому пленарному засіданні Верховної Ради про стан законності, заходи щодо її зміцнення та результати діяльності на території АРК, участь у підготовці та проведенні координаційних, міжвідомчих нарад, надання пропозицій до комплексної програми боротьби зі злочинністю.

Взаємодія з Представництвом Президента знаходиться дещо в іншій площині. Ці особливості викликані наявністю згідно з Законом «Про Представництво Президента України в АРК» у Представництва повноважень з реагування на порушення законності шляхом внесення подань, інформування Президента України про виявленні порушення та права вимагати пояснення від осіб, які порушили закон, направлення інформацій Президенту держави в разі не прийняття заходів реагування за внесеним поданням [12].

Прокурор автономії не має наглядових повноважень стосовно Представництва. Тому можна розглядати тільки взаємодію прокуратури АРК і Представництва Президента України в АРК а це насамперед перевірка скарг за дорученням Представни-

цтва та реагування на виявленні порушення, участь у проведенні нарад Представництвом Президента, а також участь Представника Президента України в АРК у проведенні колегій, міжвідомчих нарад у прокуратурі автономії.

При вивченні повноважень Представництва неможливо не помітити дублювання деяких повноважень із реагування з органами прокуратури.

Особливим аспектом взаємодії органів прокуратури автономії є представництво інтересів держави за зверненнями Представництва, Верховної Ради та Ради Міністрів АРК у адміністративному, господарському і цивільному судочинстві. Основними формами при цьому є: пред'явлення позовів та заяв в інтересах держави і участь у розгляді справ з метою представництва інтересів держави. При цьому особливість полягає в процесуальному врегулюванні повноважень прокурора згідно з КАСУ [15], ЦПК України [16], ГПК України [17] та Закону «Про прокуратуру» [2] з урахуванням рішення Конституційного суду України у справі № 1-1/99 від 8 квітня 1999 року № 3-рп /99 за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді), згідно з яким «прокурор або його заступник самостійно визначає й обґрунтовує в позовній заяві, в чому полягає порушення інтересів держави чи в чому існує загроза інтересам держави, і ця заява за статтею 2 Арбітражного процесуального кодексу України є підставою для порушення справи в арбітражному суді» [18].

Але є ще один аспект взаємовідносин де можлива взаємодія – це прокурорський нагляд за дотриманням і виконанням законів. Прокурор автономії та підпорядковані йому прокурори міст і районів виконують завдання прокурорського нагляду відповідно до Закону «Про прокуратуру», у процесі чого здійснюють нагляд за законністю рішень органів влади та місцевого самоврядування, при цьому немає ніяких законодавчих обмежень на реагування. У прокурора автономії є повноваження на реагування на рішення не тільки місцевих рад, а й Верховної Ради АРК [2].

Особливістю діяльності прокурора автономії є те, що він здійснює нагляд за дотриманням і виконанням законів і відповідністю нормативно-правових актів АРК Конституції та законам України.

Взаємодія в цьому випадку і полягає у взаємному інформуванні про порушення, що виявленні як під час прокурорських перевірок і відомчих перевірок здійснених за вказівкою керівника відповідної ради або за ініціативою депутатів та за рішенням сесії ради.

Як висновок можна зазначити, що єдиною метою взаємодії прокуратури автономії та органів влади є захист прав і основоположних свобод громадян, державного та суспільного устрою, міжнаціональної та міжконфесійної злагоди на території автономії.

На нашу думку, враховуючи досвід прокурорської діяльності в аспекті взаємодії з представницькими і виконавчими органами влади на території АРК, доцільно ввести в апараті прокуратури АР Крим посаду старшого помічника прокурора АРК із взаємодії з представницькими та виконавчими органами влади на території АРК.

Список літератури

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 року № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.,
3. Прокурорський надзор: [ученик] / [Винокуров Ю.Е. и др.] / [под общ. ред. Ю. Е. Винокурова]. – 9-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2011. – 490с.
4. Прокуратура України: [навч. посіб.]. / [М. В. Косюта]. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Знання, 2010. – 404с.
5. Прокуратура України: [навч. посіб.]. / [В. М. Бесчастний, М. І. Мичко, О. В. Філонов та ін.] / за ред. В. М. Бесчастногої. – К. : Знання, 2011. – 446с.
6. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. – Харків: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002 – 653с.
7. Глумачний словник – [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://invivio.net.ua/dict/21421>.
8. Электронные Толковые словари / Философский словарь/ Взаимодействие. – [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://www.slovar.plib.ru/dictionary/d39/1324.html>.
9. Советская прокуратура: Сборник документов. – М. : Юрид. лит., 1981. – 288с.
10. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України, Конституція від 23.12.1998 року № 350-ХІV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 5-6. – Ст. 43.
11. Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим: Закон України від 16.06.2011 № 3530-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 2-3. – Ст. 3.
12. Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим: Закон України від 02.03.2000 року № 1524-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 21. – Ст. 158.
13. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 року № 586-ХІV Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-2. – Ст. 190.
14. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
15. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.
16. Цивільний процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40-41, 42. – Ст. 492.
17. Господарський процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56.
18. Рішення Конституційного суду України у справі № 1-1/99 від 8 квітня 1999 року № 3-рп /99 за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді). – [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua>.

Кошман А. В. Взаимодействие прокуратуры АР Крым с представительскими и исполнительными органами власти автономки / А. В. Кошман // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки. – 2011. – Т. 24 (63). № 2. 2011. – С. 337-344.

В статье отражены основные формы взаимодействия органов прокуратуры АРК с представительскими, исполнительными и органами самоуправления автономии с учетом особенностей, присущих АРК. Проанализированы полномочия Представительства Президента Украины в АРК и определены аспекты взаимодействия прокуратуры автономии с Представительством, даны предложения по усовершенствованию деятельности прокуратуры по данному направлению работы.

Ключевые слова: взаимодействие, объект взаимодействия, предмет взаимодействия, формы взаимодействия, надзорные полномочия прокуроров, контрольные полномочия органов власти, Прокуратура АРК, Представительство Президента Украины в АРК, Верховная Рада АРК, Совет Министров АРК.

Koshman A. Interaction with the prosecution of Crimea legislative and executive authorities avtonomki / A. Koshman // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2011. – Vol. 24 (63). № 2. 2011. – P. 337-344.

The article highlights the main forms of interaction between public prosecutor's office of Autonomous Republic of Crimea (ARC) and representative, executive and regulatory bodies of the Autonomy taking into account peculiarities inherent to the ARC. Authorities of Mission of the President of Ukraine in Crimea are analyzed and aspects of the interaction of Autonomy's public prosecutor's office with the Mission are identified, suggestions for improvement of the prosecution activity in this area are provided.

Keywords: interaction, object of interaction, subject of interaction, forms of interaction, supervisory authorities of public prosecutors, control authorities of government, Public Prosecutor's Office of ARC, Mission of the President of Ukraine in Crimea, Supreme Rada of ARC (Crimean Parliament), Council of Ministers of ARC.

Поступила в редакцию 20.09.2011 г.