

УДК 342.922(477)

Р.О. СИДОРЕНКО, Харківський національний університет внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ, ЗМІСТ ТА СУТНІСТЬ

Ключові слова: прокуратура, адміністративні повноваження, законність, нормативно-правові акти, права і свободи громадян

Розбудова України як демократичної, правової, соціальної держави, закріплення в Конституції України положення про найвищу соціальну цінність людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканості і безпеки вимагає формування нових підходів до захисту прав людини.

Забезпечення захисту прав людини та підтримання правопорядку в державі покладається на компетентні державні органи, для яких діяльність з підтримання правопорядку, запобігання правопорушенням є обов'язковою і полягає у невідкладному й адекватному реагуванні на факти невиконання або неналежного виконання вимог правових норм з боку юридичних або фізичних осіб. До таких правоохоронних органів належить і прокуратура України.

Правоохоронна діяльність прокуратури є елементом втілення обов'язку держави з утвердження та забезпечення прав і свобод людини, відповідає вітчизняним традиціям здійснення нагляду за виконанням правових норм. Дієвий механізм органів прокуратури – один з гарантів законності та правопорядку, він сприяє реалізації принципу верховенства права, що є основним у правовій державі. Разом із тим, окремі питання правоохоронної діяльності прокуратури й досі залишаються невизначеними. До таких питань можна віднести й питання визначення адміністративних повноважень прокуратури України, реалізація яких впливає як на поведінку і діяльність фі-

зичних та юридичних осіб, так і на функціонування органів державної влади. З огляду на це, завданням цієї статті є: по-перше, визначити зміст поняття «адміністративні повноваження прокуратури України», по-друге, розглянути форми реалізації адміністративних повноважень органів прокуратури.

Отже, перш ніж з'ясувати зміст та сутність адміністративних повноважень прокуратури України, пропонуємо розглянути такі поняття як «повноваження», «прокурорський нагляд», «форми прокурорського нагляду» та «методи прокурорського нагляду» оскільки усі ці категорії утворюють зміст адміністративних повноважень прокуратури України.

Термін «повноваження» походить від – англ. «*procuracy*», нім. «*vollmacht*» і означає право однієї особи (представника) здійснювати дії від імені іншої особи (представляемого), чим самим створювати, змінювати або припиняти права й обов'язки останнього [1, с.250]. В етимологічному розумінні «повноваження» – це «право, надане кому-небудь для здійснення чогось» [2, с.814]. В юридичній літературі обґрунтовано панують погляди щодо повноважень органів публічної влади та їх посадових осіб, як нерозривне поєднання прав і обов'язків [3, с.233]. Як відзначає П.В. Шумський, повноваження державного органу, у тому числі і органу прокуратури, являють собою сукупність їх прав і обов'язків [4, с.53–55]. Відзначимо, що в юридичній літературі немає єдиної точки зору щодо характеру повноважень прокурора. Деякі автори стверджують, що прокурор у процесі здійснення нагляду має повноваження, що є загальними для всіх галузей. А.Ф. Козлов заперечує це, вважаючи, що в кожній галузі нагляду прокурор має специфічні повноваження [5, с.6]. В.І. Бабенко під повноваженнями прокурора розуміє – його суб'єктивне право на здійснення певних дій. Особливість наглядової діяльності прокурора на його думку полягає в тому, що тут право виступає одночасно і як обов'язок. Не випадково законодавець, регламентуючи правове положення прокурора, зазначає, що прокурор «вимагає», «залучає»,

«вносить», «направляє» тощо, тобто і має право, і одночасно зобов'язаний робити те, що зазначено в Законі [6, с.74]. На думку В.В. Долежана, повноваження прокурорів, порядок і форми їх реалізації слід іменувати засобами прокурорського нагляду [7, с.16]. Цієї ж думки притримується і Ф.М. Кобзарев, який відзначає, що під повноваженнями прокурора треба розуміти ті чи інші правові засоби, які використовуються прокурорами щодо забезпечення верховенства закону, утвердження єдності законності, охорони прав та свобод громадян та досягнення інших цілей [8, с.9].

В.М. Кравчук виділяє владні повноваження прокурора, під якими пропонує розуміти – його права і обов'язки, які встановлені Конституцією та законами України, наділені особливим правовим змістом, реалізація яких впливає на життєдіяльність, поведінку і свободу громадян, функціонування інших органів державної влади і посадових осіб, що здійснюється в інтересах держави чи інтересах осіб, та здійснення яких забезпечено правовими гарантіями незалежності їх реалізації й державним примусом. На думку останнього, владні повноваження прокурора реалізуються у більшості випадків, у разі порушення вимог закону іншими суб'єктами державно-публічних правовідносин, також їм характерні спеціальні форми вираження (акти прокурорського реагування). Гарантії незалежності реалізації владних повноважень прокурора, створюють правове поле стабільності його діяльності, а державний примус забезпечує здійснення прокурором цих повноважень [9, с.68–72]. Таким чином, владні повноваження прокурора є однією з специфічних ознак, завдяки якій інститут прокуратури, прокурор набуває особливого правового статусу, визначених правомочностей в сфері професійної діяльності. Наявність та реалізація владних повноважень вказує на реальну здатність прокуратури забезпечити поведінку іншої сторони в необхідних межах [10, с.102].

Отже, аналіз юридичної літератури дозволив дійти висновку, що більшість учених ад-

міністративні повноваження прокурора співвідносять з його правами та обов'язками у сфері здійснення ним прокурорського нагляду. Зважаючи на це, пропонуємо дослідити зміст категорії «прокурорський нагляд» і проаналізувати засоби за допомогою яких він здійснюється.

Прокурорський нагляд – це специфічний вид державної діяльності, яку окрім прокуратури не можуть здійснювати ніякі інші державні, громадські або інші органи, організації, установи чи посадові особи. Прокурорський нагляд здійснюється від імені держави. Важливість цього положення в тому, що прокурор, здійснюючи нагляд, виявляє правопорушення, здійснює заходи щодо їх усунення і покарання винних не від імені окремих органів місцевого самоврядування, окремих суб'єктів, виконавчої або судової влади, а від їх сукупності, об'єднаних системою держави: інтереси окремих органів, організацій, установ, посадових або фізичних осіб приводяться у відповідність з інтересами держави в цілому. Його відмінність від інших видів діяльності інших державних органів визначається специфікою змісту. Це перевірка точності дотримання Конституції України, виконання вимог законів, відповідність інших правових актів закону, вжиття заходів щодо усунення виявлених правопорушень за допомогою засобів, наданих законом виключно прокуратурі. Маючи функціональні ознаки кожної з гілок влади (представницької, виконавчої, судової) прокурорський нагляд не має відношення ні до однієї з них.

Органи прокуратури займають особливе місце в системі державної влади України. Специфічне положення прокуратури в державному устрої дозволяє врівноважувати діяльність гілок влади і забезпечувати їх оптимальне функціонування [11, с.17–18].

Стаття 5 Закону України «Про прокуратуру» [12] серед функцій, що покладаються на прокуратуру України виділяє:

– нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;

– нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Нагляд за виконання законів завжди починається з перевірки дотримання їх різними суб'єктами. Перевірка найбільш складна і важка частина діяльності прокурора, бо правопорушники часто ретельно і деколи вельми кваліфіковано знищують сліди своїх протиправних діянь, ховаються самі, загрожують особам, що мають в своєму розпорядженні відповідні відомості. За змістом перевірка виконання законів – своєрідний аналог розслідування.

Діяльність по виявленню правопорушень зазвичай починається із збору прокурором фактичних даних про них. На основі дослідження і осмислення останніх встановлюються негативні, антисоціальні факти, в результаті правової оцінки яких виявляються порушення законності. Дуже важливо чітко визначити всі пов'язані з правопорушенням правові наслідки: розмір заподіяної шкоди, характер відповідальності тощо. Підлягають обов'язковому виявленню винні особи, потерпілі, а також причини і умови, що сприяли здійсненню даних порушень законності.

Не менш важлива і друга частина наглядової діяльності – реагування на порушення законності і обставини, що зумовили їх. Жодне правопорушення не повинне залишатися без належної дії з боку прокуратури. Тільки за цієї умови можливе реальне зміцнення законності в нашій державі. Реагування здійснюється двома способами.

Перший – безпосереднє усунення порушень законності самим прокурором. Такий прийом використовується при здійсненні нагляду за виконання законів органами дізнання і досудового слідства. Виявивши яку-небудь незаконну постанову слідчого або інспектора по дізнанню, прокурор своєю постановою відміняє її. Другий спосіб реагування – звернення прокурора до відповідних компетентних органів, посадовим особам з вимогою про

прийняття необхідних заходів щодо усунення порушень законності і супутніх ним обставин. Наприклад, визнавши незаконним рішення голови адміністрації району, міста, прокурор направляє йому протест з вимогою про відміну або зміну вказаного акту. При цьому дуже важливо забезпечити реальний результат заходів, що приймаються. Даний спосіб – основна форма реагування в наглядовій практиці.

Іноді в літературі виділяється і третя частина прокурорського нагляду – попередження правопорушень. Дійсно, профілактична функція властива прокурорському нагляду, і прокурори зобов'язані приймати дієві заходи по запобіганню порушенням законності, що нормалізує процес виконання законів. Виражена в них державна воля добровільно реалізується відповідними суб'єктами. Але попередження правопорушень засобами прокурорського нагляду не утворює окремої частини останнього і характерний для діяльності як по виявленню порушень законності, так і реагуванню на них.

При проведенні перевірок виконання законів причини і умови, сприяючі здійсненню правопорушень, виявляються саме в цілях профілактики інших порушень законності. Навіть при встановленні одного правопорушення реалізується профілактична функція, що робить стримуючий вплив на поведінку того або іншого суб'єкта, що особливо яскраво виявляється в другій частині прокурорського нагляду. Приймаючи заходи по усуненню правопорушень і супутніх ним обставин, прокурор тим самим попереджає їх здійснення в подальшому [13, с.8–9].

Отже, прокурорський нагляд – головна функція Прокуратури України, яку складають взаємозв'язані дії прокуратури з попередження, виявлення, припинення і усунення порушень законів і інших актів державними і іншими органами, посадовими особами. Як особливий вид державного контролю він розповсюджується на всі нормативні акти, що наділені відповідною юридичною силою, яка властива законам. Згідно із Законом України «Про прокуратуру», при здійсненні проку-

рорського нагляду органи прокуратури не замінюють інші державні органи, яким також властиві функції нагляду і контролю (наприклад, адміністративного, екологічного, санітарного тощо).

Кожна галузь прокурорського нагляду і напрям діяльності прокуратури характеризується своїм предметом, повноваженнями прокурора, специфічними актами прокурорського реагування на порушення закону [14, с.359]. Від того, як працює прокуратура, багато в чому залежить, чи будуть виконуватися закони належним чином. У самому широкому розумінні прокурорський нагляд є однією з форм соціального контролю в суспільстві. Від різних форм соціального контролю, що здійснюються іншими державними органами, прокурорський нагляд відрізняється своїм цільовим призначенням і правовими засобами виявлення й усунення порушень законів. Для більшості інших органів контроль становить лише одну з форм їхньої діяльності по вирішенню багатьох завдань, що перед ними поставлені. Для прокуратури ж нагляд за дотриманням і застосуванням законів значною мірою визначає зміст її діяльності [15, с.79–85].

Прокурорський нагляд, як наголошувалося вище, полягає в застосуванні передбачених Законом України «Про прокуратуру» і іншими законодавчими актами правових засобів. Закон не дає, та і не може дати обов'язкових рекомендацій, які з цих засобів і в яких конкретних випадках необхідно застосовувати в цілях виявлення і усунення різного виду правопорушень. Такі рекомендації виробляються в результаті наукової діяльності і в процесі практики прокурорського нагляду. Найбільш ефективні з них, апробовані на практиці, закріплюються в наказах і вказівках Генерального прокурора, в методичній допомозі, розробках, рекомендаціях і методичних листах органів прокуратури.

Сукупність таких науково обґрунтованих і перевірених на практиці методів і прийомів (способів) застосування правових засобів складає методику прокурорського нагляду. Методичні рекомендації, що є її складовими

мають різний ступінь конкретності. Перші визначають методи здійснення нагляду в цілому, методи забезпечення його ефективності тощо, другі – носять більш приватний характер визначають методику нагляду за виконання окремих видів законів. Відповідно до цього можна розрізнити загальну методику прокурорського нагляду і приватну методику прокурорського нагляду [11, с.22].

Загальна методика прокурорського нагляду представляє собою науково обґрунтовану систему апробованих і вивірених методів, прийомів і технічних засобів, направлених на ефективне застосування повноважень прокурора в цілях встановлення, перевірки порушень законів, вжиття заходів до їх усунення. Приватна методика прокурорського нагляду характеризується використанням прокурором наявних можливостей стосовно конкретних сфер правових відносин, ієрархічного рівня об'єктів нагляду, видів діяльності, в процесі яких допускаються правопорушення, що вимагають прокурорського реагування шляхом їх індивідуалізації і обліку особливостей чинників, обумовлюючих специфіку правопорушень і діяльності прокурора по відновленню порушеної законності [16, с.8].

Завдання, що стоять перед прокуратурою, зокрема по виявленню і усуненню порушень законів, прокурор вирішує, застосовуючи різні правові засоби. Кожне з них може бути застосоване за допомогою різних методів, прийомів і способів. Прийоми і методи застосування одного і того ж правового засобу (наприклад, отримання пояснення від посадової особи) можуть розрізнятися залежно від виду об'єкту, характеру правопорушення, конкретної обстановки, власного досвіду роботи прокурора і від багатьох інших чинників.

Ефективніші прийоми застосування одного і того ж правового засобу перевірки одного виду законів, можуть виявитися не результативними при проведенні перевірки іншого виду законодавства. Тому у теорії і практиці прокурорського нагляду вироблена сукупність найбільш оптимальних прийомів і способів застосування конкретних правових за-

собів в цілях вирішення завдань прокурорського нагляду з урахуванням конкретних умов і обставин. Така сукупність прийомів і способів застосування кожного правового засобу називається тактикою прокурорського нагляду [11, с.22].

Тактика прокурорського нагляду заснована на вивченні і науковому узагальненні практики діяльності органів прокуратури. Вона являє собою сукупність прийомів, що забезпечують в умовах конкретної наглядової ситуації вибір доцільної організації діяльності органу прокуратури в цілому і порядку здійснення окремих дій прокурора по виявленню і встановленню порушень закону, причин правопорушень і сприяючих ним умов, притягненню винних до встановленої законом відповідальності.

Отже, дослідивши методи та форми за допомогою яких органи прокуратури здійснюють наглядові функції, приходимо до висновку, що основними формами реалізації адміністративних повноважень прокуратури є видання прокурорами відповідних документів прокурорського реагування, до яких відносяться: протест, припис, подання і постанови.

Разом з тим, слід відзначити, що в юридичній літературі існує думка, що адміністративні повноваження органів прокуратури можуть реалізовуватися не тільки через прийняття прокурорами відповідних документів прокурорського реагування, а також через відповідні повноваження Генерального прокурора України, так і підлеглих йому прокурорів щодо здійснення керівництва органами прокуратури. Такі повноваження називають адміністративними або управлінськими і їх правове закріплення визначено у відповідних нормах Закону України «Про прокуратуру».

Так, ст.15 Закону України «Про прокуратуру» визначає повноваження Генерального прокурора України по керівництву органами прокуратури. Згідно з даною нормою Генеральний прокурор України: 1) спрямовує роботу органів прокуратури і здійснює контроль за їх діяльністю; 2) призначає першого заступника, заступників Генерального прокурора

України, керівників структурних підрозділів, головного бухгалтера, інших працівників Генеральної прокуратури України; 3) затверджує структуру і штатну чисельність підпорядкованих органів прокуратури, розподіляє кошти на їх утримання; 4) призначає за погодженням з Верховною Радою Автономної Республіки Крим прокурора Автономної Республіки Крим; 5) призначає заступників прокурора Автономної Республіки Крим, прокурорів областей, міст Києва і Севастополя, їх заступників, міських, районних, міжрайонних, а також прирівняних до них інших прокурорів; 6) відповідно до законодавства визначає порядок прийняття, переміщення та звільнення прокурорів, слідчих прокуратури та інших спеціалістів, за винятком осіб, призначення яких передбачено Законом України «Про прокуратуру»; 7) відповідно до законів України видає обов'язкові для всіх органів прокуратури накази, розпорядження, затверджує положення та інструкції; 8) присвоює класні чини згідно з Положенням про класні чини працівників прокуратури. Вносить подання Президенту України про присвоєння класних чинів державного радника юстиції 1, 2 і 3 класів.

Вказівки Генерального прокурора України з питань розслідування є обов'язковими для виконання всіма органами дізнання і досудового слідства. Прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та інші прокурори (на правах обласних): 1) призначають на посади і звільняють працівників, крім тих, яких призначає Генеральний прокурор України; 2) за погодженням з Генеральним прокурором України вносять зміни до встановлених штатів підлеглих їм прокуратур в межах затвердженої чисельності і фонду заробітної плати (ст.16 Закону України «Про прокуратуру»).

Підсумовуючи відзначимо, що прокурорський нагляд є єдиним цілим. Ця єдність обумовлена єдиними для всієї системи органів прокуратури України цілями, єдністю системи прокуратури, єдністю правової бази діяльності органів прокуратури. Разом з тим, в са-

мому процесі прокурорського нагляду є суттєві відмінності, які обумовлені особливостями законодавства, за виконанням якого здійснюється нагляд. Крім того, ці відмінності характеризуються особливостями методів та прийомів, що використовуються під час прокурорського нагляду, а також відмінністю суб'єктів, за яким здійснюється цей нагляд. Унаслідок цього існує і відмінність між адміністративними повноваженнями прокурорів.

Адміністративні повноваження прокуратури України являють собою сукупність прав та обов'язків прокурора, які встановлені та гарантовані Конституцією і законами України, наділені особливим правовим змістом, реалізація яких впливає на поведінку і діяльність громадян, функціонування органів державної влади і посадових осіб, що здійснюються в інтересах, як окремих осіб, так і держави в цілому, та здійснення яких забезпечено правовими гарантіями їх реалізації.

По своїй суті адміністративні повноваження органів прокуратури спрямовані на здійснення прокуратурою, по-перше, функцій з прокурорського нагляду, по-друге, організаційно-розпорядчих функцій щодо урегулювання суспільних відносин, які виникають у сфері організації та діяльності органів прокуратури.

Основними формами реалізації адміністративних повноважень органами прокуратури є право прокурорів видавати відповідні документи прокурорського реагування, зокрема, протест, припис, подання і постанови, які є обов'язковими для виконання органами та посадовими особами, за діяльністю яких здійснюються прокурорський нагляд, а також відповідні документи організаційно-розпорядчого характеру, зокрема, накази, розпорядження, положення, інструкції тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Социологический энциклопедический словарь / [ред.-кор. Г. В. Осипов] ; на рус., англ., нем., фр. и чеш. языках. – М. : Издат. группа ИНФРА-М-НОРМА, 1998. – 488 с.

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. ; Ірпін: ВТФ «Перун», 2002. – 1440 с.

3. Лазарев В. В. Общая теория права и государства / В. В. Лазарева. – М. : Юристъ. 2000. – 268 с.

4. Шумський П. В. Завдання органів прокуратури, що впливають з положень нової Конституції України / П. В. Шумський // Право України. – 1997. – № 1. – С. 53–55.

5. Козлов А. Ф. Компетенция прокуратуры СССР / А. Ф. Козлов // Компетенция прокуратуры СРСР : межвуз. сб. научн. трудов. – Свердловск, 1985. – С. 6

6. Бабенко В. І. Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону довкілля: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.10 / Бабенко Володимир Іванович. – О., 2004. – 234 с.

7. Долежан В. В. Содержание и структура прокурорско-надзорного процесса / В. В. Долежан // Закон Украины «О прокуратуре»: теория и практика его применения : кратк. тез. докл. и науч. сообщ. респ. науч.-практ. конф. – Х., 1992. – С. 16.

8. Кобзарев Ф. М. Прокуратура России: правовое положение и перспективы развития / Ф. М. Кобзарев. – М. : Московск. психол.-соц. ин-т, 2002. – 80 с.

9. Кравчук В. М. Владні повноваження прокурора: теоретико-правовий аспект / В. М. Кравчук // Вдосконалення діяльності прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Львів, 28 травня 2010 р.). – Л. : Вид-во «Галицький друкар», 2010. – С. 68–72.

10. Ткач Г. Поняття владного повноваження / Г. Ткач // Вісник Львівськ. нац. ун-ту ім. І. Франка. Серія юридична. – 2009. – Вип. 49. – С. 101–105.

11. Прокурорский надзор : курс лекций и практикум / [Ю. Е. Винокуров, К. Ю. Винокуров, А. Б. Карлин, Ф. М. Кобзарев и др.]. – М. : Изд-во «ЭКЗАМЕН», 2003. – 542 с.

12. Закон України «Про прокуратуру» / ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

13. Козлов А. Ф. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Общая часть : [учеб. пособие] / А. Ф. Козлов. – Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 1999. – 140 с.

14. Сашок Л. К. Правоохранительные и судебные органы : [учебник] / Л. К. Сашок. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2004. – 464 с.

15. Шалумов М. С. Прокурорский надзор

и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности / М. С. Шалумов // Государство и право. – 1999. – № 1. – С. 79–85.

16. Российский прокурорский надзор : учебник / [Кореневский Ю. В., Прокудина Л. А., Рябцев В. П. и др.] ; под ред. А. Я. Сухарева. – М. : НОРМА, 2001. – 384 с.

Сидоренко Р. О. Адміністративні повноваження прокуратури України: поняття, зміст та сутність / Р. О. Сидоренко // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 674–680 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11croztc.pdf>

Розкрито поняття, зміст та сутність «адміністративних повноважень прокуратури України». Розглянуто деякі особливості здійснення прокурорського нагляду, як невід'ємної складової адміністративних повноважень прокуратури України. Виокремлено форми реалізації адміністративних повноважень органів прокуратури.

Сидоренко Р.О. Административные полномочия прокуратуры Украины: понятие, содержание и сущность

Раскрыто содержание понятия «административные полномочия прокуратуры Украины». Рассмотрены некоторые особенности осуществления прокурорского надзора, как неотъемлемой составляющей административных полномочий прокуратуры Украины. Выделены формы реализации административных полномочий органов прокуратуры.

Sidorenko R.O. Administrative Plenary Powers of Office of Public Prosecutor of Ukraine: Concept, Maintenance and Essence

Maintenance of concept «administrative plenary powers of office of public prosecutor of Ukraine» is exposed. Some features of realization of directorate of public prosecutions are considered, as by the inalienable constituent of administrative plenary powers of office of public prosecutor of Ukraine. The forms of realization of administrative plenary powers of organs of office of public prosecutor are selected.