

Кобко Е.В. Принцип нравственности в сфере техногенной безопасности.

Рассматриваются вопросы особого режима деятельности органов государственной власти и управления. В частности идет речь о принципе нравственности в сфере техногенной безопасности

Ключевые слова: техногенная безопасность, принцип нравственности, особый режим.

Kobco E.V. Principle of morality in the field of technogenic safety.

The article is devoted to a special regime of state authority bodies and control bodies activity. In particular, the principle of morality in the sphere of securiting technogenic safety is discussed.

Key words: technogenic safety, principle of morality, particular treatment.

Стаття надійшла 5 лютого 2013 р.

УДК 342.95

М.В. Ковалів

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ

Наводяться особливості адміністративно-правового статусу прокуратури в Україні. Розглядається діяльність органів прокуратури, яка спрямована на утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку й має своїм завданням захист від неправомірних посягань.

Ключові слова: прокуратура, адміністративно-правовий статус, права і свободи людини і громадянина, законність, нагляд.

Постановка проблеми. Важливу роль у державному механізмі нашої держави відіграють органи прокуратури, які виступають одним з елементів у механізмі захисту Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, впливають не лише на стан законності та забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина, а й на політичну й економічну ситуацію в країні.

Для сумлінного виконання своїх конституційних функцій прокуратура повинна мати відповідний рівень незалежності. Водночас її діяльність не може бути поза контролем і поза сферою юридичної відповідальності. Крім судового контролю за дотриманням законності в діяльності прокуратури (через розгляд справ, порушених з ініціативи прокуратури, перевірку законності дій прокурорів за зверненнями фі-

зичних та юридичних осіб тощо), логічним є контроль за нею з боку законодавчої та виконавчої влади у вигляді здійснення певних нормативно-правових та організаційно-кадрових заходів.

Стан дослідження. Концептуальні основи проблеми діяльності органів прокуратури досліджували провідні науковці: Р. Бараннік, Г. Васильєв, Л. Грицаєнко, О. Задніпровський, В. Корж, М. Косюта, І. Озерський, М. Потєбенько, В. Сухонос, О. Тюріна, П. Шумський та інші.

В. Сухонос зокрема зазначає, що прокуратура України, здійснюючи нагляд за додержанням законів у державі, сприяє підвищенню ефективності боротьби з правопорушеннями в різних сферах життєдіяльності країни. Особливу увагу органи прокуратури приділяють нагляду за дотриманням законів у сфері економіки та попередженню економічної злочинності [1, с. 50].

Метою статті є висвітлення питань адміністративно-правового статусу прокуратури в Україні.

Виклад основних положень. Сьогодні дієвий механізм органів прокуратури є одним з важливих чинників законності та правопорядку, сприяє реалізації принципу верховенства права, утвердженню та забезпеченню прав і свобод людини.

Правовою основою організації і діяльності органів прокуратури є Конституція України [2], Закон України «Про прокуратуру» [3], кримінально-процесуальне, цивільно-процесуальне, адміністративне, кримінально-виконавче, господарсько-процесуальне законодавство та інші закони України, а також визнані Україною відповідні міжнародні договори й угоди.

Діяльність органів прокуратури спрямована на утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку й має своїм завданням захист від неправомірних посягань на:

- 1) закріплені Конституцією України незалежність держави, суспільний і державний лад, політичну та економічну системи, права національних груп і територіальних утворень;
- 2) гарантовані Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічні, політичні, особисті права й свободи людини та громадянина;
- 3) основи демократичного устрою державної влади, правовий статус місцевих рад, органів самоорганізації населення.

Пріоритетним напрямом діяльності прокуратури є захист прав і свобод людини. Для цього прокуратура має обмежити неправомірну

дію певного кола державних органів і посадових осіб передбаченими законом засобами.

Органи прокуратури захищають у межах своєї компетенції права й свободи громадян на засадах їх рівності перед законом, незалежно від раси, національного чи соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак.

Оскільки в Україні визнається й діє принцип верховенства права та функціонування прокуратури як державного інституту, діяльність її посадових осіб підпорядкована тільки нормативно-правовим актам.

Неправомірні рішення, дії чи бездіяльність прокурорів можуть бути оскаржені в судовому порядку. Суд не може відмовити в правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважає, що її права й свободи порушено чи порушуються, створено перепони для їх реалізації чи мають місце утиски прав і свобод, у тому числі з боку органів прокуратури.

У Законі України «Про прокуратуру» закріплено принципи організації та діяльності прокуратури, де зазначено, що органи прокуратури України:

1) становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням прокурорів нижчого рівня вищому;

2) здійснюють свої повноваження на основі додержання Конституції України та чинних на території нашої держави законів, незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їх органів;

3) захищають у межах своєї компетенції права й свободи громадян на засадах їх рівності перед законом, незалежно від національного чи соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак;

4) вживають заходів щодо усунення порушень закону, від кого б вони не виходили, поновлення порушених прав і притягнення в установленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення;

5) діють гласно, інформують державні органи влади, громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення.

Здійснюючи нагляд за виконанням законів, органи прокуратури вживають заходів щодо усунення порушень закону, поновлення порушених прав і притягнення в установленому законом порядку до відпо-

відальності осіб, які допустили ці порушення, виходячи з єдності мети й завдань, що стоять перед прокуратурою.

Слово «прокуратура» походить від латинського слова *procurare* – «підклуватися», «забезпечувати», «управляти» [4, с. 159].

Суворя підпорядкованість органів прокуратури по вертикалі, яка ґрунтується на принципі централізації прокурорської системи, є не лише фактором виконавської дисципліни, але й гарантує, що будь-який акт прокуратури має відповідати закону, наказам Генерального прокурора. Для скасування незаконного, необґрунтованого рішення, що його прийняв прокурор нижчого рівня, відповідному керівникові органу прокуратури надано право одноособово розв'язувати це питання.

Незалежність прокуратури означає, що всі прокурори здійснюють свої повноваження незалежно від органів державної влади й самоорганізації населення, політичних партій і громадських об'єднань.

Для ефективного виконання прокуратурою правозахисної ролі законодавством передбачено гарантії незалежності та повноваження, що значно відрізняють її від інших правоохоронних органів. Втручання органів державної влади, посадових осіб, засобів масової інформації, громадсько-політичних організацій та їх представників у діяльність прокуратури з нагляду за додержанням законів або з розслідування діянь, що містять ознаки злочину, заборонено.

Вплив у будь-якій формі на працівника прокуратури з метою перешкодити виконанню ним службових обов'язків або добитися прийняття неправомірного рішення тягне за собою відповідальність, передбачену законом.

Звернення представників влади, інших посадових осіб до прокурора з приводу конкретних справ і матеріалів, що перебувають у провадженні прокуратури, не можуть містити будь-яких вказівок або вимог щодо результатів їх вирішення.

У механізмі державної влади прокуратура виступає відносно самостійним інститутом і безпосередньо не входить до законодавчої, виконавчої чи судової гілок влади, хоча й тісно взаємодіє з ними, особливо з останньою.

Проблема визначення місця прокуратури в системі поділу влади особливо гостро дискутується у теорії. У центрі уваги вітчизняних та зарубіжних вчених періодично постають питання щодо статусу органів прокуратури, місця прокуратури в системі органів держави, функції прокуратури, а також інші проблеми, які стосуються прокурорської діяльності.

Пов'язано це з тим, що в Конституції України не визначено місце прокуратури в системі органів державної влади, що створює загрозу порушення принципу поділу державної влади. У зв'язку з необхідністю реформування прокуратури в Україні зростає гострота цих дискусій.

Дехто наполягає на тому, що прокуратура повинна перебувати при законодавчій владі, вона є її уповноваженим органом. Яких-небудь організаційно-правових механізмів, що зв'язують законодавчу владу й прокуратуру, вони не називають, а, власне кажучи, як основний аргумент наводять приналежність прокуратурі за її правовою природою функції нагляду за додержанням законів від імені Верховної Ради України, хоча це не передбачено Конституцією України. Тому, на сьогодні відсутні підстави для віднесення прокуратури до законодавчої гілки влади і визнання її спеціальним органом з реалізації функції парламентського нагляду за виконанням законів.

Адміністративно-владний характер повноважень прокурора з нагляду за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, а також за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах і при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи людини, певною мірою сприяє формуванню у деяких вчених і практиків поглядів на прокуратуру як орган виконавчої влади.

Зазначені функції прокуратури пов'язані з тим, що прокурор є суб'єктом кримінального переслідування. При їх здійсненні прокурор безпосередньо не займається забезпеченням виконання законів і підзаконних нормативних актів, не управляє державними справами, не приймає з цією метою управлінських рішень владного характеру, тобто не має ніякої адміністративної влади.

Прокурорській діяльності не властива жодна характерна ознака виконавчої влади і тому прокуратура не може бути віднесена до виконавчої влади.

В Україні прокуратура не може належати й до судової влади. Конституція України встановлює, що правосуддя здійснюється тільки судами, юрисдикція яких поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (ст. 124).

Проте у юридичній літературі наявна точка зору, прихильники якої обґрунтовують ідею про те, що прокуратура належить до судової влади, оскільки забезпечує реалізацію відповідних функцій

судової влади, які поза прокурорською діяльністю залишилися б деклараціями.

Отже, прокуратура є незалежним органом у системі судової влади, на яку в сфері кримінального процесу покладаються: кримінальне переслідування в досудовому провадженні та підтримання державного обвинувачення в суді; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність та досудове слідство; нагляд за додержанням законів органами та установами, які виконують судові рішення, а також застосовують заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян.

Проте, така ідея не тільки не ґрунтується на чинному законодавстві та положенні принципу поділу влади, а й прямо суперечить їм. Виходячи із функціонального навантаження прокуратури, вона не може бути підсистемою у системі судової влади. Включення в систему судової влади прокуратури як органу кримінального переслідування в будь-якій його формі – розслідування злочинів, підтримання обвинувачення в суді – зовсім неприпустимо, оскільки несумісне з формуванням правової держави.

Крім того, у теорії судова влада розуміється як система спеціальних органів держави – судів, які розв'язують у суспільстві в особливій процесуальній формі соціальні конфлікти правового характеру.

Зважаючи на це, жоден інший державний орган, окрім суду, не може здійснювати судову владу, а відтак, бути її носієм.

Справді, прокуратура не здійснює ані правосуддя, ані нагляду за законністю діяльності судів. Кінцевою метою участі прокурора в розгляді судом конкретних справ є забезпечення прав і законних інтересів окремих осіб, а також інтересів держави.

Поділ влади у державі – це не механічне розмежування повноважень різних державних органів. Необхідно кожному з них надати право конституційного контролю над іншими органами, щоб жодна галузь влади не могла підкорити собі інші або переступити межі їхньої діяльності. До того ж, усі органи влади мають діяти в умовах взаємного співробітництва, забезпечуваного системою «стримувань і противаг». Ця система зумовлена практичною потребою таким чином організувати функціонування органів влади, щоб вони могли виступати стосовно один одного як цілком самостійні та рівноправні.

Можливість існування поряд із законодавчою, виконавчою і судовою гілками влади ще й контрольно-наглядовою гілкою державної

влади як четвертої досліджували В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, М.В. Цвік, В.С. Чіркін та інші вчені, які до носіїв цієї влади відносять вищі органи держави, незалежні в здійсненні своїх функцій, організаційно відокремлені, наділені специфічними повноваженнями й сферою їхнього застосування.

В.С. Чіркін умовно виділяє чотири види здійснення контрольно-наглядової влади: контроль за конституційністю законів та інших актів (конституційні суди, комітети конституційного нагляду, конституційні ради), нагляд за додержанням законів (прокуратура), контроль за додержанням прав людини (омбудсмени, народні правозахисники), фінансовий контроль (рахункові палати, генеральні контролери, генеральні аудитори).

Органи контрольно-наглядової влади структурно не входять у жодну з конституційно визначених гілок влади і діють самостійно. До таких органів в Україні можна віднести прокуратуру, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункову палату. Органи контрольно-наглядової влади мають специфічні правові форми і методи контролю (нагляду) в окремих сферах діяльності законодавчої, виконавчої й судової гілок державної влади та ставлять за мету не допустити перевищення іншою гілкою влади своїх повноважень.

У радянській і пострадянській юридичній літературі висловлені різноманітні погляди щодо місця прокуратури в системі державного механізму. Вони зводяться до наступного:

1) прокуратура повинна бути включена в судову гілку влади і її основною функцією повинно стати здійснення обвинувальної влади в державі;

2) прокуратура не повинна належати ні до виконавчої, ні до судової влади, а має бути органом ВР України, щоб реально забезпечувати законність;

3) враховуючи статус Президента, котрий визнається гарантом Основного Закону, прав і свобод громадянина, було б логічно конструювати прокуратуру як структуру президентської влади, яка здійснює від його імені нагляд за виконанням законів і указів Президента України в державі;

4) діяльність прокуратури має особливий, самостійний характер державної влади, що діє на основі притаманних цьому органу принципів і повноважень.

Визначаючи місце прокуратури в системі органів державної влади, вважаємо, що вона є самостійним державним органом та

не входить до законодавчої, виконавчої чи судової гілок влади, хоча й тісно взаємодіє з усіма гілками влади, особливо з останньою.

Висновки. Таким чином, прокуратура, не входячи в жодну з існуючих гілок державної влади, є її самостійним органом. Вона виконує в державному механізмі особливу роль, зумовлену історичними традиціями, рівнем розвитку, функціонуванням правових інститутів виконання ними своїх правоохоронних завдань. Прокуратура є одним зі спеціальних суб'єктів конституційно-правових відносин, які діють від імені держави, мають суспільно необхідні та законодавчо регламентовані цілі, завдання, функції, повноваження та засоби їх реалізації.

1. Сухонос В.В. Взаємодія органів прокуратури і банківських установ України з метою запобігання злочинності / В.В. Сухонос // Вісник прокуратури. – 2011. – С. 50–53.

2. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // Офіційний вісник України від 1 жовтня 2010 р. – № 72/1 (Спеціальний випуск). – Ст. 15.

3. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. - № 53. - Ст. 793.

4. Прокуратура // Юридична енциклопедія: у 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) [та ін.]; НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корещького. – К.: Укр. енцикл., 2003. – Т. 5. – С. 159.

Ковалив М.В. Адміністративно-правовий статус прокуратури в Україні.

Приведены особенности административно-правового статуса прокуратуры в Украине. Рассматривается деятельность органов прокуратуры, которая направлена на утверждение верховенства закона, укрепление правопорядка и имеет своей задачей защиту от правонарушений посягательств.

Ключевые слова: прокуратура, адміністративно-правовий статус, права і свободи людини і громадянина, законність, надзор.

Kovaliv M.V. Administrative and legal status of the prosecution in Ukraine.

The article reveals features of administrative and legal status of the prosecution in Ukraine. An activity of public prosecutors bodies, which aims are to enforce the establishment of the rule of law, strengthening of the rule of law and protection from unlawful encroachment are described.

Key words: public prosecutor's office, administrative and legal status, rights and freedoms of a person and a citizen, legality, supervision.

Стаття надійшла 23 січня 2013 року