



ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

РИБАЛКА Наталія Олегівна - кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії діяльності та управління в органах прокуратури Національної академії прокуратури України, молодший радник юстиції, докторант Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 342.9

В статті аналізуються особливості діяльності органів прокуратури України та визначено їх місце в механізмі державного управління, в'яяснена роль прокуратури як суб'єкта державної влади. Визначається сутність та зміст управлінських правовідносин, в яких приймають участь органи прокуратури.

Ключові слова: органи прокуратури, державна влада, державне управління, управлінські правовідносини.

Становлення України як правової демократичної держави, її прагнення до євроінтеграції та приєднання до світової спільноти, забезпечення та дотримання прав і свобод людини та громадянина є нерозривними з процесом вивчення діяльності органів прокуратури України, підвищення якості та ефективності функціонування зазначеного правозахисного органу.

Необхідність визначення місця і ролі органів прокуратури в системі суб'єктів державного управління зумовлюється тим, що такий аналіз може стати важливим підґрунтям для вироблення концептуальних засад демократизації інституту прокуратури та внесення пропозицій щодо налагодження нового комплексу відносин як у системі його органів, так і поза її межами, зокрема управлінських. Реалії сьогодення, проведення адміністративної реформи вимагають комплексного реформування і прокуратури як незалежного державного

органу. Для цього, перш за все, необхідно повністю переосмислити та проаналізувати її місце в системі державної влади, визначити особливості органів прокуратури як суб'єктів державного управління, а отже, і як однієї зі сторін управлінських відносин.

Вивченням зазначеної проблеми займалася ціла низка сучасних вчених, зокрема О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчук, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Ю.М. Козлов, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, І.Б. Коліушко, А.Т. Комзюк, В.В. Копейчиков, М.В. Косюта, Є.В. Курінний, М.М. Марченко, М.І. Мичко, П.Є. Недбайло, В.С. Нерсисянц, М.П. Орзів, П.М. Рабінович, П.В. Шумський, М.К. Якимчук та ін. У працях цих та інших науковців аналізуються сутність і структура правовідносин, встановлюються особливості галузевих правовідносин, узагальнюється практика застосування галузевих правових норм, висловлюються загальні та галузеві рекомендації щодо удосконалення діяльності органів державної влади взагалі і прокуратури зокрема.

Прокуратура як державна інституція України проходила важкий процес становлення та розвитку, переживала етапи злетів та падінь. Виходячи з вищезазначеного, вважаємо, що метою даної статі є встановлення місця і особливостей функціонування

ня органів прокуратури в системі суб'єктів державного управління, з'ясування ролі прокуратури в механізмі державної влади, а також проведення аналізу змісту та сутності управлінських правовідносин, учасником яких є органи прокуратури.

Діяльність прокуратури України регламентується великою кількістю нормативно-правових актів, серед яких: Конституція України, Закони України „Про прокуратуру”, „Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів”, „Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кодекс адміністративного судочинства України, Кримінальний процесуальний кодекс України, Накази Генерального прокурора України „Про особливості організації роботи прокуратур міст з районним поділом” від 30 грудня 2010 р. № 1/2, „Про затвердження Положення про організацію співпраці Генеральної прокуратури України з Верховною Радою України” від 24 січня 2006 р. № 1/4, „Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України” від 12.04.2011 р. № 3, „Про організацію прокурорського нагляду 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” 6 квітня 2011 р. № 7, „Про організацію роботи органів прокуратури України у галузі міжнародного співробітництва і правової допомоги у кримінальних справах” від 5 травня 2011 р. №8.

Згідно ст. 13 Закону України «Про прокуратуру» до системи органів прокуратури належить Генеральна прокуратура України, прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міські, районні, міжрайонні, інші прирівняні до них прокуратури, а також військові прокуратури [1].

Слід зазначити, що на відміну від системи органів прокуратури, перелік яких закріплено законодавчо, місце органів прокуратури в механізмі державної влади не

врегульовано діючим національним законодавством. Вважається, що питання встановлення місця органів прокуратури серед державних органів набуло ще більшої актуальності після прийняття Верховною Радою України Декларації про державний суверенітет України, яка проголосила здійснення державного будівництва в Україні на основі принципу розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову [2]. Відразу стало незрозумілим, до якої ж гілки влади слід відносити прокуратуру.

Розподіл державної влади зумовлений об'єктивно, оскільки різняться соціальні ролі органів держави, їх повноваження та форми вияву. Важливим є і чітке розмежування функцій державних органів, які належать до різних гілок влади, з метою недопущення їх підміни й дублювання, що неминуче призводило б до збоїв у функціонуванні механізму правового регулювання суспільних відносин, до порушення режиму законності, що є несумісним із самим існуванням правової держави [3, с. 31].

Загальновизнаними критеріями розподілу державної влади є відмінність у завданнях, функціях та повноваженнях органів, які її здійснюють. Так, відповідно до ст. 75 Конституції України «єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України» [4], яка покликана виробляти загальнообов'язкові для всіх громадян держави правила поведінки. З цією метою вона виконує функцію правотворчості й реалізує свої владні повноваження прийняттям та виданням загальнообов'язкових для всіх суб'єктів суспільних відносин нормативно-правових актів. Завданням виконавчої влади є впровадження вимог законів у сьогодення, тобто використання їх з метою впорядкування суспільних відносин у державі. Відповідно до ст. 124 Конституції України «правосуддя в Україні здійснюється виключно судами» [4]. Органи судової влади розглядають конкретні факти порушень закону та правові спори і виносять за результатами цього розгляду остаточні рішення про поновлення порушеного права, які в кожному окремому випадку

набирають сили закону, тобто виконують функцію правосуддя.

Проте, з одного боку, якщо наявність прокурорської влади ніхто не заперечує, то з іншого – віднесення її до однієї з традиційних гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової) є проблематичним, і це, насамперед, пов'язано з тим, що прокурорська діяльність істотно відрізняється від діяльності інших органів влади.

Для встановлення місця прокуратури в системі державної влади необхідно проаналізувати її мету, принципи, завдання, функції та повноваження. У науковій літературі мету діяльності органів прокуратури визначають як: 1) «забезпечення точного виконання законів» [5, с. 21]; 2) «захист державного і суспільного ладу, економічної та політичної системи» [6, с. 157] тощо. Так, на думку В.В. Долежана, за ступенем досягнення і впливу прокуратури на їхнє досягнення мета діяльності прокуратури поділяється на два рівні: перший – це фактичне усунення правопорушення у результаті прокурорського реагування, відновлення порушених прав, відшкодування збитків, покарання порушників закону, усунення причин порушень закону й умов, які їх викликають; другий – це створення обстановки законслухняності, непримиримості до правопорушень у трудових та інших колективах і в масштабах держави у цілому, тобто утвердження правопорядку як втіленого в життя принципу законності [7, с. 38-39].

У якості принципів організації і діяльності прокуратури національний законодавець передбачив, що органи прокуратури України: 1) становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчим за рангом прокурорів вищим; 2) здійснюють свої повноваження на підставі додержання Конституції України та чинних на території республіки 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 і свободи громадян на засадах їх рівності перед законом, незалежно від національ-

ного чи соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак; 4) вживають заходів до усунення порушень закону, від кого б вони не виходили, поновлення порушених прав і притягнення у встановленому 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. Працівники прокуратури не можуть належати до будь-яких політичних партій чи рухів.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про прокуратуру» завданням прокурорського нагляду за додержанням законів є всебічне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку та захист від неправомірних посягань на: 1) закріплені Конституцією України незалежність України, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень; 2) гарантовані Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи людини та громадянина; 3) основи демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих Рад, органів самоорганізації населення [1].

Соціальне призначення прокуратури, роль і місце в державі розкривається через аналіз її функцій. Отже, встановлення місця органів прокуратури не виявляється можливим без визначення її функцій.

Відповідно до ст. 121 Конституції України до функцій органів прокуратури віднесено: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) 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;

5) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. У п. 9 Розділу XV Перехідних положень Конституції зазначено, що «прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію досудового слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування» [4].

Встановлення переліку функцій прокуратури безпосередньо в Конституції України є підтвердженням того факту, що система прокуратури визнана як відносно автономний державний інститут.

Слід погодитись з В.В. Шубою який вважає, що до особливостей органів прокуратури як безпосередніх суб'єктів державного управління слід відносити наступні: 1) органи прокуратури створюються державою; 2) вони наділені державно-владними повноваженнями; 3) здійснюють управлінські функції від імені держави (як внутрішньоорганізаційні, так і зовнішні); 4) під час здійснення наглядових повноважень прокурори не можуть втручатися в діяльність піднаглядних їм органів, вони не наділені безпосереднім правом застосовувати заходи примусового впливу, скасовувати протизаконні акти управління та змінювати їх, не можуть притягати винних осіб до правової відповідальності; 5) працівники органів прокуратури можуть вносити акт прокурорського реагування [8].

З огляду на вищезазначене, вбачається, що прокуратура – це суб'єкт державного управління, який реалізує правозахисні функції від імені держави, створюється нею та є наділеним відповідними державно-владними повноваженнями.

Завдання та функції прокуратури реалізуються за допомогою її повноважень, які здійснюються своєрідними правовими засобами, спрямованими на виявлення порушень закону і життя заходів щодо їх

усунення. Органи прокуратури реалізують їх у формі актів, адресованих державним чи громадським суб'єктам для їх розгляду та вирішення.

Основною особливістю управлінських правовідносин за участю прокуратури є використання специфічного методу їх регулювання – адміністративно-правового, суттю якого є владні приписи. Завдяки цьому більшість управлінських відносин у сфері правового регулювання набувають правової форми.

Аналізуючи управлінські відносини за участю прокуратури, слід враховувати, що важливе теоретичне й практичне значення має з'ясування місця та ролі права у цих відносинах. Як управління, так і право своїм результатом мають забезпечення чіткої організації, необхідної впорядкованості суспільного життя. Управління і право здатні втілювати пануючу волю, оскільки мають державно-владну природу. Відтак, з одного боку, управління перебуває в органічній єдності з правом у цілому, з усією системою його галузей, а з іншого – здійснення державного управління є неможливим без застосування правових засобів під час управління. Саме за допомогою правових норм забезпечується змістовність управлінського впливу, взаємозв'язки учасників управлінських відносин, розподіл між ними завдань, повноважень та відповідальності, чіткість визначення компетенції кожного з них.

Розглядаючи специфіку управлінських правовідносин за участю прокуратури, слід підкреслити, що зовнішні та внутрішні умови для ефективної державно-управлінської діяльності органів прокуратури забезпечуються за допомогою права. До зовнішніх відносяться взаємовідносини органів прокуратури з фізичними та юридичними особами, до внутрішніх – відносини субординаційного характеру між керівником та підлеглим.

Отже, враховуючи, що основним призначенням органів прокуратури, на відміну від інших класичних гілок влади України, є захист прав і свобод людини та громадянина, незалежності, суспільного та державного ладу, політичної та еконо-

АНОТАЦІЯ

У статті аналізуються особливості діяльності органів прокуратури України та визначено їх місце у механізмі державного управління, з'ясовано роль прокуратури як суб'єкта державної влади. Визначається сутність та зміст управлінських правовідносин, у яких беруть участь органи прокуратури.

SUMMARY

The place of prosecution agencies of Ukraine in the system of subjects of state administration and peculiarities of their functioning are determined in the article. The role of prosecutor's office in the mechanism of state power is found out. The essence and content of state and administrative relations where the prosecutor's office is a party are analyzed.

мічної системи від будь-яких протиправних посягань, можна зробити висновок, що головна особливість діяльності органів прокуратури України полягає у реалізації ними правозахисної функції.

За своїм правовим статусом прокуратура в Україні не належить до жодної з гілок влади і, таким чином, посідає особливе місце в механізмі державного управління як орган державної влади, який виконує тільки їй притаманні функції і повноваження, покладені на нього Конституцією і Законами України.

Демократизація органів прокуратури повинна бути основною рисою упорядкованості управлінських відносин за їх участю. Закріплена в Конституції України норма про те, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» [4], повинна стати пріоритетною для всіх без винятку суб'єктів державного управління, особливо для органів прокуратури; нагляд за додержанням прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб і додержанням законів з цих питань є пріоритетним напрямком їх діяльності.

Література

1. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
2. Декларація про державний суверенітет України: Затверджена постановою Верховної Ради УРСР від 16 липня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
3. Рудейчук В. До питання про прокурорську владу // Вісник прокуратури. – 2003. – № 12. – С. 30-35.
4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Косюта М. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. – Одеса: Юрид. літ., 2002. – 375 с.
6. Петров В.О. Концепция экологического надзора прокуратуры // Соц.законность. – 1990. – № 2. – С.21-26.
7. Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры: Дисс. ... д-ра юрид. наук / ВНИИ прокуратуры СССР. – М., 1991. – 438 с.
8. Шуба В.В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти: дис. ... канд-та юрид. наук: 12.00.07 – Х.: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – 2007.