

УДК 347.963

С.О. МАРЧЕНКОВА, Національний університет біоресурсів та природокористування

ОБОВ'ЯЗКИ ПРОКУРОРА: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, прокурор, нагляд, обов'язки, завдання

Правова держава та громадянське суспільство, до яких прагне Україна на сучасному етапі розвитку, не можливі без неухильного додержання та правильного застосування законів, від цього залежить комплексне реформування системи державних органів в контексті забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а основне місце у цій сфері серед правоохоронних органів займає Прокуратура України.

До проблеми обов'язків прокурора в контексті його адміністративно-правового статусу звертались різні вчені: О.В. Агеєв, О.В. Анпілогов, І.Л. Бородін, М.М. Говоруха, І.С. Ковальчук, М.М. Руденко, С.В. Таранушич, В.В. Шевчук та ін. Проте, вони досліджували суміжні чи більш широкі соціальні відносини, що пов'язані з схожою проблематикою, а адміністративно-правові аспекти обов'язків прокурора потребують більш ґрунтовного дослідження в юридичній літературі, що і є метою статті.

Як відомо, обов'язки прокурора з погляду теорії адміністративного права є елементом його адміністративно-правового статусу, під яким розуміють сукупність визначених законодавством меж: правосуб'єктності; обов'язків і прав щодо представництва інтересів громадянина та держави в суді, нагляду за додержанням законів; відповідальності за неналежне виконання поставних на нього завдань.

З метою виконання визначених функцій прокурор має значні законодавчо прописані повноваження; в компетенцію прокурора входить право видавати документи прокурорського реагування (протест, подання, припис

або постанову); у справах про адміністративні правопорушення процесуальною підставою перегляду справи про адміністративне правопорушення може бути протест прокурора; за неналежне виконання своїх обов'язків прокурор може бути притягнутий до спеціальної дисциплінарної відповідальності [1, с.258].

Проте, провідною категорією для прокурора, як для державної посадової особи, є «обов'язок», який вживається в українській мові у двох значеннях: 1) те, чого треба беззастережно дотримуватися, що слід безвідмовно виконувати відповідно до вимог суспільства або виходячи з власного сумління; повинність, обов'язку; 2) певний обсяг роботи, сукупність справ, межі відповідальності та ін., що визначаються відповідним званням, посадою, родинним станом тощо [2, с.410].

Тепер, проаналізувавши етимологію слова «обов'язок», звернемося до трактування значення юридичних обов'язків, як різновидів обов'язків. Юридичний обов'язок – це вид і міра необхідної поведінки, яка встановлена законом. В основу суб'єктивного права покладено юридичне забезпечення можливості, а в основу юридичного обов'язку – закріплення необхідності. Носієм можливої поведінки виступає уповноважена особа, а носієм обов'язку – зобов'язана особа. Уповноважена особа має право здійснювати певні дії, а зобов'язана – повинна виконувати та забезпечувати їх. Юридичний обов'язок складається з таких елементів, як: а) необхідність здійснення певних дій або утримання від них; б) необхідність для зобов'язаної особи відреагувати на законні вимоги, які були звернені до нього уповноваженою особою; в) необхідність нести відповідальність за невиконання цих вимог; г) необхідність не перешкоджати контрагенту користуватися тим благом, на яке він має право. Юридичний обов'язок, як і суб'єктивне право, окреслений певними правовими нормами, тобто представляє собою міру належної, необхідної поведінки. Вимагати виконання обов'язків поза встановленою мірою є порушенням закону [3].

Ст.121 Конституції України визначає, що Прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються: 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 [4].

Відповідно до ст.4 «Завдання прокурорського нагляду за додержанням законів» Закону України «Про прокуратуру», до завдань прокуратури відноситься діяльність органів прокуратури спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань: 1) закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень; 2) гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина; 3) основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих Рад, органів самоорганізації населення [4].

У Кодексі адміністративного судочинства України, а саме в статті 60, що називається «Участь у справі органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб», міститься положення, що у випадках, встановлених законом, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду із адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах.

Прокурор здійснює в суді представництво інтересів громадянина або держави в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України та іншими законами, і може здійснювати представництво на будь-якій стадії адміністративного процесу [5].

Отже, обов'язки прокурора – це певний обсяг роботи, сукупність справ, межі відповідальності, що визначаються в правовому полі для відповідного звання, посади, а також вид і міра необхідної поведінки, яка встановлена законом.

Проте, з аналізу чинного загального законодавства не можна знайти однозначну відповідь на це запитання з Дисциплінарного статуту прокуратури України. В ньому визначається, що працівники прокуратури повинні мати високі моральні якості, бути принциповими і непримиренними до порушень законів, поєднувати виконання своїх професійних обов'язків з громадянською мужністю, справедливістю та невідкупністю. Вони повинні особисто суворо додержувати вимог закону, виявляти ініціативу в роботі, підвищувати її якість та ефективність і сприяти своєю діяльністю утвердженню верховенства закону, забезпеченню демократії, формуванню правосвідомості громадян, поваги до законів, норм та правил суспільного життя. Будь-які порушення прокурорсько-слідчими працівниками законності та службової дисципліни підривають авторитет прокуратури, завдають шкоди інтересам держави та суспільства [6].

Тим самим і в дисциплінарному статуті залишаються декларативними обов'язки прокурора.

Відповідно, вони уточнюються та розвиваються у функціональних обов'язках посадових осіб прокуратури, які затверджуються прокурором вищого рівня. Так зокрема, прокурор району зобов'язаний: контролювати виконання управлінських заходів Генерального прокурора України та прокурора області, їх доручень, додержання вимог наказів та інших документів, виконання контрольних завдань та доручень прокуратур вищого рівня,

своєчасність розгляду документів прокурорського реагування; координувати діяльність правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю, організувати та проводити координаційні та міжвідомчі наради, організувати та проводити оперативні наради з різних напрямків прокурорсько-слідчої діяльності; забезпечувати добір, розстановку, професійну підготовку та виховання кадрів; організувати роботу з питань первинного обліку, ведення статистичної звітності в прокуратурі району, нагляд за обліком злочинів; здійснювати нагляд за додержанням обліково-реєстраційної дисципліни, працівниками прокуратури району; здійснювати нагляд за додержанням законів при проведенні слідства слідчими прокуратури району; організувати прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод громадян, державних та публічних інтересів; здійснювати нагляд за додержанням законодавства про збереження мобілізаційного резерву підприємствами – зберігачами матеріальних цінностей; організувати здійснення нагляду за додержанням законів про адміністративні правопорушення; організувати здійснення нагляду за додержанням законів про адміністративні правопорушення, організувати здійснення нагляду за додержанням законодавства у сфері боротьби з корупцією; організувати роботу щодо здійснення нагляду за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища; організувати роботу з питань захисту прав громадян і держави при виконанні рішень суду, поставлених за позовами та заявами прокурора; організувати нагляд за додержанням законів, спрямованих на запобігання правопорушенням неповнолітніх, про захист їх соціальних, майнових і особистих прав, при проведенні досудового слідства кримінальних справ про злочини та суспільно-небезпечні діяння неповнолітніх, розгляді цієї категорії справ в суді; організувати та забезпечувати 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, санкціонувати продовження строку затримання громадян у порядку ст.263 КУпАП, тримання ув'язнених у одиночних камерах або тримання дорослих разом з неповнолітніми; організувати роботу з розгляду і вирішення звернень та особистого прийому громадян у прокуратурі, безпосередньо вирішувати звернення громадян та юридичних осіб, вести особистий прийом громадян; здійснювати контроль за проведенням перевірок додержанням вимог законодавства України, яке регулює питання з розгляду звернень і прийому громадян, на підприємствах, організаціях та установах підпорядкованими працівниками, організувати роботу з питань правового забезпечення; організувати роботу в галузі міжнародного співробітництва та правової допомоги; підтримувати зв'язки із засобами масової інформації, органами влади та місцевого самоврядування; забезпечувати охорону праці працівників прокуратури району, додержання в прокуратурі району правил техніки безпеки та протипожежних правил, забезпечувати виконавчу та трудову дисципліну оперативними та технічними працівниками прокуратури району, керувати роботою підрозділу з обліку та доставки документів.

Заступник прокурора району зобов'язаний розглядати скарги та заяви громадян на дії працівників органів внутрішніх справ, здійснювати нагляд за додержанням антикорупційного законодавства в діяльності органів, які ведуть боротьбу зі злочинністю та корупцією; по закріплених напрямках здійснювати аналітичну роботу; здійснювати нагляд за додержанням вимог закону при прийнятті, розгляді та вирішенні міськрайонним відділом головного управління МВС України заяв і повідомлень про вчинення злочинів або тих, що готуються; щомісячно перевіряти повноту реєстрації, законності розгляду та вирішення заяв та повідомлень; виконувати інші доручення прокурора району; організувати ро-

боту та здійснювати нагляд за додержанням і застосуванням законів, у тому числі: здійснювати нагляд за додержанням і застосуванням законів щодо політичних прав і свобод; здійснювати нагляд за додержанням і застосуванням законів у соціальній сфері щодо: оплати та охорони праці, охорони здоров'я, соціального та пенсійного забезпечення, міграції та біженців, прав і свобод осіб, які потребують державної підтримки та допомоги, здійснювати нагляд за додержанням і застосуванням законів, спрямованих на захист економічних інтересів держави, зокрема щодо бюджетної сфери, оподаткування, збереження державного та комунального майна, законності його приватизації та відчуження, банкрутства суб'єктів господарювання, запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, реформування агропромислового комплексу, енергозбереження, здійснювати нагляд за додержанням законів про адміністративні правопорушення, протидії захоплення підприємств; здійснювати нагляд за додержанням законів, спрямованих на запобігання правопорушенням неповнолітніх, про захист їх соціальних, майнових і особистих прав, при проведенні досудового слідства у кримінальних справах про злочини, а також суспільно-небезпечні діяння неповнолітніх, розгляді цієї категорії справ в суді, про захист прав дітей у порядку цивільного судочинства; здійснювати нагляд за додержанням законів у службі у справах дітей при здійсненні громадського контролю за дотриманням прав засуджених під час виконання кримінальних покарань; здійснювати нагляд за додержанням законів про збереження мобілізаційного резерву підприємствами – зберігачами матеріальних цінностей мобілізаційного резерву, здійснювати нагляд за додержанням і застосуванням законів про державну службу, у тому числі антикорупційного законодавства; готувати та звертатися до суду з позовами, заявами, адміністративними позовами на захист інтересів громадян та держави, брати участь у розгляді судами

загальної юрисдикції справ в порядку ст.45 ЦПК України та в порядку адміністративного судочинства; реалізувати повноваження щодо участі за своєю ініціативою у розгляді будь-якої справи та вступу у справу; брати участь за своєю ініціативою у розгляді судом справ про усиновлення дітей іноземцями, позбавлення батьківських прав, стягнення коштів за рахунок державного бюджету, звільнення від арешту майна, яке стягується в доход держави; реагувати на незаконні рішення суду у цивільних, адміністративних справах, постанови у справах про адміністративні правопорушення, готувати апеляційні скарги, подання, протести, заяви та скарги за нововиявленими обставинами, вести окремі наглядові провадження по справах, вживати заходи, що спрямовані на своєчасне і реальне виконання судових рішень, поставлених за позовами, заявами прокурора, забезпечувати належний захист інтересів громадян і держави при виконанні рішень суду та інших органів, здійснювати нагляд за додержанням природоохоронного і земельного законодавства; здійснювати нагляд за додержанням законодавства, спрямованого на протидію «рейдерству», захисту прав громадян та інтересів держави від неправомірних посягань; здійснювати нагляд за додержанням і застосуванням законів про державну службу, у тому числі антикорупційного законодавства; здійснювати нагляд за додержанням і застосуванням законів, готувати та звертатися до суду з позовами, заявами, адміністративними позовами на захист інтересів громадян та держави; брати участь у розгляді судами загальної юрисдикції справ в порядку ст.45 ЦПК України та в порядку адміністративного судочинства, реалізувати повноваження щодо участі за своєю ініціативою у розгляді будь-якої справи та вступу у справу, брати участь за своєю ініціативою у розгляді судом справ про усиновлення дітей іноземцями, позбавлення батьківських прав, стягнення коштів за рахунок державного бюджету, звільнення від арешту майна, яке стягується в доход держави; реагувати на незаконні рі-

шення суду у цивільних, адміністративних справах, постанови у справах про адміністративні правопорушення, готувати апеляційні скарги, подання, протести, заяви та скарги за ново виявленими обставинами; вести окремі наглядові провадження по справах; вживати заходи, спрямовані на своєчасне і реальне виконання судових рішень, поставлених за позовами, заявами прокурора; забезпечувати належний захист інтересів громадян і держави при виконанні рішень суду та інших органів; виконувати роботу з питань правового забезпечення, по закріплених напрямках здійснювати аналітичну роботу; вести книги первинного обліку; виконувати інші доручення прокурора району.

Старший помічник прокурора району зобов'язаний: здійснювати нагляд за додержанням і застосуванням законів спрямованих на захист прав і свобод людини і громадянина, зокрема щодо: охорони культурної спадщини; міграції населення та біженців, додержання законів у справах про адміністративні правопорушення, здійснювати нагляд за додержанням природоохоронного законодавства, здійснює нагляд за додержанням і застосуванням законів на транспорті; здійснює нагляд за додержанням законів про збереження мобілізаційного резерву підприємствами – зберігачами матеріальних цінностей мобілізаційного резерву, по закріплених напрямках здійснює аналітичну роботу; наглядає за законністю виконання постанов суду про привід учасників судового процесу; здійснює розгляд скарг та заяв громадян на дії працівників районного відділу внутрішніх справ; виконує інші доручення прокурора району; забезпечує роботи прокуратури району щодо підтримання державного обвинувачення в суді, перевіряє законність та обґрунтованість вироків по кримінальних справах, розглянутих за участю працівників прокуратури, за необхідності – готує документи прокурорського реагування на незаконні судові рішення; веде наглядове провадження у справі, у якій забезпечує підтримання державного обвинувачення; забез-

печує участь у розгляді судами подань про взяття під варту, продовження строків тримання під вартою або виконання слідчих дій; по закріплених напрямках здійснює аналітичну роботу; веде книги первинного обліку.

Помічник прокурора району зобов'язаний: здійснювати нагляд за додержанням законів при проведенні дізнання та досудового слідства районним відділом внутрішніх справ; здійснювати розгляд скарг та заяв громадян на дії працівників районного відділу внутрішніх справ; проводити щомісячні перевірки з питань додержання законності при прийманні, реєстрації та вирішенні заяв та повідомлень про вчиненні злочини, або ті, що готуються; здійснювати систематичні перевірки стану збереження речових доказів, направлення їх до суду чи іншим органам відповідно до прийнятих процесуальних рішень; по закріплених напрямках здійснювати аналітичну роботу; здійснювати нагляд за додержанням вимог закону при прийнятті, розгляді та вирішенні міськрайонним відділом головного управління МВС України заяв і повідомлень про вчинення злочинів або тих, що готуються; виконувати інші доручення прокурора району.

Таким чином, до обов'язків прокурора відноситься:

1) здійснювати нагляд за додержанням і застосуванням законів, у тому числі: здійснювати нагляд за додержанням і застосуванням законів щодо політичних прав і свобод; здійснювати нагляд за додержанням і застосуванням законів у соціальній сфері щодо: оплати та охорони праці, охорони здоров'я, соціального та пенсійного забезпечення, міграції та біженців, прав і свобод осіб, які потребують державної підтримки та допомоги, здійснювати нагляд за додержанням і застосуванням законів, спрямованих на захист економічних інтересів держави, зокрема щодо бюджетної сфери, оподаткування, збереження державного та комунального майна, законності його приватизації та відчуження, банкрутства суб'єктів господарювання, запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержан-

них злочинним шляхом, реформування агропромислового комплексу, енергозбереження,

2) здійснювати нагляд за додержанням законів про адміністративні правопорушення, протидії захоплення підприємств;

3) здійснювати нагляд за додержанням законів при прийманні, реєстрації та розгляді заяв та повідомлень про правопорушення;

4) контролювати виконання управлінських заходів Генерального прокурора України та прокурора області, їх доручень, додержання вимог наказів та інших документів, виконання контрольних завдань та доручень прокуратур вищого рівня, своєчасність розгляду документів прокурорського реагування;

5) координувати діяльність правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю;

6) організувати роботу з питань первинного обліку, ведення статистичної звітності в прокуратурі району, нагляд за обліком злочинів; здійснювати нагляд за додержанням обліково-реєстраційної дисципліни, працівниками прокуратури;

7) організувати прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод громадян, державних та публічних інтересів;

8) здійснювати нагляд за додержанням законодавства про збереження мобілізаційного резерву підприємствами – зберігачами матеріальних цінностей; організувати здійснення нагляду за додержанням законів про адміністративні правопорушення;

9) організувати здійснення нагляду за додержанням законодавства у сфері боротьби з корупцією; організувати роботу щодо здійснення нагляду за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища; організувати роботу з питань захисту прав громадян і держави при виконанні рішень суду, поставлених за позовами та заявами прокурора;

10) організувати нагляд за додержанням законів, спрямованих на запобігання правопорушенням неповнолітніх, про захист їх соціальних, майнових і особистих прав;

11) організувати роботу з розгляду і вирішення звернень та особистого прийому громадян у прокуратурі, безпосередньо вирішувати звернення громадян та юридичних осіб, вести особистий прийом громадян;

12) здійснювати контроль за проведенням перевірок додержанням вимог законодавства України, яке регулює питання з розгляду звернень і прийому громадян, на підприємствах, організаціях та установах підпорядкованими працівниками, організувати роботу з питань правового забезпечення;

13) організувати роботу в галузі міжнародного співробітництва та правової допомоги; підтримувати зв'язки із засобами масової інформації, органами влади та місцевого самоврядування;

14) забезпечувати охорону праці працівників прокуратури району, додержання в прокуратурі району правил техніки безпеки та протипожежних правил, забезпечувати виконавчу та трудову дисципліну оперативними та технічними працівниками прокуратури району, керувати роботою підрозділу з обліку та доставки документів.

Отже, з метою дієвого забезпечення прав і свобод фізичних і юридичних осіб, обов'язки прокурора мають бути законодавчо прописані у Законі України «Про прокуратуру» для чого в нього треба внести доповнення, шляхом введення ст.6-1 «Обов'язки прокурора».

ЛІТЕРАТУРА

1. Марченкова С. О. Межі адміністративно-правового статусу прокурора в Україні / С. О. Марченкова // Митна справа. – 2011. – № 2 – С. 255–259.

2. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. / [укладачі В. Яременко, О. Сліпушко]. – К. : Вид-во Аконіт, 2003. – Т. 2 : ОБЕ-РОБ. – 927 с.

3. Суб'єктивні права, правомочність і юридичні обов'язки суб'єктів права [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://radnuk.info/pidrychnuku/teoriua-prava/38-tsvik/87-s-4.html>.

4. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

5. Кодекс адміністративного судочинства України // Голос України. – 2005. – № 158.

6. Постанова Верховної Ради України «Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України» // ВВР України. – 1992. – № 4. – Ст. 15.

Марченкова С. О. Обов'язки прокурора: адміністративно-правові аспекти / С. О. Марченкова // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 596–602 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11msoapa.pdf>

На основі аналізу діючого законодавства та думок на цю проблематику вчених-юристів визначені адміністративно-правові аспекти обов'язків прокурора та запропоновано законодавчо прописати обов'язки прокурора у Законі України «Про прокуратуру», з метою дієвого забезпечення прав і свобод фізичних і юридичних осіб.

Марченкова С.О. Обязанности прокурора: административно-правовые аспекты

На основе анализа действующего законодательства и мнений об этой проблематике ученых-юристов определены административно-правовые аспекты обязанностей прокурора и предложено законодательно прописать обязанности прокурора в Законе Украины «О прокуратуре», с целью действенного обеспечения прав и свобод физических и юридических лиц.

Marchenkova S.O. Attorney Responsibilities: Administrative and Legal Aspects

On the basis of analysis of current legislation and opinions on this problem scientists lawyers definition of administrative and legal aspects and responsibilities of the prosecutor asked the prosecutor legally prescribe obligations in the Law of Ukraine «On Prosecution», in order to effectively ensure the rights and freedoms of individuals and legal persons.