

УДК 342.922(477)

**Р.О. СИДОРЕНКО**, Харківський національний університет внутрішніх справ

## **ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ**

*Ключові слова:* адміністративні повноваження, прокуратура

Одним із важливих напрямів державної діяльності суверенної та незалежної України є правоохоронна діяльність, яка спрямована на забезпечення принципу верховенства права в суспільстві. Завдання правоохоронної діяльності полягає в захисті встановленого Конституцією України суспільного ладу держави, економічної та політичної систем, прав і законних інтересів громадян, підприємств, установ, організацій, суб'єктів усіх форм власності, економічної та територіальної цілісності України.

Правоохоронна діяльність здійснюється уповноваженими органами і детально регламентована законодавством України. Одним із таких органів є прокуратура України – самостійний централізований орган державної влади, що діє в системі правоохоронних органів і є складовою цієї системи. Згідно з Конституцією України [1] і Законом України «Про прокуратуру» [2], прокуратура здійснює нагляд за виконанням тих законів, які діють на території України, приймає заходи по усуненню їх порушень і притягненню винних до відповідальності, виконує інші види наглядової діяльності.

Будь-яка правоохоронна діяльність, у тому числі діяльність прокуратури щодо здійснення адміністративних повноважень, ґрунтується на певних засадах, основні з яких є принципами. Дослідженню принципів організації та діяльності органів прокуратури присвячено багато наукових робіт як вітчизняних, так і зарубіжних учених, серед яких: О.М. Бандурка, Ю.М. Грошевий, В.Г. Даєв,

Т.М. Добровольська, В.С. Зеленецький, А.Ф. Козлов, С.Г. Новіков, В.Т. Нор, М.Ю. Рагінський, Ю.С. Сапожников, О.Б. Черв'якова та інші. Разом з тим, найменш дослідженими залишаються питання визначення системи принципів адміністративних повноважень прокуратури України, хоча потреба в цьому є як з позиції теорії, так і потреб практики. З огляду на це, завданнями цієї статті є: по-перше, визначити зміст поняття «принципи адміністративних повноважень прокуратури України», по-друге, розкрити сутність, значення принципів адміністративних повноважень прокуратури України та здійснити їх класифікацію.

Принцип (від латинського «*principium*» – першооснова, основа) [3, с.94] як поняття теорії відображає в системі державного управління закономірності, відносини, взаємозв'язки між її елементами [4, с.186]. Принципи синтезують і відбивають об'єктивність законів суспільного розвитку, характерні риси практики управління [5, с.16]. На відміну від об'єктивних законів принципи залежать від свідомості людей, від пізнання ними діючих законів природи і суспільства. Принципи як продукт логічного мислення лише відбивають об'єктивні закони у свідомості. Вони встановлюються людьми як керівні орієнтири в наукових дослідженнях і в практичній діяльності [6, с.55].

Слід відзначити, що в науковій літературі та нормативно-правових актах конкретного визначення поняття «принципів адміністративних повноважень прокуратури» не міститься. Разом із тим, вважається, що дане поняття є складним правовим явищем і практично не відрізняється від поняття «принципи організації та діяльності прокуратури».

Принципи організації та діяльності прокуратури України – це закріплені в Конституції та інших законах України основоположні вимоги, що виражають призначення прокуратури в державі та суспільстві, визначають завдання й повноваження прокурорів, зміст та характер правових заходів і засобів здійснення нагляду за точним і однаковим

виконанням законів у державі, а також містять ознаки та якості, які допомагають відокремити прокуратуру від інших державних органів, зокрема правоохоронних.

Принципи організації і діяльності прокуратури закріплено у ст.6 Закону України «Про прокуратуру». Відповідно до них органи прокуратури України:

1) становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим;

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 національного 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.

Додержання встановлених законодавством принципів дозволяє прокуратурі успішно виконувати поставлені перед нею завдання. Закріплені в Конституції України, Законі України «Про прокуратуру», а також в інших законах України принципи регулюють не тільки порядок організації органів прокуратури, а й діяльність прокурорів щодо виявлення й усунення порушень закону.

Установлені в законах порядок організації та діяльності органів прокуратури носять загальнообов'язковий характер, тобто їх додержання – це вимога, яка ставиться не тільки до прокурорів, а й до всіх органів державної

влади й управління, політичних партій і громадських рухів, посадових осіб, за законністю діяльності яких провадять нагляд прокурори. Ці принципи обов'язкові і для громадян, за додержанням законів якими також забезпечується прокурорський нагляд. До принципів останнього належать положення, побудовані на засадах Конституції України. Вони зводять органи прокуратури до рангу незалежного державного органу з наданням йому необхідних повноважень для успішного усунення порушень закону, від кого б вони не виходили [7, с.158–159].

У правовій науці, в тому числі в теорії прокурорського нагляду існує точка зору про поділ принципів на організаційні і функціональні [8]. Проте, деякі дослідники заперечують підхід щодо поділу принципів на принципи «організації» і принципи «діяльності». С.Н. Новіков звертає увагу на єдність, неподільність принципів організації та діяльності прокуратури [9, с.107–108]. Т.М. Добровольська вважає, що в кожному із цих начал є як і організаційні, так і процесуальні (функціональні) елементи, але в одних на першому плані виступає організаційна, а в інших – функціональна сторона [10, с.12–14]. О.Р. Михайленко відзначає, що поділ принципів на організаційні і функціональні є малоплідним; що про такий розподіл можна говорити з певною умовністю, лише чисто в академічному плані [11, с.189].

Отже, перш ніж розглянути принципи діяльності прокуратури щодо здійснення адміністративних повноважень, пропонуємо виокремити принципи організації прокуратури, оскільки останні нерозривно пов'язані з принципами її діяльності.

До принципів організації прокуратури України належать:

– принцип єдності. Даний принцип закріплений у п.1 ст.6 Закону України «Про прокуратуру». Прокуратура – це єдина централізована система, яку складають Генеральна прокуратура, прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міські, районні,

міжрайонні й інші прирівнені до них прокуратури, а також військова прокуратура.

Принцип єдності – комплексний галузевий (організаційно-функціональний) принцип, сутність якого полягає в тому, що кожна ланка прокурорської системи, кожен прокурор діє в межах своєї компетенції, виступає як представник єдиної системи прокурорських органів, зберігаючи передбачену законом самостійність у прийнятті рішень.

– принцип централізації. Органи прокуратури входять до єдиної централізованої системи, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчих прокурорів вищим. Така структура передбачає єдність мети і завдань, що стоять перед прокуратурами всіх ланок, і визначається спільністю форм і методів, способів здійснення нагляду за виконанням законів, єдністю засобів прокурорського реагування на виявлені порушення закону, а також ужиттям заходів щодо запобігання цих порушень. Принцип єдності визначає те становище, відповідно до якого вищий прокурор має право передати свої повноваження прокурору нижчого рівня, а також прийняти на себе його посадові права [12, с.159];

– принцип незалежності. Прокуратура здійснює свої повноваження на підставі Конституції України і чинних на території республіки законів, незалежно від яких би то не було органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їхніх органів [13, с.124]. Вплив у будь-якій формі на працівників органів прокуратури з боку органів державної влади та управління, юридичних та фізичних осіб з метою схилення до прийняття неправомірного рішення чи ухилення від прийняття законного рішення тягне встановлену законом юридичну відповідальність. В інтересах реального забезпечення незалежності прокуратури як обов'язкової умови їх об'єктивності та принциповості в діяльності щодо зміцнення законності мають бути правові гарантії, які повинні стосуватись не тільки самих працівників прокуратури, а й членів їх сімей

[14, с.226]. Законом України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [15] встановлюються особливі заходи державного захисту працівників прокуратури від перешкоджання виконанню професійних обов'язків і здійсненню законних прав, а також від посягань на життя, здоров'я, житло і майно зазначених осіб та їх близьких родичів у зв'язку зі здійсненням нагляду за додержанням і застосуванням законів.

До принципів діяльності прокуратури України щодо здійснення адміністративних повноважень варто віднести:

1) принцип законності. Стаття 1 Конституції визначає Україну як правову державу, ст.8 закріплює державний принцип верховенство права, а статті 6 і 19 встановлюють, що органи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Це означає, що суворе й неухильне додержання законів і підзаконних актів – це єдино припустимий варіант діяльності державних структур, посадових осіб, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, інших суб'єктів права. Порушення чинного законодавства тягне за собою юридичну відповідальність, а незнання законів не звільняє від неї (ст.68 Конституції України) [16, с.22];

2) принцип рівності всіх перед законом. Органи прокуратури захищають, у межах своєї компетенції, права і свободи громадян на засадах їхньої рівності перед законом незалежно від національного чи соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану й інших ознак [13, с.125].

Цей принцип також зобов'язує прокурорів вживати заходи щодо усунення порушень закону, від кого б вони не виходили, поновлення порушених прав і притягнення у встановленому законом порядку до відповідальності осіб, які припустилися цих порушень;

3) принцип гласності. Даний принцип лежить в основі демократії, стосовно діяльнос-

ті роботи органів прокуратури припускає відкритість, повноту і достовірність інформації про функціонування прокуратури, а також поінформованість органів державної влади та населення через засоби масової інформації про дійсні цілі, характер роботи органів прокуратури, а також про стан законності та заходи щодо її зміцнення. При цьому органи прокуратури діють гласно в тій мірі, що не суперечить вимогам закону про охорону прав і свобод громадян, а так само про державну та іншу таємницю [17, с.370–371];

4) принцип демократизму. Принцип демократизму означає захист прокуратурою прав і свобод громадян на засадах їх рівності перед законом.

Демократизм – загальноправовий принцип держави, за якими Україна є демократичною і правовою державою, у якій всі її громадяни мають перед законом рівні конституційні права і свободи, які не можуть ніким обмежуватись за ознаками раси, кольору шкіри, статі, політичних чи релігійних та інших переконань, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Природно, що прокуратура України, одним із завдань діяльності якої є захист від посягань на права і свободи громадян, сприяє реальній реалізації згаданої демократичної рівності у повсякденному житті суспільства [18]. Демократизм прокурорської діяльності щодо здійснення адміністративних повноважень – це здійснення цієї діяльності в інтересах народу України, від його імені і на засадах рівності всіх перед законом;

5) принцип публічності. Прокуратура як державний публічний орган, виходячи з обов'язку, а не бажання окремих осіб чи організацій, завжди і неухильно повинна вживати всіх передбачених законом і можливих за конкретних умов, заходів щодо виявлення і своєчасного усунення порушень закону, хоч би від кого вони не виходили, поновлен-

ня порушених прав і притягнення в установленому порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення.

Сутність принципу публічності полягає в тому, що органи прокуратури вживають заходів, які стосуються 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 [19, с.95];

6) принцип єдиноначальності та колегіальності в прокурорській діяльності означає таке становище, коли прокурор: 1) одноособово вирішує всі питання прокурорської діяльності свого рівня (компетенції); 2) коли всі одноособові накази і розпорядження вищого за рангом є обов'язковими для підпорядкованих прокурорів; 3) коли вищий за рангом може одноособово змінити і скасувати (п.1 ст.6 ст.40 Закону України «Про прокуратуру») відповідні рішення підпорядкованих; 4) призначення прокурора на посаду здійснюється одноособово наказом Генерального прокурора (з певною особливістю щодо призначення прокурора Автономної Республіки Крим, оскільки там це відбувається за погодженням з Верховною Радою Автономної Республіки Крим);

7) принцип поєднання інтересів людини і держави. Прокуратура України, здійснюючи наглядову та інші конституційні функції, захищає у межах своєї компетенції як інтереси держави так і людини.

Законні інтереси людини передусім ґрунтуються на її правах та свободах. Відповідно до ст.3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст та спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним конституційним обов'язком держави. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Із названих конституційних положень видно, що основною ознакою правової держави є саме пріоритетність прав і свобод людини і

громадянина. Тому прокурори й повинні у своїй діяльності на перше місце ставити і захищати інтереси, права і свободи людини, а потім уже державні [20, с.176];

8) принцип деполітизації, тобто політичної незалежності прокурорської системи (позапартійність прокуратури та її працівників). Він сформульований у ч.2 ст.6 Закону України «Про прокуратуру» і передбачає, що працівники прокуратури не можуть належати до будь-яких політичних партій та рухів;

9) принцип заборони сумісництва. Принцип заборони сумісництва у трудовій діяльності, який, у відповідності з ч.6 ст.46 Закону України «Про прокуратуру», забороняє працівникам прокуратури працювати за сумісництвом на підприємствах, установах, організаціях, займатись будь-яким видом підприємництва, за винятком наукової і педагогічної діяльності.

Отже, підводячи підсумок, можемо сформулювати значення принципів організації та діяльності прокуратури України щодо здійснення адміністративних повноважень: 1) принципи виражають сутність прокурорського нагляду зокрема, і всієї діяльності прокуратури в Україні взагалі; 2) вони є системою юридичних норм найбільш загального характеру, яка виступає основою прокурорського законодавства; 3) порушення норм, принципів виступає безумовною підставою для визнання прокурорської діяльності або неможливою або незаконною; 4) чітка уява про принципи дає реальну і об'єктивно-обґрунтовану можливість зрозуміти суть демократичної діяльності органів прокуратури щодо виконання ними своїх функцій та завдань, яка служить підставою для правильного вирішення питання про перспективи подальшого розвитку і вдосконалення норм, які регулюють прокурорську діяльність; 5) принципи мають практичне значення для визначення змісту і об'єму прав і свобод учасників прокурорсько-наглядової діяльності тощо [18].

Принципи адміністративних повноважень прокуратури України можна згрупувати у

два блоки. До першого блоку відносяться принципи, які виділено за ознаками організації органів прокуратури України: 1) принцип єдності; 2) принцип централізації; 3) принцип незалежності.

До другого блоку відносяться принципи, які виділено за ознаками діяльності органів прокуратури України щодо здійснення адміністративних повноважень: 1) принцип законності; 2) принцип рівності всіх перед законом; 3) принцип гласності; 4) принцип демократизму; 5) принцип публічності; 6) принцип єдиноначальності та колегіальності; 7) принцип поєднання інтересів людини і держави; 8) принцип деполітизації; 9) принцип заборони сумісництва.

Підсумовуючи відзначимо, що принципи адміністративних повноважень прокуратури України – це закріплені у Конституції України та законах України основоположні засади (положення), що розкривають суть прокурорського нагляду, особливості організації і діяльності прокуратури, визначають характер адміністративних повноважень прокурорів та правові засоби їх здійснення.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Закон України «Про прокуратуру» // ВВР України. – 1991. – № 53. – ст. 793.
3. Головченко В. В. Юридична термінологія : довідник / В. В. Головченко, В. С. Ковальський. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 224 с.
4. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
5. Коренев А. П. Основы управления в органах внутренних дел : учебник / А. Л. Коренев. – М. : МЮИ МВД России, изд-во Щит-М, 1999. – 356 с.
6. Петров Г. И. Основы советского социалистического управления / Г. И. Петров. – Ленинград : Изд-во Ленинградск. ун-та, 1974. – 292 с.

7. Дяченко В. І. Система правоохоронних органів : навч. посіб. / В. І. Дяченко. – К. : КНЕУ, 2003. – 320 с.
8. Даев В. Г. Основы теории прокурорского надзора / В. Г. Даев, М. Н. Маршунов. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1990. – 135 с.
9. Новиков С. Г. Прокурорская система в СССР / С. Г. Новиков. – М., 1977. – 168 с.
10. Добровольская Т. Н. Принципы советского уголовного процесса / Т. Н. Добровольская. – М. : Юрид. лит., 1971. – 199 с.
11. Михайленко А. Р. Расследование преступлений: законность и обеспечение прав граждан / А. Р. Михайленко. – К. : Юринком Интер, 1999. – 448 с.
12. Організація судових та правоохоронних органів : навч. посібник для студентів юрид. спеціальностей вищих навч. закладів освіти / [Марочкін І. Є., Афанасьєв В. В., Бабкова В. С. та ін.] ; за ред. І. Є. Марочкіна, Н. В. Сібільової, О. М. Толочка. – Х.: Право, 2000. – 272 с.
13. Фіолевський Д. П. Судова влада і правоохоронна система в Україні : навч. посібник / Д. П. Фіолевський. – К. : Кондор, 2006. – 322 с.
14. Юзікова Н. С. Судові та правоохоронні органи України : навч. посібник / Н. С. Юзікова. – Вид. 4, перероб. і допов. – К. : Істина, 2006. – 320 с.
15. Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» // ВВР України. – 1994. – № 11. – Ст. 50
16. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
17. Організація судових та правоохоронних органів : підручник для студентів юрид. спеціальностей вищих навч. закладів / [Марочкін І. Є., Сібільова Н. В., Тихий В. П.] ; за ред. І. Є. Марочкіна, Н. В. Сібільової. – Х. : Одиссей, 2007. – 528 с.
18. Прокурорський нагляд в Україні : курс лекцій для студентів юридичних вищих навчальних закладів / [Нор В. Т., Береський Я. О., Когутич І. І., Котик З. Д. та ін.] / за ред. проф. В. Т. Нора. – Львів : Тріада плюс, 2002. – 280 с.
19. Судові та правоохоронні органи України : навч. посіб. / [Ясинюк М. М., Кройтор В. А., Таранушич С. В. та ін.]; за ред. М. М. Ясинка. – Суми : МакДен, 2008. – 280 с.
20. Малюга В. І. Принципи організації та діяльності прокуратури України: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.10 / Малюга Віктор Іванович. – К., 2002. – 205 с.

*Сидоренко Р. О. Принципи адміністративних повноважень прокуратури України / Р. О. Сидоренко // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 722–727 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11scorpu.pdf>*

Визначено зміст поняття «принципи адміністративних повноважень прокуратури України». Розкрито сутність, значення принципів адміністративних повноважень прокуратури України та запропоновано їх класифікацію.

\*\*\*

*Сидоренко Р.О. Принципы административных полномочий прокуратуры Украины*

Определенно содержание понятия «принципы административных полномочий прокуратуры Украины». Раскрыта сущность, значение принципов административных полномочий прокуратуры Украины и предложена их классификация.

\*\*\*

*Sidorenko R.O. Principles of Administrative Plenary Powers Offices of Public Prosecutor of Ukraine*

Maintenance of concept «Principles of administrative plenary powers of office of public prosecutor of Ukraine is certain». Essence is exposed, value of principles of administrative plenary powers of office of public prosecutor of Ukraine and their classification is offered.