

ДО ПИТАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТРАНСПОРТНИХ ПРОКУРАТУР В УКРАЇНІ

КРАСЮК Катерина Олегівна - студентка 4 курсу економіко-правового факультету
Донецького національного університету

В данной статье проанализирована возможность замены транспортных прокуратур территориальными. Обоснована необходимость расширить границы деятельности транспортных прокуратур, добавив надзор за соблюдением законов в таможенной сфере. В выводах также даны предложения относительно толкования термина «действующие законы» в контексте ч. 1 ст. 19 ЗУ «О прокуратуре».

Ключові слова: транспортні прокуратури, межі діяльності, територіальні прокуратури, чинні закони.

Постановка проблеми у загальному вигляді

Сучасна конституційна модель української прокуратури бере свій відлік з моменту проголошення 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України, якою було визначено, що Генеральний прокурор Української Республіки здійснює найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів та призначається Верховною Радою Української РСР, відповідальний перед нею і тільки їй підзвітний.

На сьогодні нагляд за додержанням і застосуванням законів на транспорті являє собою самостійну підфункцію нагляду за додержанням і застосуванням законів, яка здійснюється системою транспортних прокуратур від імені держави у сфері функціонування залізничного, водного, повітряного, автомобільного транспорту і магістрального трубопровідного транспорту та полягає у за-

хисті прав і свобод громадян, державних та публічних інтересів шляхом виявлення порушень законів і причин та умов, що сприяють їм, і вжиття заходів до їх усунення та притягнення правопорушників до відповідальності. Нагляд за додержанням і застосуванням законів на транспорті характеризується притаманними йому метою і завданнями, об'єктом і предметом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми

Правовому статусу та окремим питанням діяльності транспортних прокуратур присвячені у тій чи іншій мірі роботи В.Д. Басай, Ю.М. Грошевого, В.В. Долежана, Т.В. Корнякової, М.В. Косюти, О.С. Кривчикова, І.Є. Марочкіна, О.Р. Михайленка, М.І. Мичка, Ю.Є. Полянського, В.М. Прусса, М.В. Руденка, Б.П. Сірка, А.О. Собакаря, С.А. Трофімова, О.О. Шандули, П.В. Шумського, а також інших авторів, що торкалися проблем діяльності транспортних прокуратур, вивчаючи окремі питання взаємодії спеціалізованих прокуратур.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття

При цьому залишається ще низка проблем у регулюванні правового статусу транспортних прокуратур, зокрема, визначення меж діяльності транспортних прокуратур та доцільність їх розширення.

Формулювання цілей статті (постановка завдання)

Метою даного дослідження є аналіз окремих проблемних питань у діяльності транспортних прокуратур та вироблення пропозицій щодо їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження

Транспортні прокуратури здійснюють діяльність з урахуванням особливостей організації та управління транспортною системою країни, зокрема на залізничному, водному, повітряному, автомобільному (загального користування) та магістральному трубопроводному транспорті. Так, у ст. 1 Закону України «Про транспорт» цей перевізний засіб визначено як одну з найважливіших галузей суспільного виробництва, а в ст. 2 Закону України «Про залізничний транспорт» закріплено, що залізничний транспорт є однією з важливих базових галузей економіки України, яка забезпечує її внутрішні та зовнішні транспортно-економічні зв'язки і потреби населення в перевезенні. Навіть після прийняття Закону України «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» від 23 лютого 2012 року 100 відсотків акцій цього товариства належить державі, а сам Закон спрямований на управління і розпорядження майном товариства та забезпечення економічної безпеки й захисту інтересів держави, що, безумовно, потребує здійснення прокурорського нагляду [1, с. 29].

Основу підсистеми транспортних прокуратур закладено у 1970-1980 роках, коли було поновлено транспортні прокуратури на правах районних (ліквідовані у 1960 році) та утворено транспортні прокуратури на правах обласних, що діяли понад двадцять років. Наказом Генерального прокурора України від 1 жовтня 1998 року №140 без будь-якого мотивування транспортні прокуратури на правах обласних (Донбаська, Західноукраїнська, Східноукраїнська, Придніпровська, Південно-Українська, Центральноукраїнська) ліквідовано, а транспортні прокуратури зі статусом районних – перепідпорядковано відповідним обласним прокуратурам. Окрім того, було створено відповідні регіональні

управління з наглядом за додержанням законів на транспорті. Проведена реорганізація й досі викликає сумнів. Відтак, пропонувалося утворення (відновлення) транспортних прокуратур на правах обласних, зокрема за місцем розташування управлінь залізниць, із вилученням транспортних прокуратур на правах районних з підпорядкування обласних транспортних прокуратур [2, с. 24; 3, с. 7]. На думку М. Руденко, такі пропозиції слушні.

Наказом Генерального прокурора України від 12 липня 2012 року №108ш транспортні прокуратури перейменовано на спеціалізовані прокуратури з нагляду за додержанням законів у транспортній сфері (на правах міжрайонних).

Також варто констатувати неможливість заміни транспортних прокуратур територіальними прокуратурами. Ця думка переконливо підтверджується і результатами експерименту, проведеного в 1960 році, коли транспортні прокуратури внаслідок непродуманих рішень було ліквідовано, а згодом відновлено, що зробити було досить складно.

Нині чинний ЗУ «Про прокуратуру» [4] у ст. 13 закріпив, що у разі необхідності Генеральний прокурор України може створювати спеціалізовані прокуратури на правах обласних, міських, районних та міжрайонних прокуратур.

Детально діяльність таких прокуратур регулюється наказом Генерального Прокурора України № 3/1 гн від 28.12.2012 «Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сфері транспорту» [5].

У наказі зазначається, що при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів та представницької діяльності особливу увагу приділяти питанням:

захисту прав громадян при користуванні послугами транспорту, забезпечення безпеки їх життя і здоров'я;

соціального захисту працівників транспорту та забезпечення безпечних умов праці; захисту економічних інтересів держави, передусім щодо закупівлі товарів, робіт і послуг у транспортній галузі, а також при управлінні державним майном;

безпеки руху, транспортування та експлуатації транспорту;

охорони власності, у тому числі збере-

ження транспортних засобів, магістральних трубопроводів, вантажів, багажу, майна при перевезеннях;

використання та охорони земель транспорту.

Таким чином, законом прокурорам з нагляду за додержанням законів у транспортній сфері доручено забезпечити на залізничному, морському, річковому, авіаційному, трубопроводному, автомобільному транспорті, включаючи сферу автодорожнього комплексу, міському електротранспорті, у тому числі у метрополітені, виконання функцій органів прокуратури та повноважень прокурорів, визначених Конституцією України і Законом України «Про прокуратуру».

Щодо проблем у діяльності транспортних прокуратур, то в юридичній літературі висловлюється думка про нечіткість встановлення меж прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів на транспорті.

Так, В.Д. Басай та Б.П. Сірко вказують, що розглядаючи межі нагляду транспортних прокурорів за колом нормативно-правових актів, потрібно вказати, що важливе значення для ефективної реалізації нагляду за додержанням і застосуванням законів на транспорті має правильне визначення кола нормативно-правових актів, які підпадають під юрисдикційні повноваження транспортних прокурорів. Під актами, відповідність яких вимогам Конституції України та чинним законам встановлюється транспортними органами прокуратури у процесі здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів на транспорті, необхідно розуміти будь-які правові акти, що зумовлюють виникнення, зміну або припинення правовідносин у сфері функціонування залізничного, водного, повітряного, автомобільного транспорту і магістрального трубопроводного транспорту. Вказані правові акти можуть видаватися у формі наказів, розпоряджень, рішень, вказівок, інструкцій тощо та призводити до виникнення, зміни або припинення прав та обов'язків як у відносно невизначеного кола юридичних осіб, так і в конкретних юридичних чи фізичних осіб [6, с. 246]. Водночас, у юридичній літературі доволі неоднозначно вирішується питання про коло нормативно-правових актів, вимогам яких повинні відповідати такі акти.

О.Р. Михайленко вказує, що прокурор наглядає за виконанням законів в їх широкому розумінні, до яких доцільно віднести не тільки власне закони, але й Постанови Верховної Ради України, Укази Президента України, Постанови і Декрети Кабінету Міністрів України [7, с. 231].

О.О. Шандула вважає, що транспортна прокуратура здійснює нагляд за додержанням відомчих нормативних актів, виданих на виконання законів [8, с. 115]. Крім цього, до числа таких правових актів відносяться також двосторонні і багатосторонні міжнародні договори та інші міжнародно-правові акти, укладені або ратифіковані Україною, за умови їх відповідності національному законодавству. Такий висновок є обґрунтованим виходячи з того, що у сфері діяльності морського, річкового та авіаційного транспорту використовується велика кількість нормативно-правових актів міжнародного характеру.

Таким чином, використовуваний у ч. 1-ст. 19 ЗУ «Про прокуратуру» термін «чинні закони» потрібно розуміти у широкому значенні, включаючи до його змісту як нормативно правові акти національного законодавства, так і міжнародно-правові акти, прийняті або ратифіковані Україною. При цьому законодавчо визначити коло питань, які входять до предмету нагляду за додержанням і застосуванням законів на транспорті, неможливо з огляду на різноманітність наглядової діяльності транспортної прокуратури.

Ще однією невирішеною проблемою є забезпечення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів при здійсненні митних процедур на морському та повітряному транспорті. На сьогодні прокурорський нагляд за додержанням законів органами державної митної служби України при здійсненні митної справи в Україні покладається на територіальні прокуратури. Спеціалізовані прокуратури для таких потреб не створюються, проте в літературі наголошується, що працівники неспеціалізованої прокуратури не можуть належним чином у комплексі оцінювати здійснення митних процедур на морському транспорті, та пропонується надати повноваження щодо нагляду за митними органами при провадженні митних процедур на морському транспорті саме

АНОТАЦІЯ

У даній статті проаналізовано можливість заміни транспортних прокуратур територіальними. Обґрунтовано необхідність розширити межі діяльності транспортних прокуратур, додавши нагляд за додержанням законів у митній сфері. У висновках також надано пропозиції щодо тлумачення терміну «чинні закони» у контексті ч. 1 ст. 19 ЗУ «Про прокуратуру».

SUMMARY

This article analyzes the possibility of replacing the regional transport prosecutor's office. The need to expand the scope of activities for transport prosecutors, adding supervision over the observance of laws in the field of customs. The findings also provided suggestions for the interpretation of the term "applicable law" within the meaning of Part 1 of Art. 19 Law "On Prosecutor's Office".

транспортним прокуратурам [9, с. 392].- В.Д. Басай та Б.П. Сірко поділяють таку позицію та поширюють її також і на здійснення митних процедур на повітряному транспорті. Надання транспортній прокуратурі таких повноважень сприятиме підвищенню ефективності нагляду за додержанням і застосуванням законів при здійсненні митних правил на морському та повітряному транспорті, оскільки дозволить більш повно та своєчасно реагувати на виявлення порушень проведення митних процедур [6, с. 248].

Підтвердженням обґрунтованості необхідності надання транспортним прокуратурам повноважень під час здійснення нагляду за додержанням законів у митній сфері слугує також аналіз законодавства Російської Федерації. Відповідно до наказу Генерального прокурора Російської Федерації «Про організацію нагляду за виконанням законів на транспорті та в митній сфері», на управління з нагляду за виконанням законів на транспорті та в митній сфері покладається нагляд за виконанням федеральними органами виконавчої влади та їх посадовими особами законів у митній сфері та у сфері облаштування Державного кордону Російської Федерації, дотриманням прав і свобод людини і громадянина у зазначеній галузі правовідносин, а також за відповідністю Конституції і законам Російської Федерації видаваних ними нормативних правових актів [10].

Висновки з даного дослідження

Проведене дослідження дає змогу зробити такі висновки:

необхідно констатувати неможливість заміни транспортних прокуратур територіальними прокуратурами;

використовуваний у ч. 1 ст. 19 ЗУ «Про прокуратуру» термін «чинні закони» потрібно розуміти у широкому значенні, включаючи до його

змісту як нормативно правові акти національного законодавства, так і міжнародно-правові акти, прийняті або ратифіковані Україною;

межі діяльності транспортних прокуратур потрібно розширити, додавши нагляд за додержанням законів у митній сфері, з врахуванням досвіду регулювання цього питання у Російській Федерації.

Література

1. Руденко М. Спеціалізація як принцип побудови прокурорської системи України (науково-практичний прогноз) / М. Руденко // Вісник національної академії прокуратури України. – 2012. – № 3. – С. 27–32.
2. Кривчиков О. Щодо удосконалення структури транспортних прокуратур / О. Кривчиков // Вісник прокуратури. – 2009. – № 1. – С. 18–25.
3. Сірка Б.П. Наглядова діяльність транспортного прокурора: сучасний стан і перспективи розвитку: авто-реф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / Б. П. Сірка. – Одеса, 2011. – 20 с.
4. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
5. Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сфері транспорту : наказ Генерального Прокурора України № 3/1 гн від 28.12.2012 р. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102
6. Басай В.Д., Сірко Б.П. Межі прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів на транспорті / В. Д. Басай, Б. П. Сірко // Держава і право. – 2010. – № 50. – С. 245–250.
7. Михайленко А.Р. Расследование преступлений: законность и обеспечение прав граждан. – К.: ЮринкомИнтер, 1999. – 448 с.
8. Шандула А.А. Организационно-правовые проблемы общенадзорной деятельности транспортной прокуратуры: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – Х., 1996. – 213 с.
9. Трофімов С.А. Актуальні проблеми у сфері здійснення митних процедур на морському транспорті та шляхи їх вирішення // Ученые записки Таврического национального университета им. В. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2009. – Том 22 (61). – № 1. – С. 389–394.
10. Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15.07.2011 г. № 211. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.dvtp.ru/node/2034>