

УДК 342.9:351.74

О. О. Панова
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративної діяльності поліції
Харківського національного університету внутрішніх справ

СПЕЦИФІКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ ТА СУДАМИ (СУДДЯМИ)

Постановка проблеми. Життя і добробут людини та громадянина, дотримання конституційних прав і свобод завжди залишаються пріоритетними напрямками роботи будь-яких державних інституцій. В умовах проведення правової реформи в Україні наявні намагання закріпити та посилити роль держави як гаранта визначених прав, створити дієву правову базу та реальні механізми її застосування в повсякденному житті, додержання визначених умов дозволить зміцнити національну безпеку держави. Проте зміни в соціальному середовищі, зниження економічного рівня життя, занепад культурних цінностей та правовий нігілізм призводять до погіршення криміногенної ситуації в країні, збільшення кількості скоєних правопорушень і загалом завдають шкоди публічній безпеці України, все це потребує ґрунтовного та своєчасного втручання всіх гілок влади з метою підтримки населення й укріплення своєї ролі в державному механізмі.

Однією з умов підтримання публічної безпеки та порядку є комплекс дій, спрямованих на попередження, припинення злочинів і покарання осіб, що здійснюють протиправні дії. З огляду на це, адміністративно-правове гарантування публічної безпеки органами прокуратури та судом (суддями) є необхідним.

Аналіз останніх досліджень. Органи прокуратури та суди (судді) були предметом розгляду багатьох учених різних галузей наук. Так, учені-адміністративісти розглядали дані органи крізь призму їхньої незалежності, ролі у вирішенні адміністративних спорів тощо. Серед науковців значну увагу досліджуваному питанню приділяли у своїх працях В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк та інші. Низку питань щодо ролі органів прокуратури та суду (суддів) у підтримці правопорядку в Україні висвітлено практичними працівниками правоохоронних органів у періодичній пресі та виступах на телебаченні. Проте проведений аналіз джерел дає підстави говорити лише про поверхневий розгляд питань щодо ролі органів прокуратури та суду в адміністративно-правовому гарантуванні публічної безпеки в Україні. Отже, вищезазначене і визначає актуальність нашого дослідження.

Мета статті – визначення специфіки адміністративно-правового гарантування публічної безпеки органами прокуратури та судами (суддями). Для досягнення цієї мети планується вирішити такі завдання: проаналізувати природу адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури публічної безпеки; надати характеристику основних напрямів такого адміністративно-правового забезпечення судами (суддями).

Виклад основного матеріалу. Для ефективного розгляду теми нашого дослідження, на нашу думку, необхідно комплексно проаналізувати діяльність органів прокуратури та суду (суддів) крізь призму

їхньої ролі в адміністративно-правовим гарантуванні публічної безпеки.

Так, спеціальним правовим статусом у сфері гарантування публічної безпеки наділені спеціально уповноважені органи, які спрямовують свою діяльність на розроблення та реалізацію заходів, пов'язаних із процесами виявлення, нейтралізації, обмеження чи подолання антигромадських вчинків, що посягають або можуть посягати на стан публічного порядку [1, с. 115]. Саме до таких суб'єктів, на нашу думку, належать органи прокуратури та суду (суддів) України.

Проте варто зазначити, що прямого впливу на досліджувану сферу вони не мають. Тому вбачається необхідність розгляду більш детально кожного з аналізованих органів.

У низці держав світу прокуратура функціонує в системі органів виконавчої (Данія, Єгипет, Італія) та судової влади (Грузія, Литва та ін.), навіть існує у вигляді органу, що підзвітний і підконтрольний вищим колегіальним державно-партійним органам країни (Китай, Куба, Північна Корея) або ж взагалі відсутня (Ватикан, Катар, Кувейт). Проте в більшості країн світу, як і в Україні, прокуратура не належить до законодавчої, виконавчої чи судової гілок влади. У науковій та навчальній літературі її іноді відносять до самостійної гілки влади, зокрема контролюю-наглядової, хоча це твердження зберігає свою дискусійність [9, с. 285–286; 17, с. 203].

Головна особливість прокуратури в Україні, а отже, і особливість її правового статусу, полягає в тому, що вона є прокуратурою змішаного (наглядово-обвинувального) типу, виконує функції як нагляду за виконанням законів, так і кримінального переслідування. Більшість правознавців також переконані, що пріоритетною функцією прокуратури є захист прав і законних інтересів громадян [14, с. 3]. Тому до головних завдань прокуратури часто відносять успішне поновлення прав громадян, захист майнових інтересів держави, виявлення та припинення економічних і посадових злочинів [5, с. 47–48]. Крім того, як слушно наголошується в юридичній літературі, в українських реаліях саме прокуратура часто є чи не єдиною інстанцією, де людина може знайти реальну, швидку і безкоштовну допомогу в захисті своїх прав [15, с. 15; 6, с. 136].

Так, з Закону України «Про прокуратуру» зазначається, що діяльність прокуратури ґрунтується на засадах верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю [11]. Отже, підтримання публічної безпеки та порядку для миру та спокою громадян є опосередкованим завданням прокуратури, спрямованим на досягнення вищезазначених цілей.

Органи прокуратури, відповідно до вітчизняного законодавства, виконують низку функцій, а саме: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених законодавством; нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час вжиття інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Окреслимо можливість здійснення адміністративно-правового гарантування публічної безпеки в процесі виконання кожної зі згаданих функцій прокуратури.

По-перше, під час підтримання державного обвинувачення в суді. Виконання функції з адміністративно-правового гарантування публічної безпеки органами прокуратури можливе лише в межах кримінального провадження, тобто під час розгляду кримінальних справ, об'єктом яких є громадська безпека (ст. ст. 255–270–1 Кримінального кодексу України).

Загальне поняття «обвинувачення», за тлумачним словником, означає – «визнання винуватим у чому-небудь, приписування будь-кому будь-якої вини». Юридичний словник тлумачить поняття обвинувачення як процесуальну функцію уповноважених законом органів або осіб, спрямовану на викриття перед судом обвинуваченого в скоєнні злочинного діяння і на визначення підстав та меж кримінальної відповідальності винуватого [18, с. 5; 7, с. 209].

Обвинувачення як процесуальна функція, як вид кримінально-процесуальної діяльності пов'язане із предметом обвинувачення, тобто з матеріально-правовим відображенням тих кримінально караних діянь, у зв'язку з якими ведеться кримінальний процес. На думку С.А. Альперта, обвинувачення треба розуміти як засновану на законі процесуальну діяльність, спрямовану на викриття обвинуваченого у вчиненні злочину, застосування до нього справедливого покарання [2, с. 7]. В.М. Парадєєв доповнює вищезазначене визначення описом сукупності встановлених у справі обставин, що утворюють формулу обвинувачення та відображають склад злочину [12, с. 80; 7, с. 209].

Цікавою здається думка Р.О. Сидоренка, який зазначає, що здійснення прокурором у суді процесуальної функції обвинувачення – це практична реалізація тих висновків, яких він дійшов у результаті нагляду за досудовим слідством. Державне обвинувачення ґрунтується на діяльності органів розслідування, зусиллями яких обвинувачений, викритий у вчиненні злочину, і повинен постати перед судом. Надійшовши до суду, обвинувачення, яке сформульоване в обвинувальному висновку, втілюється в життя за допомогою інших чинників у стадії судового слідства [13, с. 144–145].

Отже, проведений аналіз дозволяє говорити про виняткові повноваження прокуратури з підтримання державного обвинувачення в суді у сфері публічної безпеки, які окреслюються в межах суто кримінального провадження за фактом вчинення протиправних дій щодо порушення норм громадської безпеки.

По-друге, представництво інтересів громадянина або держави в суді у передбачених законодавством випадках. Так, ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» встановлює, що прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави в разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу [11]. Отже, виконуючи представницьку функцію, прокурор задіяний у підтримці публічної безпеки як інструмент, призначений захистити державу та громадян від вже фактично скоєного правопорушення та, завдяки гласності процесу, створити прецедент щодо недопущення в майбутньому вчинення винною особою протиправних дій, виробити атмосферу невідворотності кари за протиправні дії.

По-третє, нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Так, Генеральний прокурор, керівники регіональних і місцевих прокуратур, їх перші заступники та заступники, відповідно до розподілу обов'язків, здійснюючи нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності. Координаційні повноваження прокурори здійснюють шляхом проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, а також проведення узгоджених заходів, здійснення аналітичної діяльності. Порядок організації роботи з координації діяльності правоохоронних органів, взаємодії органів прокуратури зі суб'єктами протидії злочинності визначається положенням, що затверджується спільним наказом Генерального Прокурора, керівників інших правоохоронних органів і підлягає реєстрації в Міністерстві юстиції України [11]. Так, наприклад, під час несення служби підрозділами Національної поліції, які задіяні у виконанні конкретних заходів із підтримки публічного порядку під час масового заходу, за участі органів прокуратури, можуть здійснюватися корегування планів, узгодження дій залучених підрозділів і зацікавлених осіб, встановлюється особливий пропускний режим з обмеженням руху транспорту й пішоходів у прилеглий до зони масових заходів території та пішоходів у зоні масових заворушень, до осіб правопорушників застосовуються передбачені вітчизняним законодавством санкції за порушення публічного порядку, а також можуть застосовуватися заходи примусу, передбачені Законом України «Про Національну поліцію» [8, с. 44].

По-четверте, нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Практичну реалізацію положень нагляду в окресленій сфері покладено на Головне управління нагляду за додержанням законів при виконанні судових

рішень у кримінальних провадженнях та інших заходів примусового характеру Генеральної Прокуратури України. Процесуальні аспекти здійснення заходів щодо наглядової діяльності передбачені Наказом Генерального Прокурора України від 12 квітня 2013 р. № 7гн [10]. Відповідно до цього нормативного акта, пріоритетним напрямом вважаються додержання конституційних прав і свобод людини, громадянина, іноземців та осіб без громадянства в місцях тримання затриманих, в установах попереднього ув'язнення, виконання покарань та інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи, насамперед їх матеріально-побутового та медико-санітарного забезпечення відповідно до міжнародних норм і стандартів, ратифікованих Україною [4]. Аналізуючи дану функцію прокуратури, необхідно зазначити її вузько спрямованість і обмеженість у використанні, що зумовлюється специфічним об'єктом і суб'єктом складом, що наявні в правовідносинах під час реалізації даної функції.

Аналіз функцій прокуратури показав, що, незважаючи на обов'язок щодо підтримання правопорядку та забезпечення прав і свобод людини і громадянина, виконання функцій щодо адміністративно-правового гарантування публічної безпеки в Україні досі залишається поза увагою. Так, лише під час виконання функцій щодо нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, органи прокуратури опосередковано можуть впливати на дотримання публічної безпеки.

Що ж стосується ролі судів (суддів) щодо адміністративно-правового гарантування публічної безпеки, то дана функція можлива лише в разі встановлення юридичного факту порушення норм законодавства, що гарантує публічну безпеку.

Судова практика доводить, що, відбиваючись у суспільній психології, психології суспільства, публічна безпека передбачає такий стан суспільної свідомості, такий соціальний настрій, який характеризується відсутністю загроз життю і здоров'ю, свободі, недоторканості та безпеці людей, власності й іншим цінностям, люди почувають себе в безпеці, є вільними від страху [16]. Отже, метою діяльності суду (судді) під час розгляду справ щодо порушення норм публічної безпеки є захист порушених прав людини і громадянина, забезпечення загального правопорядку, створення атмосфери справедливості та невідворотності покарання за скоєне порушення норм публічної безпеки.

Висновки. Одже, проведений аналіз організації роботи органів прокуратури та суду (суддів) щодо адміністративно-правового гарантування публічної безпеки в Україні дозволяє визначити таку діяльність як суспільні відносини, що виникають у сфері публічної безпеки після настання юридичного факту, який порушує чинні норми законодавства щодо підтримання публічного порядку та безпеки, і полягають у притягненні винної особи до відповідальності, здійсненні правосуддя та визначенні недоліків і прогалин у функціонуванні органів державної влади для усунення невідповідностей законодавства, що створюють можливість до порушення норм закону.

Література

1. Агапова М.О. Система охорони публічного порядку в Україні. Підприємство, господарство і право. 2017. № 3. С. 114–117.
2. Альперт С.А. Обвинение в советском уголовном процессе. Харьков, 1974. 203 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.
4. Гречанюк С.К. Деякі проблеми прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні покарань в світлі нового законодавства про прокуратуру. URL: http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/7107/1/Grechaniuk_stattya_naglyad_pokarannya.pdf (дата звернення: 02.04.2018).
5. Зубков П.П. Загальний нагляд як основа вищого державного нагляду за додержанням законів в Україні. Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності. Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. С. 46–49.
6. Іщук О.С. Правовий статус прокуратури України: завдання, функції, повноваження. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2010. № 4 (2). С. 67–75.
7. Нагорна В.В. Теоретичний аналіз конституційної функції прокурора з підтримання державного обвинувачення в суді. Збірник наукових праць Хмельницького інституту соціальних технологій університету «Україна». 2010. № 2. С. 208–212.
8. Панова О.О. Організація діяльності органів поліції щодо підтримання публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів. S.P.A.C.E.: електронний науково-практичний журнал. 2017. № 2. С. 42–46. URL: http://www.space.nuoua.od.ua/v2_2017/11.pdf (дата звернення: 02.04.2018).
9. Погорілко В.Ф. Федоренко В.Л. Конституційне право України. Київ: Наук. думка; Прецедент, 2006. 344 с.
10. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян: наказ Генерального Прокурора України від 12 квітня 2013 р. № 7 гн.
11. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697–VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № № 2–3. Ст. 12.
12. Рогатюк І.В. Функція обвинувачення – рущійна сила кримінального процесу. Право України. 2002. № 2. С. 79–81.
13. Сидоренко Р.О. Підтримання прокурором державного обвинувачення в суді: поняття та особливості реалізації. Право і безпека. 2011. № 3 (40). С. 143–146.
14. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Юристъ, 2001. 776 с.
15. Тертишник В.М. Концептуальні аспекти прокурорського нагляду. Вісник прокуратури. 2002. № 6 (18). С. 14–19.
16. Узагальнення судової практики розгляду кримінальних проваджень про злочини проти громадської безпеки у першому півріччі 2017 р. Бершадський районний суд Вінницької області. URL: <https://bh.vn.court.gov.ua/sud0202/info/378041/> (дата звернення: 04.04.2018).
17. Федоренко В.В. Інститут прокуратури у механізмі Української держави: сучасний стан і перспективи реформування. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2009. Вип. 4. С. 202–213.
18. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 4. 748 с.

Анотація

Панова О. О. Специфіка адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки органами прокуратури та судами (судьями). – Стаття.

Розглядається адміністративно-правове гарантування публічної безпеки органами прокуратури та суду (судьями) як опосередкована діяльність суб'єктів гарантування публічної безпеки, які вступають у правовідносини після настання конкретного юридичного факту та впливають у двох напрямках: на превентивне забезпечення (виявляється в проведенні бесід, гласної демонстрації караності за скоєне правопорушення у сфері публічної безпеки тощо) та забезпечення із застосуванням примусу (притягнення винної особи до адміністративної, кримінальної та іншої відповідальності). Зазначається, що до завдань, які повинні виконувати органи прокуратура та суди (судді), належить забезпечення прав і свобод людини і громадянина, гарантування дотримання правопорядку в державі. Підкреслюється, що однією з умов гарантування дотримання правопорядку в державі та публічної безпеки є добросовісна, гласна, об'єктивна та неупереджена діяльність органів прокуратури і суду (суддів), спрямована на розв'язання конфліктних ситуацій і притягнення винних осіб до відповідальності за скоєне протиправне діяння.

Ключові слова: прокуратура, суди, судді, забезпечення, публічна безпека, правопорядок.

Аннотация

Панова О. О. Специфика административно-правового обеспечения публичной безопасности органами прокуратуры и судами (судьями). – Статья.

Рассматривается административно-правовое обеспечение публичной безопасности органами прокуратуры и судом (судьями) как опосредованная деятельность субъектов обеспечения публичной безопасности, которые вступают в правоотношения после наступления конкретного юридического факта и влияют в двух направлениях: на превентивное обеспечение (проявляется в проведении бесед, гласной демонстрации наказуемости за совершенное правонарушение в сфере публичной безопасности и т. п.) и обеспечение с применением принуждения (при-

влечение виноватого лица к административной, криминальной и другой ответственности). Отмечается, что к кругу заданий, которые должны выполнять органы прокуратура и суды (судьи), относятся обеспечение прав и свобод человека и гражданина, гарантирование соблюдения правопорядка в государстве. Подчеркивается, что одним из условий гарантирования соблюдения правопорядка в государстве и обеспечения публичной безопасности является добросовестная, гласная, объективная и беспристрастная деятельность органов прокуратуры и суда (судей), направленная на решение конфликтных ситуаций и привлечение виновных к ответственности за совершенное противоправное деяние.

Ключевые слова: прокуратура, суды, судьи, обеспечение, публичная безопасность, правопорядок.

Summary

Panova O. O. Specificity of Administrative and Legal Provision of Public Safety by the Prosecutor's Office and the Courts (Judges). – Article.

The author has studied administrative and legal provision of public safety by the prosecutor's office and the court (judges) as an indirect activity of the subjects of ensuring public safety, which enter into legal relations after the occurrence of a specific legal fact, and exercise their influence in two directions, namely: preventive provision (expressed in conducting dialogues, an evident demonstration of punishment for the committed offense in the field of public safety, etc.) and provision with the use of coercion (bringing the guilty person to administrative, criminal and other liability). It has been noted that these tasks to be performed by the prosecutor's office and the courts (judges), includes guaranteeing human and citizen's rights and freedoms, and ensuring the observance of law and order in the state. It has been emphasized that one of the conditions for guaranteeing the observance of law and order in the state and ensuring public safety is the honest, transparent, objective and impartial activities of the prosecutor's office and the court (judges) in immediately resolving conflict situations and bringing the perpetrators to justice for the wrong doing deed.

Key words: prosecutor's office, courts, judges, provision, public safety, law and order.