

МАРТИНЮК О. Г.,
аспірант
(Тернопільський національний
економічний університет)

УДК 343.163(477)

КЕРІВНИК ПРОКУРАТУРИ У ВІДНОСИНАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті автор дослідив особливості участі керівників прокуратури у відносинах адміністративної діяльності. Автор проаналізував чинне законодавство щодо реалізації адміністративних повноважень керівників органів прокуратури у внутрішньоуправлінських та зовнішньофункціональних напрямках діяльності.

Ключові слова: органи прокуратури, адміністративна діяльність, адміністративні повноваження, адміністративні посади, керівник органів прокуратури.

В статье автор исследовал особенности участия руководителей прокуратуры в отношениях административной деятельности. Автор проанализировал действующее законодательство по реализации административных полномочий руководителей органов прокуратуры во внутреннеуправленческих и внешнефункциональных направлениях деятельности.

Ключевые слова: органы прокуратуры, административная деятельность, административные полномочия, административные должности, руководитель органов прокуратуры.

In the article the author explores the features of participation of the heads of the prosecutor in administration relations. The author analyzes the existing legislation towards realization the administrative authority of the heads of the prosecutor in internal management and foreign functional activities.

Key words: prosecution bodies, administrative activity, administrative responsibilities, administrative office, head of the prosecution.

Вступ. Реформа правоохоронних органів в Україні, що проходить у світлі євроінтеграційних процесів, помітно залишає свій слід і на адміністративній діяльності, переформатування якої інколи принципово змінює уявлення про статус державної інституції. Незважаючи на те, що обсяг повноважень органів прокуратури поза межами кримінального переслідування суттєво обмежено з прийняттям Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII (далі – закон про прокуратуру), реалізація участі у відносинах адміністративної діяльності є невід’ємним елементом правового статусу прокуратури, в першу чергу, як суб’єкта публічного управління. При цьому центрова увага до керівника прокуратури в царині науки адміністративного права пояснюється складною дуалістичною природою його місця у відносинах адміністративної діяльності як елементу управлінського впливу на внутрішню організаційну та зовнішню функціональну спрямованість прокуратури. Пошук ефективної моделі комбінації менеджерських та правоохоронних начал у службовій діяльності керівника є запорукою не тільки високого рівня законності правоохоронної системи, а й побудови високотехнологічної владної вертикалі прокуратури за європейським зразком.

Участь прокуратури в системі адміністративних відносин була предметом досліджень багатьох науковців-правників, серед яких: В.Ф. Пузирного, І.В. Нестеренка, В.В. Шуби, М.К. Якимчука тощо. Разом із цим їх фрагментарність та відносна давність зумовлює потребу в оновленні доктринальних поглядів на означену проблему.

Постановка завдання. Питання реалізації повноважень керівника прокуратури у відносинах адміністративної діяльності зумовлено високою динамікою законодавства про організацію прокурорської діяльності та необхідністю її наукового супроводження, а тому мета статті полягає в дослідженні правового феномену участі керівника прокуратури у відносинах адміністративної діяльності.

Результати дослідження. Як відомо, в будь-якій сфері соціальної організації роль менеджера помітно відрізняється від інших учасників наявністю такої властивості, як обсяг волі. У сфері пу-



блічного управління межі дискреційних повноважень тотожні величині відповідальності за прийнятті рішення. У зв'язку із цим закономірно, що стандарт вимог професійної компетентності до керівників значно вищий, ніж до інших державних службовців.

Органи прокуратури України – це особливо важливий правоохоронний орган держави, особа керівника якого повинна користуватися високою довірою в суспільстві, виступати гарантом законності, поваги до прав людини і талановитим менеджером одночасно. Усвідомлюючи важливість менеджерського фаху в органах прокуратури, законодавцем окремими нормами встановлено повноваження та статус керівників кожного рівня трьохступеневої системи прокуратури (Генеральної прокуратури України, регіональної прокуратури, місцевої прокуратури), а також спеціалізованих прокуратур військової та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури [15].

До системи адміністративних посад в органах прокуратури, яким властиві управлінські повноваження, належать і заступники керівників. Законом про прокуратуру у ч. 2. ст. 8, ч. 2. ст. 10, ч. 2. ст. 12 встановлюється їх відповідна чисельність на кожному рівні.

Генеральний прокурор, керівник регіональної та місцевої прокуратури згідно закону про прокуратуру здійснюють внутрішню адміністративну діяльність, яка реалізується через загально-організаційну, службово-дисциплінарну, нормотворчу, контрольну (наглядову) функції [15], виконання яких відрізняються між собою за характером, обсягом, змістом та режимом. Наприклад, Генеральний прокурор України функцію контролю реалізує шляхом делегування її своїм заступникам, а інколи – іншим суб'єктам системи органів прокуратури. Наприклад, здійснення контролю для організацією кадрової роботи Генеральний прокурор делегує, в тому числі, ректору Національної академії прокуратури України, який організовує навчання та підвищення кваліфікації прокурорів [13].

Іншою особливістю, яка встановлює обсяг адміністративної діяльності керівників в органах прокуратури, є режим обмежених владно-розпорядчих повноважень очільника Генеральної прокуратури України не тільки в питаннях здійснення загального нагляду, а й у внутрішньо-організаційних та службових питаннях. Так, Законом України «Про Вищу раду правосуддя» від 21.12.2016 № 1798-VIII внесено зміни до діючого закону про прокуратуру в частині позбавлення Генерального прокурора повноважень із призначення та звільнення прокурорів місцевої та регіональної прокуратури. Згідно з п.1 ч.9. ст. 71 Закону України «Про прокуратуру» на Раду прокурорів України, як орган прокурорського самоврядування, покладається вища кадрова політика [15]. У Резолюції № 1755 (2010) від 4 жовтня 2010 року «Функціонування демократичних інституцій в Україні» стверджується, що такі обмеження у внутрішній адміністративній політиці управління саме в органах прокуратури є необхідним інструментом балансування спротиву та переваг в демократичній державі [18].

Нормотворча функція є основною формою реалізації адміністративної діяльності. За загальним уявленням, результатом нормотворчої функції є акт управління як правова форма виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єкта управління [2, с. 16]. Законом про прокуратуру передбачено, що керівники видають накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень, у межах своїх повноважень, на основі та на виконання Конституції і законів України [15]. Для розуміння обсягу адміністративних повноважень Генерального прокурора необхідно провести паралель із нормотворчою функцією. Із ч. 2 ст. 9 закону про прокуратуру випливає, що на відміну від інших керівників прокуратури, Генеральний прокурор є суб'єктом нормотворення, тобто може приймати накази, які являються нормативними актами і підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України [15]. Згідно з п. а) ч. 4 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади об'єктами державної реєстрації підлягають нормативні акти, якщо в них є одна або більше норм, що: 1) зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи й законні інтереси громадян, проголошені й гарантовані Конституцією та законами України; 2) мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших міністерств, органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, що не входять до сфери управління органу, який видав нормативно-правовий акт [11]. Отже, акти адміністративної діяльності прийняті в межах повноважень Генеральним прокурором України мають загальнодержавний характер, що свідчить про можливість суттєвого впливу на суспільні відносини, що виникають у державі.

Для встановлення інших особливостей правової природи адміністративної діяльності керівників в органах прокуратури недостатньо аналізу положень законодавства, виходячи з позиції його формально-го трактування. Більш глибокий науково-методологічний аналіз адміністративної діяльності керівників, на наш погляд, вбачається з використання надбань доктрини адміністративного права.

Фактично всі пострадянські вчення категорію «адміністративна діяльність» ототожнюють із внутрішньо організаційною, управлінською діяльністю в апараті державного органу. Це й не дивно, оскільки термін «адміністрація» походить від латинського *administratio* і означає керівництво, управління [9, с. 81]. Уніфікація широкого діапазону знань про систему адміністративної діяльності дозволяє виокремити класичні ознаки його квінтесенції: 1) предмет охоплює організаційні та



управлінські (адміністративні) відносини [5; 1; 4]; 2) регулюється нормами адміністративного права [3; 7] 3) спрямована на забезпечення реалізації прав, свобод, інтересів, обов'язків фізичних та юридичних осіб [2; 3]. Незважаючи на простоту для сприйняття та розуміння зазначених особливостей, кожна з них може піддаватись диференціації, поглибленню чи, навпаки, спрощенню в окремих випадках під час аналізу суб'єкта втілення такої діяльності. Разом із цим адміністративну діяльність поза межами внутрішнього менеджменту в пострадянських працях виокремлюють лише в тому випадку, якщо суб'єкт адміністративної діяльності являється прямим учасником адміністративного процесу і володіє адміністративними юрисдикційними повноваженнями та можливістю застосовувати заходи адміністративного примусу.

З новим розвитком науки з'являється так званий неklasичний широкий підхід до розуміння адміністративної діяльності. У науковому середовищі вчені вже виходять за межі стандартних уявлень і намагаються розширити межі такого інституту адміністративного права. Це пов'язано з утвердженням, у першу чергу, сервісних, інформаційних, комунікаційних функцій публічної адміністрації, що спричинено посиленням впливу європейської державно-правової традиції.

Ще до прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII деякі вчені, зокрема Р. Сидоренко, стверджували, що адміністративні повноваження органів прокуратури спрямовані на здійснення прокуратурою, по-перше, функцій з прокурорського нагляду, по-друге, організаційно-розпорядчих функцій щодо урегулювання суспільних відносин, які виникають у сфері організації та діяльності органів прокуратури [17, с. 679].

Після прийняття нового прокурорського закону та скасування функції загального нагляду позиція науковців дещо змінилася. Наприклад, Н. Золотарева стверджує, що в сучасній вітчизняній компетенційній моделі органи прокуратури взагалі не виконують зовнішніх адміністративних повноважень [8, с. 86]. Проте, на наш погляд, це не зовсім так.

В.Ф. Пузирний вважає, що зовнішня адміністративна діяльність органів прокуратури реалізується у відносинах із виконання законних повноважень, які не пов'язані з організаційними чи розпорядчими актами та повноваженнями у сфері кримінального процесу [16, с. 103]. На перший погляд, із аналізу ст. 2 закону про прокуратуру неможливо чітко виокремити ті функції, які б вичерпно підтверджували позицію В.Ф. Пузирного. Проте так звана зовнішня адміністративна діяльність органів прокуратури має місце, якщо не вдаватись до вузького трактування змісту такої діяльності, а розглядати органи прокуратури як суб'єкта публічної адміністрації. В.Ф. Пузирний вірно відмічає, що основною формою зовнішнього прояву адміністративних повноважень є, з-поміж іншого, забезпечення прав та законних інтересів громадян, утвердження громадського порядку, законності в різних сферах державного та суспільного життя, правоохоронній діяльності через реалізацію координаційних та представницьких повноважень [16, с. 103], із чим важко не погодитись.

До такого ж висновку приходять і І.М. Білодід, який виокремлює внутрішньоорганізаційні та зовнішньоуправлінські адміністративні повноваження [6, с. 55].

Здійснення адміністративної діяльності органами прокуратури відбувається в межах адміністративно-правових відносин. В.В. Шуба здійснює класифікацію таких відносин на підставі таких критеріїв: за місцем здійснення (реалізації) (зовнішні та внутрішні); залежно від виконуваних органами прокуратури функцій (регулятивні та охоронні); за формою втілення в правових актах (матеріальні та процесуальні); залежно від адміністративно-правового статусу суб'єктів, які беруть участь у цих правовідносинах (між вищестоящою і нижчестоящою посадовими особами); між органами прокуратури (прокурорами) та фізичними чи юридичними особами (розгляд звернень, надання правової допомоги і т.д.); за характером обов'язку: активного типу та пасивного типу [19, с. 15]. Дану класифікацію можна продовжити критерієм змісту (службово-організаційні, контрольні, наглядові, інформаційні, координаційні), який буде відповідати конкретному напрямку адміністративної діяльності, таким як: нормотворчий, правореалізаційний, правоохоронний, правостимулюючий та ін.

Застосування такої моделі змісту відносин та напрямків діяльності в практичній площині дуже складно. Справа в тому, що статус працівників прокуратури часто встановлюються нормами інших галузей права (конституційне, кримінальне-процесуальне, трудове).

З функціональної точки зору розмежувати адміністративні від інших повноважень в діяльності керівника органів прокуратури простіше, ніж в підпорядкованих прокурорів. Адміністративні посади виступають основоположним елементом вертикалі організаційної структури в органах прокуратури. І як її самостійна ланка, на керівників покладається управлінська місія у забезпеченні єдності та стабільності всієї прокурорської системи. Із цього випливає, що межі сфери адміністративної діяльності керівників ширші та різноманітніші в порівнянні з посадами прокурорів відділів.

Яскравим проявом адміністративної діяльності керівників прокуратури є представницькі повноваження в обсязі, який відповідає рівню керівної посади. З аналізу закону про прокуратуру можна виділити два види такої діяльності: представництво органу прокуратури у відносинах з органами



державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, особами, підприємствами, установами та організаціями; представництво інтересів України в рамках міжнародного співробітництва, віднесених до компетенції органів прокуратури [15].

До речі, від недавнього часу інститут представництва інтересів громадянина або держави в суді також зазнав суттєвих обмежень, внаслідок чого такий вид представництва, як форма адміністративної діяльності, себе вичерпав. Законом України «Про Вищу раду правосуддя» внесено зміни до законодавства про прокуратуру шляхом встановлення заборони здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави в особі державних компаній, а також у правовідносинах, пов'язаних із виборчим процесом, проведенням референдумів, діяльністю Верховної Ради України, Президента України, створенням та діяльністю засобів масової інформації, а також політичних партій, релігійних організацій, організацій, що здійснюють професійне самоврядування, та інших громадських об'єднань [15]. Прояв адміністративної діяльності керівника під час здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді іншими прокурорами (підрозділу, відділу) поза межами кримінального переслідування, на наш погляд, можливий, по-перше, у формі прийняття рішення про вступ у справу щодо здійснення представництва прокурора за результатами вивчення матеріалів [14], по-друге, у формі інформаційних, організаційних, контрольних дій, рішень, призначенням яких є забезпечення ефективної діяльності прокурорів підрозділу, відділу в реалізації такої функції.

Представництво органу прокуратури – це пряме зовнішньоуправлінське адміністративне повноваження прокурора тієї адміністративно-територіальної одиниці, в якій він є керівником. Керівник прокуратури приймає участь у міжвідомчих конференціях, нарадах, з'їздах представників державних органів та установ щодо вирішення конкретних питань чи проблем в регіоні. Також керівник може надавати інтерв'ю для засобів масової інформації, виступати від імені прокуратури на вимогу місцевої громади чи представляти інтереси України в міжнародних організаціях та компетентних органах, у відносинах, які віднесені до компетенції прокуратури України.

Керівник органів прокуратури є головним координатором правоохоронних органів у різних напрямках прокурорської діяльності. Змістом поняття «координація» є особливий вид взаємодії щодо спільної розробки та практичної реалізації узгоджених заходів зі своєчасного виявлення, розкриття, припинення та попередження злочинів і правопорушень, усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню [10, с. 8]. Відомчим наказом Генеральної прокуратури України передбачено такі форми координації: проведення спільних засідань колегій правоохоронних органів; проведення міжвідомчих нарад за участю керівників правоохоронних органів, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; видання спільних наказів, вказівок, інформаційних листів та інших документів організаційного та методичного характеру; обмін інформацією з питань стану злочинності та корупції; розробка і здійснення узгоджених заходів; спільні виїзди до регіонів для проведення узгоджених заходів, перевірок і надання допомоги правоохоронним органам на місцях; вивчення позитивного досвіду з питань запобігання і протидії злочинності та корупції, впровадження його в практичну діяльність правоохоронних органів; взаємне використання можливостей правоохоронних органів для підготовки і навчання кадрів, підвищення їх кваліфікації; проведення спільних семінарів, конференцій та інших навчально-практичних заходів; спільне ініціювання та проведення наукових досліджень [12].

Висновки. Отже, адміністративна діяльність керівника органів прокуратури – це напрямок реалізації повноважень посадової особи, яка займає адміністративну посаду в органах прокуратури у внутрішньо організаційних та зовнішньо управлінських відносинах у формі прийняття актів управління та нормативних актів із метою забезпечення законності, єдності та стабільності в діяльності відділів та органу прокуратури в цілому, а також для забезпечення реалізації інших функцій прокуратури через представницьку, координаційну та інформаційну роботу.

Список використаних джерел:

1. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина / за ред. О.П. Рябченко. – Х. : Вид-во Харків. нац.ун-ту внутр. справ, 2009. – 256 с.
2. Адміністративна діяльність. Частина особлива / За заг. ред. проф. О.М. Бандурки. – Харків : Вид-во Ун-ту внутр. справ. «Еспада», 2000. – 368 с.
3. Адміністративна діяльність / За заг. ред. д. ю. н., доцента О.І. Остапенка. – Львів : ЛІВС, С 2002 р. – 252 с.
4. Адміністративне право / за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. – Х. : Право, 2012. – 656 с.
5. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. посіб. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
6. Білодід І.М.Адміністративні повноваження органів прокуратури України / І.М. Білодід // Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2015. – С. 63.



7. Бондаренко В.А. Деякі питання реалізації адміністративно-правових норм / В.А. Бондаренко // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія юридична. – 2013. – Вип. 4. – С. 78–86.
8. Золотарьова Н.І. Адміністративна діяльність органів прокуратури у сфері екологічної безпеки / Н.І. Золотарьова // Вісник Національного технічного університету України "Київський політехнічний інститут". Політологія. Соціологія. Право. – 2012. – № 2. – С. 86.
9. Кирій С.Л. Адміністративна діяльність як структурно– функціональний компонент державного управління / С.Л. Кирій // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2009. – № 1(1). – С. 78–88.
10. Методичні рекомендації з питань координації діяльності правоохоронних органів із запобігання і протидії корупції / О.Г. Кальман, О.З. Гладун, О.Г. Наджафов та ін. – К. : Генеральна прокуратура України ; Національна академія прокуратури України, 2012. – 52 с.
11. Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF>.
12. Положення Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією : затв. спільним наказом № 43/375/166/353/284/241/290/236 від 26.04.2012 року.
13. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України : Наказ Генеральної прокуратури України від 15 вересня 2014 року № 2гн.
14. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень : Наказ Генеральної прокуратури України №бгн від 28 травня 2015 року.
15. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 2-3, ст.12. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/paran39#n39>.
16. Пузирний В.Ф. Адміністративна діяльність деяких правоохоронних органів (на прикладі органів прокуратури) / В.Ф. Пузирний // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. – 2014. – № 12. – Том №1. – С. 101.
17. Сидоренко Р.О. Адміністративні повноваження прокуратури України: поняття, зміст та сутність / Р.О. Сидоренко // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 674–680 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11croztc.pdf>.
18. Функціонування демократичних інституцій в Україні : Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи № 1755 (2010) від 4 жовтня 2010 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_a57.
19. Шуба В.В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури: загальнотеоретичні аспекти : автореф на дис. ... канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 / В.В. Шуба ; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, Харків, 2007. – 22 с.

