

О.М. Кобилянський,
здобувач ДНДІ МВС України

ЗМІСТ ВНУТРІШНЬОАДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН, ЩО ВИНИКАЮТЬ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

У статті визначено поняття та особливості змісту адміністративних правовідносин, що виникають у внутрішньоорганізаційній діяльності органів прокуратури, охарактеризовано права та обов'язки суб'єктів, що складають зміст цих правовідносин.

Ключові слова: органи прокуратури, адміністративні правовідносини, внутрішньоадміністративні правовідносини, елементи адміністративних правовідносин за участю органів прокуратури, зміст адміністративних правовідносин.

В статье определено понятие и особенности содержания административных правоотношений, возникающих в внутринеорганизационной деятельности органов прокуратуры, охарактеризованы права и обязанности субъектов, составляющие содержание этих правоотношений.

Ключевые слова: органы прокуратуры, административные правоотношения, внутреннеадминистративные правоотношения, элементы административных правоотношений с участием органов прокуратуры, содержание административных правоотношений.

The paper defines the concept and content of administrative legal relations arising in intraorganizational activity of the Prosecutor's office, the rights and obligations of the entities that make up the content of these relations are described.

Keywords: Prosecutor's office, administrative legal relations, internal administrative legal relations, elements of administrative relations with the participation of prosecutors, content of administrative relations.

Органи прокуратури та інші учасники вступають в адміністративні правовідносини з метою реалізації своєї компетенції, тобто відповідних завдань, повноважень, прав та обов'язків. Права та обов'язки суб'єктів адміністративних правовідносин складають зміст цих відносин. Тому зміст є тим елементом досліджуваної категорії правовідносин, який, з одного боку, впливає на спрямованість цих правовідносин, тобто на їх об'єкт, а з іншого – визначає адміністративно-правовий статус сторін. Особливістю змісту адміністративних правовідносин є те, що права і обов'язки, які входять до його структури, визначаються виключно законодавством або управлінськими актами.

У науковій літературі питання визначення складу адміністративно-правових відносин досліджували ряд таких науковців, як В.Б. Авер'янов, С.М. Алфьоров, О.М. Бандурка, І.Л. Бачило, Ю.П. Битяк, В.В. Копейчиков, Ю.М. Козлов, С.А. Кулинич, Є.В. Курінний, І.В. Озерський, Д.М. Павлов, А.О. Селіванов, В.С. Стефанюк, Ю.А. Тихомиров, В.О. Шамрай, В.В. Шуба, М.К. Якимчук та багато інших. Однак питання змісту внутрішньоадміністративних правовідносин, що виникають в діяльності органів прокуратури, в сучасній науці адміністративного права ґрунтовно не досліджувались, що обумовлює актуальність теми цієї статті.

Метою статті є визначення змісту зовнішньо-адміністративних правовідносин, що виникають в діяльності органів прокуратури. Для досягнення поставленої мети слід вирішити такі завдання: визначити поняття та склад змісту адміністративних правовідносин; виявити особливості змісту адміністративних правовідносин, що виникають у діяльності органів прокуратури; охарактеризувати зміст внутрішньо-адміністративних правовідносин, що виникають за участю органів прокуратури.

Ще раз наголосимо, що традиційно в правовій науці до юридичного змісту правовідносин включають два елементи: суб'єктивне право і юридичний обов'язок, якими пов'язані суб'єкти правовідносин. Причому суб'єктивне право – це можливість певної поведінки, а юридичний обов'язок – це поведінка належна, необхідна [1, с. 29]. Отже, взаємний зв'язок між суб'єктами правовідносин обумовлений кореспондуючими правами та обов'язками цих суб'єктів. Це означає, що обов'язковою умовою вступу сторін у певний вид правовідносин є виникнення обумовлених законодавством, договором або адміністративно-управлінськими актами обов'язків у однієї сторони правовідносин та прав у іншої. Причому належне виконання свого обов'язку зобов'язаною стороною є умовою реалізації права уповноваженої сторони.

Більшість науковців зазначають, що зміст правовідносин, в тому числі адміністративних, характеризується синтезом фактичного та юридичного. А.Ю. Олійник та О.О. Підпригора визначають юридичний зміст як адміністративні суб'єктивні права та юридичні обов'язки суб'єктів правовідносин, тобто можливості імперативних дій уповноважених суб'єктів і необхідність відповідних дій зобов'язаних суб'єктів. Фактичний зміст, на думку авторів, – це сама поведінка суб'єктів адміністративних правовідносин, їх діяльність, у якій реалізуються суб'єктивні права та юридичні обов'язки сторін [2, с. 59]. Таким чином, юридичний та фактичний зміст співвідносяться як потенційна можливість скористатися правом або необхідність виконати обов'язок та використана можливість або виконаний обов'язок.

О.І. Харитонова дотримується протилежної точки зору. Зокрема, вона вважає, що такий підхід викликає заперечення, оскільки юридичний зв'язок між певними суб'єктами за своєю сутністю є ніщо інше як власне правове відношення за участю цих суб'єктів. З цих міркувань, на думку автора, більш точним буде не поділяти зміст правовідносин на матеріальний та юридичний, а вести мову про зміст правовідносин, як про єдине поняття, що охоплює суб'єктивні права та обов'язки учасників останніх [3, с. 101]. Однак така думка видається досить суперечливою, оскільки не всі правовідносини виникають з моменту виконання однією зі сторін свого юридичного обов'язку. Частина ж з них виникає значно раніше (наприклад, з моменту укладення договору або видання адміністративно-управлінського акту). Тому в таких правовідносинах права та обов'язки залишаються деякий час потенційною можливістю або необхідністю. Це фактично вказує на доцільність виділення юридичного та фактичного змісту правовідносин.

Що стосується змісту адміністративних правовідносин, то цей елемент має свої специфічні особливості, обумовлені сферою їх виникнення та реалізації. Зокрема, суб'єктивні права, що складають зміст адміністративних правовідносин, не можуть визначатись договором або угодою сторін, оскільки вони чітко регламентуються нормами адміністративного законодавства, деталізуються в управлінських актах. Характерною особливістю змісту адміністративних правовідносин також є те, що, як правило, права та обов'язки уповноваженого суб'єкта тісно пов'язані між собою, а в деяких випадках навіть співпадають, утворюючи єдине правове явище – повноваження. Так, якщо вести мову про права та обов'язки суб'єктів владних повноважень, слід зазначити, що виникнення права в такого

суб'єкта тягне відповідний обов'язок. Наприклад, право прокурора здійснити перевірку є за визначених умов одночасно і його обов'язком, оскільки не виконання цього обов'язку призведе до порушення прав іншого суб'єкта. Крім того, реалізація права провести перевірку тягне за собою цілий ряд інших обов'язків: здійснити її у визначені строки, у встановленому порядку тощо.

Зміст адміністративних правовідносин за участю органів прокуратури утворюють відповідні суб'єктивні права та обов'язки органів прокуратури та іншого учасника цих правовідносин.

В.В. Шуба зміст адміністративно-правових відносин, які виникають у діяльності органів прокуратури, визначає як вид і міру можливої (дозволеної) та належної (необхідної) поведінки, які передбачені адміністративно-правовими нормами, перебувають у тісному взаємозв'язку, тобто є взаємозалежними, і забезпечуються державою [4, с. 147]. Таким чином, зміст цих правовідносин утворюють права та обов'язки прокурорів усіх рівнів, а також права та обов'язки іншого учасника цих правовідносин (громадян, юридичних осіб, суб'єктів державно-владних повноважень тощо).

Отже, визначимо такі особливості змісту адміністративних правовідносин, що виникають у діяльності органів прокуратури: 1) права та обов'язки визначаються нормами адміністративного або іншого законодавства або актами державного управління; 2) права та обов'язки, що складають зміст цих правовідносин, завжди кореспондують між собою і носять взаємообумовлений характер; 3) права та обов'язки прокурора тісно пов'язані між собою та утворюють його посадові повноваження; 4) зміст цих правовідносин складають права та обов'язки прокурорів різних рівнів між собою у внутрішньо-адміністративних правовідносинах, і органів прокуратури (прокурорів) та іншого суб'єкта (громадянина, юридичної особи, органу державного управління) – в зовнішньо-адміністративних; 5) використання права та виконання обов'язку в адміністративних правовідносинах спрямовані на утворення сприятливих організаційних умов для виникнення інших видів правовідносин.

Основні права та обов'язки органів прокуратури у внутрішньо-адміністративних правовідносинах визначені Законом України "Про прокуратуру" [5] та наказами Генерального прокурора України "Про організацію роботи і управління в органах прокуратури" [6], "Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури" [7] та іншими.

Аналіз цих нормативно-правових актів дозволяє виділити такі права та обов'язки уповноваженої сторони (керівників прокуратури всіх рівнів, керівників управлінь, відділів та підрозділів, керівників оперативних, координаційних та інших робочих груп) внутрішніх адміністративних правовідносин:

- визначати поточну, щорічну та перспективну потребу в кадрах, організувати добір та розстановку кадрів;

- організувати стажування вперше призначених прокурорів або стажування при переведенні прокурора на вищу посаду, призначати керівників стажування, затверджувати план стажування тощо;

- організувати підготовку прокурорів, здійснювати постійну взаємодію з Національною академією прокуратури України, розробляти спільно з методичними відділами плани підготовки та підвищення кваліфікації підпорядкованих прокурорів;

- організувати прийняття вперше призначеними прокурорами присяги в офіційній обстановці в місячний термін з дня призначення;

- організувати проведення атестації прокурорів, здійснювати оцінку її результатів, розробляти на основі цієї оцінки індивідуальні плани підвищення кваліфікації;

- організувати роботу з формування кадрового резерву, щорічно переглядати кадровий резерв, планувати індивідуальну роботу з прокурорами, зарахованими до кадрового резерву;
- затверджувати графік щорічних, додаткових та інших видів відпусток, узгоджувати час відпусток тощо;
- розглядати питання щодо призначення та звільнення підпорядкованих прокурорів, направляти копії наказів про призначення або звільнення прокурорів до Головного управління кадрового забезпечення в п'ятиденний строк з дня підписання;
- розглядати питання про присвоєння класних чинів відповідно до Положення про класні чини працівників органів прокуратури України [8];
- надавати вказівки та розпорядження підпорядкованим працівникам виключно в письмовій формі стосовно розподілу повноважень між прокурорами одного рівня, призначення прокурорів, відповідальних за окремі ділянки роботи, покладання на прокурорів наглядових функцій з врахуванням рівня завантаженості підпорядкованих прокурорів тощо;
- видавати накази з питань організації роботи прокурорів за окремими напрямками діяльності органів прокуратури;
- розробляти та затверджувати посадові інструкції прокурорів відповідного рівня та положення про відділи та підрозділи органів прокуратури;
- затверджувати регламент діяльності прокуратури відповідного рівня, де визначати методи та процедуру управлінської діяльності з питань розподілу повноважень між керівниками різного рівня, роботи структурних підрозділів та їх взаємодії, підготовки і проходження документів тощо;
- здійснювати методичне керівництво роботою закріплених прокуратур на певному напрямі;
- здійснювати оперативний контроль за своєчасним і повним виконанням управлінських рішень підпорядкованими прокурорами;
- вивчати якість актів прокурорського реагування та інших документів, вживати заходів для усунення недоліків при їх підготовці, надавати фахову практичну допомогу працівникам закріплених прокуратур;
- затверджувати план діяльності прокуратури відповідного рівня або окремого відділу чи підрозділу, забезпечувати відповідність планів вимогам часу, цілеспрямованість, конкретність і реальність визначених в планах заходів;
- затверджувати плани щодо проведення комплексних та галузевих перевірок підпорядкованих прокуратур, надавати їм практичну допомогу та проводити методичне навчання;
- вивчати та візувати всі завдання та вказівки, що надходять від органів прокуратури вищого рівня та реєструвати в організаційно-контрольних підрозділах, у старших прокурорів прокуратур міст з районним поділом, відповідальних за здійснення організаційного забезпечення управлінських заходів;
- повідомляти прокурорів вищого рівня про порушення та недоліки, виявлені в поточній діяльності підпорядкованих прокурорів;
- здійснювати аналітичну роботу, вивчати статистичну інформацію щодо стану законності у відповідному регіоні;
- ініціювати, організувати та проводити оперативні, координаційні та інші робочі наради з підпорядкованими прокурорами, а за необхідності – із залученням прокурорів вищого рівня, працівників інших правоохоронних органів, представників органів державної влади тощо;
- організувати роботу науково-методичної ради при Генеральній прокуратурі України або відділу організації науково-методичної роботи Головного

управління організаційного та правового забезпечення, а в самостійних структурних підрозділах – організаційно-методичних відділів щодо розробки ними методичних рекомендацій щодо удосконалення форм та методів управління в органах прокуратури, підвищення ефективності наглядової діяльності тощо;

- здійснювати контроль за законністю та якістю наглядової діяльності підпорядкованих прокурорів, за необхідності призначати та проводити службові перевірки, накладати дисциплінарні стягнення тощо;

- направляти до вищестоящих прокуратур протягом п'яти днів з моменту підписання один з примірників відповідних документів (планів роботи, положень, інструкцій, інформаційних листів тощо);

- здійснювати організаційне забезпечення управлінських заходів Генерального прокурора України і прокурорів обласного рівня та міст з районним поділом, контроль за виконанням їхніх доручень, додержанням вимог наказів та інших документів з питань організації роботи.

Цей перелік прав та обов'язків зобов'язаних керівників прокуратур, відділів та підрозділів як суб'єктів внутрішніх адміністративних правовідносин є далеко не повним. На кожному рівні керівник здійснює властиві йому адміністративні повноваження, виконує адміністративні обов'язки, які залежать від рівня керівної посади, яку займає прокурор.

До прав та обов'язків зобов'язаної сторони (пам'ятаючи про подвійний статус керівних прокурорів, які в правовідносинах з підпорядкованими прокурорами займають уповноважене становище, а з вищестоящими – підпорядковане) внутрішніх адміністративних правовідносин в діяльності органів прокуратури належать:

- подавати заяви про проходження стажування на вищій посаді, про зарахування до кадрового резерву на вищу посаду, про надання щорічної основної або додаткової відпустки згідно з затвердженим графіком відпусток або інші заяви, які стосуються проходження служби в органах прокуратури відповідно до законодавства;

- приймати присягу протягом місяця після фактичного призначення на посаду прокурора вперше;

- постійно вдосконалювати свою професійну майстерність, проходити навчання згідно з індивідуальним планом підвищення кваліфікації тощо;

- брати участь у плануванні своєї роботи, враховуючи власну завантаженість та спеціалізацію, подавати на розгляд пропозиції щодо включення до плану своєї роботи відповідного напрямку діяльності;

- неухильно та точно виконувати всі законні накази та розпорядження свого керівника та накази вищестоящих керівників за умови попереднього візування такого наказу безпосереднім керівником;

- проходити стажування перед призначенням на вищу посаду, точно виконувати вказівки керівника стажування;

- проходити атестацію в порядку та з періодичністю, що визначені законодавством;

- брати участь у нарадах та засіданнях прокуратури відповідного рівня за дорученням свого керівника, виступати на цих нарадах, вносити пропозиції та зауваження з питань, що розглядаються;

- самостійно узагальнювати результати своєї роботи, формувати відповідні статистичні дані по своїй діяльності та подавати їх керівнику або іншому прокурору, відповідальному за складання статистичних та інших звітів по відповідному району, місту або області тощо.

Таким чином, зміст внутрішньоадміністративних правовідносин, що виникають у діяльності органів прокуратури, складає велика кількість кореспондуючих між собою прав та обов'язків учасників цих правовідносин. У більшості видів внутрішньо-адміністративних правовідносин становище прокурора (керівника) обумовлене подвійністю його правового статусу. Зокрема, прокурор виступає одночасно і зобов'язаним (щодо вищестоящих прокурорів), і уповноваженим суб'єктом (щодо підпорядкованих прокурорів та піднаглядних суб'єктів). Саме тому прокурор як суб'єкт адміністративних правовідносин поряд з правами завжди має обов'язки, обумовлені його адміністративно-правовим статусом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Основы государства и права : учебное пособие для поступающих в вузы / под ред. О.Е. Кутафина. 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2000. – 416 с.
2. Правознавство : підручник / А.Ю. Олійник, О.О. Підпригора, В.В. Копейчиков, А.М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 748 с.
3. Харитонова О.І. Адміністративно-правові відносини : концептуальні засади та правова природа : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / О.І. Харитонова. – Одеса, 2004. – 437 с.
4. Шуба В.В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України : загальнотеоретичні аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 // В.В. Шуба. – Дніпропетровськ, 2006. – 200 с.
5. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – № 53. – Ст. 793.
6. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури : Наказ Генерального прокурора України від 26 грудня 2011 року № 1гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
7. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури : Наказ Генерального прокурора України від 15 грудня 2011 року № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
8. Про затвердження Положення про класні чини працівників органів прокуратури України : Постанова Верховної Ради України від 06.11.1991 № 1795-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 4. – Ст. 14.

Отримано 21.11.2014