

**О.М. Кобилянський,**  
здобувач ДНДІ МВС України

## **ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН, ЩО ВИНИКАЮТЬ ЗА УЧАСТЮ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ**

*Розглянуто теоретичні підходи до характеристики адміністративних правовідносин та їх ознак; визначено поняття адміністративно-правових відносин, що виникають за участю органів прокуратури; здійснено класифікацію адміністративних правовідносин на зовнішньо- та внутрішньоорганізаційні та надано відповідну їх характеристику; проаналізовані особливості та сутність цих правовідносин, а також встановлено їх елементи.*

**Ключові слова:** органи прокуратури, адміністративні правовідносини, специфіка адміністративних правовідносин за участю органів прокуратури.

*В статье рассмотрены теоретические подходы к характеристике административных правоотношений и их признаков; определено понятие административно-правовых отношений, возникающих при участии органов прокуратуры; осуществлена классификация административных правоотношений на внешне- и внутриорганизационные и представлена соответствующая их характеристика; проанализированы особенности и сущность этих правоотношений, а также установлено их элементы.*

**Ключевые слова:** органы прокуратуры, административные правоотношения, специфика административных правоотношений с участием органов прокуратуры.

*Paper considers theoretical approaches to the characterization of administrative relations and their features; the concept of administrative legal relations arising from the participation of the prosecution is defined; the classification of administrative relations to extra- and intraorganizational is considered and its characteristics are provided; peculiarities and essence of these legal relations are analyzed as well as its elements are found out.*

**Keywords:** prosecutors, administrative relationships, specificity of administrative relations with the participation of prosecutors.

Особливе місце в системі правовідносин, які виникають за участю органів прокуратури, посідають адміністративні правовідносини. Така особливість обумовлена, перш за все, тим, що ці правовідносини охоплюють всі основні сфери діяльності органів прокуратури, виступаючи при цьому фундаментальними та основоположними стосовно інших правовідносин. Водночас слід зазначити, що адміністративні правовідносини, що виникають за участю органів прокуратури, мають свої особливості, які відрізняють їх від адміністративних правовідносин за участю інших суб'єктів. Дослідження специфічних ознак цих правовідносин набуває особливої актуальності у світлі адміністративної реформи системи правоохоронних органів та органів прокуратури, яка суттєво впливає на адміністративно-правовий статус цих органів.

У науковій літературі питання адміністративно-правових відносин, в тому числі за участю органів прокуратури, досліджували такі вчені як В.Б. Авер'янов, С.М. Алфьоров, О.М. Бандурка, І.Л. Бачило, О.К. Бессмертний, Ю.П. Битяк, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Ю.М. Козлов, Є.В. Курінний, Д.М. Павлов, В.М. Плішкін, Т.О. Проценко, А.О. Селіванов, В.С. Стефанюк, Ю.А. Тихомиров, В.О. Шамрай, В.В. Шуба та багато інших. Особливо слід відзначити роботу В.В. Шуби, який проводив загальнотеоретичне дослідження адміністративних правовідносин в діяльності органів прокуратури України. Проте питання специфічних ознак адміністративно-правових правовідносин, що виникають за участю органів прокуратури, залишається актуальним у зв'язку з оновленням законодавчої бази в цій сфері, в тому числі прийняття нової редакції Закону "Про прокуратуру", та провадженням в державі адміністративної реформи.

Метою цієї статті є визначити специфічні ознаки адміністративно-правових відносин, що виникають за участю органів прокуратури. Для досягнення поставленої мети слід вирішити наступні завдання: визначити поняття адміністративно-правових відносин, що виникають за участю органів прокуратури; проаналізувати специфічні ознаки та сутність цих правовідносин.

Так, визначаючи специфічні ознаки адміністративних правовідносин, що виникають за участю органів прокуратури, необхідно з'ясувати значення категорії "адміністративні правовідносини".

З цього приводу слід зазначити, що в науці адміністративного права відсутнє єдине визначення досліджуваної категорії. Зокрема, на думку О.М. Якуби, адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини, що регулюються адміністративно-правовими нормами, у яких одна зі сторін наділена правом вимагати від іншої у процесі виконавчої та розпорядчої діяльності, здійснення поведінки, вказаної в адміністративно-правовій нормі, а також дане відношення охороняється державою [1, с. 53]. Ю.П. Битяк визначає адміністративно-правові відносини як систему суспільних відносин, які виникають у зв'язку з реалізацією функцій державного управління, з приводу здійснення широкої і різноманітної виконавчої та розпорядчої діяльності [2, с. 19]. Отже, адміністративні правовідносини характеризуються відповідними особливостями.

У науковій літературі виділяється ціла система особливостей адміністративно-правових відносин, до яких належать: 1) належність до соціальних відносин, переважною сферою яких є сфера державного управління; 2) формування у межах адміністративно-правових норм, тобто норми містять абстрактні конструкції відносин; 3) об'єктивізація з виникненням юридичних фактів, передбачених адміністративно-правовими нормами; 4) один із суб'єктів адміністративно-правових відносин завжди є носієм владних повноважень щодо інших учасників, якими його наділяють адміністративно-правові норми; 5) можливість виникнення за ініціативою будь-якої зі сторін; 6) можливість вирішення суперечок, що виникають між сторонами адміністративних правовідносин, у позасудовому порядку, тобто шляхом прямого юридично-владного розпорядження правомочного органу; 7) якщо учасник адміністративно-правових відносин порушує вимоги норм адміністративного права, то він є відповідальним перед державою в особі його органу [3, с. 70–71]. Однією із суттєвих характерних особливостей адміністративних правовідносин виступає сфера їх виникнення – сфера державного управління.

На думку Ю.П. Тихомирова, державне управління – це організований процес керівництва, регулювання і контролю державних органів за розвитком сфер економіки та культури, інших сфер державного життя [4, с. 102]. Таким чином, адміністративні правовідносини завжди спрямовані на реалізацію публічного інтересу

в різних галузях державно-політичного та суспільного життя. У зв'язку з цим, можна стверджувати, що в діяльності органів прокуратури ці правовідносини виступають тією основою, на якій ґрунтується взаємодія органів прокуратури з іншими органами державної влади, в тому числі правоохоронними органами, а також з громадянами та юридичними особами. Причому така взаємодія носить зустрічний характер, адже ініціювати виникнення правовідносин можуть обидві сторони.

В.В. Шуба визначив адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України як урегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, які складаються як під час зовнішньої, так і внутрішньоорганізаційної діяльності органів прокуратури, одним із обов'язкових учасників яких є орган прокуратура (посадова особа органу прокуратури) [5, с. 49]. Суттєвою особливістю, відзначеною в цьому визначенні, є розмежування зовнішніх та внутрішньоорганізаційних адміністративних правовідносин. Однак це визначення не дає достатнього уявлення про інші специфічні ознаки цих правовідносин.

При цьому автором окремо виділено такі особливості адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури України:

1) вони регулюються адміністративно-правовими нормами, які визначають межі належної, допустимої та рекомендованої поведінки учасників адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури України;

2) наявність як зовнішніх (розгляд звернень громадян, порушення в установленому законом порядку провадження про адміністративне правопорушення та ін.), так і внутрішніх адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури (прийняття правових актів управління; визначення структури органів прокуратури, повноважень їх працівників; адміністративно-правові відносини під час проходження служби в органах прокуратури та ін.), де переважають останні;

3) особливий суб'єктний склад, оскільки однією стороною цих відносин виступає прокурор, наділений владними повноваженнями у зовнішньоадміністративних відносинах, та керівник (начальник) – у внутрішньоорганізаційних відносинах;

4) вольовий характер адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури України, який полягає у тому, що в них через норми права відображується загальна державна владна воля;

5) учасники адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури України можуть бути як юридично нерівними, так і юридично рівними, однак нерівність є домінуючою в цих відносинах, що виражається у підпорядкованості волі одного суб'єкта іншому;

6) адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України пов'язані з практичною реалізацією завдань, функцій і владних повноважень їх працівників;

7) визначальним методом правового регулювання є імперативний, що впливає з прав та обов'язків прокурорів, наділених для цього відповідними владними функціями;

8) головною підставою виникнення конкретного правового зв'язку між суб'єктами адміністративно-правових відносин, одним із обов'язкових суб'єктів яких є органи прокуратури України (їх посадові особи) є управлінське рішення, яке може бути нормативним або індивідуальним;

9) виникають (змінюються і припиняються) адміністративні правовідносини в діяльності органів прокуратури України за настання конкретних обставин, які прийнято називати юридичними фактами [5, с. 47–49]. З усіма визначеними

автором особливостями адміністративно-правових відносин, що виникають за участю органів прокуратури, цілком можна погодитись, однак, на наше переконання, особливу увагу при дослідженні таких особливостей слід звернути на елементи цих правовідносин.

Як, відомо, елементами будь-яких правовідносин, в тому числі адміністративно-правових, виступають суб'єкти, об'єкти та зміст. Деякі науковці окремо виділяють юридичні факти як підставу виникнення відповідних правовідносин [6, с. 31]. Для визначення елементів адміністративних правовідносин, що виникають за участю органів прокуратури, та їх особливостей звернемось до законодавства в даній сфері.

Так, аналіз Закону “Про прокуратуру” [7] дозволяє відзначити, що суб'єктами адміністративних правовідносин, що виникають за участю органів прокуратури, можуть виступати будь-які органи державної влади, місцевого самоврядування, судові органи, громадяни, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи. При цьому, вступаючи в адміністративні правовідносини з деякими суб'єктами (наприклад, відносини взаємодії, спрямовані на спільне вирішення конкретних завдань), органи прокуратури виступають юридично рівними суб'єктами. В більшості випадків юридична рівність відсутня, причому, владна перевага в цьому разі не завжди знаходиться на стороні органів прокуратури. Наприклад, в деяких видах адміністративно-правових відносинах із судовими органами, Верховною Радою України органи прокуратури займають підпорядковане становище і повинні підкорятися розпорядчим вказівкам іншої сторони таких правовідносин.

Що стосується внутрішньоорганізаційних адміністративних правовідносин, то їх суб'єктами виступають переважно Генеральний прокурор України, керівники прокуратур всіх рівнів, керівники відділів та підрозділів, прокурори та інші працівники органів прокуратури, а також навчальні заклади (у відносинах, що виникають в процесі підготовки, перепідготовки або підвищення кваліфікації прокурорських працівників), органи прокурорського самоврядування (Всеукраїнська конференція прокурорів, Рада прокурорів України тощо), Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, Верховна Рада України та Президент України (з приводу призначення на посаду або звільнення з посади Генерального прокурора України), Верховна Рада Автономної Республіки Крим (з приводу призначення прокурора Автономної Республіки Крим) тощо.

Отже, однією з особливостей адміністративних правовідносин, що виникають за участю органів прокуратури, є суб'єктний склад цих правовідносин, до якого, крім безпосередньо органів прокуратури всіх рівнів, можуть входити будь-які органи державної влади, місцевого самоврядування, окремі посадові особи, громадяни, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи. Суб'єктний склад внутрішньоорганізаційних правовідносин не обмежується виключно керівниками та працівниками органів прокуратури, а включає в себе інших суб'єктів, переважно з приводу призначення та звільнення вищих посадових осіб органів прокуратури.

Що стосується об'єктів досліджуваного виду правовідносин (те, з приводу чого виникають правовідносини), перш за все, необхідно вказати на їх багатоманіття, як у зовнішній, так і у внутрішньоорганізаційній сфері. Конкретні об'єкти визначаються видом та суб'єктним складом адміністративно-правових відносин, в які вступають органи прокуратури. Основними з цих об'єктів є: 1) діяльність Генерального прокурора з приводу формування апарату Генеральної прокуратури України, розробки та затвердження штатного розпису підлеглих прокуратур, призначення керівників цих прокуратур; 2) діяльність керівників обласних,

міських районних та інших прокуратур щодо проведення кадрової роботи в підлеглих органах прокуратури, зокрема, підбору, розстановки кадрів, підвищення їх кваліфікації, розподілу повноважень тощо; 3) діяльність прокурорів щодо планування, організації та координації роботи підлеглих прокурорів; 4) діяльність Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів щодо здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів тощо.

Отже, особливістю об'єктного складу адміністративних правовідносин, що виникають за участю органів прокуратури, є по-перше, їх багатооб'єктність; по-друге, тісний зв'язок між суб'єктним та об'єктним складом. Це означає, що правовідносини стосовно конкретного об'єкту можуть виникати лише за участю відповідних суб'єктів. Наприклад, адміністративно-правові відносини з приводу призначення або звільнення керівника прокуратури обласного рівня можуть виникати за обов'язкової участі Генерального прокурора України. По-третє, об'єкт визначається загальною та спеціальною метою вступу органів прокуратури у відповідні правовідносини. Так, загальною метою є підвищення ефективності та якості всіх напрямів роботи органів прокуратури. Спеціальна мета залежить від виду адміністративних правовідносин. Це може бути: розподіл повноважень між прокурорами одного рівня відповідно до їх підготовки, кваліфікації тощо; підвищення законності в державі та в окремих її регіонах; протидія корупції в органах прокуратури тощо.

Зміст адміністративних правовідносин, що виникають за участю органів прокуратури, складають права та обов'язки цих органів та іншої сторони правовідносин. Основні права та обов'язки прокурорів всіх рівнів в даному виді правовідносин визначені наказами Генерального прокурора України "Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України" [8], "Про організацію роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України" [9] та інших.

Аналіз цих правових актів, дозволяє виділити такі основні повноваження (права та обов'язки) органів прокуратури, що складають зміст адміністративно-правових відносин за їх участю:

- підготовка документів для прийняття управлінських актів;
- планування роботи прокуратури відповідного рівня;
- координації діяльності правоохоронних органів, здійснення взаємодії з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- проведення перевірок у підпорядкованих прокуратурах та надання їм практичної допомоги, підготовки та проведення нарад;
- здійснення контролю виконання, аналітичної роботи, вивчення і впровадження позитивного досвіду [8];
- здійснення кадрового забезпечення та кадрової роботи в органах прокуратури тощо.

Таким чином, права та обов'язки, які складають зміст адміністративних правовідносин, що виникають за участю органів прокуратури, нерозривно взаємопов'язані між собою та утворюють єдину систему повноважень, які складають основу адміністративно-правового статусу прокурора відповідного рівня.

Досліджуючи підстави виникнення адміністративно-правових відносин за участю органів прокуратури, слід відзначити, що до таких підстав належать: розпорядження та накази прокурорів, що видаються в межах їх повноважень; надходження заяв та скарг громадян, юридичних осіб, органів державної влади; надходження протоколів про корупційні адміністративні правопорушення тощо. Таким чином, для виникнення досліджуваного виду адміністративних правовідносин за



участю органів прокуратури необхідна фактична (юридична) сукупність, одним з обов'язкових елементів якої є наказ або розпорядження безпосереднього керівника прокуратури відповідного рівня або вищого керівника.

Отже, специфічними ознаками адміністративних правовідносин, що виникають за участю органів прокуратури, можна визначити: 1) специфіку суб'єктного складу, до якого входять органи прокуратури всіх рівнів, а також можуть вступати будь-які органи державної влади, місцевого самоврядування, окремі посадові особи, громадяни, іноземці, особи без громадянська та юридичні особи; 2) особливості об'єктного складу, що визначаються багатооб'єктністю; тісним зв'язком між суб'єктом та об'єктом складом; обумовленість загальною та спеціальною метою вступу органів прокуратури у адміністративні правовідносини; 3) права та обов'язки органів прокуратури як суб'єктів адміністративних правовідносин, утворюють єдину систему повноважень, які складають основу адміністративно-правового статусу прокурора відповідного рівня; 4) особливість підстави виникнення – фактична (юридична) сукупність, одним з обов'язкових елементів якої є наказ або розпорядження безпосереднього керівника прокуратури відповідного рівня або вищестоящого керівника; 5) особлива мета – упорядкування та узгодження діяльності прокурорів різних рівнів для підвищення ефективності всіх напрямів та сфер діяльності органів прокуратури.

Таким чином, адміністративні правовідносини, що виникають за участю органів прокуратури, – це регламентована нормами адміністративного законодавства система суспільних правовідносин, обов'язковим суб'єктом яких виступають органи прокуратури як носії адміністративно-правового статусу з приводу різних об'єктів, які обумовлені загальною та спеціальною метою вступу органів прокуратури у адміністративні правовідносини та виникають на підставі фактичної (юридичної) сукупності, одним з обов'язкових елементів якої є наказ або розпорядження безпосереднього керівника прокуратури відповідного рівня або вищого керівника.

Сутність цього виду правовідносин полягає в тому, що вони є основою для забезпечення більш ефективної та якісної реалізації органами прокуратури своїх функцій, визначених Конституцією та законами України. Така ефективність забезпечується належним плануванням, координацією, організацією діяльності прокурорів всіх рівнів, а також контролем за дотриманням ними принципів законності.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Якуба О.М. Административная ответственность. / О.М. Якуба – М. : Юрид. лит., 1972. – 152 с.
2. Адміністративне право України : підр. для юрид. вузів і фак. / за ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
3. Колтаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колтаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
4. Тихомиров Ю.А. Публичное право / Ю.А. Тихомиров. – М. : БЕК, 1995. – 496 с.
5. 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.
6. Кикоть Г. Проблема класифікації юридичних фактів у сучасній теорії права / Г. Кикоть // Право України. – 2003. – № 7. – С. 29–34.
7. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
8. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України : 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](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102).
9. Про організацію роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України : Наказ Генерального прокурора України від 22 вересня 2014 року № 17гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102).

Отримано 15.05.2015