



Олександр Григорович МАРТИНЮК,
заступник прокурора Хмельницької області,
unz@univer.km.ua

УДК 342.951

ЗАКОНОДАВЧА ОСНОВА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ

Висвітлено питання законодавчого забезпечення адміністративної діяльності органів прокуратури, визначені його особливості та сформовані узагальнення, спрямовані на подальшу теоретичну розробку проблем діяльності органів прокуратури як сучасного органу правопорядку.

Ключові слова: законодавство, адміністративна діяльність, органи прокуратури, функції, органи правопорядку.

Адміністративна діяльність — це специфічний вид діяльності, що наділений власною структурою, змістом, особливостями, яка притаманна органам правопорядку. Причому, якщо стосовно змісту адміністративної діяльності деяких органів публічної адміністрації (фіскальних органів, органів поліції тощо) наукові думки схожі або однакові, то щодо деяких — наукові розробки знаходяться на стадії гіпотез, існує потреба в обґрунтуванні їх концептуальних засад. Серед іншого сучасна правова наука приділила недостатньо уваги питанням адміністративної діяльності в органах прокуратури, що обумовлює актуальність цього дослідження.

Проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури досліджували такі вчені, як: О. М. Бандурка, Ю. М. Грошевий, В. В. Долежан, М. В. Косюта, І. Є. Марочкін, Є. М. Попович, Н.О. Рибалка, М. В. Руденко, М. М. Тищенко, В. В. Шуба, П. М. Шумський, М. К. Якимчук та ін.

Метою статті є дослідження системи законодавчого регулювання адміністративної діяльності органів прокуратури, визначення його поняття, змісту, особливостей.

Адміністративна діяльність розуміється нами не в якості звичайного процесу управління, а як комплексний процес, однією із характеристик якого є його нормативний характер. Прокуратура України — спеціальний правоохоронний



орган, діяльність якого чітко і комплексно врегульована на рівні Конституції України, законів, підзаконних актів, власних відомчих документів Генеральної прокуратури України. Тому різні аспекти адміністративної діяльності також передбачені в цих документах. Отже, правовою основою адміністративної діяльності в органах прокуратури необхідно вважати систему нормативно-правових актів статусного, регулюючого та процесуального змісту, у нормах яких розкриваються процедури, спрямовані на упорядкування внутрішньоорганізаційних, а також адміністративно-юрисдикційних процесів, що забезпечує якісну реалізацію конституційних функцій і завдань.

Особливостями правового регулювання адміністративної діяльності, на нашу думку, слід визнати такі:

По-перше, правове регулювання адміністративної діяльності — це частина загального правового регулювання функціонування прокуратури.

По-друге, для нього характерним є врегулювання чітко визначених відносин організаційного та юрисдикційного змісту, а також деяких інших, пов'язаних із участю працівників органів прокуратури як суб'єкта адміністративного процесу.

По-третє, найбільший масив правових документів має підзаконний, а точніше — відомчий рівень, адже саме в правових документах Генеральної прокуратури України найбільш широко здійснюється організуючий вплив та розкриваються процедури і регламенти фактично в усіх напрямках діяльності.

По-четверте, реалізація конкретних конституційних функцій прокуратури підкріплюється системою правових документів Генеральної прокуратури України, які розкривають зміст адміністративної діяльності, спрямованої на їх реалізацію.

В. В. Логоша, характеризуючи нормативно-правову регламентацію адміністративної діяльності органів прокуратури, вказав таке. По-перше, наразі має місце певна диспропорція в регламентації процедур юрисдикційного і неюрисдикційного характеру. Ступінь урегульованості, деталізація перших певною мірою перевищують подібні параметри в неюрисдикційних провадженнях. По-друге, для правового регулювання адміністративної діяльності прокуратури України характерна значна кількість нормативних актів відомчого характеру. Відомче нормотворення в адміністративно-правовій сфері слугує фактором нестабільності правового регулювання, а «... значна кількість відомчих актів та недостатня поінформованість про їх наявність негативно впливає на рівень правової культури не тільки громадян, а й осіб, безпосередньо пов'язаних з процесом правозастосування, що також певною мірою ускладнює практичну діяльність органів прокуратури» [1, с. 15–18; 2]. Такі твердження підтверджують наші спостереження щодо особливостей правової регламентації адміністративної діяльності в досліджуваній сфері.

Зробивши такі теоретичні сентенції, здійснимо аналіз чинного законодавства про діяльність прокуратури і визначимо основні правові документи, що регулюють адміністративну діяльність.

У загальному вигляді всю нормативну базу, яка регулює роботу з персоналом в органах прокуратури, М. М. Бурбика умовно поділяв на:

1) зовнішню, яка створюється за межами системи органів прокуратури (Конституція, закони та постанови Верховної Ради, укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, міжнародні нормативно-правові акти), але до створення якої система органів прокуратури має пряме відношення, безпосередньо розробляючи або беручи участь у розробці проектів тих чи інших нормативних актів;

2) внутрішню, тобто відомчу нормативну базу, якій належить значне місце [3, с. 56].



Стаття 131¹ Конституції України передбачає, що в Україні діє прокуратура, яка здійснює:

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;
- 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;
- 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [4].

Вона закріплює, що організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом, а також визначає порядок призначення та звільнення керівництва Генеральної прокуратури України. Тож норми Основного закону для нас мають таке значення:

- 1) Конституція України повністю характеризує правовий статус органів прокуратури. А віднесення норм до розділу «Правосуддя» визначає по-новому основні пріоритети діяльності цього органу;
- 2) пряма згадка про те, що основні аспекти організації та порядку діяльності прокуратури визначаються законом, надає Закону України «Про прокуратуру» статусу конституційного. Тому основна частина базових положень адміністративної діяльності, як і інші організаційні питання, визначені саме у зазначеному вище Законі України;
- 3) вичерпний перелік конституційних функцій прокуратури створює чітке уявлення про напрямки діяльності цих органів, що дає можливість сформулювати відомчу систему нормативних актів, які б визначали регламенти та процедури адміністративної діяльності необхідних для реалізації функцій;
- 4) алгоритм призначення та звільнення керівництва Генеральної прокуратури України, передбачений у Конституції України, є елементом кадрової роботи, а також управління на найвищому державному рівні.

Р. О. Сидоренко справедливо зазначав, що принципи організації та діяльності прокуратури України — це закріплені в Конституції та інших законах України основоположні вимоги, що виражають призначення прокуратури в державі та суспільстві, визначають завдання й повноваження прокурорів, зміст та характер правових заходів і засобів здійснення нагляду за точним і однаковим виконанням законів у державі, а також містять ознаки та якості, які допомагають відокремити прокуратуру від інших державних органів, зокрема правоохоронних [5, с. 38–39].

Отже, Конституція України є основою для формування законодавчого та відомчого регулювання діяльності як усієї системи органів правопорядку, так і прокуратури зокрема. Натомість, незважаючи на те, що норми інших правових актів держави повинні відповідати Конституції України, дотепер спостерігаються розбіжності конституційних положень і норм законодавства про прокуратуру, про що мова піде під час характеристики статусного закону України. Як зазначали розробники Закону «Про прокуратуру», важливість його прийняття обумовлювалась як внутрішніми потребами держави щодо формування нової моделі прокуратури, так і зобов'язаннями України перед європейськими інституціями. Закон спрямований на вдосконалення законодавчих засад організації та діяльності прокуратури України з метою імплементації європейських стандартів, позбавлення прокуратури надмірних повноважень щодо здійснення нагляду за додержанням законів, запровадження положень, покликаних підвищити професійність прокурора та його незалежність, а також передбачити участь органів прокурорського самоврядування у вирішенні питань, пов'язаних із діяльністю прокуратури [6].



Основними досягненнями його прийняття стали повне скасування функції прокуратури щодо нагляду за додержанням і застосуванням законів (так званий «загальний нагляд»), звуження повноважень прокурора щодо представництва в суді інтересів громадянина або держави, вдосконалення організаційної структури органів прокуратури, доступ до професії прокурора та посилення гарантій незалежності прокурора, посилення ролі органів прокурорського самоврядування, проведені зміни до законів, пов'язані з удосконаленням повноважень прокуратури України [6].

Експертне середовище гостро відреагувало на прийняття цього закону і в цілому позитивно оцінило його новели. Зокрема деякі експерти зазначають, що, на відміну від пострадянського законодавства у вказаній сфері, новим законом про прокуратуру скасовується прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів (у тому числі у «приватному секторі» економіки), який апріорі не властивий органам прокуратури в демократично розвинених державах; ускладнюється порядок добору кандидатів на посади місцевих прокурорів та їх призначення, який фактично включатиме в себе аж 13 етапів; створюється кардинально нова система місцевих прокуратур (чіткий перелік міститься у додатку до закону), яка не у всіх випадках співпадає з адміністративно-територіальним поділом відповідної області, району, району в місті; з метою забезпечення гарантії незалежності прокурорів передбачається функціонування таких органів прокурорського самоврядування, як: всеукраїнська конференція працівників прокуратури та Рада прокурорів України; ще однією позитивною новелою нового законодавства про прокуратуру є запровадження чіткої процедури притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності.

Задля цього законом передбачається створення нової інституції — Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, яка матиме реальні повноваження не лише щодо проведення добору прокурорів на відповідні посади, а й щодо розгляду скарг (заяв) про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення безпосередньо дисциплінарного провадження; закріплення на законодавчому рівні припису про те, що прокурори підпорядковуються своїм керівникам виключно в частині виконання письмових наказів адміністративного характеру, пов'язаних з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури. Якщо ж прокурору віддали наказ чи вказівку в усній формі, то він має законне право вимагати письмового підтвердження такого наказу чи вказівки [7].

Отже, Закон України «Про прокуратуру» є статусним правовим актом, який урегулював основні організаційно-правові засади функціонування цього органу, сформував уявлення про статус працівників прокуратури, самоорганізацію прокурорів та управлінську систему тощо. Принагідно зазначимо, що про новаційність положень цього закону свідчить також кількість похідних змін законодавства, викликаних його запровадженням у практику. Так, 95 законів були змінені, 8 нових законів були прийняті і 13 припинили свою чинність.

Тепер розглянемо конкретні групи норм цього закону, які стосуються адміністративної діяльності. Додатково зазначимо, що конкретний аналіз норм буде здійснено в межах характеристики конкретного напрямку цього виду діяльності прокуратури.

Отже, розділ 1 Закону «Засади організації і діяльності прокуратури» передбачає формування мети діяльності, функцій, засад, правових підстав, а також положень щодо забезпечення транспарентності прокуратури. Цим розділом визначаються загальні положення, які визначають підстави для здійснення



адміністративної діяльності як щодо внутрішньої організації, так і щодо зовнішньої реалізації адміністративних повноважень.

Розділ 2 «Організаційні основи системи прокуратури» визначає систему прокуратури України, характеризує її складові, а також визначає повноваження керівників прокуратур усіх рівнів, а також спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Цей розділ дозволяє встановити адміністративні зв'язки між прокурорами різних рівнів, і що найголовніше — визначити обсяг адміністративної компетенції та її співвідношення з процесуальною.

Розділ 3 Закону комплексно врегульовує питання статусу прокурора, гарантій незалежності його діяльності, питань підпорядкування, загальних прав та обов'язків, а також відповідності. По суті, як частини загального статусу прокурорів, у цьому розділі визначені основи адміністративно-правової правосуб'єктності прокурорів.

Розділ 4 Закону присвячений повноваженням прокурора з виконання покладених на нього функцій. Як зазначалося раніше, реалізація цих функцій не могла б бути можливою без здійснення комплексу забезпечувальних заходів, які мають характер адміністративної діяльності.

Розділи 5 та 7 передбачив порядок зайняття посади прокурора та порядок звільнення прокурора з адміністративної посади. Слід вказати, що вперше саме в новому законі про діяльність прокуратури були визначені такі категорії, як адміністративні посади, розкриті відмінності в правовому статусі прокурорів, які займають адміністративні посади і прокурорів, які таких посад не займають. Сам же розділ 5 Закону системно розкрив процедури кадрових процесів у прокуратурі, що, з огляду на те, що складовою частиною адміністративної діяльності є кадровий менеджмент, безумовно, важливо. Розділ 7 натомість передбачив умови звільнення прокурора з посади, припинення його повноважень на посаді.

Розділ 6 визначає засади адміністративно-юрисдикційної діяльності в органах прокуратури. Зокрема в ньому розкриті підстави для притягнення, усі аспекти здійснення дисциплінарного провадження, види дисциплінарних стягнень щодо прокурора тощо.

Розділ 8 також вперше комплексно визначив різні аспекти нового для прокуратури утворення — прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. Прокурорське самоврядування — це самостійне колективне вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури з метою:

- 1) забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури, підвищення якості роботи прокурорів;
- 2) зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність;
- 3) участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення;
- 4) обрання чи призначення прокурорів до складу інших органів у випадках та в порядку, встановлених законом [8].

Розділ 9 визначає організаційно-правові аспекти соціального та матеріально-побутового забезпечення прокурора та інших працівників органів прокуратури, що для нашого дослідження є важливим у якості додаткової гарантії якісної діяльності цього правоохоронного органу.

Розділ 10 передбачає всі необхідні заходи щодо організаційного забезпечення діяльності прокуратури. Зокрема розкривається система забезпечення функціонування, фінансування, забезпечення потреб прокурора, пов'язаних з його професійною діяльністю.



Розділ 11 передбачає правові та організаційні аспекти здійснення міжнародного співробітництва, які реалізуються через систему адміністративних процедур у цій сфері.

Отже, узагальнення положень статусного закону дозволяє зробити такі висновки щодо визначення в ньому засад адміністративної діяльності:

1. Значна, переважаюча більшість норм цього Закону за своєю суттю є адміністративно-правовими, адже регламентують відносини організації та управління системою прокуратури і кадрової роботи.

2. Закон є статусним; є підґрунтям для реалізації функцій та повноважень прокурорами та іншими посадовими особами системи прокуратури.

3. Норми Закону тільки в загальному вигляді розкривають головні функції прокуратури, а їхня безпосередня реалізація лежить у площині процесуальних кодексів, які характеризують прокурора як учасника певного провадження (кримінального, адміністративного тощо).

4. На відміну від попереднього Закону, новий нормативно-правовий акт містить новели, які спрямовані на чітку регламентацію відносин у середині системи прокуратури, а також визначає статус нових для прокуратури інститутів (прокурорського самоврядування, адміністративних посад тощо).

5. Дотепер, навіть незважаючи на відносну нещодавність прийняття Закону, в ньому спостерігаються аналогічні попередньому законодавчому акту неузгодженості з Конституцією України (наприклад, щодо функції представництва).

6. Закон містить чіткий перелік актів реагування, які прокурори здатні використовувати у своїй діяльності, натомість інші акти законодавства (включаючи кодекси) подекуди містять вказівки на застосування вже неіснуючих актів прокурорського реагування.

7. Норми Закону сформували підвалини проведення глибокої реформи прокуратури, а також для перетворення її на орган, який буде акцентовано здійснювати два напрямки діяльності — процесуальне керівництво, а також підтримання державного обвинувачення.

8. Незважаючи на те, що закон містить суттєві гарантії незалежності прокурорської діяльності, включаючи гарантії належного фінансового забезпечення, до цих пір продовжує існувати практика ігнорування цих норм на рівні виконавчої влади та корегування їх рішеннями Уряду.

Згадки про участь прокурора у правоохоронній діяльності містяться в багатьох законах, які визначаються статус та порядок функціонування органів правопорядку, антикорупційних органів інших органів публічного управління. Як правило, роль прокурора у взаємовідносинах з цими органами полягає в розгляді питань, пов'язаних із дотриманням законів при реалізації ними окремих повноважень, а також реагування на виявлені порушення. Зокрема мова йде про положення законів «Про Національну поліцію», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про Службу безпеки України», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про боротьбу з тероризмом», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», «Про попереднє ув'язнення», «Про Державну прикордонну службу України» та ін.

Не вдаючись до детального аналізу цих законів, зазначимо що більшість з них передбачають обов'язки посадових осіб органів правопорядку повідомляти прокурорів про певні події, а в у визначених законом випадках — погоджувати дії. Наприклад, ст. 45 Закону України «Про Національну поліцію» передбачає, що якщо поліцейський заподієв особі поранення або каліцтво внаслідок застосування до неї спеціального засобу, керівник такого поліцейського зобов'язаний негайно



повідомити про це відповідного прокурора [9]. У наукових джерелах знаходимо згадку про такі випадки; і для їхньої характеристики вчені застосовують категорію зовнішньої (зовнішньоорганізаційної) адміністративної діяльності, за допомогою якої забезпечується безпосередня реалізація завдань, покладених на органи прокуратури. Цей напрямок діяльності спрямований на упорядкування відносин поза межами структури органів прокуратури, тобто між органами прокуратури та іншими державними органами (правоохоронними, іншими органами виконавчої та судової влади), громадськістю, засобами масової інформації тощо. Її метою є виявлення, попередження, припинення правопорушень. У цих випадках прокуратура вступає у відносини з посадовими особами інших установ і організацій, а також із громадянами [2, с. 43].

Слід також зауважити, що не завжди адміністративні повноваження пов'язані зі здійсненням адміністративної діяльності. Для цього потрібно, щоб ці повноваження були надлені ознаками щодо виконавчо-розпорядчого, організуючого, державно-владного характеру тощо.

Крім того, не тільки в питаннях взаємовідносин прокуратури та інших публічних інституцій присутнє регулювання на рівні законів. Треба згадати, що є аспекти, функціонування самої системи прокуратури, як врегульовані в інших законах. Наприклад, провадження щодо роботи зі зверненнями урегульовані на рівні законів України «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації». Іншим прикладом може бути положення Закону України «Про державну службу», норми якого використовуються для забезпечення діяльності секретаріату Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, а також деяких інших категорій працівників системи прокуратури, які не віднесені до категорії прокурорів. І на тлі існування цих законодавчих актів слід говорити про розгалуженість розуміння адміністративної діяльності, як форми функціонування всієї системи прокуратури, а не тільки прокурорів. Отже, система законодавства, яке визначило різні аспекти адміністративної діяльності в системі прокуратури, характеризується різновекторністю регулюючого впливу, в першу чергу, спрямовується на ефективну організацію, а також визначає різні аспекти реалізації адміністративних процедур, необхідних для реалізації функцій та досягнення завдань прокуратури.

Список використаних джерел

1. Агєєв О. В. Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Х., 2006. 18 с.
2. Логоша В. В. Адміністративно-правові засади діяльності прокуратури в системі державних органів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Х., 2011. 217 арк.
3. Бурбика М. М. Робота з персоналом в органах прокуратури України: організаційно-правові питання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Х., 2007. 191 арк.
4. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
5. Сидоренко Р. О. Адміністративні повноваження прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2012. 200 арк.
6. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про прокуратуру», зареєстр. 05.11.2013 р. за № 3541 / Верховна Рада України. URL : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=48935&pf35401=281529>.
7. Попович В. Плюси і мінуси нового закону про прокуратуру [30.10.2014, 10:04] / Racurs.ua. URL : <http://ua.racurs.ua/658-schodo-novogo-zakonu-ukrayiny-pro-prokuraturu-vid-14-jovtnya-2014-roku>.



8. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697–VII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2–3. Ст. 12.
9. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580–VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.

Надійшла до редакції 31.11.2016

Мартынюк А. Г. Законодательная основа административной деятельности в органах прокуратуры

Рассмотрены вопросы законодательного обеспечения административной деятельности органов прокуратуры, определены её особенности и сформированы обобщения, направленные на дальнейшую теоретическую разработку проблем деятельности органов прокуратуры в качестве современного органа правопорядка.

Ключевые слова: законодательство, административная деятельность, органы прокуратуры, функции, органы правопорядка.

Martyniuk, O. H. Legal Basis for Administrative Action in the Prosecution

In the article author researches the legislative support of administrative activity of the prosecution, its features, and formed generalizations for support the further development of the theoretical problems of the prosecution as a modern law enforcement agency.

Keywords: legislation, administrative activity, prosecutors, management, functions, law enforcement authorities.

