



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

УДК 342.951

## **ДЕЯКІ ПИТАННЯ СУЧАСНОГО ВІДОМЧОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ**

*Висвітлено питання відомчого правового регулювання адміністративної діяльності органів прокуратури, визначені його особливості та сформовані узагальнення, спрямовані на подальшу теоретичну розробку проблем діяльності органів прокуратури в якості сучасного органу правопорядку. Зазначається, що одним із напрямків реформування є формування нормативної основи функціонування прокуратури, що виражається в побудові нового законодавства, а також розробці та запровадженні принципово нового відомчого правового забезпечення. Відомчі нормативні акти Генеральної прокуратури України і Генерального прокурора України визначені найчисельнішими у групі правового забезпечення адміністративної діяльності органів прокуратури і мають ключове регламентаційне значення для функціонування цих органів. Виділено три групи відомчих нормативних документів: статусні, організаційні, галузеві (функціональні).*

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

Реформування будь-якої сфери вимагає зваженого підходу й обґрунтованих дій, результат яких чітко прогнозований і призведе до виключно позитивних результатів. Останнім часом Україна переживає часи стрімких змін та трансформацій, від результативності



яких залежить успіх країни, а також її майбутній потенціал у якості повноправного члена світового співтовариства. Сфера кримінальної юстиції — одна з ключових, що потребує надзвичайної уваги з боку держави та суспільства з огляду на те, що саме від цієї системи залежить забезпечення прав людини, гарантування безпеки та додержання законів. Ключовим органом означеної системи є прокуратура, процес реформування якої перебуває під постійною увагою громадськості та відбувається складно з огляду на обраний вектор змін. Зменшення конституційних функцій, важелів впливу та інші фактори зовсім по-новому визначають зміст діяльності цього органу на тлі того, що уявлення більшості громадян про його значення не змінилось. Одним із напрямків реформування є формування нормативної основи функціонування прокуратури, що виражається в побудові нового законодавства, а також розробці та запровадженні принципово нового відомого правового забезпечення. Такі питання останнім часом не знайшли належного відображення у наукових розробках, що обумовлює актуальність цієї статті.

Проблеми правового забезпечення окремих напрямків діяльності органів прокуратури досліджували такі вчені, як О. М. Бандурка, С.К. Гречанюк, 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 відомчого правового регулювання адміністративної діяльності органів прокуратури, характеристика його змісту, особливостей.

Перед тим, як перейти до аналізу підзаконного правового регулювання адміністративної діяльності, приведемо достатньо виважену наукову позицію, згідно з якою «у кожній сфері суспільного життя, повинен бути основоположний законодавчий акт. Положення цього акта розвиваються актами уряду, потім центральних органів управління; останні доповнюються актами галузевих та місцевих органів. Якщо в цій системі випадає чи послаблюється якась ланка — якісь акти відсутні, застаріли, суперечать один одному, — порушується єдність усієї системи, зменшується її ефективність» [1, с. 6; 2]. Невід'ємною частиною законодавства, що визначає особливості діяльності органів прокуратури, є відомчі нормативно-правові акти Генеральної прокуратури України та Генерального прокурора України.

Законодавство, що регулює організацію і діяльність органів прокуратури України, уточнюється, доповнюється відповідними наказами, положеннями, інструкціями, розпорядженнями та іншими актами Генерального прокурора України [3, с. 34–35]. Регулюючі та концептуальні нормативні акти Генеральної прокуратури України і Генерального прокурора України є найчисельнішими у групі правового забезпечення адміністративної діяльності органів прокуратури, адже вони містять найбільшу концентрацію алгоритмів і процедур, яких повинні дотримуватись прокурори під час здійснення професійної діяльності.



Накази Генерального прокурора належать до категорії відомчих правових актів. Вони ґрунтуються на положеннях Конституції України, Закону України «Про прокуратуру», інших законів України та міжнародних договорів України. Накази Генерального прокурора України видаються з ключових питань організації діяльності органів прокуратури. Вказівки, як правило, регулюють більш вузькі напрями діяльності органів прокуратури. Розпорядження пов'язані з реалізацією заходів разового або короткострокового характеру [4, с. 68]. Слід відмітити, що нормативна регламентація на відомчому рівні характеризується такими особливостями: по-перше, дотепер існують нормативні документи, які регулюють діяльність органів прокуратури, але були розроблені та запроваджені в практичну діяльність ще до вступу в силу нового Закону України «Про прокуратуру» і подекуди містять положення, які не відповідають чинному законодавству; по-друге, новий Закон «Про прокуратуру» запровадив іншу форму відомчого нормативного регулювання і перехід від концепції «наказів Генерального прокурора України» до концепції «накази Генеральної прокуратури України», що означає зміну форми владного (управлінського) впливу; по-третє, чинне законодавство вимагає реєстрації відомчого правового регулювання в Міністерстві юстиції у визначених законом випадках, чого раніше в діяльності Генеральної прокуратури України не було.

Система відомчого нормативного регулювання досить по-новому відображена на офіційному сайті Генеральної прокуратури України, який містить посилання на Регламент Генеральної прокуратури України; накази Генеральної прокуратури України з основних напрямів прокурорсько-слідчої діяльності; положення про самостійні структурні підрозділи Генеральної прокуратури України; структуру Генеральної прокуратури України (затверджено наказом Генерального прокурора України від 16 липня 2015 р. № 55щц); наказ № 243 від 11 липня 2016 р. «Про розподіл обов'язків між керівництвом Генеральної прокуратури України»; Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури; інші організаційно-розпорядчі документи; документи з питань організації та ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань; документи щодо порядку проведення тестування та чотирирівневого відкритого конкурсу на зайняття посад у прокуратурах [5–13]. Проаналізуємо деякі документи із зазначеної вище системи.

Для визначення єдиних засад організації діяльності органів прокуратури України щодо забезпечення ефективного виконання покладених на них функцій, з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, був розроблений та запроваджений наказ Генеральної прокуратури України № 15 від 19 січня 2017 р. «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України» [14]. Реалізація цього відомчого акта стала оформленням нових підходів до організації та управління в прокуратурі й здійснене на зміну наказу Генерального прокурора



України «Про організацію роботи й управління в органах прокуратури України» [15]. Положення цього наказу визначають ключові аспекти, пов'язані зі здійсненням адміністративної діяльності. Визначаються основні її суб'єкти, якими окрім Генерального прокурора України, є перший заступник та заступники Генерального прокурора, заступник Генерального прокурора — Головний військовий прокурор, заступник Генерального прокурора — керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, керівники регіональних, місцевих та військових прокуратур, структурних підрозділів, їх перші заступники та заступники; ключові напрямки управлінської діяльності, на які повинні орієнтуватись прокурори у власній діяльності (зокрема зазначається, що першочергову увагу необхідно приділяти удосконаленню організації роботи, управління та контролю виконання, впровадженню їх новітніх форм і методів, у тому числі з використанням сучасних інформаційних технологій); характеризуються основні засади щодо здійснення управлінських, функціональних, зональних відносин прокурорів різного рівня; закріплюються основи правового регулювання спеціалізованих прокуратур щодо реалізації ними функцій; розкриваються основні принципи побудови системи прокуратури (наприклад, говориться про те, що визначення оптимальної структури, кількісного складу прокурорів та інших працівників прокуратур, належний розподіл обов'язків між їх керівництвом і працівниками вважаються важливими організаційно-управлінськими чинниками та повинні здійснюватися з урахуванням загальних обсягів роботи, індивідуального навантаження, дотримуючись виваженого підходу та раціонального співвідношення між штатними одиницями керівників, прокурорів та інших працівників) [14]. Фактично норми цього документа визначають ключові управлінські та організаційні засади функціонування прокуратури і є нормативним орієнтиром належної управлінської діяльності відповідних суб'єктів.

На рівні Генеральної прокуратури України в питаннях її внутрішньої організації ключовим правовим документом є її Регламент. Крім того, цей документ повинен братись за основу щодо організації діяльності регіональних прокуратур. У регламентах встановлюються основні засади, порядок і методи управлінської діяльності, зокрема з питань розподілу повноважень між керівниками різного рівня, роботи структурних підрозділів та їх взаємодії, підготовки і розгляду документів, прийняття організаційно-розпорядчих актів, планування роботи, виїздів до прокуратур, виклику керівників та працівників прокуратур до прокуратур вищого рівня, підготовки та проведення нарад, контролю виконання, аналітичної та методичної роботи [14]. Ключова особливість регламентного правового регулювання полягає в тому, що ці акти мають виключно управлінський зміст і повністю визначають схеми управлінських взаємозв'язків у середині системи прокуратури, а також характеризують засади організації структурних підрозділів, не вдаючись до функціонального наповнення їхньої



діяльності. Натомість конкретні заходи щодо реалізації функцій закріплюються на рівні окремих галузевих наказів.

За своєю суттю, накази Генеральної прокуратури України організуючого змісту є адміністративними актами, під якими П. О. Угровецький розумів підзаконні нормативні, індивідуальні чи договірні акти реалізації повноважень органів прокуратури, які містять адміністративно-правову норму чи індивідуальний припис, мають державно-владний характер та прийняті з дотриманням встановленої процедури, за допомогою яких розв'язуються питання, вирішення яких спрямовані на реалізацію функцій прокуратури [16, с. 10]. Адміністративний акт — це документ, який у правових нормах закріплює процедури, принципи та завдання управління. Категорія правовий акт управління включає в себе такі характеристики: це важлива форма управлінської діяльності; це управлінське рішення (при цьому термін «рішення» має універсальний характер і встановлює необхідність виконання конкретних дій особами та органами, яким адресоване певне рішення); це правові акти, і в такому разі до них можна віднести й акти, що приймаються органами законодавчої влади, місцевого самоврядування, судом, прокуратурою; це дії (або волевиявлення), оскільки вони можуть розглядатись як виконання певних дій правостановляючого або правозастосовного характеру у сфері державного управління; це приписи, оскільки реальним змістом правових актів управління є правостановляючі та правозастосовні приписи; це різновид документів (юридичних, службових), оскільки ті приписи, які в них містяться, мають своє документальне оформлення [17, с. 285–288]. Тож адміністративні акти в органах прокуратури — це акти управління, за допомогою яких закріплюються організаційні зв'язки та розкриваються заходи управлінського впливу в середині системи цих органів. Слід також відмітити, що до початку проведення реформи прокуратури була реальна можливість розподіляти адміністративні акти на внутрішні та зовнішні, адже існували акти прокурорського реагування, які за своєю природою також були адміністративними актами, причому владного впливу й реальної корекції (з метою захисту порушених прав або відновлення законності) суспільних відносин. Натомість у нинішніх умовах тільки деякі з актів прокурорського реагування можуть визнаватись адміністративними (наприклад, письмова вказівка), а більшість — мають яскраво виражений процесуальний характер.

Іншою частиною системи відомчого правового забезпечення є накази, які визначають адміністративні процедури, пов'язані із реалізацією конституційних функцій прокуратури. Аналіз цих документів [напр., 18–22 та ін.] засвідчує комплексність та відносну завершеність правової регламентації адміністративної діяльності, спрямованої на реалізацію функцій.

З цього приводу слід навести достатньо цікаві міркування з приводу того, що прокурорська діяльність не повинна бути повністю регламентованою, а повинна залишатись можливою для частини



певної варіативності власних рішень. У якості аргументів з цього приводу зазначались такі: по-перше, сучасне суспільство, в тому числі й діяльність органів прокуратури, перебуває в умовах постійних змін, до того ж така динаміка має дуже інтенсивний, часом навіть непередбачуваний характер. У силу цього адміністративно-правові документи і накази можуть характеризувати діяльність органів прокуратури лише в загальних рисах. Їх інтерпретацію щодо конкретної ситуації часто визначає сам виконавець відповідно до особистих моральних установок. По-друге, всі документи службово-правового характеру не містять чітко визначених рішень для будь-якої ситуації, а лише окреслюють рамки, в яких ці рішення повинні бути прийняті. Вирішення ж поставленого завдання залежно від ціннісно-морального стану може здійснюватися як формально-бюрократично, так і творчо. По-третє, функціональні обов'язки можна виконувати по-різному: в мінімально допустимому обсязі або з максимальною віддачею, перетворюючи інтереси служби в головний зміст свого життя. Це — моральний вибір працівника органів прокуратури. По-четверте, в діяльності кожного працівника органів прокуратури часто виникають ситуації, коли він вимушений діяти відповідно до своїх моральних понять добра і зла, справедливості, честі, причому тут єдиним суддею правильності дій виступає моральність правоохоронця [4, с. 71–72]. Такий підхід, на нашу думку, не є виправданим. По-перше, і найголовніше, відсутність варіативності в рішеннях — запорука чіткої дисципліни, своєчасності та послідовності рішень, що приймаються. По-друге, чітка регламентація дій — додаткова гарантія зменшення корупціогенних факторів і ризиків, що додатково і безумовно підвищують якість прокурорської діяльності.

Інша група відомчих документів — накази, якими закріплюються положення про структурні підрозділи системи прокуратури. До них ми відносимо Положення про управління зв'язків із громадськістю та засобами масової інформації Генеральної прокуратури України, Положення про управління забезпечення охорони державної таємниці Генеральної прокуратури України, Положення про управління організації прийому громадян, розгляду звернень та запитів Генеральної прокуратури України, Положення про управління організаційного забезпечення Єдиного реєстру досудових розслідувань та інформаційно-аналітичної роботи Генеральної прокуратури України, Положення про Генеральну інспекцію Генеральної прокуратури України, Положення про Департамент забезпечення діяльності керівництва Генеральної прокуратури України тощо. Існування таких документів прямо визначає компетенцію та повноваження структурних підрозділів якраз у сфері забезпечення роботи Генеральної прокуратури України, що є запорукою її ефективної діяльності.

Отже, узагальнення всього відомчого масиву правових актів дозволяє говорити про існування таких їхніх груп:

1. *Статусні* — визначають правовий статус певних структурних підрозділів, їхню компетенцію, повноваження, що формує межі та



загальні положення їхньої адміністративної діяльності.

2. *Організаційні* — розкривають організаційні засади всіх напрямків діяльності, включаючи адміністративну.

3. *Галузеві (функціональні)* — визначають адміністративні процедури реалізації конкретних конституційних функцій.

Відомчі нормативні акти Генеральної прокуратури України і Генерального прокурора України є найчисельнішими у групі правового забезпечення адміністративної діяльності органів прокуратури і мають ключове регламентаційне значення для функціонування цих органів.

### Список використаних джерел

1. *Курагин Г. Г.* Механизм ведомственного правового регулирования деятельности органов внутренних дел. М. : Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1976. 52 с.
2. *Приймаченко Д. В.* Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 477 арк.
3. *Жоган Р. А.* Конституційно-правовий статус прокуратури в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. К., 2010. 233 арк.
4. *Бурбика М. М.* Робота з персоналом в органах прокуратури України : організаційно-правові питання : дис. ... канд. юрид. наук. Х., 2007. 191 арк.
5. Регламент Генеральної прокуратури України : затв. наказом Генерального прокурора України від 12.04.2012 р. № 35 / Генеральна прокуратура України. URL : <https://goo.gl/mfTKEU>.
6. Накази Генеральної прокуратури України з основних напрямів прокурорсько-слідчої діяльності / Генеральна прокуратура України. URL : <https://goo.gl/3FfDKP>.
7. Положення про самостійні структурні підрозділи Генеральної прокуратури України / Генеральна прокуратура України. URL : <https://goo.gl/mCXfqc>.
8. Структура Генеральної прокуратури України : затв. наказом Генерального прокурора України від 16.07.2015 р. № 55-шц / Генеральна прокуратура України. URL : <https://goo.gl/79CYHj>.
9. Про розподіл обов'язків між керівництвом Генеральної прокуратури України : наказ Генерального прокурора України від 11.07.2016 р. № 243 / Генеральна прокуратура України. URL : <https://goo.gl/U3H2SV>.
10. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури : затв. наказом Генерального прокурора України від 28.11.2012 р. № 123 / Генеральна прокуратура України. URL : <https://goo.gl/whi3Ui>.
11. Інші організаційно-розпорядчі документи / Генеральна прокуратура України. URL : <https://goo.gl/eZH6lA>.
12. Документи з питань організації та ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань / Генеральна прокуратура України. URL : <https://goo.gl/TZolhs>.
13. Документи щодо порядку проведення тестування та чотирирівневого відкритого конкурсу на зайняття посад у місцевих прокуратурах / Генеральна прокуратура України. URL : <https://goo.gl/vSpPF6>.
14. Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України : наказ Генеральної прокуратури України від 19.01.2017 р. № 15 / АПА:ЗАКОН. URL : <https://goo.gl/BweMJi>.



15. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України : наказ Генерального прокурора України від 26.12.2011 р. № 1гн / ЛІГА:ЗАКОН. URL : <https://goo.gl/FvfX8E>.
16. *Угровецький П. О.* Адміністративні акти органів прокуратури : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2011. 20 с.
17. Адміністративне право України. Академічний курс : у 2 т. / ред. кол. В. Б. Авер'янов. К. : Юрид. думка, 2007. Т. 1. Загальна частина. 592 с.
18. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні : наказ Генерального прокурора України від 19.12.2012 р. № 4гн / Генеральна прокуратура України. URL : <https://goo.gl/L08sjB>.
19. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність : наказ Генерального прокурора України 03.12.2012 р. № 4/1гн / Генеральна прокуратура України. URL : <https://goo.gl/frioel>.
20. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю : наказ Генерального прокурора України від 21.03.2013 р. № 4/2гн / Генеральна прокуратура України. URL : <https://goo.gl/mlVMls>.
21. Про організацію роботи з питань правового аналізу, систематизації та обліку актів законодавства в органах прокуратури : наказ Генерального прокурора України від 15.03.2016 р. № 119 / Генеральна прокуратура України. URL : <https://goo.gl/cv1c1q>.
22. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян : наказ Генерального прокурора України від 20.04.2016 р. № 161 / Генеральна прокуратура України. URL : <https://goo.gl/zkhvNo>.

Надійшла до редакції 13.03.2017





### **Мартынюк А. Г. Некоторые вопросы современного ведомственного правового регулирования административной деятельности в органах прокуратуры**

*Рассмотрены вопросы ведомственного правового регулирования административной деятельности органов прокуратуры, определены её особенности и сформированы обобщения, направленные на дальнейшую теоретическую разработку проблем деятельности органов прокуратуры в качестве современного органа правопорядка. Отмечается, что одним из направлений реформирования является формирование нормативной основы функционирования прокуратуры, что выражается в построении нового законодательства, а также разработке и внедрении принципиально нового ведомственного правового обеспечения. Ведомственные нормативные акты Генеральной прокуратуры Украины и Генерального прокурора Украины определены самыми многочисленными в группе правового обеспечения административной деятельности органов прокуратуры и имеют ключевое регламентационным значение для функционирования этих органов. Выделены три группы ведомственных нормативных документов: статусные, организационные, отраслевые (функциональные).*

**Ключевые слова:** административная деятельность, органы прокуратуры, функции, органы правопорядку.

### **Martyniuk, O. H. Some Problems of Modern Departmental Regulation of Administrative Action in the Prosecution**

*In the article author researches the secondary legal regulation 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. It is noted that one of the areas of regulatory reform is to develop the functioning of prosecutors, resulting in the construction of new legislation and developing and implementing a radically new legal provision. Departmental regulations Prosecutor's General of Ukraine and the Prosecutor General of Ukraine are the most numerous groups of legal maintenance of administrative activity and the prosecution of key regulatory importance for the functioning of these bodies. Three groups of departmental regulations: status, organizational, sectoral (functional).*

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

