

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН

Васильчук Б. Г.

Стаття присвячена аналізу окремих аспектів повноважень прокуратури України у сфері адміністративних відносин на сучасному етапі. На основі аналізу норм Закону України «Про прокуратуру» досліджуються адміністративні повноваження Генерального прокурора, керівників регіональної та місцевої прокуратури. Сформульовано висновок, що всі адміністративні повноваження зазначених суб'єктів можна умовно поділити на три групи: представницькі, організаційно-управлінські та кадрові. При цьому наявність і характер адміністративних повноважень може змінюватися і залежить від рівня прокуратури, а також її спеціалізації. Встановлено, що перелік адміністративних повноважень, визначених Законом України «Про прокуратуру», не є вичерпним, а тому не відображає повний обсяг адміністративної компетенції органів прокуратури.

Ключові слова: адміністративні повноваження, органи прокуратури України, адміністративна компетенція, представницькі повноваження, організаційно-управлінські повноваження, кадрові повноваження.

В статье анализируются отдельные аспекты полномочий прокуратуры Украины в сфере административных отношений на современном этапе. На основе анализа норм Закона Украины «О прокуратуре» исследуются административные полномочия Генерального прокурора, руководителей региональной и местной прокуратуры. Делается вывод, что все административные полномочия указанных субъектов можно условно подразделить на три группы: представительские, организационно-управленческие и кадровые. При этом наличие и характер административных полномочий может меняться и зависит от уровня прокуратуры, а также ее специализации. Установлено, что перечень административных полномочий, указанный в Законе Украины «О прокуратуре» не является исчерпывающим, а потому не отражает полный объем административной компетенции органов прокуратуры.

Ключевые слова: административные полномочия, органы прокуратуры Украины, административная компетенция, представительские полномочия, организационно-управленческие полномочия, кадровые полномочия.

The article is devoted to the analysis of administrative powers of the prosecutor's offices of Ukraine at the present stage. The problem of the administrative competence of the prosecutor's office is of particular relevance today, since the definition of functional responsibilities directly affects the interrelationship between the state bodies and the further development of the Ukrainian state, which is undergoing a period of significant socio-economic and political change.

The administrative powers of the Prosecutor's Office of Ukraine are a combination of the rights and duties of the prosecutor, which are established and guaranteed by the Constitution and laws of Ukraine, are endowed with a special legal content, the implementation of which affects the behavior and activities of citizens, the functioning of public authorities and officials, carried out in the interests of individuals and the state as a whole, and implementation of which is provided with legal guarantees of their implementation.

On the basis of the analysis of the norms of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office", the administrative powers

of the Prosecutor General, the heads of the regional and local prosecutor's offices are examined. It is concluded that all administrative powers of the abovementioned entities can be divided into three groups: representative, organizational, managerial and personnel. In this case, the presence and nature of administrative powers may vary and depends on the level of the prosecutor's office, as well as its specialization.

The Attorney General, heads of regional and local prosecutors issue orders on issues that fall within their administrative powers. These are acts of varying legal force, which depends on the competence of the relevant body, however, in any case, they are directly related to administrative powers.

It was established that the list of administrative powers determined by the Law of Ukraine "On Prosecutor's Office" is not exhaustive, and therefore does not reflect the full scope of administrative competence of the prosecutor's office. Most of the statutory administrative authorities of the prosecutor's office are indicated in the general form. The "complete" list of administrative authorities of the prosecutor's office is not in any regulatory act. This reduces the effectiveness of management processes, allowing prosecutors to independently interpret their administrative powers.

It is concluded that the administrative competence of the prosecutor's office is a set of legal means for ensuring the administrative activity of general, regional and local public prosecutors, carried out on behalf of the state, in order to perform the functions assigned to them, by providing for their implementation the corresponding administrative rights and imposing on them administrative duties.

Key words: administrative powers, prosecutor's offices of Ukraine, administrative competence, representative powers, organizational and managerial powers, personnel powers.

Постановка проблеми та її актуальність. Поняття «компетенція державного органу» у найбільш загальному вигляді можна визначити як сукупність закріплених у законодавстві повноважень державно-владного суб'єкта, які реалізуються ним у певних правовідносинах.

Основними елементами компетенції прокуратури України є її права та обов'язки, які вона реалізує у відповідній сфері, у тому числі в адміністративно-правових відносинах. Як вважає І. Білодід, значну частину всіх повноважень прокуратури становлять саме адміністративні, тобто ті, які реалізуються у сфері публічного управління [1, с. 64].

Разом із тим в юридичній науці немає уніфікованої позиції щодо поняття «адміністративні повноваження». Так, Р. Мельник та В. Бевзенко визначають їх як сукупність прав та обов'язків, що їх такий суб'єкт має змогу використовувати (права) та мусить дотримуватися (обов'язки), здійснюючи свої функції [2, с. 182].

Метою статті є аналіз окремих аспектів повноважень прокуратури України у сфері адміністративних відносин на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи адміністративні повноваження працівників судів, А. Борко визначає їх як сукупність законодавчо встановлених їх прав і обов'язків, спрямованих на здійснення управлінської (організаційно-розпорядчої) функції у сфері організаційного керівництва діяльністю суду з метою забезпечення його нормального функціонування та реалізації покладених функцій [3, с. 274].

Схожий підхід пропонує Д. Лемеш, визначаючи адміністративні повноваження працівника поліції – закріплену в адміністративному законодавстві систему посадових обов'язків у сфері організаційно-розпорядчої діяльності та наданих для їх виконання відповідних прав, що наділяють його гарантованою змогою діяти у межах та у порядку, визначеному законодавством, із метою реалізації покладених на Національну поліцію завдань [4, с. 105].

Вітчизняний дослідник Є. Авдєєнко виокремлює такі «ознаки адміністративних повноважень»: належать спеціально визначеним суб'єктам органу державної влади; закріплені у відповідному нормативно-правовому акті; характеризують можливості посадових осіб щодо здійснення загального управління певним органом чи підрозділом; мають спеціальну процедуру передачі від одного суб'єкта до іншого [5].

На думку І. Білодід, адміністративні повноваження органів прокуратури можна визначити як закріплені в законодавстві їх права та обов'язки, спрямовані на забезпечення реалізації внутрішньоорганізаційних та зовнішньоуправлінських процесів із метою виконання покладених на них завдань [1, с. 64].

Як вважає Р. Сидоренко, адміністративні повноваження прокуратури України являють собою сукупність прав та обов'язків прокурора, які встановлені та гарантовані Конституцією та законами України, наділені особливим правовим змістом, реалізація яких впливає на поведінку і діяльність громадян, функціонування органів державної влади і посадових осіб, що здійснюються в інтересах як окремих осіб, так і держави загалом, та здійснення яких забезпечено правовими гарантіями їх реалізації [6, с. 679].

У трактуванні О. Неврозова, адміністративні повноваження прокуратури – це сукупність правових засобів щодо забезпечення адміністративної діяльності генеральної, регіональних і місцевих прокуратур, що здійснюється від імені держави з метою виконання покладених на них функцій щодо підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадян або держави в суді, нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, шляхом покладення на них адміністративних обов'язків і надання для їх виконання відповідних адміністративних прав [7, с. 97].

Як бачимо, визначення О. Неврозова найбільше за обсягом, але це через повне цитування функцій прокуратури, що містяться у ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру».

Основними формами реалізації адміністративних повноважень прокуратури, на думку Р. Сидоренка, є видання прокурорами відповідних документів проку-

рорського реагування, якими є протест, припис, подання і постанови. Разом із тим адміністративні повноваження прокуратури можуть реалізовуватися не тільки через прийняття прокурорами відповідних документів прокурорського реагування, а й через відповідні повноваження Генерального прокурора України та підлеглих йому прокурорів щодо здійснення керівництва органами прокуратури. Такі повноваження називають адміністративними, або управлінськими, і їх правове закріплення визначено у відповідних нормах Закону України «Про прокуратуру» [6, с. 679].

Продовжуючи цю думку, зазначимо, що більшість адміністративних повноважень Генерального прокурора України, що містяться у ч. 1 ст. 9 Закону України «Про прокуратуру», можна умовно поділити на три групи:

- 1) представницькі повноваження;
- 2) організаційно-управлінські повноваження;
- 3) повноваження, які за своєю природою є кадровими.

Спробуємо проаналізувати ч. 1 ст. 9 Закону України «Про прокуратуру» з метою розподілення повноважень Генерального прокурора за трьома запропонованими групами. Отже, Генеральний прокурор:

1) представляє прокуратуру у зносинах з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, особами, підприємствами, установами та організаціями, а також прокуратурами інших держав та міжнародними організаціями (п. 1 можна зарахувати до першої групи адміністративних повноважень – представницьких);

2) організовує діяльність органів прокуратури України, у тому числі визначає межі повноважень Генеральної прокуратури України, регіональної та місцевих прокуратур у частині виконання конституційних функцій (друга група адміністративних повноважень – організаційно-управлінські повноваження);

3) призначає прокурорів на адміністративні посади та звільняє їх з адміністративних посад у разі та порядку, встановлених цим Законом (третья група адміністративних повноважень – кадрові);

4) у встановленому цим Законом порядку на підставі рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів приймає рішення про застосування до прокурора Генеральної прокуратури, прокурора регіональної чи місцевих прокуратур дисциплінарного стягнення або щодо неможливості подальшого перебування їх на посаді прокурора (також третя група повноважень – кадрові);

5) призначає на посади та звільняє з посад прокурорів Генеральної прокуратури України у разі та порядку, встановлених цим Законом (третья група – кадрові повноваження);

6) у десятиденний строк із дня вивільнення посади повідомляє Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів про наявність вакантної або тимчасово вакантної посади у Генеральній прокуратурі України (кадрові повноваження);

6.1) здійснює розподіл обов'язків між першим заступником та заступниками Генерального прокурора (організаційно-управлінські повноваження);

7) затверджує акти з питань щодо внутрішньої організації діяльності органів прокуратури (організаційно-управлінські повноваження);

8) забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів Генеральної прокуратури України (*кадрові повноваження*);

9) затверджує загальні методичні рекомендації для прокурорів із метою забезпечення однакового застосування норм законодавства України під час здійснення прокурорської діяльності (*організаційно-управлінські повноваження*);

9.1) за поданням Генеральної інспекції направляє матеріали до Державного бюро розслідувань (*організаційно-управлінські повноваження*);

10) виконує інші повноваження, передбачені цим та іншими законами України. З цього пункту випливає, що перелік повноважень Генерального прокурора, наведений у ч. 1 ст. 9 Закону України «Про прокуратуру», не є вичерпним.

Таким чином, із дванадцяти адміністративних повноважень Генерального прокурора, що містяться у ч. 1 ст. 9 Закону України «Про прокуратуру», до першої групи (представницькі) належить один пункт, до другої групи (організаційно-управлінські) – п'ять, до третьої групи (кадрові) – також п'ять. Ще один пункт (10-й) згадує про «інші повноваження», залишаючи їх перелік «відкритим».

Також у ч. 2 ст. 9 зазначено, що Генеральний прокурор видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень, у межах своїх повноважень, на основі та на виконання Конституції і законів України [8].

Аналогічна норма стосується і керівника регіональної прокуратури (прокурор області, Автономної Республіки Крим, міст Києва і Севастополя), який, відповідно до ч. 2 ст. 11 Закону України «Про прокуратуру», видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень [8]. Зазначені у ч. 1 ст. 11 адміністративні повноваження керівника регіональної прокуратури, за аналогією з повноваженнями Генерального прокурора, також можна умовно поділити на три групи:

1) *представницькі повноваження*:

п. 1) представляє регіональну прокуратуру у зносинах з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, особами, підприємствами, установами та організаціями;

2) *організаційно-управлінські повноваження*:

п. 2) організовує діяльність регіональної прокуратури;

п. 4) затверджує акти з питань, що стосуються організації діяльності регіональної прокуратури;

п. 9) контролює ведення та аналіз статистичних даних, організовує вивчення та узагальнення практики застосування законодавства та інформаційно-аналітичне забезпечення прокурорів із метою підвищення якості здійснення ними своїх функцій;

3) *кадрові повноваження*:

п. 3) призначає на посади та звільняє з посад прокурорів регіональних та місцевих прокуратур у встановленому цим Законом порядку;

п. 5) у десятиденний строк із моменту вивільнення посади повідомляє Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів про наявність вакантної або тимчасово вакантної посади у регіональній прокуратурі;

п. 6) забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів регіональної прокуратури;

п. 7) призначає на адміністративні посади та звільняє з адміністративних посад прокурорів у разі та порядку, встановлених цим Законом;

п. 8) у встановленому цим Законом порядку на підставі рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів приймає рішення про застосування до прокурора регіональної та місцевої прокуратури дисциплінарного стягнення або щодо неможливості подальшого перебування його на посаді прокурора.

Варто підкреслити, що перелік адміністративних повноважень керівника регіональної прокуратури також не є вичерпним, адже у п. 10 зазначеної статті вказано, що він «виконує інші повноваження, передбачені цим та іншими законами України» [8].

При аналізі адміністративних повноважень керівника місцевої прокуратури (ч. 1 ст. 13 Закону «Про прокуратуру») варто зазначити, що їх перелік є значно меншим за обсягом, ніж адміністративні повноваження Генерального прокурора та керівника регіональної прокуратури, проте наведений перелік також не є вичерпним (п. 5 – виконує інші повноваження, передбачені цим та іншими законами України). Крім того, керівник місцевої прокуратури також видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень (ч. 2 ст. 13 Закону).

Загалом адміністративні повноваження керівника місцевої прокуратури також можна згрупувати за запропонованим вище критерієм:

1) представницькі повноваження (представляє місцеву прокуратуру у зносинах з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, особами, підприємствами, установами та організаціями (п. 1));

2) організаційно-управлінські повноваження (організовує діяльність місцевої прокуратури (п. 2); контролює ведення та аналіз статистичних даних, організовує вивчення та узагальнення практики застосування законодавства, інформаційно-аналітичне забезпечення прокурорів із метою підвищення якості здійснення ними своїх функцій (п. 4));

3) кадрові повноваження (у десятиденний строк із дня вивільнення посади повідомляє Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів про наявність вакантної або тимчасово вакантної посади місцевої прокуратури (п. 3); забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів місцевої прокуратури (п. 4); призначає на адміністративні посади та звільняє з адміністративних посад прокурорів у випадках та порядку, встановлених цим Законом (п. 4)).

Зауважимо, що є інші підходи до розподілу адміністративних повноважень прокуратури. Зокрема, І. Білодід, проаналізувавши та узагальнивши різноманітні адміністративні повноваження прокуратури, визначив, що їх систему можна відобразити таким чином: 1) внутрішньоорганізаційні: представництво органів прокуратури у взаємовідносинах між собою та органами державної влади, місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами; організація діяльності відповідної прокуратури; призначення та звільнення прокурорів із посад, забезпечення у разі необхідності притягнення їх до відповідальності; 2) зовнішньоуправлінські: видання обов'язкових для виконання вказівок та розпоряджень із питань здійснення оперативно-розшукової діяльності чи досудового розслідування, відбування кримінального покарання чи застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; ознайомлення з матеріалами справ, забезпечення

збирання та дослідження доказів, подання клопотань та відводів [1, с. 66].

Висновки. Таким чином, на підставі проведеного аналізу можна констатувати, що, по-перше, проблема адміністративної компетенції органів прокуратури набуває нині особливої актуальності, адже визначення функціональних обов'язків безпосередньо впливає на взаємозв'язок між органами держави та подальшого розвитку української держави, яка переживає період суттєвих соціально-економічних і політичних змін. Варто погодитися з О. Неврозовим у тому, що прокуратура України займає ключове місце в період таких змін, а визначення її адміністративної компетенції допоможе суттєво поліпшити діяльність системи державного механізму [7, с. 96-97].

По-друге, основні адміністративні повноваження Генерального прокурора, керівників регіональної та місцевої прокуратур, закріплені в Законі України «Про прокуратуру», можна умовно поділити на три групи: представницькі, організаційно-управлінські та кадрові повноваження. При цьому наявність і характер адміністративних повноважень може змінюватися і залежить від рівня прокуратури, а також її спеціалізації.

По-третє, Генеральний прокурор, керівники регіональної та місцевої прокуратур видають накази з питань, що належать до їх адміністративних повноважень. Це акти різної юридичної сили, яка залежить від компетенції відповідного органу, проте, у будь-якому разі, вони безпосередньо стосуються адміністративних повноважень.

По-четверте, перелік адміністративних повноважень, визначених Законом України «Про прокуратуру», не є вичерпним, а тому не відображає повний обсяг адміністративної компетенції органів прокуратури. Більшість визначених у Законі адміністративних повноважень прокуратури вказані в загальному вигляді. «Повного» переліку адміністративних повноважень прокуратури немає в жодному нормативно-правовому акті. Зазначене зменшує ефективність управлінських

процесів, дає змогу керівникам прокуратур самостійно тлумачити свої адміністративні повноваження.

По-п'яте, адміністративна компетенція прокуратури – це сукупність правових засобів забезпечення адміністративної діяльності генеральної, регіональних і місцевих прокуратур, що здійснюється від імені держави, з метою виконання покладених на них функцій, шляхом надання для їх виконання відповідних адміністративних прав та покладення на них адміністративних обов'язків.

Література

1. Білодід І. М. Адміністративні повноваження органів прокуратури України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2015. Вип. 35. Ч. II. Т. 2. С. 63-67.
2. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
3. Борко А. Л. Адміністративно-правове забезпечення функціонування судової системи України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2014. 528 с.
4. Лемеш Д. Л. Адміністративні повноваження працівника поліції як основа його правового статусу. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 2. Ч. 1. С. 103-107.
5. Авдєєнко Є. В. Суди загальної юрисдикції як суб'єкти адміністративного права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2015. 191 с.
6. Сидоренко Р. О. Адміністративні повноваження прокуратури України: поняття, зміст та сутність. *Форум права*. 2011. № 4. С. 674-680.
7. Неврозов О. Б. Адміністративно-правовий статус прокуратури в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 235 с.
8. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

*Васильчук Б. Г.,
аспірант кафедри адміністративного
та господарського права
Запорізького національного університету*