

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

У статті визначено публічне адміністрування прокуратури України як владно-регулюючу, управлінсько-системну, багатofункціональну діяльність органів державної влади (органів виконавчої влади, суддівської адміністрації, органів прокуратури та громадськості) щодо реалізації впливу держави на управління прокуратурою, здійснення виконавчо-розпорядчої та внутрішньо-організаційної діяльності шляхом використання різних елементів механізму правового регулювання, які загалом спрямовані на гарантування незалежної, професійної та справедливої прокуратури як органу забезпечення правоохоронної та правозахисної функції держави в судовій системі. Визначено, що публічне адміністрування прокуратури України має такі характерні особливості: 1) за своїм змістом публічне адміністрування є комплексною, системною, владно-управлінською діяльністю на адміністративні правовідносини у сфері діяльності прокуратури; 2) суб'єктивний склад правовідносин публічного адміністрування є досить специфічним, оскільки прокурор, як і інший суб'єкт публічного адміністрування, наділений владними адміністративними повноваженнями; 3) основою здійснення публічного адміністрування є принцип публічності, оскільки прокурори є особливою інституцією державної влади, тому будь-які адміністративні відносини в цій сфері повинні бути відкритими та прозорими для громадськості; 4) під час реалізації публічного адміністрування здебільшого використовується імперативний метод правового регулювання, що зумовлено специфікою адміністративно-правового статусу прокурора; 5) публічне адміністрування прокуратури здійснюється з використанням різних елементів механізму правового регулювання; 6) межі здійснення публічного адміністрування прокуратури поширюються як за внутрішні відносини, так і на зовнішні. Зроблено висновок, що публічне адміністрування прокуратури України – це владно-регулююча, управлінсько-системна, багатofункціональна діяльність органів державної влади щодо реалізації впливу держави на управління прокуратурою, здійснення виконавчо-розпорядчої та внутрішньо-організаційної діяльності шляхом використання різних елементів механізму правового регулювання, які загалом спрямовані на гарантування незалежної, професійної та справедливої прокуратури як органу забезпечення правоохоронної та правозахисної функції держави в судовій системі.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, органи судочинства, правові засоби, правосуддя, прокуратура, публічне адміністрування, суд.

The article defines the public administration of the prosecutor's office of Ukraine as a power-regulating, managerial, multifunctional activity of state authorities (executive authorities, judicial administration, public prosecutor's office and the public) regarding the implementation of the state's influence on the administration of the public prosecutor's office, the implementation of executive and administrative and internal organizational activities through the use of various elements of the legal regulation mechanism, which in general are aimed at guaranteeing an independent, professional and just prosecution as a body to ensure law enforcement functions of the state judicial system. It is determined that public administration of the Prosecutor's Office of Ukraine has the following characteristic features: 1) in its content, public administration is a complex, systematic, power-management activity for administrative legal relations in the field of prosecutor's office activity; 2) the subjective composition of the public administration legal relationship is quite specific, since the prosecutor, as well as other public administration entity, is vested with administrative administrative powers;

3) the principle of public administration is based on the principle of publicity, since prosecutors are a special institution of public authority, so any administrative relations in this area should be open and transparent to the public; 4) when implementing public administration, the imperative method of legal regulation is mostly used, which is conditioned by the specifics of the administrative and legal status of the prosecutor; 5) public administration of the prosecutor's office is carried out using different elements of the mechanism of legal regulation; 6) the boundaries of the public administration of the prosecutor's office extend to both internal and external relations. It is concluded that public administration of the Prosecutor's Office of Ukraine is a power-regulating, administrative-systemic, multifunctional activity of the state authorities on realization of influence of the state on the management of the prosecutor's office, implementation of executive-administrative and internal-organizational activity through the use of various elements of the mechanism of legal regulation, which as a whole, aimed at guaranteeing an independent, professional and fair prosecutor's office, as a body for ensuring the law enforcement and human rights function of and in the judiciary.

Key words: *administrative and legal support, organs of justice, legal means of justice, prosecutors, public administration, justice.*

Вступ. Захист прав, свобод і законних інтересів особи є основним обов'язком держави. У кожній правовій державі створено незалежні інституції, на які покладено обов'язок захисту прав особи та суспільства. Прокуратура є невіддільним складником системи захисту прав, оскільки дає змогу захищати як права окремої особи, так і права суспільства.

Коло суспільних відносин органів державної влади (зокрема, прокуратури) обов'язково регулюється нормами адміністративного права. Дослідження публічного адміністрування прокуратури України дасть змогу створити більш тісний взаємозв'язок між прокуратурою та суспільством, що, відповідно, підвищить довіру громадян до цієї структури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням публічного адміністрування прокуратури України займалися такі вчені, як В. Бойко, А. Борко, М. Закурін, А. Іванишук, Р. Ігонін, О. Кальчук, В. Куценко, С. Нечипоренко, А. Петрова, Т. Плугатар, С. Подоляка, І. Прошута, О. Стасюк, С. Циганок, С. Шуба та інші.

Реформування публічних і приватних інституцій, що виконують завдання правової держави, зокрема і прокуратури, вплинуло на зміну правовідносин, зокрема, в площині публічного адміністрування прокуратури, що зумовлює потребу в нових дослідженнях і наукових викликах.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоби на базі дослідження обґрунтованих позицій учених-юристів, нормативно-правової бази розкрити публічне адміністрування Прокуратури України.

Результати дослідження. У процесі своєї діяльності органи прокуратури вступають у різні види правовідносин у зв'язку з реалізацією безпосередніх функцій, покладених на ці органи. При цьому деякі з цих видів правовідносин дуже близькі за змістом або тісно переплітаються з адміністративними правовідносинами за участю органів прокуратури [5, с. 35–40].

Як влучно визначив Р. Мельник, публічне управління не поглинає собою політичну діяльність, які як за своєю сутністю, так і за особливостями правового регулювання утворюють окремі соціальні інститути, що, однак, не заважає їм взаємодіяти. Йдеться про те, що політичні рішення можуть бути реалізовані у процесі здійснення публічного управління. Повертаючись до органів державної влади та форм їхньої діяльності, слід підкреслити, що характерною особливістю останніх є те, що всі вони мають зовнішню спрямованість. Відтак немає жодних підстав для того, щоби розширювати зміст публічного управління шляхом внутрішньо-організаційної діяльності органів виконавчої влади. Тобто публічне управління проявляється лише в зовнішніх відносинах органів виконавчої влади з іншими органами публічної влади, а також приватними особами. Що ж стосується внутрішньо-організаційної діяльності органів виконавчої влади, а також інших органів державної влади (наприклад, переміщення державних службовців, реалізація дисциплінарної відповідальності тощо), то її можна називати внутрішньою управлінською діяльністю. Названі види діяльності (публічне управління та внутрішньо-управлінська діяльність) відрізняються за багатьма ознаками (правовим регулюванням, юридичними наслідками, суб'єктом складом тощо), тому не можуть бути об'єднані у межах однієї категорії. Спільним для них є лише те, що вони регулюються нормами адміністративного права. На відміну від законотворчості та судочинства, публічне управління може здійснюватися також і іншими суб'єктами, зокрема: органом

законодавчої влади; органами судової влади; Президентом України; органами прокуратури (здійснюють перевірку законності правових актів, прийнятих місцевою державною адміністрацією тощо); іншими органами державної влади, які не входять до системи органів виконавчої влади; органами місцевого самоврядування; суб'єктами делегованих повноважень [8, с. 95–98].

О. Амосов та Н. Гавкалова вважають, що публічне адміністрування розтлумачується в широкому та вузькому сенсах. У вузькому значенні публічне адміністрування є пов'язаним із виконавчою гілкою влади й розглядається як професійна діяльність державних службовців та осіб, що працюють у соціальній сфері, у неурядових організаціях, в установах та організаціях, що мають бюджетне фінансування й існують на спонсорські кошти з метою забезпечення життєдіяльності країни на рівні державного, регіонального та місцевого управління й здійснюють вивчення, розроблення і впровадження публічної політики. Публічне адміністрування в широкому сенсі пов'язане з функціонуванням усіх гілок влади: законодавчої, виконавчої та судової, а тому і з архетипами демократії. Вчені переконують при цьому, що публічне адміністрування – це модифікація класичного менеджменту в різних сферах життєдіяльності всього суспільства, тобто планування, організації та мотивації з акцентом на контролі за формуванням і використанням ресурсів, що має за мету їхнє ефективне використання органами влади (зокрема, регіональними та місцевими), бізнесом, громадянами (всі зацікавлені сторони), і за процесом надання публічних послуг [1, с. 7–13].

Отже, публічне адміністрування – це правове та організаційне управління органів державної влади та громадських інституцій на певні суспільні відносини.

Що стосується прокуратури, то для початку варто вказати, що відповідно до ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII Прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому законодавством, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [12].

Система органів прокуратури будується згідно з адміністративно-територіальним устроєм України, а також за функціональними ознаками. Правовою основою організації і діяльності органів прокуратури є Конституція, Закон України «Про прокуратуру», кримінально-процесуальне, цивільно-процесуальне, адміністративне, кримінально-виконавче, господарсько-процесуальне законодавство та інші закони України, а також визнані Україною відповідні міжнародні договори й угоди [13, с. 74].

О.М. Кобилянський переконує, що багатофункціональність органів прокуратури зумовлює необхідність вступу цього органу у різноманітні види суспільно-правових відносин, частина яких належить до публічно-правової сфери, а інша – до приватноправової. При цьому до публічно-правових відносин, які виникають за участю досліджуваного суб'єкта, належать міжнародні, бюджетно-фінансові, конституційні, кримінальні, кримінально-процесуальні та інші правовідносини. До приватноправових правовідносин, які можуть виникати в діяльності органів прокуратури, належать трудові, цивільні та цивільно-процесуальні правовідносини. Відмінність основних видів публічних правовідносин від адміністративно-правових видається найбільш складним завданням, адже належність відповідних правовідносин до публічно-правової сфери надляє їх характеристиками, які дуже подібні між собою. Зокрема, у всіх видах публічних правовідносин переважно застосовується імперативний метод правового регулювання, всі вони спрямовані, насамперед, на захист та охорону публічних (державних або суспільних) інтересів тощо. Тому відмінні ознаки слід шукати у предметі та об'єкті цих правовідносин, а також меті та завданнях, які ставлять перед собою суб'єкти, вступаючи в той чи інший вид публічно-правових відносин [5, с. 35–40].

С. Подоляка вказує, що реалізація норм адміністративного права в системі механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури в Україні – це волевиявлення посадових осіб органів прокуратури чи відповідних органів, яке спрямоване на протидію корупції, забезпечує реалізацію адміністративно-правових норм у внутрішній і зовнішній діяльності органів прокуратури, спрямованих на мінімізацію й усунення корупційних проявів у суспільному житті загалом та в органах прокуратури зокрема [11, с. 74].

О. Кальчук вважає, що доцільно запропонувати визначення механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України як системи юридичних засобів, за допомогою яких уповноважені посадові особи органів прокуратури України на основі правової свідомості та правової культури здійснюють вплив на суспільні відносини, які виникають у зв'язку зі здійсненням ними правозахисної діяльності, що проявляється в досягнен-

ні бажаного для держави режиму законності. До структурних елементів зазначеного механізму можна віднести такі: 1) норми права; 2) акти реалізації норм права і обов'язків; 3) правові відносини; 4) юридичні факти; 5) правову свідомість; 6) правову культуру; 7) акти тлумачення норм права. Отже, специфіка адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури полягає ще й у тому, що, з одного боку, вона відбувається у внутрішньо-організаційних умовах (проходження служби, атестування, службові відрядження), а з іншого – спрямовується на забезпечення як постійних або тимчасових (ситуаційних), так і загальнодержавних і регіональних явищ чи процесів. Тому основним орієнтиром для розвитку й удосконалення елементів механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України мають стати інтереси людини [4, с. 83].

Т. Колеснік вважає, що прокуратура в механізмі держави виконує особливу, властиву лише їй функцію, отже, за характером повноважень вона не повинна входити до структури будь-яких органів державної влади, зокрема управління або правосуддя. На думку вченої, оптимальним є підхід, відповідно до якого прокуратура є самостійним державним інститутом, який не входить до жодної з гілок влади та активно взаємодіє з усіма гілками державної влади, що дає змогу їй найбільш раціонально реалізувати свої правоохоронні та правозахисні функції з гарантованим дотриманням принципу незалежності власної діяльності. Саме така модель системи органів державної влади зможе максимально забезпечити незалежність у діяльності органів прокуратури, що є основною гарантією ефективності її діяльності щодо захисту прав і свобод громадян, інтересів держави, забезпечення законності та правопорядку в державі [6, с. 39–44].

Отже, багатофункціональність системи прокуратури зумовлює необхідність належного, системного та комплексного впливу держави в ці правовідносини (публічного адміністрування), специфікою такого впливу є використання різних елементів механізму правового регулювання – як адміністративно-правовизначальних (норми права, інструменти адміністративної діяльності, адміністративні процедури, адміністративна відповідальність), так і професійно-встановлюючих (правосвідомість, правова культура, етика поведінки тощо), які в загалом спрямовані на гарантування незалежної, професійної та справедливої прокуратури як органу забезпечення правоохоронної та правозахисної функції держави в судовій системі.

Щодо публічного адміністрування прокуратури в Україні, то норми адміністративного права, які зосереджені в організаційних законах про прокуратуру, судову систему, кодексах та інших нормативно-правових актах, забезпечують діяльність прокуратури заради якісного і своєчасного підтримання прокурорами публічного обвинувачення в суді, організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, представництво інтересів громадянина або держави в суді, нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням свободи громадян, інакше кажучи, норми адміністративного права є вторинними забезпечувальними в діяльності прокуратури порівняно з кримінально-процесуальними нормами та нормами кримінального права, які є первинними (основними) [14, с. 135–139].

О. Мартинюк вважає, що адміністративна діяльність в органах прокуратури є комплексним явищем, яке: – ґрунтується на правових нормах спеціалізованих законів і нормативно-правових актах підзаконного характеру; – є сукупністю адміністративних процедур, спрямованих на упорядкування внутрішньо-організаційних процесів у системі прокуратури, а також процесів кадрового менеджменту в цій системі; – забезпечує реалізацію адміністративно-юрисдикційних процесів в органах прокуратури (дисциплінарні провадження; запобігання проявам недоброочесності тощо) [7, с. 29–33].

У свою чергу, О. Кальчук переконує, що специфіка адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури полягає ще й у тому, що, з одного боку, вона відбувається у внутрішньо-організаційних умовах (проходження служби, атестування, службові відрядження), а з іншого – спрямовується на забезпечення як постійних або тимчасових (ситуаційних), так і загальнодержавних і регіональних явищ чи процесів. Тому основним орієнтиром для розвитку й удосконалення елементів механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України мають стати інтереси людини [4, с. 83].

З позиції С. Циганка, адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури – це адміністративна діяльність прокурорів та органів прокуратури на основі реалізації норм адміністративного права заради якісного і своєчасного підтримання прокурорами публічного

обвинувачення в суді, організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням і деякі інші функції через визначення адміністративно-правового статусу, забезпечення незалежності й деполітизації прокуратури, надання своєрідних адміністративних послуг, виконавчо-розпорядча діяльності і здійснення внутрішньоорганізаційної діяльності, засади юридичної відповідальності працівників прокуратури та соціального захисту прокурорів [14, с. 135–139].

Ю. Битяк вказує, що адміністративно-правове регулювання забезпечення діяльності прокуратури здійснюється за двома напрямками, а саме щодо суспільних відносин, які складаються в системі органів прокуратури, і відносин, які формуються в зовнішній сфері. У свою чергу, внутрішньо-організаційна діяльність забезпечує функціонування органів прокуратури, включно з визначенням їхньої організаційної структури, підбір, навчання кадрів, матеріально-технічне забезпечення, постановку поточних завдань і здійснення нагляду за їхнім виконанням. Якщо говорити про здійснення зовнішнього забезпечення, то органи прокуратури створюють умови для виконання своїх основних завдань [2, с. 204; 16, с. 138–143].

П. Шаганенко зазначає, що до особливостей правового регулювання адміністративного характеру забезпечення діяльності прокуратури слід віднести норми, у яких закріплюються як зовнішні, так і внутрішньо-організаційні відносини з управління та контролю у сфері прокуратури. Адміністративно-правове регулювання визначає повноваження прокурорів, форми та гарантії їхньої реалізації, а також норми, що містяться в нормативних актах. Діяльність прокуратури полягає у створенні сприятливих умов для виконання цієї діяльності, тобто під забезпечення підпадають охорона, захист і реалізація, що робить забезпечення певним об'єднувальним фактором [16, с. 138–143].

Необхідно зазначити, що відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII держава забезпечує фінансування та належні умови функціонування прокуратури і діяльності прокурорів. Забезпечення функціонування системи прокуратури передбачає: 1) визначення в Державному бюджеті України видатків на фінансування прокуратури не нижче рівня, що забезпечує можливість повного і незалежного здійснення її повноважень відповідно до закону; 2) законодавче гарантування повного і своєчасного фінансування прокуратури; 3) гарантування достатнього рівня соціального забезпечення прокурорів [12]. Ст. 88 вказує, що в Україні діє єдина система забезпечення функціонування прокуратури. Органи прокуратури, інші органи державної влади беруть участь в організаційному забезпеченні діяльності прокуратури у випадках і порядку, визначених цим та іншими законами [12].

Висновки. Отже, публічне адміністрування прокуратури України має такі характерні особливості: 1) за своїм змістом публічне адміністрування є комплексною, системною, владно-управлінською діяльністю на адміністративні правовідносини у сфері діяльності прокуратури; 2) суб'єктний склад правовідносин публічного адміністрування є досить специфічним, оскільки прокурор, як і інший суб'єкт публічного адміністрування, наділений владними адміністративними повноваженнями; 3) основою здійснення публічного адміністрування є принципи публічності, оскільки прокурори є особливою інституцією державної влади, тому будь-які адміністративні відносини в цій сфері повинні бути відкритими та прозорими для громадськості; 4) під час реалізації публічного адміністрування здебільшого використовується імперативний метод правового регулювання, що зумовлено специфікою адміністративно-правового статусу прокурора; 5) публічне адміністрування прокуратури здійснюється з використанням різних елементів механізму правового регулювання; 6) межі здійснення публічного адміністрування прокуратури поширюються як на внутрішні відносини (правове, організаційне, матеріальне, інформаційне забезпечення діяльності прокурорів), так і на зовнішні (розвиток співпраці між різними органами влади, запобігання корупційним проявам у цій сфері).

Отже, публічне адміністрування прокуратури України – це владно-регулююча, управлінсько-системна, багатофункціональна діяльність органів державної влади (суддівської адміністрації, органів прокуратури та громадськості) щодо реалізації впливу держави на управління прокуратурою, здійснення виконавчо-розпорядчої та внутрішньо-організаційної діяльності шляхом використання різних елементів механізму правового регулювання, які загалом спрямовані на гарантування незалежної, професійної та справедливої прокуратури як органу забезпечення правоохоронної та правозахисної функції держави в судовій системі.

Список використаних джерел:

1. Амосов О. Публічне адміністрування в Україні: зв'язок з архетипами та пріоритети розвитку. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. Вип. 2 (спец. вип.). С. 7–13.

2. Битяк Ю. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак-тів. Харків : Право, 2000. 520 с.
3. Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
4. Кальчук О. Механізм адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України та його структурні елементи. *Наука і правоохорона*. 2014. № 4. С. 78–83.
5. Кобилянський О. Проблема відмежування адміністративних від інших публічно-правових відносин, що виникають у діяльності органів прокуратури. *Право.ua*. 2015. № 2. С. 35–40.
6. Колеснік Т. Шляхи удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює механізм реалізації гарантій незалежності прокуратури в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 4. С. 39–44.
7. Мартинюк О. Поняття адміністративної діяльності в органах прокуратури. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 4. С. 29–33.
8. Мельник Р. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 95–98.
9. Нечипоренко С. Адміністративно-правові засади проходження служби в органах прокуратури : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2011. 205 с.
10. Петрова А. Основні елементи адміністрування кадрової роботи в органах прокуратури України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2016. Вип. 36 (2). С. 47–50.
11. Подоляка С. Реалізація адміністративно-правових норм як важливий елемент механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури України. *Право.ua*. 2017. № 2. С. 70–74.
12. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 2–3.
13. Стасюк О. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України. *Наше право*. 2016. № 1. С. 66–72.
14. Циганок С. Поняття і зміст адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України. *Підприємництво, господарство і право*. Вип. 11. 2018. С. 135–139.
15. Чернов С., Воронкова В., Банах В. та інші. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 606 с. URL: http://www.zgia.zp.ua/gazeta/monodrupradmin_253.pdf.
16. Шаганенко П. Адміністративно-правове регулювання організаційного забезпечення діяльності органів прокуратури. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2015. № 5/1. С. 138–143.