



*Олександр МЕДВЕДЬКО,
Генеральний прокурор України,
державний радник юстиції України*

ДЕЯКІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА УКРАЇНИ

Ключові слова: прокурорська система; Генеральний прокурор України; функція управління; організаційно-управлінська діяльність; вдосконалення системи управління в органах прокуратури.

Організаційно-управлінська діяльність Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів є частиною суспільного управління і державного управління зокрема.

Управління являє собою «... процес цілеспрямованого впливу керівника на підлеглих (колектив працівників) для забезпечення ефективної діяльності цієї системи відповідно до поставлених перед нею функціональних цілей і завдань. Потреба в управлінні з'являється саме там і тоді, де і коли виникає необхідність спільної діяльності людей» [1, 18].

Державне управління – частина соціального управління. Це вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організаційного впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які потребують певного втручання держави шляхом використання повноважень державної влади [2, 250].

У літературі з державного управління і адміністративного права обстоюється позиція, що державне управління обмежується виключно сферою діяльності державної влади [2, 250; 3, 107; 4, 251].

Зі свого боку вважаємо, що управління, яке здійснюється виконавчою владою, являє собою державне управління у вузькому розумінні. Існують також суб'єкти державного управління в широкому розумінні. І справді, хіба не є державним управлінням нормотворча або контрольна діяльність органів законодавчої влади або організаційно-забезпечу-

вальна діяльність деяких органів судової влади, що у межах судоустрою розглядається як «судове управління»? Безсумнівно, державно-управлінський характер у межах виборчого процесу має і діяльність органів управління зазначеним процесом (Центральної виборчої комісії, окружних (територіальних) і дільничних виборчих комісій).

Ці міркування, очевидно, можна поширити і на прокурорську систему України, яка не входить до жодної з фундаментальних гілок державної влади, передбачених у частині 1 статті 6 Конституції України, хоча управлінська діяльність прокуратури на чолі з Генеральним прокурором України має специфічний характер.

На характер управлінської функції Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів істотно впливає принцип єдності і централізації прокуратури та пов'язаний з ними принцип єдиноначальності при винесенні управлінських рішень. Відповідно до Указу Петра I «Про посаду Генерал-прокурора» йому були підпорядковані всі прокурори в колегіях і судах. Він повинен був слідкувати за всіма прокурорами, «... аби у своєму званні істинно і рівно служили». Всі прокурори діяли від імені Генерал-прокурора під безпосереднім його наглядом і покровительством [5, 13].

Як відомо, принцип централізму був покладений і в основу діяльності радянської прокуратури з перших років її існування. За-

раз він закріплений у статті 6 Закону України «Про прокуратуру».

Як зауважив відомий радянський фахівець з питань діяльності прокуратури М. Рогінський, «... під централізмом необхідно розуміти не лише організаційну побудову прокурорської системи, але й саму діяльність органів прокуратури» [6, 49].

У радянські часи стверджувалося, що централізм в прокуратурі був демократичним. Проте це не відповідало дійсності. Не випадково в одній з робіт зазначалося: «Діяльність усіх органів прокуратури направляється з єдиного центру – всі вони підпорядковані Генеральному прокурору СРСР» [7, 206]. На практиці це виглядало у систематичному надсиланні завдань про проведення перевірок додержання законів окремим прокурорам обласного рівня, оминаючи Прокуратуру Української РСР, вчинення за таким же принципом інших управлінських дій. Така практика мала всі ознаки так званого «бюрократичного централізму» – антиподу демократичного централізму.

Тому в сучасних умовах одним із найважливіших завдань реформування органів прокуратури є докорінна демократизація службових відносин у прокуратурі. До числа її елементів слід віднести: повагу до процесуальної самостійності працівників прокуратури; врахування думки керівників підпорядкованих прокуратур при прийнятті управлінських і процесуальних рішень; розширення сфери колегіальності в управлінні; недопущення висловлювань і оцінок, які принижують людську гідність підлеглих; усунення суб'єктивізму в роботі з кадрами, зокрема фактів необґрунтованих звільнень і переміщень працівників; вжиття рішучих заходів до відстоювання їх незалежності у разі протиправного втручання у діяльність прокуратури тощо.

Окремі з таких заходів передбачені у наказі Генерального прокурора України № 1 від 19 вересня 2005 року «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України». Так, пунктом 3.2 запропоновано «Не допускати порушення процесуальної самостійності прокурорсько-слідчих працівників. Вказівки з питань слідчої, наглядової діяльності та участі прокурора в судах надавати підпорядкованим прокурорам виключно у письмовій формі», а відповідно до пункту 5.6 – «Прокурорам вищестоящего рівня брати до свого розгляду питання, що нале-

жать до компетенції підпорядкованих прокурорів, лише за виняткових обставин за розпорядженням чи письмовою вказівкою керівника відповідної прокуратури» [8].

Проте і надалі найістотнішими перевагами централізації прокурорської системи залишається те, що в ній працюють люди, віддані своїй справі, до яких застосовуються однаково високі професійні критерії, які правильно розуміють призначення і завдання прокуратури та готові служити закону за найтяжчих і найскладніших обставин. Не випадково Генерал-прокурор Російської імперії М. Муравйов відзначив таку важливу рису прокурорської системи, як її згуртованість [9, 29]. Досягнення такої згуртованості в суспільстві навколо загальних завдань державного будівництва є завданням Президента держави, а стосовно прокурорського співробітництва – Генерального прокурора України.

У зв'язку з цим видаються спірними заклики до прискорення децентралізації прокурорської системи України [10, 144]. Такий крок був би щонайменше не на часі. Зараз Україна перебуває у стані економічної, політичної, духовної, моральної кризи. Поряд з цим українське суспільство переживає кризу законності. У таких умовах децентралізація прокуратури не сприяла б виробленню і здійсненню єдиної правової політики. Посилання ж на досвід країн, у яких така децентралізація давно існує, не є переконливими з огляду на те, що у них (США, Німеччина, Франція тощо) взагалі не існує централізованої прокурорської системи, а окремі органи прокуратури, по суті, «прикріплені» до судів різного рівня.

Верховенство Генерального прокурора у прокурорській системі України аж ніяк не означає його необмеженого владарювання у ній через наявність демократичної системи стримування і противаг з боку Президента України, Верховної Ради України, Конституційного Суду України і судів загальної юрисдикції; свободи критики його рішень і дій з боку суб'єктів громадянського суспільства, у тому числі засобів масової інформації.

При цьому важливо підкреслити, що сучасний Генеральний прокурор приймає управлінські рішення з урахуванням інформації, яка надходить до нього з нижчих ланок системи і від посадових осіб Генеральної прокуратури України, а проводить їх, як правило, не самостійно, а через підпорядковані йому структури.

До числа основних рис, що характеризують Генерального прокурора України як керівника прокурорської системи України, можна, на наш погляд, віднести такі.

1. Генеральний прокурор є найвищою посадовою особою органів прокуратури України, а не вищою, оскільки термін «вищий» означає не абсолютну, а відносну якість порівняно з іншим предметом, особою, явищем, на відміну від терміна «найвищий». Так, у судовій системі України функціонують вищі суди і Верховний Суд України – найвищий орган у системі судів загальної юрисдикції (частина 2 статті 125 Конституції України). Щоправда, за традицією керівник прокуратури України іменується саме Генеральним, а не верховним чи головним прокурором, як у деяких інших країнах.

2. Генеральний прокурор здійснює керівництво як Генеральною прокуратурою – найвищим органом прокурорської системи, так і підпорядкованими прокуратурами, а також науково-навчальними закладами прокурорської системи.

3. Генеральний прокурор визначає основні напрями реалізації державної правової політики у діяльності прокуратури, програми боротьби зі злочинністю та іншими порушеннями законності; організовує на загальнодержавному рівні наглядові та інші заходи, які випливають з конституційних функцій прокуратури; самостійно реалізує властиві лише йому прокурорські повноваження.

4. Генеральний прокурор забезпечує однакове розуміння і застосування законів підпорядкованими органами та посадовими особами, тобто в загальних рисах виконує щодо прокурорської системи роль, яку стосовно судів загальної юрисдикції відіграють Верховний Суд України і вищі спеціалізовані суди.

5. Генеральний прокурор є гарантом додержання законних прав та інтересів працівників прокуратури і водночас державної, службової та трудової дисципліни в органах прокуратури.

У найзагальніших рисах роль Генерального прокурора можна було б визначити у спеціальній нормі в такій редакції:

«Генеральний прокурор України є найвищою посадовою особою прокурорської системи держави, здійснює керівництво Генеральною прокуратурою, підпорядкованими прокуратурами та реалізує у межах своєї компетенції конституційні функції прокуратури».

Управлінська діяльність Генерального прокурора має підпорядкований характер стосовно функцій наглядового та іншого характеру, покладених на нього статтею 121 Конституції України. У свою чергу, чітка реалізація останніх є можливою лише з використанням форм централізованої управлінської діяльності, властиві прокурорській системі. Без тісного взаємозв'язку функції управління і функцій прокурорського нагляду, підтримання державного обвинувачення, представництва діяльність прокуратури була б позбавлена організаційно-планового характеру. З іншого боку, надмірна заорганізованість прокурорської діяльності здатна відволікти прокурорів від здійснення нагальних заходів щодо зміцнення правопорядку, які диктуються обстановкою на місцях. Таким чином, важливим завданням науки і практики прокурорської діяльності є визначення Генеральним прокурором України оптимального співвідношення між обсягами виконання його завдань і доручень та проявами ініціативи з боку підпорядкованих прокурорів.

Порушення цього балансу є можливим як у централізованих, так і децентралізованих повністю чи частково прокурорських системах. Отже, потрібно враховувати пов'язані з цим ризики.

Такий приклад наводиться в юридичній періодиці: «У зв'язку з виділенням із структури Генеральної прокуратури Російської Федерації Слідчого комітету його голова став лише номінально підпорядкованим Генеральному прокурору РФ. Фактично ж він є суб'єктом з автономним статусом. Зокрема, йому і лише йому було надано право звільняти з посад працівників Комітету. Тому, коли Генеральний прокурор РФ Ю. Чайка звільнив начальника слідчого управління по Москві А. Багмета за порушення присяги, це викликало різкий конфлікт між Ю. Чайкою і головою Комітету С. Бастрікіним, який уже після примусової відставки А. Багмета знову прийняв його на попередню посаду. Звичайно, такі внутрішньосистемні чвари не додають авторитету прокурорській системі і, можливо, свідчать про деяку поспішність принципових рішень по реорганізації прокуратури» [11].

На наш погляд, вся управлінська діяльність прокуратури здійснюється у межах однієї функції – управління. Іншої точки зору дотримується М. Якимчук, який оперує по-

няттям «управлінські функції прокуратури» в множині [12, 164]. Проте, як ми вважаємо, такий підхід є придатним лише до функцій прокуратури, визначених у статті 121 Основного Закону. Що ж стосується управління в прокуратурі, то, попри всю його важливість, воно має допоміжний, забезпечувальний характер. Його метою є сприяння здійсненню конституційних функцій. Відтак, є сенс говорити не про окремі управлінські функції, а про підфункції управління. Втім, це питання відноситься до числа дискусійних.

Серед науковців дістав поширення поділ видів управлінської діяльності на внутрішні та зовнішні, що загалом відповідає характеру діяльності прокуратури.

Зовнішніми видами управлінської діяльності прокуратури, які мають безпосереднє відношення до компетенції Генерального прокурора України, є: а) координація діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю (стаття 10 Закону України «Про прокуратуру»); б) вирішення питань, що випливають з міжнародного співробітництва прокуратури України.

Зовнішня управлінська діяльність Генерального прокурора України докорінно відрізняється від управлінської діяльності центральних органів виконавчої влади, які входять до складу уряду або мають особливий статус, та їх місцевих структур. Так, «... державне управління економікою передбачає пряме втручання органів державної виконавчої влади в діяльність господарюючих суб'єктів, безпосереднє керівництво нею шляхом оперативного-розпорядчих дій, яке виражається в тому, що держава перебирає на себе функції прогнозування, планування, організації господарської діяльності суб'єктів та контроль за їх ефективним здійсненням» [13, 329–330]. Це стосується також соціальної, освітньо-культурної та інших сфер життя суспільства. Тобто йдеться про використання переважно регулятивної функції права. Зовнішня управлінська діяльність виконавчої влади включає у себе також здійснення відомчого і позавідомчого контролю з позицій не лише законності, але й доцільності господарських та інших видів діяльності.

Натомість при здійсненні зовнішніх управлінських функцій прокуратури за участі Генерального прокурора України реалізується охоронна функція права. Це стосується використання повноважень, передбаче-

них статтями 10 і 26 Закону України «Про прокуратуру». Вони взагалі не пов'язані з підпорядкуванням прокуратурі якихось органів та посадових осіб в Україні, і тим більше за кордоном, а пов'язані з узгодженням їх правоохоронної діяльності у спільних інтересах протидії злочинності на внутрішньому і міжнародному рівнях.

Управлінська діяльність усередині прокурорської системи та її окремих органів не має адміністративно-правового характеру. По-перше, тому, що прокуратура не входить до складу виконавчої влади, а по-друге, через специфічний характер внутрішньослужбових відносин, які врегульовані спеціальними законодавчими та іншими нормативними актами, що видаються Генеральним прокурором.

Управління в прокуратурі пов'язано з виникненням, зміною і припиненням управлінських правовідносин. Провідними суб'єктами правовідносин є Генеральний прокурор, а також інші посадовці органів прокуратури, наділені правом прийняття управлінських рішень.

У літературі висловлено думку, що «... становище сторін управлінських відносин будується на засадах владної субординації (підпорядкованості), під якою розуміють втілення принципів «влада – підкорення» або «розпорядження – виконання» у системі «суб'єкт управління» і «об'єкт управління» [2, 16]. Вважаємо, що тут мають місце дві неточності.

По-перше, об'єкт управління не можна ототожнювати з виконавцем управлінського рішення, та й взагалі, людина, навіть у прокурорському мундирі, не може вважатись об'єктом. Об'єктом управлінських відносин, у тому числі в прокуратурі, є організаційно-управлінські ситуації, які підлягають вирішенню шляхом реалізації відповідних управлінських рішень, що їх приймають прокурори відповідного рівня, аж до Генерального прокурора.

По-друге, у прокуратурі, попри виразно владний характер її діяльності, існують не лише субординаційні, але й так звані реординаційні управлінські правовідносини. Вони виникають з ініціативи посадовців, які у даній ситуації виступають не як керівники, а як виконавці (наприклад, відмова прокурора підтримувати державне обвинувачення спонукає керівника до прийняття певного

рішення: погодитися з думкою підлеглого, знайти йому заміну або самому підтримувати обвинувачення).

Як і інші правовідносини, управлінські відносини в прокуратурі є за складом суб'єктів як простими (між двома суб'єктами), так і складними. Рівень їх складності значною мірою залежить від рівня прийняття управлінських рішень. Так, виконання завдань про проведення наглядових перевірок у масштабах країни відповідно до планів роботи, затверджених Генеральним прокурором, або за його вказівкою в разі іншої нагальної потреби (наприклад, за наполянням глави держави) потребує скоординованих спільних зусиль багатьох прокурорів у центрі і на місцях, які фактично є співучасниками багатосторонніх управлінських правовідносин.

Російський дослідник В. Рябцев висловив думку, що специфікою управління в прокуратурі є відсутність в її діяльності управління, так би мовити, у чистому вигляді. Остання властива для систем, у яких керуюча підсистема не бере безпосередньої участі у діяльності, якою вона керує, а лише організовує ці процеси. Звідси зроблено висновок, що в ряді випадків функція управління і конституційні функції прокуратури збігаються [14, 50].

Розвиваючи цю думку, В. Долежан дійшов висновку про існування в прокурорській системі змішаних правовідносин з поєднанням в них управлінських і процесуальних елементів [15, 33]. Так, вказівка Генерального прокурора про проведення перевірки виконання законів має одночасно і управлінський, і наглядовий характер й, по суті, виступає в ролі юридичного факту, що породжує виникнення відповідних правовідносин.

Генеральний прокурор України, перебуваючи на чолі всієї прокурорської системи, в тому числі Генеральної прокуратури, виходячи з принципу єдності прокуратури, може здійснювати практично всі повноваження наглядового, обвинувального та судово-представницького характеру, які мають підпорядковані йому прокурори. Щоправда, він не може вносити апеляційні подання на судові рішення у кримінальних справах, якщо не затверджував обвинувального висновку чи не брав участі у розгляді справи судом першої інстанції (пункт 8 статті 347 КПК). Є також обмеженням його право на внесення касаційних подань, це суперечить

статті 37 Закону України «Про прокуратуру», яка надала право внесення апеляційного та касаційного подання прокурору і заступнику прокурора у межах їх компетенції незалежно від участі в розгляді справи судом першої інстанції. Зазначені обмеження суперечать принципу єдності прокуратури, а тому від них доцільно відмовитись.

Відповідно до процедурних правил, що застосовуються у Верховній Раді України, лише Генеральний прокурор вносить подання про надання згоди на арешт народних депутатів України і суддів та зобов'язаний особисто підтримувати його у парламенті, що і робиться на практиці. Це ж стосується інформування Верховної Ради України про стан законності. Лише Генеральний прокурор може укласти угоди у рамках міжнародного співробітництва.

На нашу думку, виключні повноваження Генерального прокурора, пов'язані із здійсненням функцій прокуратури, доцільно закріпити в окремій статті Закону України «Про прокуратуру». Як слушно зауважив професор О. Михайленко, «... якщо немає визначення конкретних юридичних обов'язків Генерального прокурора України, то залишається «розмитю» його юридична відповідальність, що також є складовою частиною його правового статусу» [16, 91].

У законі також потрібно передбачити, що виключні повноваження Генерального прокурора повинні повною мірою поширюватися на особу, яка офіційно і легально виконує його обов'язки під час тимчасової відсутності Генерального прокурора, оскільки мається на увазі, що сам він цих обов'язків не виконує. Очевидно, виключення частини повноважень Генерального прокурора з компетенції виконувача обов'язків не містить під собою істотних юридичних підстав. Проте можна піти й іншим шляхом, а саме: встановити в законі перелік повноважень, що становлять компетенцію виключно Генерального прокурора як такого, а не особи, яка тимчасово виконує його обов'язки. Це може стосуватись вирішення питань стратегічного характеру, найважливіших кадрових рішень тощо.

З огляду на невирішеність цього питання в законодавчому порядку є можливим закріплення відповідних положень в організаційно-управлінських документах Генерального прокурора України.

Список використаних джерел:

1. Організація діяльності районної (міської) прокуратури: наук.-практич. посіб. / [Г.П. Середа, М.К. Якимчук, В.М. Куц та ін., за заг. ред. Г.П. Середи]. – Кіровоград: МПП «Антураж А», 2009. – 468 с.
2. Авер'янов В.Б. Державне управління в Україні: навч. посіб. / Авер'янов В.Б., Андріко В.Ф., Голосніченко І.П. – [2-е вид., доп. і перероб.]. – К., 1999. – 266 с.
3. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. / Малиновський В.Я. – [2-е вид., доп. і перероб.]. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
4. Цветков В. Державне управління: теорія, методологія, практика / В. Цветков // Вісник АПРн України. – 2008. – № 2–3. – С. 254–270.
5. Бессарабов В.Г. Прокуратура и контрольные органы России / Бессарабов В.Г. – М., 1999. – 195 с.
6. Рогинский М.Ю. Основы организации и деятельности прокуратуры социалистического государства / М.Ю. Рогинский // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. – М., 1975. – Ч. I. – С. 37–82.
7. Семенов В.М. Суд и правосудие в СРСР / Семенов В.М. – М.: Юридическая литература, 1976. – 375 с.
8. Наказ Генерального прокурора України «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України». – К.: Генеральна прокуратура України, 2005.
9. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности / Муравьев Н.В. – М., 1989. – Т. I. – 552 с.
10. Марченко І. Проблеми реформування прокуратури України / І. Марченко // Вісник прокуратури. – 2008. – № 9. – С. 38–45.
11. Загорець Я. Звільнення із сенсом / Я. Загорець // Закон і бізнес. – 2009. – № 52.
12. Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика / М.К. Якимчук. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 440 с.
13. Адміністративне право України: підруч. / Ківалов С.В., Авер'янов В.Б., Додін Є.В. та ін. – Одеса: Юридична література, 2003. – 856 с.
14. Рябцев В.П. Понятие и виды функций прокуратуры / В.П. Рябцев // Проблемы борьбы с преступностью. – М.: ВНИИ проблем укрепления законности и правопорядка, 1983. – Вып. 3. – С. 48–53.
15. Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук / В.В. Долежан. – М.: ВНИИ укрепления законности и правопорядка, 1991. – 48 с.
16. Михайленко О.Р. Прокуратура України: підруч. / Михайленко О.Р. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 296 с.

Олександр МЕДВЕДЬКО

**ДЕЯКІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ
ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА УКРАЇНИ**

Резюме

Розглядаються характер управлінської діяльності Генерального прокурора України в межах прокурорської системи України і поза нею, зміст управлінських правовідносин, їх взаємозв'язок із правовідносинами, що виникають внаслідок реалізації конституційних функцій прокуратури. Аналізуються основні шляхи вдосконалення системи управління в напрямі її демократизації. Висловлено міркування з приводу конкретизації окремих управлінських повноважень Генерального прокурора України.

Олександр МЕДВЕДЬКО

**НЕКОТОРЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА УКРАИНЫ**

Резюме

Рассматриваются характер управленческой деятельности Генерального прокурора Украины в пределах прокурорской системы Украины и вне её, содержание управленческих правоотношений, их взаимосвязь с правоотношениями, возникающими вследствие реализации конституционных функций прокуратуры. Анализируются основные пути совершенствования системы управления в направлении её демократизации. Высказаны соображения по поводу конкретизации отдельных управленческих полномочий Генерального прокурора Украины.

Oleksandr MEDVEDKO

**ORGANIZATIONAL AND ADMINISTRATIVE ASPECTS OF ACTIVITY
OF PROSECUTOR GENERAL OF UKRAINE**

Summary

The article is devoted to certain issues of Prosecutor General's administrative activity within Ukrainian prosecutorial system and outside of it. The author examines the content of administrative legal relations, their correlation with other legal relations that result from implementation of the constitutional functions of public prosecution. The main ways of administrative system democratization are analyzed. The author suggests some valuable ideas on optimization of certain Prosecutor General's authorities.