

У. ЗАГАЛЬНІ ПИТАННЯ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПЕРСОНАЛУ

УДК 342.951:343.163

Зливко С. В.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри
адміністративного, цивільного та господарського
права і процесу юридичного факультету,
Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ КЕРІВНИКІВ ДЕЯКИХ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ (НА ПРИКЛАДІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ)

У статті розглянуто особливості правового статусу керівника правоохоронного органу. Визначено загальні положення керівництва в правоохоронних органах та особливості керівника в системі правоохоронного органу. Розглядаються загальні питання, пов'язані з адміністративно-правовим забезпеченням діяльності керівників різних правоохоронних органів. Охарактеризовано зміни в правовому та адміністративно-правовому статусах керівників правоохоронної системи в умовах реформи судової влади та органів правопорядку, особливу увагу приділено органам прокуратури.

Ключові слова: правоохоронні органи, керівник, правоохоронна система, правовий статус, органи прокуратури.

Постановка проблеми. Україна перебуває у складному багатоаспектному процесі реформування, яке охопило всі сфери суспільного життя. Особливої важливості набуває реформування правоохоронної системи з метою надійного захисту прав і свобод людини і громадянина, протидії злочинності. Забезпечення законності в діяльності правоохоронних органів, зміцнення правопорядку, утвердження верховенства права є невід'ємним атрибутом будь-якої суверенної, незалежної, демократичної, правової, соціальної держави.

З часу започаткування адміністративної реформи в Україні була проведена значна робота щодо вдосконалення правоохоронної системи. Про це свідчить значна кількість законів та інших нормативно-правових актів щодо вдосконалення їх структу-

ри та діяльності. Створювалися, реорганізовувалися, об'єднувалися та виділялися, ліквідовувалися правоохоронні органи та їх структурні підрозділи, внаслідок чого відбувалися зміни в їх статусі.

Перебудова правоохоронної системи України привела до формування нової системи заміщення керівних посад, нових стандартів управлінської діяльності, перебудови відносин між підлеглими та керівниками. У практиці функціонування правоохоронної системи відомі вдалі приклади реформ функціонування та призначення керівника, але й існують і консервативні структури, де зміни, по суті, не відбулись [1, с. 98]. Тож актуальність статті обумовлена необхідністю подальших наукових розробок щодо адміністративно-правового статусу керівника в системі правоохоронних органів, а також адміністративно-правового забезпечення їхньої діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості адміністративно-правового статусу працівників правоохоронних органів, у тому числі їх керівників, досліджували у своїх працях такі науковці, як: О. М. Бандурка, С. К. Гречанюк, В. Ф. Пузирний, М. В. Руденко, В. В. Шуба, П. В. Шумський, М. К. Якимчук та інші.

Метою статті є визначення особливостей адміністративно-правового статусу керівників правоохоронних органів та окремих аспектів адміністративно-правового забезпечення їхньої діяльності (на прикладі органів прокуратури України).

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи загальні питання, пов'язані з адміністративно-правовим забезпеченням діяльності керівників різних правоохоронних органів, за основу візьмемо традиційну систему правоохоронних органів, передбачених законом України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», до переліку правоохоронних органів відносить: органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони,

інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [2].

Традиційно надважливим правоохоронним органом залишаються органи прокуратури. Отже, на аналізі їх діяльності ми і зупинимось. Дійсно, реформа органів прокуратури сформувала передумови для розуміння нової філософії прокурорської діяльності на засадах побудови не наглядового органу, а органу кримінальної юстиції. Така концепція суттєво впливає на призначення та функції цього органу.

Прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Зокрема, згідно з положеннями закону України «Про прокуратуру», на неї покладаються такі функції: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [3].

Відсутність «загального» нагляду, зменшення обсягу впливу під час реалізації інших функцій, нові способи комплектації органів прокуратури, нові підходи до побудови субординаційних зв'язків – це далеко не весь перелік проведених реформ цього органу. Якщо говорити про особливості керівника в системі цього правоохоронного органу, можемо зазначити наступне. По-перше, керівник прокуратури – особа, яка обіймає адміністративну посаду, тобто яка поєднує необхідність та здатність здійснювати адміністративні та організаційно-розпорядчі заходи, спрямовані на упорядкування відносин у підпорядкованому органі, і поряд з цим наділена повноваженнями здійснювати конституційні функції прокуратури (наділена статусом прокурора).

Якимчук М. К. розглядає управлінську працю в органах прокуратури як керівну, виконавчо-розпорядницьку і допоміжну (технічну) діяльність. Керівна діяльність у сфері управління ви-

ражається в постановці конкретних цілей і завдань та в рішенні принципових питань щодо засобів і методів їхнього досягнення, а також у визначенні компетенції підвідомчих органів управління й окремих посадових осіб [4, с. 103].

На противагу багатьом законам статусний закон визначає перелік адміністративних посад, якими є відповідно до статті 39 [3].

Курись А. С. зазначає, що керівниками прокуратури є посадові особи органів прокуратури, які на постійній основі здійснюють керування різними підрозділами органів прокуратури, мають ввірений підлеглий колектив і реалізують управлінські функції. Специфічним для прокуратури є збіг термінів «керівник» і «прокурор». Керівник органу прокуратури і сам орган прокуратури становлять аналог управлінської системи, властивості та якості якої строго описані законами менеджменту. Особливе значення в цій системі відводиться керівному впливу, який виходить від суб'єкта, зокрема, сутності управлінської діяльності, сенсу та змісту взаємодії її компонентів, а також результативності [5, с. 182].

По-друге, закон «Про прокуратуру» передбачає особливий порядок призначення керівників прокуратур на адміністративні посади. Особливим він є через складний характер, що поєднує необхідність здійснення декількох процедур, до якого залучені різні суб'єкти управління кадровими процесами в прокуратурі. Наприклад, стаття 39 передбачає, що призначення прокурора на адміністративну посаду, передбачену пунктами 2, 3, 6-8, 11 частини першої цієї статті, здійснюється Генеральним прокурором України за рекомендацією Ради прокурорів України. Призначення прокурора на адміністративну посаду, передбачену пунктами 4 та 5 частини першої цієї статті, здійснюється Генеральним прокурором України. Призначення прокурора на адміністративну посаду, передбачену пунктами 6 та 11 частини першої цієї статті, здійснюється строком на п'ять років. Призначення прокурора на адміністративну посаду, передбачену пунктами 9, 10, 12, 13 частини першої цієї статті, здійснюється керівником регіональної прокуратури. Призначення на адміністративну посаду, передбачену пунктами 12 та 13 частини першої цієї статті, здійснюється за поданням керівника місцевої прокуратури. Призначення

прокурора на адміністративну посаду, передбачену пунктами 14 та 15 частини першої цієї статті, здійснюється керівником місцевої прокуратури. Призначення прокурора на адміністративну посаду, передбачену пунктами 1-8, 11-13 частини другої цієї статті, здійснюється Генеральним прокурором України у встановленому законодавством порядку. Призначення прокурора на адміністративну посаду, передбачену пунктами 9 та 10 частини другої цієї статті, здійснюється військовим прокурором регіону, а на адміністративну посаду, передбачену пунктами 14 та 15 частини другої цієї статті, – військовим прокурором гарнізону. Призначення прокурора на адміністративну посаду, передбачену пунктами 1-3 частини третьої цієї статті, здійснюється у встановленому цим Законом порядку Генеральним прокурором України, а на адміністративну посаду, передбачену пунктами 4 чи 5 частини третьої цієї статті, – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Призначення прокурора на адміністративну посаду, передбачену пунктом 1 частини третьої цієї статті, здійснюється строком на п'ять років. Під час вирішення питання щодо надання рекомендації для призначення на адміністративну посаду Рада прокурорів України враховує професійні та морально-ділові якості кандидата, а також його управлінсько-організаторські здібності та досвід роботи [3].

Зміна ставлення до кадрового напрямку роботи в частині призначення керівників прокуратури виявляється поряд з ускладненою процедури та зменшенням імперативного впливу Генерального прокурора України на ці процеси ще може бути проілюстрована тим, що прокурор, якому Генеральним прокурором України було відмовлено у призначенні на адміністративну посаду, може оскаржити таку відмову до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів [3].

По-третє, прокурори, які обіймають адміністративні посади опинились у достатньо складній ситуації в результаті незавершеного реформування службових взаємозв'язків у системі прокуратури. Мова йде про те, що структурні елементи місцевих прокуратур достатньо часто географічно знаходяться в різних місцях, що вимагає постійного відволікання керівників для вирішення їхніх оперативних проблем. Швидкої реформи, яка б

привела до появи моделі оперативної передачі інформації, не відбулось, що неодмінно відобразилось на організації діяльності всієї системи прокуратури. Зважаючи на це, постає питання про запровадження електронного урядування в системі прокуратури або відходу від моделі складної побудови органів прокуратури, що повинно поліпшити здатність до якісної та ефективної співпраці цього органу з іншими суб'єктами кримінальної юстиції та правоохоронними структурами.

По-четверте, керівництво всією системою прокуратури здійснюється Генеральним прокурором України, який призначається на посаду Президентом України за згодою Верховної Ради України. Зміст правового статусу Генерального прокурора України слід розглядати з урахуванням організаційно-управлінських повноважень щодо здійснення загального керівництва, якими визначаються цілі й завдання органів прокуратури, що закріплюються у наказах, інструкціях та інших управлінських рішеннях нормативно-правового характеру. Останнє забезпечує скоординовану роботу системи прокуратури і впливає на стан законності та правосуддя у державі в цілому [6, с. 15]. Аналіз статті 9 Закону України «Про прокуратуру» дозволяє констатувати, що Генеральний прокурор України: 1) представляє прокуратуру у відносинах з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, особами, підприємствами, установами та організаціями, а також прокуратурами інших держав та міжнародними організаціями; 2) організовує діяльність органів прокуратури України, в тому числі визначає межі повноважень Генеральної прокуратури України, регіональної та місцевих прокуратур у частині виконання конституційних функцій; 3) призначає прокурорів на адміністративні посади та звільняє їх з адміністративних посад у випадках та порядку, встановлених Законом; 4) у встановленому цим Законом порядку на підставі рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів приймає рішення про застосування до прокурора Генеральної прокуратури України, прокурора регіональної чи місцевих прокуратур дисциплінарного стягнення або щодо неможливості подальшого перебування їх на посаді прокурора; 5) призначає на посади та звільняє з посад прокурорів Генеральної прокуратури

України у випадках та порядку, встановлених законом; 6) у десятиденний строк із дня вивільнення посади повідомляє Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів про наявність вакантної або тимчасово вакантної посади у Генеральній прокуратурі України; 6-1) здійснює розподіл обов'язків між першим заступником та заступниками Генерального прокурора України; 7) затверджує акти з питань щодо внутрішньої організації діяльності органів прокуратури; 8) забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів Генеральної прокуратури України; 9) затверджує загальні методичні рекомендації для прокурорів з метою забезпечення однакового застосування норм законодавства України під час здійснення прокурорської діяльності; 9-1) за поданням Генеральної інспекції направляє матеріали до Державного бюро розслідувань; 10) виконує інші повноваження, передбачені цим та іншими законами України [3]. Генеральний прокурор України – надзвичайно важлива державна посада, що обумовлює особливі вимоги до призначення, строків перебування на посаді та звільнення з неї. Згідно із законом строк повноважень Генерального прокурора України становить п'ять років. Одна і та сама особа не може бути призначена на посаду Генерального прокурора України більше, ніж на один строк.

На посаду Генерального прокурора України може бути призначений громадянин України, який: 1) має вищу освіту та стаж роботи в галузі права або досвід роботи у законодавчому та/або правоохоронному органі не менше п'яти років; 2) володіє державною мовою; 3) має високі морально-ділові, професійні якості та організаторські здібності; 4) та стосовно якого відсутні такі обставини: 1) визнана судом обмежено дієздатною або недієздатною; 2) має захворювання, що перешкоджає виконанню обов'язків прокурора; 3) має незняту чи непогашену судимість або на яку накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення. Президент України надсилає до Верховної Ради України письмове подання про надання згоди на призначення кандидата на посаду Генерального прокурора України [3].

Дійсно, призначення та кваліфікаційні вимоги до посади Генерального прокурора України зазнали суттєвих змін, які свідчать про тенденцію потенційної «політичної доцільності» у питаннях визначення кандидатури на цю посаду. На фоні цього тільки шляхом залучення фахівців, які не працювали в системі прокуратури, можливим є запровадження принципово нових управлінських конструкцій, які дозволяють по-новому підходити до питань реалізації конституційних функцій, адже протягом понад двадцяти років в Україні застосовувались шаблони та алгоритми організації прокурорської діяльності, які були отримані прокуратурою ще з радянської прокуратури.

По-п'яте, законодавством встановлений спеціальний порядок звільнення прокурорів, які обіймають адміністративні посади. Звільнення прокурора з адміністративної посади, передбаченої пунктами 2, 3, 6-8, 11 частини першої статті 39 Закону, здійснюється Генеральним прокурором України за рекомендацією Ради прокурорів України з таких підстав: 1) подання заяви про дострокове припинення повноважень на адміністративній посаді за власним бажанням; 2) переведення на посаду до іншого органу прокуратури; 3) неналежне виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, установлених для відповідної адміністративної посади.

Повноваження прокурора на адміністративній посаді припиняються в разі: 1) закінчення строку перебування на адміністративній посаді; 2) звільнення з посади прокурора або припинення повноважень на посаді прокурора [3].

Генеральний прокурор України звільняється з адміністративної посади Президентом України за згодою Верховної Ради України: 1) у зв'язку з поданням заяви про дострокове припинення повноважень на адміністративній посаді за власним бажанням; 2) на підставі подання Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів або Вищої ради юстиції.

Повноваження Генерального прокурора України на адміністративній посаді припиняються в разі: 1) висловлення Верховною Радою України недовіри Генеральному прокурору України, що має наслідком його відставку з цієї адміністративної посади;

2) закінчення строку перебування на посаді Генерального прокурора України.

Звільнення Генерального прокурора України з адміністративної посади або припинення повноважень Генерального прокурора України на адміністративній посаді не припиняє його повноважень прокурора. У разі звільнення Генерального прокурора України з адміністративної посади Президентом України або припинення його повноважень на адміністративній посаді внаслідок висловлення Верховною Радою України недовіри Генеральному прокурору України Президент України або Верховна Рада України відповідно отримують від Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів висновок щодо виконання Генеральним прокурором України професійних обов'язків. Отже, особливістю процедури припинення виконання адміністративних керівних функцій є потенційна можливість настання двох наслідків: звільнення з адміністративної посади в прокуратурі або припинення повноважень на адміністративній посаді, що не завжди свідчить про припинення прокурорської діяльності.

Слід також згадати, що на думку Р. І. Басараба, правовий статус Генерального прокурора України - система прав, обов'язків, повноважень, функцій та завдань керівника системи органів прокуратури, а також його відповідальність, принципи та гарантії діяльності [6, с. 15]. Такий підхід визначає загальний правовий статус Генерального прокуратура України, однак, на нашу думку, можна додатково виокремлювати правовий статус Генерального прокуратура України як прокурора, і окремо – як керівника прокуратури. Причому в цій ситуації, за аналогією, ми можемо говорити про правовий статус керівників прокуратур усіх рівнів.

Висновки. Правовий статус керівника прокуратури (прокурора, якій обіймає адміністративну посаду) ми розглядаємо як сукупність прав, обов'язків, повноважень у сфері управління та організації конкретно взятого органу прокуратури або системи органів прокуратури, які надають керівнику прокуратури формувати власну управлінську стратегію, здійснювати оперативне управління, а також виносити управлінські рішення, які закріплювати в адмініс-

тративних актах з метою забезпечення сталої, якісної та ефективної роботи ввіреного органу або системи органів.

У цілому на законодавчому рівні застосування категорії «адміністративна посада» є безумовним позитивом, який чітко відділяє прокурорів, здатних за своїми посадовими обов'язками до здійснення заходів адміністративної діяльності.

Зважаючи на особливості керівника в системі цього правоохоронного органу, можемо зазначити наступне. По-перше, керівник прокуратури – особа, яка обіймає адміністративну посаду, тобто яка поєднує необхідність та здатність здійснювати адміністративні та організаційно-розпорядчі заходи, спрямовані на упорядкування відносин у підпорядкованому органі, і поряд з цим наділена повноваженнями здійснювати конституційні функції прокуратури (наділена статусом прокурора). По-друге, закон «Про прокуратуру» передбачає особливий порядок призначення керівників прокуратур на адміністративні посади. Особливим він є через складний характер, що поєднує необхідність здійснення декількох процедур, до якого залучені різні суб'єкти управління кадровими процесами в прокуратурі. По-третє, прокурори, які обіймають адміністративні посади опинились у достатньо складній ситуації в результаті незавершеного реформування службових взаємозв'язків у системі прокуратури. По-четверте, керівництво всією системою прокуратури здійснюється Генеральним прокурором України, який призначається на посаду Президентом України за згодою Верховної Ради України. По-п'яте, законодавством встановлений спеціальний порядок звільнення прокурорів, які обіймають адміністративні посади. Отже, особливістю процедури припинення виконання адміністративних керівних функцій є потенційна можливість настання двох наслідків: звільнення з адміністративної посади в прокуратурі або припинення повноважень на адміністративній посаді, що не завжди свідчить про припинення прокурорської діяльності.

Список використаних джерел

1. Зливко С. В. Керівник правоохоронного органу: концептуальні засади, питання теорії. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип. 2 (10). С. 98–192.

2. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 11. Ст. 50.

3. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2–3. Ст. 12.

4. Якимчук М. К. Проблеми організаційно-правового забезпечення наукової організації управління в органах прокуратури України. *Науковий вісник Чернівецьк. ун-ту*. Серія: Правознавство. 2001. Вип. 121. С. 103–108.

5. Курись А. С. Адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2011. 207 с.

6. Басараб Р. І. Організаційно-правові засади діяльності Генерального прокурора України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2015. 20 с.

References

1. Zlyvko, S. V. (2017), "Head of the law-enforcement body: conceptual foundations, theory questions", *Actual problems of law*, Vol. 2, No. 10, pp. 98–192.

2. News of Verkhovna Rada of Ukraine (1994), "On state protection of the workers of court and law enforcement agencies: Law of Ukraine dated 23.12.1993. № 3781-ХІІ", No. 11, Article 50.

3. News of Verkhovna Rada (2015), "On the prosecutor's office: Law of Ukraine dated 14.10.2014 № 1697-VII", No. 2–3, Article 12.

4. Yakymchuk, M. K. (2001), "Problems of organizational and legal support of scientific management organization in bodies of the prosecutor's office of Ukraine", *Scientific herald of Chernivetskyi university*. Jurisprudence. Vol. 121, pp. 103–108.

5. Kurys, A. S. (2011), "Administrative and legal status of the head at the prosecutor's office", Ph.D. in Law Thesis, Kharkiv, Ukraine.

6. Basarab, R. I. (2015), "Organizational and legal principles of the Prosecutor's General of Ukraine activity", Abstract of Ph.D. in Law dissertation, Kyiv, Ukraine.

Zlyvko S. V.

PEQUILIARITIES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE HEADS OF SOME LAW ENFORCEMENT BODIES (AT THE EXAMPLE OF PUBLIC PROSECUTION BODIES)

Reliable protection of the rights and freedoms of a man and a citizen and counteraction to crime is the main goal of reforming the law-enforcement system at the present stage. Ensuring legality in the activity of law-enforcement bodies,

strengthening the law and order, and establishing the rule of law are an integral part of any sovereign, independent, democratic, legal, social state. In recent years, a significant number of laws and other normative and legal acts concerning improving the structure and activity of the law-enforcement system of Ukraine have been adopted. Law-enforcement bodies and their structural units were established, reorganized, united and allocated, liquidated, in the result of which the changes in their status took place. So, the necessity of further scientific developments regarding administrative and legal status of the head in the system of law-enforcement bodies, as well as administrative and legal support of their activity, is relevant.

Legal status of the head of the Public Prosecutor's Office (the prosecutor holding an administrative position) is considered to be a set of rights, duties, powers in the field of management and organization of a specific body of the Prosecutor's Office or the system of public prosecution bodies that allow the head of the Prosecutor's Office to form his own management strategy, to maintain operational government and also to make managerial decisions that should be fixed in administrative acts in order to ensure a stable, high-quality and efficient work of an asserted body or a system of bodies. General rules of management in law-enforcement bodies and the peculiarities of a head in the system of law-enforcement body are determined. General issues related to administrative and legal ensuring of the activity of the heads of various law-enforcement bodies are examined. The changes in legal and administrative and legal status of the heads of the law-enforcement system in conditions of reforming the judiciary and law-enforcement bodies are characterized. Special attention is paid to public prosecution bodies.

Key words: *law-enforcement bodies, a head, law-enforcement system, legal status, public prosecution bodies.*