

здобувачка при кафедрі організації
судових та правоохоронних органів
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
прокурор відділу прокуратури
Харківської області

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ КЕРІВНИКА МІСЦЕВОЇ ПРОКУРАТУРИ

У статті аналізуються наукові точки зору на визначення термінів «повноваження» та «компетенція». Проведений аналіз використовується з метою визначити повноваження керівника місцевої прокуратури, ознак таких повноважень з урахуванням нового законодавства України. Проводиться класифікація повноважень керівника місцевої прокуратури з науковим аналізом кожного з видів. Формулюються власні висновки з питань природи та змісту повноважень керівника органу прокуратури.

Ключові слова: прокуратура, прокурор, статус прокурора, керівник місцевої прокуратури, повноваження керівника місцевої прокуратури.

В статье анализируются научные точки зрения на определение терминов «полномочия» и «компетенция». Проведённый анализ используется с целью определения полномочий руководителя местной прокуратуры, признаков таких полномочий с учётом нового законодательства Украины. Проводится классификация полномочий руководителя местной прокуратуры с научным анализом каждого из видов. Формулируются собственные выводы по вопросам природы и содержания полномочий руководителя органа прокуратуры.

Ключевые слова: прокуратура, прокурор, статус прокурора, руководитель местной прокуратуры, полномочия руководителя местной прокуратуры.

In article are analyzed the scientific points of view on definition of terms of «power» and «competence». The carried out analysis is used for the purpose of definition of powers of the head of local Office of Public Prosecutor, signs of such powers with the account of the new legislation of Ukraine. Spent classification of powers of the head of local Office of Public Prosecutor with the scientific analysis of each of kinds. Are formulated own conclusions concerning the nature and the maintenance of powers of the head of body of Office of Public Prosecutor.

Key words: Office of Public Prosecutor, the public prosecutor, the status of the public prosecutor, the head of local Office of Public Prosecutor, power of the head of local Office of Public Prosecutor.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р.[1] (далі – Закон) організація та діяльність прокуратури України, статус прокурорів визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Як ми бачимо, законодавець вирішив, що не можливо всі питання статусу органів прокуратури, в тому числі повноваження прокурорів визначити у межах одного нормативного акту, тому дослідження їх характеру і обсягу на прикладі керівника місцевої прокуратури потребує наукового аналізу широкого кола джерел.

Особливостям повноважень працівників органів прокуратури присвятили свої праці такі вчені, як І.О. Артеменко, В.В. Долежан, П.М. Каркач, М.В. Косюта, І.Є. Марочкін, О.Р. Михайленко, С.В. Подкопаєв, Ю.Є. Полянський, О.М. Толочко та ін. Але вважаємо за потрібне зазначити, що новий Закон змінив не лише структуру органів прокуратури, але й передбачає зміни у обсязі повноважень працівників прокуратури, особливо їх керівників, тому і вимагає додаткового вивчення і обговорення.

В теорії права під повноваженнями розуміють вид та міру владного впливу посадової особи на зацікавленого учасника правовідносин з метою задоволення його законного інтересу, досягнення певного соціально корисного результату [2, с. 92].

О. Скакун із цього приводу зазначає, що владні повноваження це: а) юридичні права для здійснення державних функцій (щодо об'єктів управління); б) юридичні обов'язки, що на нього покладаються (перед державою). Тобто права (можливості щодо виконання покладених функцій) збігаються з обов'язками, необхідністю (повинністю) стосовно держави і зливаються в єдину правову категорію повноважень [3, с. 363].

А.В. Петрішин вважає, що суб'єктивні права і юридичні обов'язки можуть бути самостійними елементами правового статусу державного службовця поряд з юридично владними повноваженнями коли мова йде про здійснення державної функції [4, с. 303–305].

У контексті органів прокуратури думки так само розділилися. Так, існує позиція, що кожному обов'язку прокурора відповідає право й навпаки. Повноваження прокурора це єдність прав і обов'язків [5, с. 35]. І тому в правовому статусі прокуратури немає

диференціації прав і обов'язків. Вони перебувають у комбінації. Службовий обов'язок прокурорів об'єднує їх воедино в понятті «повноваження». Так, прокурори не тільки мають право розглядати скарги й заяви, що містять відомості про порушників законності, але й зобов'язані це робити для вживання заходів по їхньому усуненню [6, с. 49].

Є й інші точки зору. Про наявність і прав і обов'язків у прокурора, які в сукупності утворюють його повноваження [7, с. 26], що реалізуються при здійсненні наглядових функцій [8, с. 20].

У цьому контексті варто привезти позицію Л.М. Москвич, яка вважає, що повноваження не повинні розглядатися виключно з об'єктивного боку, необхідно враховувати суб'єктивний аспект [9, с. 66]. Така точка зору також обґрунтовується і іншими науковцями [10, с. 153]. Крім того, Л.М. Москвич під час аналізу правового статусу судді приходить до висновку, що не можна розуміти структуру посадових повноважень у вигляді злигоправообов'язку. Між правами й обов'язками, на думку науковця, існує певна відстань, яка означає, що суддя виконує обов'язок шляхом використання наданих йому прав при настанні відповідних умов з метою забезпечення вирішення завдань, що стоять перед ним [9, с. 70–71].

На наш погляд, під час дослідження повноважень керівника місцевої прокуратури необхідно використовувати саме останній напрямок. По-перше, керівника місцевої прокуратури — це посадова особа, а не державний орган, а по-друге, статус прокурора так само характеризується специфікою правового регулювання, як і статус судді. Звісно, що вони мають і відмінності, але останні зміни у законодавстві їх зменшують.

Так само слід зазначити, що термін «повноваження» часто зв'язують

із терміном «компетенція», оскільки в науці конституційного права компетенція розкривається як сукупність владних повноважень. Так, у роботах В. Долежана та Ю. Полянського зазначається, що для прокурора діяти в межах повноважень — означає дотримуватись компетенції, передбаченої в Законі України «Про прокуратуру» і процесуальних кодексах. Компетенцію державного органу або його посадової особи можна розглядати як сукупність повноважень. До зазначених органів та посадових осіб застосовується не загально-дозвільний метод правового регулювання («дозволено все, що не заборонено законом»), а спеціально-дозвільний («дозволено лише те, що прямо передбачено законом, який регулює їх діяльність»). Такі норми є складовою частиною всіх законів, які визначають правовий статус цих органів, в тому числі і органів прокуратури. Особливістю вирішення цього питання в Законі України «Про прокуратуру» є те, що перелік повноважень прокурорів в ньому встановлено стосовно окремих функцій, з огляду на відмінності у спробах реалізації кожної з цих функцій. При цьому є ряд повноважень, що використовуються в процесі реалізації всіх функцій прокуратури (наприклад, витребування документів і матеріалів тощо) [11, с. 9].

Дослідники виділяють три види компетенції прокуратури: загальна компетенція, компетенція всієї прокуратури в цілому (з можливим поділом на компетенції видів прокуратур по спеціалізації) і індивідуальна компетенція (компетенція кожного прокурорського органу окремо). При здійсненні прокурорського нагляду у відносинах із суб'єктами виступає конкретний прокурорський орган — це і є індивідуальна компетенція.

Індивідуалізація відбувається шляхом розмежування повноважень між

вищими й нижчестоящими прокурорськими органами, а також між однаковими по своєму правовому становищу прокуратурами. Наприклад, новий Закон визначає повноваження усіх керівників прокуратур, в тому числі і місцевих.

Так, відповідно до ст. 13 Закону, керівник місцевої прокуратури:

1. представляє місцеву прокуратуру у зносинах з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, державними органами, особами, установами та організаціями;
2. організовує діяльність місцевої прокуратури;
3. повідомляє в десятиденний строк Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів про наявність вакантних або тимчасово вакантних посад у місцевій прокуратурі;
4. забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів місцевої прокуратури;
5. виконує інші повноваження, передбачені цим та іншими законами України.

Також вказується, що керівник місцевої прокуратури видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень. У разі відсутності керівника його повноваження здійснює перший заступник керівника місцевої прокуратури, а в разі його відсутності — один із заступників керівника місцевої прокуратури.

Так само слід зазначити, що компетенція органів прокуратури обмежена певними межами. Межі компетенції прокуратури пов'язані із двома обмеженнями: перше обмеження стосується кола піднаглядових суб'єктів. Друге — кола актів прокурорського реагування.

У рамках цієї статті ми виходимо з того, що досліджуванним предметом

виступає правовий статус посадової особи — керівника місцевої прокуратури, а не державного органу — прокуратури. Незважаючи на значну близькість по змісту, термін «компетенція» у більшому ступені застосовується при характеристиці правового статусу органу, а термін «повноваження» переважніше при розкритті правового статусу посадової особи. Так само вважаємо, що аналізу основних що характеризують специфіку правового статусу керівника місцевої прокуратури повноважень повинна передувати робота по виділенню їх видів.

Класифікація повноважень прокурорів може проводитися за декількома критеріями. Так, повноваження прокурора можна поділяти на види, які у свою чергу визначаються як основні напрямки діяльності прокуратури. По цільовому же призначенню повноваження прокурора діляться на два види: основні повноваження й додаткові. Основні повноваження — це повноваження по виконанню наглядових функцій. Вони діляться у свою чергу на предметні й функціональні.

Додаткові повноваження — це повноваження організаційного плану (допоміжні) такі як розподіл нагляду по галузях і виконавцям, добір і розміщення кадрів т.п. Як предметні, так і функціональні повноваження є галузевими. Загальних — єдиних повноважень для всього нагляду не існує, усі повноваження розділяються на галузі з урахуванням специфіки кожної з них.

Обсяг повноважень обумовлюється цілями й завданнями прокуратури. Повноважень повинно бути досить для досягнення цілей і вирішення поставлених завдань, вони повинні виконувати службові функції. Ціль прокуратури двояка: з однієї сторони це забезпечення законності,

з іншої — охорона суб'єктивних прав громадян, юридичних осіб і держави. Зазначеними цілями й визначається характер повноважень.

Сучасні дослідники більшою мірою приділяють увагу наглядовим повноваженням прокурорів. Так, значна кількість науковців виділяє три групи наглядових повноважень прокурора, хоча формулюють їх по-різному. Так, І.С. Марочкін веде мову про: 1) повноваження по виявленню порушень законів, причин порушень та умов, що їм сприяють; 2) повноваження по усуненню порушень закону, причин та умов, що їм сприяли; 3) повноваження по притягненню винних у порушенні закону осіб до встановленої відповідальності [12, с. 22]. Приблизно такого підходу дотримується і П. М. Каркач та М. Мичко, поділяючи наглядові повноваження прокурора на: 1) повноваження по виявленню порушень законів, причин порушень та умов, що їм сприяють (ч. 1 ст. 20, ч. 1 ст. 12, ст. 9 Закону) повноваження по усуненню порушень закону, причин та умов, що їм сприяли (ч. 2 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру») [13, с. 159–161].

В.І. Прищепасеред наглядових повноваження прокурора виділяє такі ж самі 3 групи і додає четверту: попередження порушень закону. При цьому вказані повноваження характеризують як факультативні, адже якщо прокурор не виявить порушень закону, то не буде підстав для реалізації інших [14, с. 74].

Враховуючи вищевказані точки зору ми приходимо до наступних висновків. По-перше, при розкритті правового статусу керівника місцевої прокуратури, який виступає в якості керівника відповідного органу прокуратури, перераховані вище приклади класифікації повноважень

малозастосовні, оскільки вони розраховані на усередненого працівника прокуратури, зобов'язаного виконувати всі завдання, які стоять перед прокуратурою, як правоохоронним органом. А адміністративна посада, яку займає керівник місцевої прокуратури, вносить істотні корективи в перелік його завдань і обов'язків, конкретизує їх і вимагає іншої класифікації.

По-друге, використання класифікації наглядових повноважень стосовно до керівника місцевої прокуратури так само неприпустимо, оскільки не розкриває специфіки його правового положення й завдань посади, яку він займає. Так, керівник місцевої прокуратури має право виконувати всі перераховані вище види наглядових повноважень. Але не в цьому його завдання. Він не повинен і не може виконувати всі види повноважень, його завдання в організації процесу їх виконання співробітниками відповідної прокуратури.

І по-третє, специфіка адміністративної посади керівника місцевої прокуратури міняє місцями значення видів повноважень «усередненого» прокурорського працівника. Ті з повноважень, які є додатковими для прокурора, для керівника прокуратури стають основними й навпаки.

Отже повноваження керівника місцевої прокуратури можна розділяти на основні, додаткові й загальні. При цьому до основних слід віднести адміністративні повноваження по керівництву прокуратурою, до додаткових — специфічні службові повноваження процесуального характеру, віднесені законодавством винятково до ведення керівника місцевої прокуратури, а до загальних — наглядові повноваження, якими наділяються всі прокурори для виконання своїх службових обов'язків.

У рамках цієї статті ми не будемо окремо досліджувати особливості реалізації керівником місцевої прокуратури загальних наглядових повноважень, оскільки це вимагає набагато більшого обсягу простору.

Що стосується службових повноважень процесуального характеру, то можна в якості їх загальної характеристики привести позицію О. Толочко, який на прикладі кримінального провадження показує, що серед прокурорів слід виділяти керівників прокуратури, службових осіб, прокурорів, які здійснюють прокурорський нагляд за додержанням законів органами досудового розслідування, та прокурорів, які здійснюють процесуальне керівництво та підтримують державне обвинувачення в суді. Керівники прокуратур мають особливі процесуальні повноваження (функції), такі як, наприклад, право скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих і підпорядкованих прокурорів у межах строків досудового розслідування, передбачених у ст. 219 КПК України [15, с. 53–54]. В той же час процесуальні повноваження прокурорів, які безпосередньо здійснюють нагляд за додержанням законів під час проведення розслідування конкретних кримінальних правопорушень визначаються у ч. 2 ст. 36 КПК України.

Основні ж повноваження керівника місцевої прокуратури, адміністративного характеру, вимагають свого детального дослідження, тому що саме вони розкривають специфіку його правового.

Враховуючи наведені вище положення вважаємо за потрібне визначити загальні ознаки повноважень керівника місцевої прокуратури:

- а) реалізуються одноособово керівником місцевої прокуратури;
- б) поширюються як на працівників місцевої прокуратури, так і на осіб,

не пов'язаних з ним службовими відносинами, а тому можуть мати публічний характер;

в) реалізуються шляхом винесення акту прокурорського реагування або іншого акту;

г) характеризуються можливістю застосування підтримки державним примусом;

д) мають ініціативний характер і характеризуються активними діями прокурора;

е) мають юрисдикційний характер.

Таким чином, аналіз різних точок зору на термін «повноваження» як прокурора, так і посадової особи, їх класифікацію й основні риси приводить до певних висновків. Слід визнати, що основний обсяг змісту повноважень визначають наявні службові права й обов'язки відповідної особи, у нашому випадку — керівника місцевої прокуратури. Розглядати їх у єдності, як «правообов'язок» ми не будемо, оскільки в контексті прокурора під правами й обов'язками розуміють достатньо різні дії й рішення які,

найчастіше, об'єднати не можливо. Крім того іншими складовими поняття «повноваження керівника місцевої прокуратури» слід визнати суб'єктивну складову особистості прокурора й наявну об'єктивну обстановку й умови, які мають хоч і значно менший обсяг, але так само впливають на характер реалізації повноважень.

Так само слід зазначити, що повноваження керівника завжди мають специфіку у порівнянні з повноваженнями інших співробітників. Керівник місцевої прокуратури — очолює роботу прокуратури і його повноваження не можуть бути однотипні повноваженням будь-якого іншого співробітника прокуратури. Це виражено в необхідності здійснювати нормативне й методологічне керівництво, давати вказівки, вирішувати структурні й кадрові питання, питання оперативного керівництва й розподілу ресурсів, здійснення контролю, оцінки діяльності підлеглих з наступним заохоченням або застосуванням заходів стягнень.

Література

1. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014р. №1697-VII // Офіц. вісник України. — 2014. — №87. — Ст. 2471.
2. Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права: Уч. пособ. / Рук. авт. кол. Панов Н. И. — Х.: УЮА, 1993. — 744 с.
3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підруч. / О. Ф. Скакун. — Х.: Консум, 2008. — 656 с.
4. Петришин А. В. Правовой режим государственной службы: вопросы общей теории / Дис. на соис. науч. Степени доктора юридических наук. — Х., 1998. — 383 с.
5. Курило М. П. Прокурорський нагляд за додержанням прав та законних інтересів засуджених до позбавлення волі: дис. ... канд. юрид. наук 12.00.10 / М. П. Курило; Нац. юрид. акад. України. — Х., 1998. — 188 с.
6. Ергашев Е. Р. Организация работы городской (районной) прокуратуры // Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11: судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности, адвокатура. — Екатеринбург, 2003. — 223 с.
7. Бакаев Д. М. На страже социалистической законности / Д. М. Бакаев. — К.: Общество «Знание» Украинской ССР, 1980. — 48 с.
8. Прокурорский надзор: курс лекций и практикум / А. Ю. Винокуров, К. Ю. Винокуров, Ю. Е. Винокуров и др.; под ред. Ю. Е. Винокурова. — 6-е изд. перераб. и доп. — М.: Экзамен, 2004. — 504 с.

9. Москвич Л. М., Іваницький С. О., Русанова І. О. Правовий статус носіїв судової влади в Україні (професійні судді, народні засідателі, суд присяжних) / За заг. ред. І. Є. Марочкіна: монографія. — Х.: «ФІНН», 2009. — 448 с.
10. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки. Сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. — Х.: Факт, 1998. — 168 с.
11. Долежан В. В. Акти прокуратури: підготовка і внесення: навч. посіб. / В. В. Долежан, Ю. Є. Полянський. — Одеса: Юридична література, 2003. — 248 с.
12. Марочкін І. Є. Прокурорський нагляд в Україні: підручник для студентів юридичних спеціальностей ВНЗ / І. Є. Марочкін, П. М. Каркач, Ю. М. Грошевий. — Х.: ТОВ «Одісей», 2005. — 240 с.
13. Каркач П. М. Організація роботи районної, міської прокуратури: наук. -практ. посіб. / П. М. Каркач. — Х.: Право, 3013. — С. 74. — 336 с; Мичко М. І. Функції та організаційний устрій прокуратури / М. І. Мичко. — Донецьк: Донеччина, 2001. — 272 с.
14. Прищепа В. І. Прокурорський нагляд за додержанням законів при виконанні кримінальних покарань, не пов'язаних із обмеженням або позбавленням волі / В. І. Прищепа. Дис. ... канд. юрид. наук, 12.00.10. — Х., 2013. — 243 с.
15. Толочко О. Процесуальна діяльність прокурора у кримінальному провадженні: структурно-функціональний аспект // О. Толочко / Вісник Національної академії прокуратури України. — 2013. — №4. — С. 49–55.