

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

УГРОВЕЦЬКИЙ ПАВЛО ОЛЕГОВИЧ

УДК 347.963

АДМІНІСТРАТИВНІ АКТИ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Дисертація
на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник:
Мельник Роман Сергійович,
доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник

Харків – 2011

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ.....	11
1.1. Юридична природа адміністративних актів органів публічної адміністрації.....	11
1.2. Система адміністративних актів органів публічної адміністрації та місце в ній адміністративних актів органів прокуратури	37
1.3. Поняття та сутність адміністративних актів органів прокуратури.....	51
1.4. Основні вимоги, що висуваються до адміністративних актів органів прокуратури.....	69
Висновки до розділу 1.....	90
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНІ АКТИ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ТА ЇХ ВИДИ.....	93
2.1. Види адміністративних актів органів прокуратури: стан та перспективи групування.....	93
2.2. Адміністративні акти, які приймаються при здійсненні зовнішньоорганізаційної діяльності органами прокуратури.....	110
2.3. Адміністративні акти, які приймаються при здійсненні внутрішньоорганізаційної діяльності органами прокуратури.....	136
2.4. Основні напрямки удосконалення процедур прийняття адміністративних актів органами прокуратури.....	160
Висновки до розділу 2.....	170
ВИСНОВКИ.....	172
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	176

ВСТУП

Актуальність теми. Однією з характерних рис розвитку сучасної держави є утвердження й забезпечення прав і свобод людини та громадянина. З початку цього століття органи державної влади, на додаток до свого традиційного завдання, яке полягає в охороні права і правопорядку, відіграють дедалі зростаючу роль у здійсненні широкого кола заходів, спрямованих на забезпечення добробуту громадян та сприяння соціальному й економічному розвитку суспільства. Не становлять винятку в цьому аспекті і органи прокуратури України, які є активним учасником втілення у життя правової політики держави, що реалізується на основі принципів верховенства права і законності. Важлива роль органів прокуратури полягає в захисті прав та свобод людини і громадянина у поєднанні із захистом інтересів держави й суспільства.

Виконання завдань і функцій, покладених чинним законодавством на органи прокуратури, пов'язано з виданням останніми адміністративних актів. Однак, незважаючи на чисельність та значимість цих актів, їх роль та місце у системі правових актів сучасної Української держави все ще залишаються остаточно не визначеними.

Зважаючи на вказані обставини, необхідність поглибленого аналізу юридичної природи адміністративних актів, а також організаційно-правових проблем, пов'язаних з процедурами видання та реалізації адміністративних актів органами прокуратури, природним виглядає підвищений науковий інтерес до зазначеної проблематики.

Нині у вітчизняному законодавстві поняття «адміністративний акт» не вживається, а вітчизняні наукові джерела оперують переважно термінами «правовий акт управління», «акт управління», «управлінське рішення» тощо. Проте, якщо зважати на відмову законодавця у Конституції України від терміна «органи державного управління» і закріплення принципу розподілу влади,

євроінтеграційну політику нашої держави, а також зростаючий вплив теорії публічної адміністрації на національну правову доктрину, введення дефініції «адміністративний акт» у правовий та науковий обіг є своєчасним та необхідним кроком.

Теоретичну основу роботи склали праці вчених-юристів, які досліджували проблеми розвитку науки адміністративного права: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, І. В. Арістової, О. М. Бандурки, В. М. Бевзенка, В. Т. Білоуса, Ю. П. Битяка, Є. В. Додіна, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Р. С. Мельника, В. Ф. Опришка, А. М. Подоляки, Т. О. Проценка, О. П. Рябченко, В. М. Селіванова, В. Ф. Сіренка, М. М. Тищенко, В. В. Цветкова, О. Ф. Фрицького, Ю. С. Шемшученка та ін.

Нині питання діяльності органів прокуратури тією чи іншою мірою входять до предмета наукових інтересів таких сучасних учених, як: О. В. Анпілогов, В. В. Богуцький, М. Н. Берідзе, Ю. М. Грошевий, В. В. Долежан, М. В. Косюта, І. Є. Марочкін, Т. Є. Мироненко, М. І. Мичко, В. Т. Нор, Є. М. Попович, А. В. Пшонка, М. В. Руденко, В. П. Рябцев, В. В. Шуба, М. К. Якимчук та ін. Однак у роботах названих авторів проблематика адміністративних актів прокуратури майже не знайшла свого висвітлення.

Таким чином, недостатність теоретичних розробок названої проблематики, наявність правових і організаційних проблем актуалізували проведення комплексного дослідження адміністративних актів органів прокуратури та обумовили вибір теми дисертації.

Зв'язок з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження спрямовано на виконання Висновку Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 (1995) від 26 вересня 1995 року; Рекомендації № 19 (2000) Комітету міністрів Ради Європи від 6 жовтня 2000 року; резолюції № 1244 (2001), № 1346 (2003) та № 1466 (2005), рекомендації № 1722 (2005) та № 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи стосовно реформування прокуратури України, відповідних висновків Венеціанської комісії, а також виконано відповідно до фундаментальних положень Концепції реформи адміністративного права; Указу

Президента України № 311/2008 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів»; ґрунтується на основних положеннях наказу МВС України № 755 від 5 липня 2004 р. «Пріоритетні напрями наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження в практику діяльності органів внутрішніх справ, на період 2004-2009 років» та п. п. 2.1, 3.1 Пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2006-2010 рр., схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ від 12 грудня 2005 р.

Мета та завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є визначення правової природи, сутності і змісту адміністративних актів органів прокуратури, уточнення організаційних та правових засад діяльності органів прокуратури щодо прийняття адміністративних актів, формулювання науково обґрунтованих пропозицій та рекомендацій з окреслених питань.

Зазначена мета дослідження зумовлює постановку та розв'язання наступних завдань:

- визначити сутність та особливості адміністративних актів органів публічної адміністрації;
- окреслити систему адміністративних актів органів публічної адміністрації та з'ясувати місце в ній адміністративних актів органів прокуратури;
- визначити поняття та сутність адміністративних актів органів прокуратури та вимоги, що до них ставляться;
- здійснити класифікацію адміністративних актів органів прокуратури з метою їх узагальнення та ефективного застосування на практиці;
- охарактеризувати адміністративні акти, які приймаються під час зовнішньо-організаційної діяльності органів прокуратури;
- охарактеризувати адміністративні акти, які приймаються в процесі внутрішньоорганізаційної діяльності органів прокуратури;

— сформулювати рекомендації щодо змін і доповнень до чинного законодавства, спрямовані на удосконалення процедури прийняття адміністративних актів органів прокуратури.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають під час прийняття адміністративних актів органами прокуратури.

Предмет дослідження становлять адміністративні акти органів прокуратури.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування обумовлюється системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат (п. п. 1.1, 1.2, 1.3). Для визначення видів адміністративних актів органів прокуратури та вимог, що висуваються до них, використовувались методи аналізу та синтезу (п. п. 1.4, 2.1). Порівняльно-правовий та структурно-логічний методи були застосовані для аналізу діючого в Україні законодавства, яке регулює порядок прийняття адміністративних актів органами прокуратури (п. п. 2.2, 2.3). За допомогою статистичного методу і документального аналізу встановлено недоліки правового регулювання діяльності органів прокуратури щодо прийняття адміністративних актів та можливі шляхи удосконалення зазначеної діяльності (п. 2.4).

Нормативну основу даної роботи склали Конституція України, чинне адміністративне законодавство, законодавство про діяльність органів прокуратури, зокрема нормативно-правові акти, що регулюють порядок прийняття та реалізації адміністративних актів останніми. Інформаційну та емпіричну базу дослідження становлять статистичні показники й узагальнення практичної діяльності органів прокуратури, аналіз звітів та довідок щодо результатів правотворчої та правозастосовчої діяльності органів прокуратури.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є одним з перших комплексних досліджень адміністративних актів органів прокуратури. У результаті автором сформульовано висновки, рекомендації і пропозиції, які відповідають вимогам наукової новизни, зокрема:

вперше:

□ сформульовано поняття адміністративного акта органів прокуратури – це підзаконний нормативний, індивідуальний чи договірний акт реалізації повноважень органів прокуратури, який містить адміністративно-правову норму чи індивідуальний припис, має державно-владний характер та прийнятий з дотриманням встановленої процедури, за допомогою якого розв’язується те чи інше питання, вирішення якого спрямоване на реалізацію функцій прокуратури;

□ доведено потребу виділення серед правових форм діяльності органів прокуратури адміністративних договорів координаційного спрямування як різновиду адміністративних актів останніх;

удосконалено:

□ характеристику вимог до адміністративних актів органів прокуратури, які поділено на загальні, особливі та спеціальні;

□ класифікацію адміністративних актів органів прокуратури за наступними критеріями: 1) залежно від компетенції органів прокуратури (нормативні, індивідуальні, договірні, останні з яких поділяються на координаційні адміністративні договори, міждержавного та міжвідомчого характеру); 2) залежно від функції органів прокуратури (регулятивні та охоронні); 3) залежно від спрямованості діяльності органів прокуратури (у сфері соціального захисту інвалідів, неповнолітніх; у сфері оплати праці; у сфері охорони здоров’я; у сфері адміністрування податків; у сфері енергозбереження; у сфері додержання вимог бюджетного, регуляторного, митного, банківського, природоохоронного законодавства; у сферах зовнішньоекономічної та інвестиційної діяльності; у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом); 4) залежно від суб’єкта прийняття (ті, які приймаються Генеральним прокурором України, заступниками Генерального прокурора України, керівниками структурних підрозділів, прокурорами (помічниками прокурорів); ті, які приймаються спільно з іншими правоохоронними органами; 5) залежно від наслідків для адресата (позитивні та негативні); 6) за напрямками впливу (зовнішньоорганізаційні та внутрішньорганізаційні); 7) за формою тільки письмові; 8) за назвою (накази,

розпорядження, постанови, подання, вказівки, інструкції, доручення, договори, припис, протест);

□ характеристику адміністративних актів, які приймаються під час зовнішньоорганізаційної діяльності органів прокуратури. Зазначено, що особливістю цих актів є те, що їх слід розглядати не тільки як право, а й як обов'язок прокурора реагувати на порушення закону;

□ перелік ознак нормативних адміністративних актів, що приймаються у процесі внутрішньоорганізаційної діяльності органів прокуратури, до яких віднесені: 1) закріплюють державну волю; 2) містять адміністративно-правову норму; 3) є актами – документами, які мають певну структуру, символіку та атрибути; 4) направлені на видання, зміну або припинення відповідних норм; 5) мають певну процедуру прийняття; 6) реалізація нормативних актів забезпечується комплексом державних заходів примусового характеру;

дістало подальшого розвитку:

□ обґрунтування необхідності введення у правовий обіг категорії «орган публічної адміністрації», яка охоплює орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, прокуратуру, а також підприємство, установу, організацію та іншого суб'єкта, який наділений владними повноваженнями;

□ положення, що адміністративні акти, прийняті органами публічної адміністрації, створюють юридичну основу для виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин, або є юридичним фактом, що безпосередньо викликає правові відносини;

□ висновок про існування окремого інституту адміністративного права – інституту адміністративних актів органів публічної адміністрації, одним із видів яких є адміністративні акти органів прокуратури;

□ визначення особливостей адміністративних актів органів прокуратури, до яких слід віднести: 1) приймаються органами прокуратури у межах наданих чинним законодавством повноважень та на виконання цих повноважень; 2) мають як зовнішнє, так і внутрішнє спрямування; 3) у більшості випадків мають законодавчо визначений спосіб вираження (форму, реквізити); 3) прийняття

індивідуальних адміністративних актів тягне за собою настання юридичних наслідків, а реалізація нормативних адміністративних актів забезпечується комплексом заходів державного примусу; 4) порядок прийняття може бути колегіальний та єдиноначальний.

Практичне та теоретичне значення одержаних результатів. Викладені у дисертації положення, висновки і пропозиції можуть бути використані:

□ у законотворчій діяльності – для удосконалення чинного законодавства, норми якого регулюють процедури прийняття адміністративних актів органів прокуратури, та при розробці нових нормативно-правових актів;

□ у правозастосовній діяльності – використання одержаних результатів дозволить покращити практичну діяльність органів прокуратури щодо порядку прийняття адміністративних актів та їх застосування (акт впровадження від 16 травня 2011 року);

□ у наукових дослідженнях – положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшої розробки теорії та процедур прийняття адміністративних актів органів прокуратури;

□ у навчальному процесі – при викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Судові та правоохоронні органи України» в юридичних вузах, при підготовці лекцій і навчальних посібників з даної проблеми (акт впровадження від 12 травня 2011 року).

Апробація результатів дисертації. Дисертація обговорювалась за розділами і в цілому на спільному засіданні кафедр адміністративного права та процесу, адміністративної діяльності ОВС та адміністративного права Харківського національного університету внутрішніх справ. Основні теоретичні положення й висновки дисертації також обговорювались на науково-практичній конференції «Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених» (м. Харків, 2010), VIII звітній науково-практичній конференції «Сучасні проблеми розвитку державності та протидії злочинності» (м. Кіровоград, 2010); V міжнародній науково-практичній конференції «Від громадянського суспільства – до правової держави» (м. Харків, 2010).

Публікації. Основні положення та висновки дисертаційного дослідження викладені у трьох статтях, які опубліковані у фахових виданнях з юридичних наук, та матеріалах наукових повідомлень на трьох науково-практичних конференціях.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНОПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

1.1. Юридична природа адміністративних актів органів публічної адміністрації

Процес побудови в Україні демократичної правової держави потребує встановлення та реалізації головних завдань щодо забезпечення прав і свобод людини, безпосередньо пов'язаних з необхідністю вдосконалення механізму правового регулювання в певних сферах суспільних відносин. Це вимагає спеціальних заходів для підтримання нормального життя людей та існування державних інститутів. За таких умов концептуальна роль відводиться державі, її механізму, від якого вимагається організованість, чіткість діяльності та узгоджена взаємодія всіх його елементів. Державна влада не може реалізовуватись сама по собі. Вона має бути представлена (виражена) в певних діях, які сприймаються як такі, що містять публічно-владні дії керуючого впливу.

Такі дії являють собою: по-перше, чітко виражені в реальній дійсності вольові положення держави; по-друге, дії, що здійснюються конкретними суб'єктами, які відображають інтереси держави (суб'єкти, наділені публічно-владними повноваженнями); по-третє, дії, результати яких реально відчують численні державні та громадські структури, а також фізичні особи.

Якщо застосувати цей підхід, то цілком справедливим буде висновок, що вони містяться і виявляються у діяльності органів публічної адміністрації, які, у свою чергу, поширюють вплив за допомогою адміністративних актів.

Слід зазначити, що у доктрині адміністративного права достатньо опрацьованим є питання процесуального порядку провадження щодо прийняття

правових актів управління. Цим питанням приділено увагу у працях В. Б. Авер'янова, Н. В. Александрової [8, с. 285–288; 40, с. 137–175], О. М. Бандурки, М. М. Тищенко [14], Ю. О. Дмитрієва, І. О. Полянського, Є. В. Трофімова [43, с. 321–322], Ю. М. Козлова [61, с. 186–187], Л. Л. Попова, Ю. І. Мігачова, С. В. Тихомирова [5, с. 285–294], О. В. Кузьменко [76, с. 218–228] та інших учених.

Разом з тим більшість дослідників аналізували питання розробки і прийняття управлінських рішень. Лише останнім часом у науці адміністративного права науковий пошук здійснювався у напрямку формування процесу опрацювання, набуття чинності правовими актами управління (В. Б. Авер'янов), або виділення нормотворчого провадження в адміністративному процесі (О. В. Кузьменко), або процедур прийняття та припинення дії адміністративними актами (В. П. Тимошук [163]).

Розкриття юридичної природи адміністративних актів органів публічної адміністрації, враховуючи мету нашого дослідження, передбачає вирішення декількох наукових проблем у наступній логічній послідовності. По-перше, визначити місце органів прокуратури в системі органів державної влади, на підставі чого обґрунтувати доцільність введення в юридичну термінологію поняття «орган публічної адміністрації», по-друге, необхідно визначитись із поняттям адміністративного акта органів публічної адміністрації.

Варто зауважити, що в юридичній літературі, особливо впродовж останніх років, приділялась підвищена увага вивченню цих проблем в історичному розрізі, і при цьому відзначалась неоднаковість правового статусу органів прокуратури в різні історичні періоди, мінливість у визначенні їх належності до певних державних структур та функцій. Проте сама по собі проблема визначення місця прокуратури в державному механізмі стала активно обговорюватися лише з кінця 80-х років у зв'язку зі впровадженням у державно-правову теорію і практику ідеї поділу державної влади.

Майже всі дослідники відзначають виняткову важливість оптимального вирішення цього питання з врахуванням конкретної ситуації в державах

пострадянського простору, хоча висловлювалась й інша точка зору, що всі суперечки про місце прокуратури в системі влади носять схоластичний характер і є безплідними. Є необхідним лише чітко визначити функції прокуратури [156, с. 29]. На наш погляд, важливе значення для цього має те, яке місце посідають органи прокурори серед інших державних структур, яка їх роль у взаємодії різних ланок державного апарату. Прив'язаність будь-якої частини цього апарату до певної структури накладає свій відбиток на організацію її роботи і пріоритетні напрямки діяльності.

Відповідно до Конституції України прокуратура займає самостійне місце в механізмі держави як державно-політична організація суспільства. Це обумовлено завданнями прокурорського нагляду, функціями, принципами організації і діяльності та повноваженнями органів прокуратури.

Щодо визначення місця прокуратури в системі органів державної влади в літературі існують різні підходи. О. Михайленко та В. Ковальський вважають, що особливості прокуратури як унікальної державної інституції не дають підстав для її включення до якоїсь з гілок влади. При цьому, на їх думку, особливий характер діяльності прокуратури проявляється у тому, що вона здійснює як правоохоронний, так і праворегулюючий вплив [91]. В. І. Рохлін підкреслював, що «органи прокуратури не є гілкою державної влади ... і не повинні входити ні в одну з її гілок» [145, с. 65]. Ю. І. Скуратов стверджував, що в сучасних умовах знято тезу про прокурорську владу як особливу [154, с. 11]. Аналогічні або близькі точки зору висловили М. О. Шалумов [180], В. Г. Бесарабов [23, с. 38].

Деякі автори визнають державно-владний, правовий характер діяльності прокуратури і визначати її правовий статус, вдаються до слів «самостійний» або «незалежний». Так, М. О. Потебенько [109, с. 81], Г. Ворсінов [29, с. 9], В. Корж [70, с. 94], автори підручника «Конституційне право України» [67, с. 596] розглядають прокуратуру як самостійний, спеціальний державний або правовий інститут, В. Глаговський та М. В. Руденко – як «незалежне (автономне) державне утворення в механізмі державної влади» [30, с. 43], Ю. Полянський – як «самостійну систему державних органів» [105, с. 92]. Всі ці та деякі інші науковці,

визнаючи самостійне значення прокурорської системи, все ж утримуються від оцінки можливості віднесення прокуратури до окремої гілки державної влади.

На думку О. М. Бандурки, сутність прокуратури та її відмінність від інших органів держави полягає в тому, що вона по-перше..., не має законодавчих, адміністративних чи судових функцій; по-друге, не втручається безпосередньо у господарську діяльність органів, за додержанням законності якими здійснюється нагляд і, по-третє, не піддає діяльність та акти відповідних органів державного управління оцінці з точки зору їх практичної доцільності, а лише здійснює нагляд за тим, щоб у нормативних актах і діяльності державних структур додержувався і правильно застосовувався закон [13, с. 41].

Наприкінці 80-х - на початку 90-х років група авторів відстоювала визначення правового статусу прокуратури як інструменту органу законодавчої влади. Цю думку в той період підтримували М. О. Потебенько, В. Клочков, В. В. Долежан.

Були і є прихильники інтеграції прокуратури до складу системи виконавчої влади. Як слушно відзначив П. В. Шумський, включення прокуратури до складу Міністерства юстиції України чи до іншої структури виконавчої влади істотно змінило б рівень і зміст її наглядової функції за дотриманням законів, перетворило б її на відомчий чи міжвідомчий контроль [182, с. 19].

Завжди мала своїх прихильників ідея включення прокуратури до складу судової влади. Розглядаючи прокуратуру як самостійний правовий інститут, Л. М. Давиденко запропонував «умовно» включити її до складу судової влади [35, с. 380]. В. Погорілко та М. Малишко висловили впевненість у тому, що в Україні сформувалась система органів судової влади у складі загальних судів, арбітражних судів, Конституційного Суду і прокуратури [99, с. 33]. З ними погодився М. В. Костицький, який вважає, що до структури судової влади, крім судів, відносяться деякі види державних органів і установ, що обслуговують судову владу, серед них, перш за все, слід відзначити органи попереднього слідства та органи прокуратури [73, с. 6].

Деякі науковці намагаються обґрунтувати включення прокуратури одночасно до більше ніж однієї гілки влади. Так, П. В. Шумський стверджує, що прокуратура являє собою щось середнє між виконавчою і судовою владами [182, с. 41], а В. Ломовський вважає, що є бажаним визначити місце прокуратури поряд з законодавчою і представницькою владою [156, с. 23], забуваючи, очевидно, про те, що в демократичній державі законотворчість завжди здійснюється представницьким органом. Ще далі пішов Н. Ведерников, стверджуючи, що в діяльності прокуратури поєднуються елементи всіх трьох традиційних гілок влади [156, с. 9].

Для багатьох наукових публікацій властива констатація того очевидного факту, що прокуратура виступає важливим чинником у системі стримування і противаг у відносинах між різними державними органами.

У своїй роботі М. В. Косюта зазначає, що визначення місця прокуратури України в державно-правовій системі базується на принципі поділу державної влади, закріпленому у ст. 6 Конституції України. Звідси – численні висловлювання науковців, які прагнуть віднести прокуратуру або до судової, або до законодавчої чи виконавчої влади, або обстоюють тези про те, що вона взагалі не належить до жодної гілки влади, служачи інструментом стримування і противаг у відносинах між ними. При цьому не береться до уваги те, що в складному державному організмі неможливо поділити всі державні органи лише між трьома «традиційними» гілками влади. Зокрема, прокурорська система в конкретно-історичних умовах України не вписується в жодну з них.

На думку М. В. Косюти, в сучасних умовах прокуратура України може розглядатись як повноцінна гілка державної влади. Передумовами цього є: специфічна функціональна спрямованість діяльності прокуратури, яка виділяє її з-поміж інших державних систем; закріплення функцій прокуратури безпосередньо в Основному Законі, подібно до інших гілок влади; самостійне місце, яке виділено для прокуратури у структурі Конституції (між виконавчою та судовою владами), організаційна відокремленість, єдність і централізація прокурорської системи України [74, с. 18].

В. І. Малюга наводить аргументи, що прокуратура України перебуває поза межами гілок державної влади і представляє самостійний вид, форму державної діяльності та її влади, а також про те, що прокуратуру не слід відносити до законодавчої, «контрольно-наглядової» гілки влади, оскільки віднесення прокуратури до будь-якої гілки влади буде означати ліквідацію прокуратури як єдиної, незалежної державної інституції, органу нагляду за додержанням законів [85, с. 6]

Слід відзначити, що в монографічному дослідженні Є. М. Поповича «Шляхи розвитку прокуратури України» розглядається місце та значення прокуратури в системі державних органів. Автор наголошує на необхідності вдосконалення правового забезпечення діяльності органів прокуратури з тим, щоб вони сприяли всебічному утворенню верховенства закону, зміцненню правопорядку, неухильному додержанню прав та свобод громадян. Досягнення цієї мети можливе, на думку Поповича Є.М., лише за умови врахування усього комплексу чинників, які обумовлюють функціонування національної правової системи. Потреби демократичного суспільства, яке будується сьогодні в Україні, обумовлюють поступову еволюційну зміну всього державного механізму, у тому числі й органів прокуратури, однак непродумані поспішні кроки, пов'язані із звуженням їх функцій, перш за все можуть негативно відбитися на стані законності та правопорядку у країні. Тому головним орієнтиром у реформуванні органів прокуратури мають бути не кількісні, а якісні зміни, сутність яких полягатиме у підвищенні прозорості та демократизації діяльності прокуратури [108, с. 298].

М. К. Якимчуком обґрунтовано висновок, що система органів прокуратури є не лише автономною щодо системи державних органів і самостійною організаційною системою з визначеними цілями діяльності, функціями і компетенцією по їх здійсненню, але й самоуправлінською та самодостатньою, оскільки щодо неї не допускається безпосереднє управління з боку інших державних органів та посадових осіб. Крім того визначено, що особливістю управління в системі органів прокуратури є те, що управлінський вплив не виходить за межі прокурорської системи; мета управління в системі органів

прокуратури незмінна: підтримання прокурорської системи у стані, який дає змогу вирішувати дедалі нові завдання, гнучко і оперативно реагувати на зміни в стані законності. Доведено, що організаційно систему управління в органах прокуратури необхідно розглядати як ієрархічну структуру, побудовану в трьох рівнях управління (Генеральна прокуратура на чолі з Генеральним прокурором України – прокуратури обласного рівня – прокуратури районного рівня), в якій прокуратури міст з районним поділом виступають не управлінською, а координаційною ланкою [194, с. 7].

Ми поділяємо думку, що не треба ідеалізувати теорію розподілу державної влади. Нині ця теорія зазнала суттєвих доповнень. Якщо, навіть, узяти до уваги чинну Конституцію України, то побачимо, що вона в систему органів механізму держави, поряд з законодавчими, виконавчими органами та органами правосуддя, включає і самостійні форми, види державної діяльності з владними повноваженнями, а саме: виборчу діяльність, діяльність Президента України, а також діяльність прокуратури України, яким у Конституції України приділено окремі розділи, відповідно III, V, VII. Окрім того, Основний Закон України не відніс ні до однієї з гілок влади діяльність таких конституційних органів, як: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Національний Банк України, Рахункова палата тощо.

Тобто, можна зробити висновок, що віднесення прокуратури до будь-якої гілки влади, в тому числі і до контрольно-наглядової, буде означати ліквідацію прокуратури як унікальної, єдиної, незалежної державної інституції; органу нагляду за додержанням законів, в тому числі й за органами контролю. Спрощувати діяльність прокуратури, її призначення, нівелювати функції, що на неї покладаються, розчинити серед вузькоспеціалізованих контролюючих органів – неприпустимо [91]. Прокуратура виконує свої функції через систему власних органів. Їх можна визначити як організаційно-відокремлені підрозділи, установи єдиної централізованої системи прокуратури, що в межах своєї функцій здійснюють відповідну діяльність від імені прокуратури в цілому, як державного органу.

Відповідно до ст. 121 Конституції України на органи прокуратури покладаються:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Відповідно до п. 9 перехідних положень Конституції України, прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства — до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування [68].

Особливістю всіх цих функцій є те, що, будучи закріпленими за органами прокуратури, вони не властиві всім іншим органам державної влади. Принциповий характер при цьому мають зміст і специфіка повноважень прокурора, зокрема, при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів, особливий характер правовідносин, які виникають між прокуратурою та іншими учасниками прокурорсько-наглядового процесу.

Не можна, на наш погляд, обґрунтовувати неможливість виділення прокуратури в системі державного апарату як окремої гілки влади і вищенаведені посилення на те, що «прокуратура діє в інтересах всіх влад», «обслуговує їх» чи «є елементом системи стримування і противаг у відносинах між різними гілками влади». Ці ознаки якраз і підтверджують відповідний рівень її автономії у владній системі. У ст. 121 Конституції України не випадково підкреслено, що прокуратура України складає єдину систему. Якби її не існувало, а органи і посадові особи прокуратури були в організаційному плані «прив'язані» до інших державних

структур (судів або органів виконавчої влади), то не було б підстав ні в теоретичному, ні в практичному плані стверджувати, що прокуратура являє собою самостійну гілку влади.

На нашу думку, місце органів прокуратури України слід розглянути під кутом функцій держави та органів, які їх виконують.

Говорячи про певну функцію держави, маємо на увазі специфіку та спрямованість певної публічної державної діяльності. Тому слід наголосити, що у новітніх наукових дослідженнях з адміністративного права аналізується категорія адміністративно-публічної діяльності. У цьому контексті слід зазначити монографію І. М. Машарова «Административно-публичная деятельность в России» [87]. Вчений доводить, що адміністративно-публічну діяльність не можна ототожнювати ані з адміністративною діяльністю, ані з державним управлінням. Адміністративно-публічна діяльність ширша за адміністративну, яка здійснюється тільки у межах виконавчої влади. Державне управління є лише однією із складових адміністративно-публічної діяльності. І. М. Машаров вказує, що адміністративно-публічна діяльність охоплює адміністративну діяльність та державне управління. Він виділяє такі її ознаки: 1) здійснюється від імені держави або муніципальних утворень; 2) підзаконність; 3) здійснюється органами виконавчої влади, іншими державними органами, які не виконують функції законотворчості та правосуддя; 4) є владною діяльністю, у ході якої реалізуються владно-публічні повноваження адміністративних органів; 5) за змістом адміністративно-публічна діяльність включає в себе два основних види владної діяльності – адміністративно-регулятивну та адміністративно-охоронну, які, у свою чергу, можуть бути поділені на підвиди; 6) здійснюється шляхом використання адміністративними органами спеціальних адміністративно-правових методів впливу на суспільні відносини, які відрізняються від методів, що використовуються у процесі здійснення інших видів владно-публічної діяльності – законодавчої, місцевої представницько-нормотворчої, досудової кримінально-процесуальної, оперативно-розшукової, судової, та характеризуються у першу чергу прямим владним впливом адміністративних органів на поведінку суб'єктів адміністративних правовідносин;

7) здійснюється у спеціальних адміністративно-правових формах, які відрізняються від правових форм здійснення інших видів владно-публічної діяльності, зокрема зовнішніми правовими формами здійснення адміністративно-публічної діяльності є видання (прийняття) адміністративно-правових актів, здійснення адміністративно-правових дій та укладання адміністративних договорів (угод); 8) метою здійснення адміністративно-публічної діяльності є: позитивне регулювання суспільних відносин, забезпечення у суспільстві і державі належного правопорядку та безпеки; 9) адміністративно-публічна діяльність та відповідні відносини, що виникають у процесі її здійснення, регулюються нормами адміністративного права [87].

У зв'язку з цим постає необхідність ведення загального терміна, який би визначав всю систему органів публічної влади – орган публічної адміністрації.

Потрібно враховувати останні напрацювання вчених у напрямку розвитку предмета українського адміністративного права. Необхідно зазначити позицію В. Б. Авер'янова, що серед суспільних відносин, в яких перебувають суб'єкти адміністративного права, управлінський характер має далеко не основну частину цих відносин. Натомість функціонування державних органів та інших публічно-владних суб'єктів, які перебувають у сфері регулювання адміністративного права, складають дії, пов'язані: а) з реалізацією суб'єктивних прав громадян; б) з розглядом і вирішенням адміністративно-правових спорів. Учений вказував, що європейські традиції адміністративного праворозуміння передбачають проголошення і практичне втілення верховенства і захисту прав громадян у сфері функціонування публічної влади. Дефініція «послуги» досить точно акцентує увагу на виконанні обов'язків держави перед приватними особами. Діяльність із надання послуг, насамперед адміністративних, В. Б. Авер'янов умовно називає «публічно-сервісною» (від лат. «serve» — служити). Він наголошує на характері такої діяльності відповідних державних і недержавних органів – забезпечення умов для ефективної реалізації та захисту громадянами своїх прав, свобод і законних інтересів [3].

Викликає зацікавленість точка зору І. М. Машарова щодо запровадження терміна – «адміністративний орган». Цей науковий підхід набуває особливого

значення, зважаючи на те, що І. М. Машаров аналізував проблематику сутності і змісту адміністративно-публічної діяльності. Вчений систематизує основні позиції, які існують у адміністративно-правовій науці щодо сприйняття владних суб'єктів адміністративно-правових відносин. Перша позиція (Ю. М. Старілов, Н. Ю. Хаманєва, Л. Л. Попов) передбачає у якості владних суб'єктів тільки органи виконавчої влади, а термін «органи державного управління» взагалі не використовується. Другу наукову позицію І. М. Машаров формулює на підставі аналізу наукових положень В. С. Четверікова про те, що до владних суб'єктів необхідно відносити органи виконавчої влади та органи державного управління. Під останніми маються на увазі державні установи, які виконують виконавчо-розпорядчі функції відповідно до предмету відання та у межах компетенції, за виключенням таких функцій як визначення державної політики та нормотворення. Ці дві функції виконують лише органи виконавчої влади. Третя позиція передбачає ототожнення та взаємозаміну термінів «орган виконавчої влади» та «орган державного управління». Прихильники цієї тези (В. М. Манохін, Ю. С. Адушкін, М. М. Конін) виходять з того, що орган виконавчої влади так, як і орган державного управління, здійснює управлінську, виконавчо-розпорядчу діяльність. Четверта позиція полягає у тому, що до владних суб'єктів адміністративно-правових відносин, які здійснюють державне управління (виконавчу владу) відносять органи виконавчої влади, деякі інші державні органи, а також органи місцевого самоврядування (Ю. О. Дмитрієв, О. О. Євтеєв, С. М. Петров) [87, с. 47–48].

І. М. Машаров пропонує запровадити термін «адміністративний орган», спираючись на обґрунтовану ним точку зору про сутність адміністративно-публічної діяльності, прийняту в адміністративному праві європейських держав термінологію та існуючі напрацювання російських вчених-адміністративістів. Зокрема, зміст терміну «публічна адміністрація» передбачає організації, які здійснюють адміністративну діяльність як внутрішньої, так і зовнішньої спрямованості. При цьому вони не знаходяться під керівництвом законодавчої і судової влади. У російській адміністративно-правовій науці розгорнуте визначення

поняття «адміністративний орган» надає П. І. Кононов. На його думку, під адміністративним органом розуміється створена у встановленому законодавством порядку державна або муніципальна організація, а також призначена на посаду (обрана) у встановленому законодавством порядку публічна (державну або муніципальну) посадова особа, іншу посадова особа, уповноважена щодо здійснення у межах наданої компетенції адміністративно-публічної діяльності від імені держави чи муніципального утворення та наділена відповідними повноваженнями нормотворчого, розпорядчого та (або) охоронно-захисного характеру [87, с. 48–50].

І. М. Машаров, погоджуючись із думкою П. І. Кононова, поглиблює її і пропонує власне визначення адміністративного органу як створену в установленому законодавством порядку державну, муніципальну або іншу організацію, а також призначену (обрану) на посаду у встановленому законодавством порядку публічну (державну чи муніципальну) посадову особу, іншу фізичну особу, уповноважену щодо здійснення адміністративно-публічної діяльності внутрішньої чи зовнішньої спрямованості та наділену відповідними владно-публічними повноваженнями нормотворчого, розпорядчого та (або) охоронно-захисного характеру [87, с. 50].

До основних ознак адміністративного органу І. М. Машаров відносить такі [87, с. 51–52]: по-перше, адміністративним органом може бути визнана така організація, посадова особа або інша фізична особа, яка постійно чи тимчасово при здійсненні певної діяльності або при здійсненні окремих дій діє від імені держави, суб'єктів федерацій або муніципального утворення з метою реалізації загальних (публічних) інтересів; по-друге, адміністративним органом може бути визнана тільки та організація, та посадова чи фізична особа, єдиною або однією з функцій якої є постійне або тимчасове (за необхідністю) здійснення адміністративно-публічної діяльності внутрішньої та (або) зовнішньої спрямованості; по-третє, організація, посадова чи інша фізична особа, визнана адміністративним органом, має власну компетенцію у сфері адміністративно-публічної діяльності, тобто має чітко визначені межі предмета відання. До поняття компетенції включено два

елементи: питання відання, тобто юридично визначені сфери та об'єкти впливу органу, та владні повноваження, тобто права і обов'язки органу. Під владно-публічними повноваженнями І. М. Машаров пропонує розуміти наявні права та обов'язки щодо видання (прийняття) нормативних та індивідуальних актів та щодо здійснення юридично владних дій, які тягнуть за собою наслідки для інших суб'єктів, у тому числі і не підпорядкованих організаційно; по-четверте, організація, посадова чи інша фізична особа, визнана адміністративним органом, здійснюють у межах наданої компетенції адміністративно-публічну діяльність шляхом використання спеціальних адміністративно-правових методів. У цьому зв'язку не можуть бути визнані адміністративними органи, які під час здійснення владно-публічної діяльності використовують інші методи, наприклад, оперативно-розшукової діяльності, кримінально-процесуальні, методи законодавчої техніки, методи судового захисту тощо.

Використання терміна «адміністративний орган» підкреслює адміністративно-правову сутність і характер відносин, у яких беруть участь зазначені суб'єкти. Термін же «публічна адміністрація», який останнім часом застосовується у проектах деяких нормативно-правових актів [137] та у окремих положеннях вітчизняної науки адміністративного права [22; 24; 32; 89; 150; 151] є узагальненим і може стосуватись участі суб'єкта не лише в адміністративно-правових, а й в інших публічно-правових відносинах – конституційних, кримінальних, фінансових.

Отже, є необхідність запровадження у юридичну термінологію поняття «орган публічної адміністрації», який і повинен врегулювати питання, пов'язані з місцем державних органів в системі державної влади, у тому числі і органів прокуратури, яка діє не тільки в межах адміністративно-правових відносинах, але й в інших публічно-правових.

Розуміння змісту та сутності поняття «публічна адміністрація» набуває особливого значення у зв'язку з необхідністю вдосконалення діяльності органів публічної влади, приведення їх діяльності у відповідність до Копенгагенських критеріїв, налагодження якісно нового рівня співробітництва з країнами-членами

ЄС у пріоритетних напрямках суспільного життя та, врешті-решт, набуття Україною повноправного членства в ЄС. При цьому йдеться не про заміну термінів, а про принципово відмінне ідеологічне та змістове наповнення теорій державного управління та публічної адміністрації.

Слід наголосити, що термін «публічна адміністрація» вперше було використано в праві Європейського Союзу. Аналіз окремих нормативно-правових актів ЄС дозволяє зробити висновок, що у європейському праві існує два визначення поняття «публічна адміністрація»: у вузькому та у широкому значенні. У вузькому під «публічною адміністрацією» розуміються «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «центральні уряди» та «публічна служба» [32, с. 74–77; 20, с. 15]. Виходячи із того, що до «публічної адміністрації» відносяться органи публічної влади, розглянемо, що у праві ЄС розуміється під цими органами. Це, по-перше, інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; по-друге, органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання якого визначені в законі (причому ці завдання належать сфері функціонування держави) [32, с. 74–77]. Таким чином, можна зробити висновок, що у вузькому сенсі під «публічною адміністрацією» розуміється система органів публічної влади, які здійснюють свої завдання у сфері функціонування держави виключно в інтересах суспільства. У широкому значенні в європейському праві до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції [63, с. 27–31]. Водночас, як зазначається у Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності, під «публічною владою» (або органами публічної влади), слід розуміти будь-яку установу публічного права (включаючи державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів. Таким чином, вважаємо, що у широкому сенсі до публічної адміністрації, крім органів публічної влади, органів,

що виконують делеговані їм органами публічної влади функції, відносяться незалежні публічні підприємства та будь-які фізичні особи під час виконання ними повноважень офіційних органів.

Підтвердженням існування тлумачення терміна «публічна адміністрація» у широкому та у вузькому значенні постають також роботи європейських учених, які під поняттям «публічна адміністрація» розуміють:

- сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції;
- адміністративна діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства;
- сфера управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації [141, с. 41–45].

Так, Марек Беньо під терміном «публічна адміністрація» розуміє сукупність організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами, органами та інституціями на основі закону та у межах визначених законом форм для досягнення публічного інтересу [22, с. 8–12].

Все це зумовлює необхідність повернення до теорії публічної адміністрації як методологічної основи адміністративного права та до використання категорії «публічна адміністрація» як базової.

Отже, з урахуванням європейського досвіду та визначення, наданого В. Б. Авер'яновим, І. Коліушко, В. П. Тимощуком, ми розглядаємо категорію «орган публічної адміністрації», використовуючи її у так званому функціональному значенні, що охоплює орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, прокуратуру, а також підприємство, установу, організацію та іншого суб'єкта, який наділений владними повноваженнями.

Таким чином, можна констатувати, що буде виправданим віднесення органів прокуратури до органів публічної адміністрації із врахуванням наступних ознак: створені з метою безпосереднього здійснення конкретного виду державної діяльності; виконання діяльності, що характеризується чітко визначеною державною спрямованістю, цілями, завданнями та функціями, певним обсягом

компетенції; реалізує свою діяльність з допомогою визначених державою форм і методів; має певну організаційно-правову форму, внутрішню структуру і зовнішні зв'язки.

Наведений вище аналіз доктринальних положень науки адміністративного права щодо визначення місця органів прокуратури в системі органів державної влади здійснено з огляду на необхідність запровадження та віднесення останньої до органів публічної адміністрації, а також з необхідністю подальшого дослідження змісту юридичної природи та системи адміністративних актів органів публічної адміністрації, та місце в ній адміністративних актів органів прокуратури.

Перш ніж встановити сутність і зміст адміністративних актів органів публічної адміністрації, слід врахувати позиції вчених з приводу юридичної природи останніх.

Доволі непростим завданням залишається визначення поняття «адміністративний акт». Це питання потрібно розглядати виходячи з напрацювань представників теорії права, і, зокрема підходів до визначення таких категорій як «акт», «правовий акт», «правовий акт управління» та «управлінське рішення».

У словнику В. І. Даля «акт» – взагалі всяка дія, що збулася; якщо в значенні паперу, то постанова, рішення, угода, свідоцтво, грамота, документ, лист; урочисті збори вченого суспільства або стану, свято якої-небудь установи; у драматичних творах – умовний відділ, дія [36, с. 54].

У сучасному розумінні термін «акт» (від латинського *actus* – действие; *actum* – документ) має різні значення .

С. І. Ожегов і Н. Ю. Шведова під актом розуміють: а) одиничну дію, а також окремий вчинок; б) закон, указ державних органів або постанова громадських організацій; в) документ, що засвідчує що-небудь; г) урочисті збори з приводу якої-небудь події [95, с. 21].

Таким чином, поняття «акт» зводиться до дії або – до письмового документа.

Слід зазначити, що більшість дослідників застосовує термін «правові акти». Так, С. С. Алексєєв пропонує розуміти правовий акт як: а) дію (поведінку), як правило правомірну, тобто юридичний факт, який є підставою для певних правових

наслідків; б) результат правомірної дії, тобто юридично значущий, змістовний елемент правової системи (юридична норма, індивідуальний припис, акт «автономного» регулювання), який увійшов до правової матерії внаслідок правотворчої, владної індивідуально-правової чи автономної діяльності суб'єктів; в) юридичний документ, тобто зовнішній словесно-документальний оформлений вираз волі, який закріплює правомірну поведінку та її результат [10, с. 192].

В. Б. Авер'янов здійснив узагальнення існуючих підходів до сутності та змісту поняття «правовий акт управління»:

- це важлива форма управлінської діяльності;
- це управлінське рішення (при цьому термін «рішення» має універсальний характер і встановлює необхідність виконання конкретних дій особами та органами, яким адресоване певне рішення);
- це правові акти, і в такому разі до них можна віднести й акти, що приймаються органами законодавчої влади, місцевого самоврядування, судом, прокуратурою;
- це дії (або волевиявлення), оскільки вони можуть розглядатись як виконання певних дій правостановлюючого або правозастосовного характеру у сфері державного управління;
- це приписи, оскільки реальним змістом правових актів управління є правостановлюючі та правозастосовні приписи;
- це різновид документів (юридичних, службових), оскільки ті приписи, які в них містяться, мають своє документальне оформлення [8, с. 285–288; 40, с. 139].

Критично аналізуючи існуючі наукові підходи щодо визначення сутності і змісту правового акту управління, В. Б. Авер'янов надає власне визначення відповідного поняття. Правовим актом управління названо форму управлінської діяльності компетентних органів державного управління (виконавчої влади), яка полягає у здійсненні в односторонньому порядку з дотриманням встановленої процедури певних владних дій, передбачених законом чи на його виконання з метою реалізації завдань та функцій управління, втілених у кінцевому результаті в певну законну форму, і таких, що тягнуть за собою певні юридичні наслідки. При

цьому уточнюється, що формою управлінської діяльності є видання правового акта управління, а не сам акт. В.Б. Авер'янов підкреслює тезу про те, що головна роль у цьому визначенні належить процесу здійснення владного волевиявлення [40, с. 144].

Такий підхід щодо визначення поняття правового акта управління, безумовно, надає можливість виділити такі його основні риси як односторонність, формальна визначеність, управлінський зміст.

А.С. Васильєв дає наступне визначення: правовий акт управління – це заснований на законі односторонній владно-юридичний припис уповноважених органів державної виконавчої влади (їх посадових осіб), що видається відповідно до вимог встановленої процедури і спрямовані на встановлення, зміну або припинення загальнообов'язкових правил поведінки (правових норм), або на виникнення, зміну чи припинення конкретних правовідносин з метою практичної реалізації завдань і функцій виконавчої влади [27, с. 147].

У свою чергу, О.М. Бандурка, М.М. Тищенко зазначають про існування нормативних актів управління як актів нормативно-правового характеру, якими встановлюються відповідні правила належної або можливої поведінки у сфері державного управління, розраховані на неодноразове застосування, а також мають типовий, модельний характер. Риси нормативних актів управління: а) у них отримують деталізацію та конкретизацію положення законодавчих актів, що прямо чи побічно відносяться до сфери адміністративно-правового регулювання; б) можуть визначати типові правила поведінки у сфері державного управління; в) нормативні акти управління регламентують та уточнюють порядок та особливості взаємодії між учасниками управлінських відносин, уточнюється їх організаційно-правовий статус; г) має найважливіше значення для належного регулювання багатоманітної адміністративно-процесуальної діяльності, здійснюваної виконавчими органами держави [14, с. 120–121].

Порівняння положень щодо сутності нормативних актів управління та правових актів управління, а також їх рис, виділених В.Б. Авер'яновим та О.М. Бандуркою, М.М. Тищенкою свідчить про відсутність суперечностей та

сутнісну тотожність. Разом з тим, зазначені положення потребують оновлення, зважаючи на новації розвитку доктрини адміністративного права.

Слід також звернути увагу, що у щоденному житті кожна людина приймає велику кількість рішень, а для державного службовця їх прийняття є водночас як правом, так і службовим обов'язком. В одному із тлумачних словників української мови рішення визначається як: 1) постанова, розпорядження якої-небудь організації, зборів; 2) продуманий намір зробити що-небудь; 3) найважливіший, найістотніший для дальшого ходу, розвитку чого-небудь [168, с. 527]. Як зазначає В. М. Плішкін, «під рішенням іноді розуміють і знаходження певного варіанту дій, і сам процес діяльності, і її кінцевий результат» [98, с. 227]. На думку Д. Дерлоу, рішення є тим пунктом, у якому вибір робиться між альтернативними та, як правило, конкуруючими можливостями.... саме дія, зроблена у визначеному напрямку, надає рішенню значущості [42, с. 26]. Такої ж точки зору дотримуються М. Мескон, М. Альберт та Ф. Хедоури, які зазначають, що будь-яке рішення є не що інше, як вибір можливого варіанта дій [88, с. 195].

Щодо управлінського рішення, то під ним розуміють: 1) соціальний акт, який підготовлений на основі варіантного аналізу та оцінки, прийнятий у встановленому порядку, має директивне загальнообов'язкове значення, містить постановку цілей і обґрунтування засобів їх здійснення, а також організовує практичну діяльність суб'єктів і об'єктів управління [165, с. 33]; творчу, вольову дію суб'єкта управління на основі знання об'єктивних законів функціонування керованої системи й аналізу інформації про це, яка полягає у виборі цілі, програми і способів діяльності з її досягнення або у зміні цілі [90, с. 28]; свідомий акт організаційної діяльності начальника, пов'язаний з вибором мети, шляхів та засобів її досягнення [15, с. 141]; процес вироблення та реалізації раціонального варіанту проблеми чи завдання, фіксований правовий акт (нормативний чи індивідуальний) [84, с. 180]; заснований на законах та підзаконних актах акт відповідного керівника, що містить постановку цілей, обґрунтування засобів їх здійснення, прийнятий в установленому порядку і забезпечуючий організаційну сталість та вдосконалення діяльності [98, с. 398].

З наведеного можна зробити висновок про багатоаспектний зміст категорії «управлінське рішення», яке розглядається як: вид управлінської діяльності; соціальний акт; вибір та прийняття певних варіантів вирішення проблеми; вид роботи в апараті управління; певний етап процесу управління; варіант впливу управляючої підсистеми на керовану; організаційно-практична діяльність керівника; послідовність певних етапів, кожний з яких складається із відповідних стадій. Управлінське рішення об'єднує всю сукупність вказаних дій, і як влучно, на нашу думку, зазначає В. М. Плішкін, «є сполученням інтелектуальної діяльності в управляючій підсистемі з організаційно-практичною діяльністю в керованій підсистемі» [98, с. 228].

Перевага імперативності у визначенні сутності управлінського рішення, з одного боку, та необхідність врахування засад диспозитивного правового впливу на відносини у сфері діяльності адміністративних органів дозволяють використати категорію «управлінське рішення» для позначення тих рішень, які приймаються у сфері діяльності органів виконавчої влади і є однією із основних форм реалізації завдань і функцій органів державного управління.

Слід також відзначити, що в Російській імперії початку ХХ ст. адміністративні акти вважались основною формою юридичної діяльності адміністративних установ. Так, А. І. Єлістратов у своєму підручнику «Основные начала административного права» (1917 р.) вказував на такі ознаки адміністративного акта: 1) це акт, спрямований на виникнення, зміну чи припинення конкретних юридичних відносин; 2) адміністративний акт – це акт публічного права (приймається з метою громадського служіння, відноситися до здійснення публічних служб); 3) адміністративний акт відноситься до категорії державних актів; 4) адміністративний акт – правомірний, тобто: а) він виходить від компетентної до його вчинення адміністративної установи; б) відповідає за своїм змістом праву (законам у формальному сенсі та указам); в) дотримується законної форми; г) переслідує законну ціль; 5) адміністративний акт стійкий (має законну силу), тобто недопустима самочинна (довільна) зміна адміністрацією своїх актів [46, с. 279–283].

Сучасні російські вчені також використовують категорію «адміністративний акт». Д. М. Бахрах використовує поняття адміністративного акта як синонім поняття «правовий акт управління» [17, с. 157]. Такої ж позиції дотримується Ю. М. Старілов. Ю. О. Тихомиров вважає за необхідне замінити термін «акти управління» на «адміністративно-правові акти», оскільки змінилися предмет адміністративного права та коло відносин, що ним регулюються [167, с. 140–141].

У контексті нашого дослідження варто звернутись до монографії Р. С. Мельника «Система адміністративного права України» (2010 р.) [89].

Учений доводить, що теорія адміністративного акта та її нормативне закріплення є надзвичайно важливими насамперед для правової держави, оскільки адміністративний акт несе у собі потенційну загрозу для прав, свобод та законних інтересів приватних осіб. Інакше кажучи, обмеження державної влади законом, зокрема у сфері функціонування публічної адміністрації, полягає у встановленні жорстких правил видання та реалізації (застосування) саме адміністративних актів [89, с. 247].

Обґрунтованість такого висновку впливає, зокрема, з історії вітчизняного адміністративного права, для якого питання адміністративного акта набувало значимості та принциповості лише тоді, коли у нашій країні намітилися тенденції розбудови правової державності. У часи ж тоталітарних режимів питання адміністративного акта зводилося лише до аналізу зовнішніх проявів управлінської діяльності.

Р. С. Мельник зазначає, що побачити наглядно принципову відмінність між інститутами адміністративного акта в адміністративному праві, орієнтованому на теорію правової держави, та адміністративному праві, спрямованому на забезпечення державного управління, можна, проаналізувавши наукові розробки німецьких та радянських учених, опубліковані у другій половині XX ст. Саме цим і пояснюється надзвичайна нерозвиненість теорії адміністративного акта в українській адміністративно-правовій науці [89, с. 248].

Особливу увагу заслуговує виділення Р. С. Мельником основних причин нівелювання терміна «адміністративний акт органів публічної адміністрації»: по-

перше, історія становлення терміна «адміністративний акт» у нашій державі, у даному разі мова йде про дореволюційний період, свідчить, що протягом досить тривалого часу до нормативних актів публічної адміністрації ставилися як до чогось надзвичайно виняткового, оскільки вони суперечили принципу розподілу влади, змушували визнати, що публічна адміністрація у певних випадках виконує, фактично, функції парламенту, оскільки самостійно створює норми права. Для певного нівелювання цього протиріччя вчені розробили так звану «теорію делегації», відповідно до якої вважалося, що коли адміністрація вдається до регулювання суспільних відносин шляхом видання нормативних актів, то вона робить це лише за делегуванням законодавця. По-друге, подібне ставлення до адміністративних актів стало продовженням поглядів європейських, перш за все, німецьких учених на зміст даної категорії, яке значно пізніше знайшло своє закріплення у німецькому законі про адміністративну процедуру, в якому під адміністративним актом розуміється будь-яке розпорядження, рішення чи інший владний захід органу державного управління, що вживається органом у сфері публічного права з метою врегулювання конкретного випадку і спрямований на те, щоб спричинити безпосередній зовнішній правовий вплив. По-третє, у радянській науці адміністративного права також, як відомо, був досить чіткий поділ між; актами державного управління індивідуального та нормативного характеру. Усі ці фактори і сформували, так би мовити, вузький погляд на зміст категорії «адміністративний акт» [89, с. 249–250].

Далі дослідник зазначає, що сучасний стан розвитку як національного, так і європейського адміністративного законодавства, а також відповідна правозастосовна практика ставить під сумнів доцільність подібного розуміння сутності терміна «адміністративний акт», і цьому є кілька причин. По-перше, німецький підхід до тлумачення терміна «адміністративний акт» був не єдиним у європейській правовій думці. Наприклад, у Франції фактично все, що виходить від адміністрації й має публічний характер, вважається адміністративними актами, які можуть бути односторонніми, двосторонніми чи багатосторонніми, індивідуальними та нормативними [6, с. 62]. По-друге, вітчизняний законодавець,

використовуючи термін «адміністративний акт» в Адміністративному кодексі УРСР 1927 р., розумів під ним нормативні акти, які видавалися адміністративними органами влади. По-третє, у ряді документів, які видано на рівні Ради Європи та Європейського Союзу, чітко простежується тенденція до розширення меж категорії «адміністративний акт». Так, наприклад, у Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності, схваленій Комітетом міністрів Ради Європи 18 вересня 1984 р. зазначається, що під актами розуміються: 1) нормативні акти на виконання регуляторних повноважень; 2) адміністративні акти, які не належать до регуляторних; 3) фізичні дії (вчинки); 4) дії судової адміністрації, не пов'язані з відправленням правосуддя. Подібне розуміння змісту терміна «адміністративний акт» можна зустріти і в інших документах, прийнятих на загальноєвропейському рівні. По-четверте, необхідність широкого підходу до розуміння змісту названої категорії впливає також і з українського законодавства, зокрема з КАС України, який (ч. 2 п. 2) надає право приватним особам оскаржувати до адміністративних судів будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією України чи законами України встановлено інший порядок судового провадження. По-п'яте, норми адміністративного права регулюють усі види взаємовідносин, які виникають між органами публічної адміністрації та приватними особами, незалежно від того засновані вони на нормативних приписах, створених самою адміністрацією, чи на актах індивідуальної дії [89, с. 250–251].

З огляду на викладене, підтримуючи позицію Р. С. Мельника, логічно виваженим та теоретично і практично доцільним буде визнати необхідність введення у правовий обіг єдиного терміна «адміністративний акт», який має уособлювати у собі усі можливі форми прояву та юридичного закріплення відносин, які регулюються нормами адміністративного права у діяльності органів публічної адміністрації.

Повніша характеристика сутності і змісту категорії «адміністративний акт органів публічної адміністрації» передбачає з'ясування його основних ознак. У вітчизняній адміністративно-правовій науці до характерних ознак «правового акта

управління» відносять підзаконність, обов'язковість (імперативність), правомочність, офіційність, односторонність та належну оформленість. Цей підхід є також достатньо усталеним ще з радянських часів.

З метою виділення основних ознак адміністративного акта органів публічної адміністрації постає необхідність розглянути специфічні ознаки останніх.

Підзаконність. Адміністративний акт є підзаконним, тобто повинен видаватися компетентним суб'єктом публічної адміністрації відповідно до Конституції України, інших законодавчих актів. В літературі зустрічається кілька формул підзаконності актів: «прийнятий на основі закону», «прийнятий на виконання закону», «прийнятий в межах повноважень, наданих законодавством». Але все-таки єдиною для всіх актів загальною формулою підзаконності є формула «на основі та на виконання закону», всі інші – впливають з неї і є спеціальними для актів конкретних органів виконавчої влади [94, с. 111]. Адміністративний акт підзаконний, позаяк видається на підставі Конституції України, законів України та на виконання законів України.

Зокрема, ознака «підзаконності», якщо виходити з етимологічного навантаження цього слова, на нашу думку, притаманна насамперед, підзаконним нормативним актам. Адміністративний акт має бути виданий виключно на підставі закону, адже відповідно до Конституції України (ч. 2 ст. 6, ч.2 ст. 19) виключно законами визначаються повноваження, організація та порядок діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Правове значення цієї ознаки виявляється в тому, що акти деталізують закони, містять механізм їх реалізації, організують функціонування органів державної влади. Відповідні правові норми направлені на забезпечення конкретного, оперативного і диференційованого керівництва різними сторонами державного та суспільного життя.

Офіційність. Офіційний характер адміністративного акта полягає у його виданні від імені органу держави, повноваження якого саме на видання акта такого виду (форми) закріплене Конституцією та законами. В усіх випадках воля, виражена в адміністративних актах, є державною. Вони видаються в процесі

реалізації державної влади, державно-владних повноважень. Звідси – владний характер приписів, що містяться в зазначених актах. Як слушно зауважують деякі автори, саме названа ознака адміністративних актів допомагає відрізнити їх від актів громадських організацій [94, с. 111].

Загальнообов'язковість (авторитарність). Ця ознака адміністративного акта дає змогу виокремити його ключові властивості. Загальнообов'язковість акта означає, що акт офіційно визнаний державою та її інститутами. Його зобов'язані виконувати всі фізичні та юридичні особи, яким він адресований. Ігнорування адміністративних актів, їх недотримання, перешкоджання реалізації актів є порушеннями законності. Юридична захищеність акта є його гарантією [167, с. 144].

У юридичній літературі наголошується, що загальнообов'язковість адміністративних актів має двосторонній характер, оскільки зазначений акт підлягає виконанню як органами (особами), яким його безпосередньо адресовано, так і державними органами чи посадовими особами, що прийняли його [7, с. 5].

Компетентність. Видання адміністративних актів допускається виключно у межах компетенції уповноваженого органу, організації. Державні органи за допомогою актів здійснюють закріплену за ними компетенцію в рамках власних повноважень. Чітка відповідність адміністративного акта характеру та обсягу компетенції органу держави, правосуб'єктності організації є найважливішим критерієм його законності, змістовності та обґрунтованості [167, с. 144].

Односторонність волевиявлення. Адміністративний акт – насамперед односторонній владний вольовий акт, владно-юридичне волевиявлення відповідного суб'єкта публічної влади. Ці акти – важливий засіб практичної реалізації цілей та функцій адміністративної влади, основна форма її виконавчо-розпорядчої діяльності. Вони є рішеннями, які приймають в процесі повсякденного та безпосереднього керівництва в усіх сферах життєдіяльності держави. Імперативність, обов'язковість для адресата адміністративного акта виявляється у приписі, що в ньому міститься, має владний характер і являє собою одностороннє волевиявлення відповідного уповноваженого суб'єкта адміністративного права. Як

справедливо відзначається в літературі, «владність цих актів полягає у тому, що згода на їх виконання з боку тих чи інших осіб або організацій, яким вони адресовані, не потрібна. Але це не означає, що всі адміністративні акти мають імперативний характер. Багато в чому адміністративні правовідносини характеризуються тим, що праву однієї сторони відповідає обов'язок іншої, і навпаки» [7, с. 127].

Належне оформлення. Чинним законодавством повинна встановлюватись певна юридична форма для кожного виду адміністративного акта. Загалом, адміністративний акт – це письмовий документ певного виду, що характеризується особливою формою викладу інформації, яка в ньому міститься. Звідси – структуризація тексту акта та його побудова за правилами юридичної техніки (глави, статті, норми тощо), формулювання правил поведінки тривалого або разового характеру, нормативна мова, використання специфічних юридичних понять та термінів, дотримання обов'язкових реквізитів, притаманних кожному акту. А також видання такого акта як письмового юридичного документа з дотриманням офіційно встановлених процедур, які передбачають порядок підготовки проекту, його обговорення, експертизи, затвердження.

Упорядкувальний вплив на суспільні відносини. Адміністративний акт призначений упорядковувати певні суспільні відносини. Це досягається за допомогою різних способів – шляхом встановлення правових норм, виникнення, зміни та припинення правовідносин, шляхом забезпечення реалізації правових норм, правового захисту законних інтересів [167, с. 144]. Адміністративні акти можуть бути основою для прийняття інших актів.

Визначеність місця в ієрархії адміністративних актів. Кожен адміністративний акт займає таке місце в ієрархії актів, за якого зберігається принцип його «вертикального» підпорядкування актам вищих органів публічної влади. Ієрархія юридичних адміністративних актів відображає реальні відносини між державними органами і має велике значення для збереження законності в державі. Недотримання чіткої ієрархії, взаємопідпорядкованості актів призводить до порушення правопорядку і законності.

До основних ознак слід віднести: 1) приймаються під час здійснення публічної влади, 2) видані виключно на підставі закону, 3) мають офіційний характер акта органу публічної адміністрації, 4) реалізують владні повноваження за наявності одностороннього владного волевиявлення, 5) мають правовий характер, якщо приймаються у встановленому порядку та оформлюються належним чином, тягнуть за собою юридичні наслідки (встановлюють, змінюють, скасовують норми права, приводять до виникнення, зміни, припинення правовідносин, слугуючи юридичними фактами).

У кінцевому підсумку, адміністративні акти органів публічної адміністрації прийняті у межах Конституції України та законів України, є обов'язковими до виконання всіма суб'єктами – органами, підприємствами, установами, організаціями, а також громадянами в межах території, на яку розповсюджується юрисдикція відповідного органу. Такі адміністративні акти є основною юридичною (адміністративно-правовою) формою реалізації завдань та функцій цих органів. Шляхом видання адміністративного акта органи публічної адміністрації вирішують те чи інше питання (загальне чи індивідуальне), що виникає у процесі їх діяльності, в інтересах реалізації завдань та функцій певних суб'єктів. Адміністративні акти, прийняті органами публічної адміністрації, створюють юридичну основу для виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин, або є юридичним фактом, що безпосередньо викликає правові відносини.

1.2. Система адміністративних актів органів публічної адміністрації та місце в ній адміністративних актів органів прокуратури

Труднощі, які виникають під час вивчення юридичної природи актів прокуратури, пов'язані з недостатньою розробленістю цього питання в науковій літературі. Напрацювання, які наразі мають місце, фрагментарні й не мають належного наукового підґрунтя. Разом з тим встановлення сутності

адміністративних актів прокуратури можна розглядати в різних ракурсах. Нам видається доцільним звернути увагу на систему адміністративних актів органів публічної адміністрації та визначити в ній місце адміністративних актів органів прокуратури.

На сьогодні в Україні діє велика кількість правових актів, які відрізняються за юридичною силою, за сферою застосування і формою, змістом та іншими критеріями.

Проблеми визначення системи адміністративних актів досліджували В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, М. І. Байтін, С. М. Братусь, С. Л. Зивс, Р. Ф. Васильєв, Р. С. Мельник, О. А. Лук'янова, О. Ф. Ноздрачев, С. В. Полєніна, В. П. Тимошук, М. М. Тищенко, О. Ф. Шебанов, Ц. А. Ямпольська та інші вчені – юристи.

Видання адміністративних актів є особливою правовою формою діяльності органів публічної адміністрації, до функцій якої входить виконання завдань держави шляхом виконання закону та встановлення певних правил у сфері публічного адміністрування.

Слід зазначити, що видання адміністративних актів є провідною формою реалізації завдань, функцій та компетенції органів публічної адміністрації. Адже саме з допомогою таких актів досягається упорядкованість та стабільність адміністративно-правових відносин, їх розвиток.

Система правових актів у кожній державі закріплюється конституцією, а також прийнятими на її основі спеціальними законами, положеннями про ті чи інші державні органи. Законодавством також закріплюється порядок видання, зміни, призупинення та відміни нормативно-правових актів, а також державний орган, який має право приймати відповідні адміністративні акти.

Просування України по шляху демократичної правової держави значною мірою пов'язане з підвищенням ролі закону, забезпеченням його верховенства в суспільстві й державі. Це значить, що закони є правовою основою всіх інших правових актів, що приймаються в Україні, і які не можуть суперечити нормам Конституції та законів. Верховенство закону в системі нормативно-правових актів

зумовлює високу якість усієї системи права, створює основу для її єдності та внутрішньої узгодженості.

Верховенство Конституції та законів України характеризує право з точки зору верховенства його формальних джерел – Конституції та законів у системі нормативно-правових актів органів публічної влади. Принцип верховенства Конституції, до речі, прямо закріплений у ст.8 Конституції України. Відповідно до цієї статті, Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Конституція набуває верховенства у правовій системі в силу багатьох факторів. Вона є, насамперед, установчим актом, характеризується високим рівнем легітимності. Конституція регулює фундаментальні відносини у суспільстві: закріплює основи соціально-економічного ладу, відносини влади, права та свободи людини й громадянина. У силу цього факту норми Конституції набувають значення первинності в системі законодавства. Конституція як Основний Закон закладає базу для визнання принципу верховенства закону в правовій системі. Цей принцип полягає в тому, що закон має перевагу над актами інших органів публічної влади, які повинні керуватись законом у своїх діях, не може втручатись у сферу законодавчого регулювання, сферу громадянських прав, не маючи на те особливих повноважень.

Отже, Конституцією України закріплюється:

1. Коло суб'єктів, що наділені правом видавати нормативно-правові акти в державі. До них відносяться: єдиний орган законодавчої влади в Україні – Верховна Рада України; Глава держави – Президент України; органи виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації; органи місцевого самоврядування – місцеві ради та їх виконавчі органи; органи – правосуддя та прокуратура.

2. Форми нормативно-правових актів, у яких ці органи влади здійснюють нормотворення. Приймати закони в Україні може лише парламент – Верховна Рада

України. Всі інші органи державної влади та органи місцевого самоврядування видають тільки підзаконні нормативно-правові акти.

3. Межі повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, виключно в яких вони можуть здійснювати нормотворчі функції. Зокрема, ст. 92 Конституції України містить перелік питань, які можуть бути урегульовані виключно законами України, ст. 106 визначає повноваження Президента України, ст. 116 – компетенцію Кабінету Міністрів України, ст. 119 – місцевих державних адміністрацій, ст. 137 – органів влади Автономної Республіки Крим, ст. 121 – прокуратура України, ст. 129 – повноваження суддів, ст. 143 – органів місцевого самоврядування.

Конституція України, її норми мають практично стати основою розвитку системи законодавства в Україні. Конституційний чинник є наріжним каменем формування принципово нової системи публічного управління, у тому числі й оновлення підзаконного нормативно-правового регулювання в державі. У наш час приймається велика кількість законів, але вони поки що ще не завжди сприймаються як єдино можливий засіб регулювання суспільних відносин. Причин тут існує багато. Чимало законів й дотепер мають декларативний характер. Відсутні належні механізми їх реалізації. Закони не завжди узгоджуються між собою, а також з іншими правовими актами. Досвід діяльності Конституційного Суду України свідчить про непоодинокі факти невідповідності положень окремих законів Конституції України.

Наведені та інші причини недостатньої якості законів в цілому обумовлюються як суб'єктивними, так і об'єктивними факторами. Суб'єктивними факторами можна розглядати: слабке теоретико-методичне, фінансово-матеріальне та інформаційне забезпечення законодавчої діяльності, нехтування науковими основами її здійснення, відсутність законодавчого регулювання правотворчих процедур. Для усунення цих недоліків важливо прискорити роботу над прийняттям закону України «Про нормативно-правові акти». Набуття чинності останнім зокрема дозволило б створити правові умови для системного і однакового формування всієї національної системи законодавства, забезпечити високий рівень

діяльності з опрацювання проєктів нормативно-правових актів, проведення їх громадських обговорень, залучення до нормотворчого процесу представників юридичної науки і правників-практиків.

Об'єктивними факторами відставання законодавчого регулювання від потреб життя вважаємо різке прискорення соціально-політичних і політичних процесів, перехід українського суспільства до якісно нових соціальних цінностей й орієнтирів. Питання про роль і місце закону в правовій системі, його юридичну природу було і є предметом дослідження багатьох вчених у різні історичні періоди. М. Н. Марченко зазначає, що за багато століть вивчення закону накопичилась велика сума знань про нього, виробилось певне уявлення про дане явище, сформувався певний стереотип, але залишилась велика кількість до кінця невідомих сторін [160, с. 348].

Як відомо, правова система демократичної правової держави повинна розвиватись як єдине ціле. Багато в чому її гармонійність і цілеспрямованість розвитку пояснюється стабілізуючою роллю законів. Вплив, що передається на всі елементи правової системи конституцією як її центром проявляється, перш за все, через закони. Місце закону в правовій системі дає можливість повніше розкрити його властивості і виявити його прямі і зворотні зв'язки з іншими елементами правової системи, перш за все, з іншими нормативно-правовими актами. Природу цих зв'язків неможливо зрозуміти без аналізу властивого правовим системам демократичних країн принципу верховенства закону. Даний принцип має велике соціально-політичне значення, відбиваючи природу демократичного устрою й верховенство представницьких органів.

Питання верховенства закону тісно пов'язане з такою категорією як «юридична сила».

Без упорядкування структурного ряду за допомогою категорії «юридична сила» система нормативних актів не була б єдиним і несуперечливим утворенням і, отже, не могла б забезпечити ефективного регулювання суспільних відносин. Як доречно зазначається в юридичній літературі, ієрархія нормативних актів – це один із центральних елементів правової системи будь-якої держави [50, с. 61].

Ієрархічний зв'язок виражається в тому, що нормативні акти займають у структурному ряді визначене місце і не можуть містити норм, що суперечать вищим актам [49, с. 165]. Вища юридична сила закону знаходить свій прояв в тому, що він не може бути відмінений або призупинений яким-небудь іншим правовим актом, чого не можна сказати про інші правові акти, в тому числі й управління. Тобто, закон як акт вищого органу державної влади є найголовнішою формою прояву державної волі, що встановлює засади державного ладу та закріплює волю всього народу. Тому саме закон визначає коло відносин, що регламентуються актами різних державних органів, а також встановлює порядок видання, зміни, зупинення та скасування цих актів, їх форму.

Перш ніж визначити місце адміністративних актів органів прокуратури в системі адміністративних актів органів публічної адміністрації, звернемось до існуючих напрацювань.

Ще 1970 року у монографічному виданні Р. Ф. Васильєва «Правові акти органів управління» йшла мова про співвідношення таких категорій як «акт управління» та «правовий акт» [26, с. 24–28]. В свою чергу В. Б. Авер'янов, характеризуючи змістовні риси правових актів управління, аналізував співвідношення правових актів управління з окремими видами правових актів, цілком спираючись на положення, які були виділені Р. Ф. Васильєвим.

Так, Р. Ф. Васильєв та В. Б. Авер'янов починають своє співвідношення правового акта управління із законом. Цей нормативно-правовий акт, якщо він відображає глибинні й гуманістичні цінності, відповідає закономірностям суспільного розвитку, може виконувати роль інструмента державного управління й гаранта справедливості, законних прав і інтересів членів суспільства. В. Б. Авер'янов, базуючись на роботі Р. Ф. Васильєва, проводить співвідношення правового акта управління із судовим актом, виділяє ключові відмінності: 1) судові акти видаються, як правило, у зв'язку з порушенням правового припису, а питання, які вирішуються у зв'язку із прийняттям правового акта управління, ширші за змістом; 2) судові акти видаються лише у випадках, чітко визначених законом, на відміну від правових актів управління, які можуть бути прийняті і у випадку, коли

безпосередньо у законах не згадані, але необхідність у їх прийнятті впливає з компетенції відповідного органу виконавчої влади; 3) жоден судовий акт не може бути прийнятий на підставі вказівки, даної суду будь-яким органом або посадовою особою, акти ж управління часто видаються на підставі прямого доручення, наданого відповідно до закону вищим органом (посадовою особою); 4) судові акти завжди є актами застосування норм права у зв'язку із яким-небудь фактом, подією, спором тощо, вони не містять норм права, а суди не встановлюють правових норм, натомість правові акти управління можуть бути і актами застосування норм права, і містити в собі нові норми (скасовувати або змінювати старі); 5) різний процесуальний порядок прийняття. На відміну від судових актів, прийняття, набуття законної сили, призупинення і скасування яких завжди регламентується законами, аналогічні процедури щодо актів управління часто регламентуються підзаконними актами і самими відповідними актами управління [40, с. 144–145]. На думку Р. Ф. Васильєва, акти управління та судові акти є спорідненими за своєю юридичною природою та направлені на виконання одних й тих же завдань – виконання функцій держави, втілюються в життя у тісній взаємодії [26, с. 27]. Акти управління є одним із засобів, за допомогою яких здійснюється організація судової діяльності та виконання судових рішень. У свою чергу судові акти є одним із засобів, що забезпечують виконання актів управління.

В. Б. Авер'янов пояснює існування різниці між правовими актами управління і судовими актами їх різною правовою природою та призначенням, оскільки різними є такі соціально-правові явища як управління і правосуддя [40, с. 144–145].

Є. Ю. Швед, виділяючи акти-документи як різновид способів зовнішнього вираження процесуальних дій в адміністративному судочинстві, називає наступні ознаки:

- офіційний характер, тобто заснований на законі акт, за допомогою якого здійснюється адміністративне судочинство;
- законодавчо визначений спосіб вираження і закріплення (технічний, письмовий);

– відсутність єдиної для усіх актів письмової форми та змісту. Форма та зміст акта залежить від місця процесуальних дій, які виникають на підставі цього акта або передують його прийняттю, у адміністративному судовому процесі;

– письмова форма та зміст процесуального акта-документа знаходяться у безпосередній залежності і закріплені законом [181, с. 26].

Також В. Б. Авер'янов розглядав співвідношення правового акта управління з актами органів прокуратури. Він вказував, що акти прокурорського реагування (протест, припис та ін.), як і судові акти, по суті є реагуванням на порушення законності. Видання правових актів управління не завжди стосується порушень правових норм і покликані вирішувати ширше коло питань [40, с. 144–145]. Аналізуючи вищенаведене, слід зазначити, що серед актів управління є велика кількість таких, які направлені саме на реагування на порушення закону.

Ми не погоджуємося з цим, оскільки вважаємо, що юридична природа актів органів публічної адміністрації є однаковою, бо направлена на виконання одних й тих же завдань – виконання функцій держави і є результатом волевиявлення органа публічної адміністрації, який наділений владними повноваженнями.

Характеризуючи співвідношення правового акта управління із актами об'єднань громадян, В. Б. Авер'янов підкреслював обов'язковість останніх лише для членів даної громадської організації, а виконання забезпечується заходами морального або внутрішньокорпоративного впливу. Про співвідношення правового акта управління зі службовими документами зазначено, що останні засвідчують певні юридичні факти, що мають і юридичне значення, однак не можуть відігравати роль нормативного акта чи безпосередньо викликати (змінювати, припиняти) адміністративно-правові відносини [40, с. 145].

Підсумовуючи теоретико-методологічні положення щодо визначення сутності та особливостей правових актів управління, можна зазначити, що В. Б. Авер'янов підкреслював їх зв'язок із управлінням як діяльністю органів виконавчої влади. Такі напрацювання були прийнятні у 2003 році. Пізніші здобутки В. Б. Авер'янова у царині визначення сутності і змісту категорії «управління» (2007 р.) передбачали її сприйняття як ширшого явища. Державним управлінням

визначено не лише нормотворчу і розпорядчу діяльність органів виконавчої влади, а й внутрішньоорганізаційне управління в апараті всіх державних органів [8, с. 78].

Всю сукупність правових актів прийнято поділяти на: нормативні, індивідуальні та змішані [178, с. 61]; акти офіційного тлумачення; правозастосовні акти та правореалізаційні акти. Залежно від функціональної ролі і значення актів (або залежно від виконуваної функції) їх можна поділити на: 1) регуляторні; 2) контрольно-наглядові; 3) охоронні; 4) координаційні тощо. Залежно від порядку прийняття актів виділяють акти, що приймаються: 1) на основі одноособовості; б) на основі колегіальності; в) разом двома або більше суб'єктами; г) за згодою.

Такий поділ правових актів органів публічної адміністрації є найбільш вдалим, що надає можливість визначити місце всякого акта в системі актів органів публічної адміністрації.

Також цілком слушною є позиція Р. С. Мельника, що до переліку адміністративних актів мають увійти:

- нормативні адміністративні акти, тобто акти, які містять норми адміністративного права, у зв'язку з чим є не персоніфікованими, розрахованими на багаторазове застосування та які приймаються суб'єктами публічної адміністрації. Нормативні адміністративні акти поділяються на акти-плани та адміністративні розпорядження.

- індивідуальні адміністративні акти, тобто акти, спрямовані на регулювання конкретного адміністративно-правового відношення, яке виникає між публічною адміністрацією та приватною особою або конкретизованим колом таких осіб. Такі акти доцільно поділити на три групи: сприяючі адміністративні акти; обтяжуючі адміністративні акти; адміністративні акти, дія яких розповсюджується на третіх осіб, тобто акти, які діють одночасно і на їх безпосереднього адресата, і опосередковано на інших осіб.

- адміністративні договори. Зазначений вид адміністративного акта займає особливе місце у системі останніх;

– адміністративні акти-дії, на відміну від нормативних та індивідуальних адміністративних актів спрямовується не на виникнення правової норми чи регулювання правового відношення, а на конкретний фактичний результат.

– адміністративні акти у приватноправовій формі [89, с. 251–256].

Усі перераховані вище види адміністративних актів є інструментарієм діяльності публічної адміністрації, з використанням якого остання виконує покладені на неї публічні завдання, а раз так, то усі названі вище групи адміністративних актів мають отримати не тільки статистичне закріплення у нормах адміністративного права, але й набути відповідних процедур застосування [89, с. 256–257].

В. В. Галуцько зазначає, що серед правових форм адміністративного права найбільшою є видання адміністративних актів, які він поділяє на підзаконні нормативно-праві акти та індивідуальні адміністративні акти тощо [107].

Видання нормативних адміністративних актів – це правотворчий процес суб'єктів публічної адміністрації, що передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання законів, шляхом розробки та встановлення підзаконних правил загального характеру. Установлення норм права підзаконного характеру в процесі діяльності публічної адміністрації – це адміністративна правотворчість, яка здійснюється у формі видання органами та посадовими особами публічної адміністрації актів, які адресовані невизначеному колу осіб, тобто не персоніфіковані. Видання індивідуальних адміністративних актів є найбільш поширеним способом реалізації адміністративних повноважень органів публічної адміністрації, без їх видання не може бути вирішено жодної більш-менш важливої справи у сфері діяльності зазначених органів. Сутність індивідуальних адміністративних актів полягає в тому, що вони звернені до конкретних суб'єктів публічно-владних відносин і їх дія припиняється після здійснення встановлених у них прав і обов'язків, тобто після одноразового їх застосування.

На нашу думку, визначення місця адміністративних актів органів прокуратури в системі актів публічної адміністрації повинно проводитись із врахуванням суб'єкта їх прийняття.

Враховуючи вищенаведене, вважаємо доцільним залежно від суб'єкта видання виділити наступні адміністративні акти органів публічної адміністрації:

1. Адміністративні акти Президента України. Вони бувають нормативні, індивідуальні та змішані. Укази Президента України – це нормативно-правові акти глави держави, видані на основі та на виконання Конституції України та законів. Також укази можуть бути і індивідуальними адміністративними актами поруч з розпорядженнями.

2. Адміністративні акти органів виконавчої влади. Постанови, інструкції центральних органів виконавчої влади – це адміністративно-нормативні акти, які видаються з метою забезпечення реалізації державної політики у визначеній сфері на основі та на виконання Конституції і законів України, Указів президента України, наказів відповідного міністра Кабінету Міністрів України. До індивідуальних належать накази та розпорядження.

3. Адміністративні акти Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств та республіканських комітетів. Це адміністративно-нормативні акти публічного управління, прийняті у межах їх повноважень, на основі та на виконання Конституції України, Указів президента України, постанов Кабінету Міністрів України. До індивідуальних актів – рішення Ради Міністрів Автономної Республіки Крим.

4. Адміністративні акти окремих суб'єктів публічної адміністрації (прокуратури, Національного банку тощо). Так, Генеральний прокурор України приймає адміністративні акти нормативного характеру, інструкції, постанови, угоди, протоколи про міжвідомче співробітництво тощо. Індивідуальні акти органів прокуратури – це накази, розпорядження, вказівки, приписи, протест, постанова тощо.

5. Адміністративні акти органів місцевого самоврядування. Нормативні – це положення та інструкції; індивідуальні – рішення, накази.

6. Адміністративні акти установ, організацій та підприємств. До індивідуальних належать накази, а до нормативних – інструкції, стандарти, рекомендації, класифікатори тощо.

7. Адміністративні акти суб'єктів делегованих повноважень.

Співвідношення законів та адміністративних актів органів публічної адміністрації полягає в такому:

1) закони є основними проявами реалізації компетенції законодавчої влади, а адміністративні акти – виконавчих функцій держави;

2) адміністративні акти, на відміну від законів, можуть бути більш оперативно змінені, доповнені або скасовані. Завдяки цьому досягається гнучкість правового регулювання суспільних відносин у державі;

3) адміністративними актами урегульовується більша частина суспільних відносин, що виникають між людьми і організаціями, органами публічної влади, законами ж – тільки основні, коло яких в загальному окреслюється у ст. 92 Конституції України;

4) адміністративні акти конкретизують, розвивають положення законів, визначають процедури їх реалізації;

5) адміністративні акти мають меншу юридичну силу ніж закони;

6) адміністративні акти, як правило, розраховані на менш тривалий період чинності, є менш стабільними. У разі внесення змін до галузевих та інших пов'язаних з певною сферою правового регулювання законів, вони мають бути приведені у відповідність до цих джерел права;

7) адміністративні акти, як правило, розповсюджуються на вужче коло осіб, ніж закони;

8) кількість адміністративних актів набагато більша, ніж законів, а тому особливо нагальною є проблема їх систематизації.

Бурхливий розвиток підзаконної нормотворчості, з одного боку, дозволяє оперативно вирішити питання унормування різного роду ситуацій у суспільному житті, а, з іншого, призводить до численних колізій, неузгодженості, а подеколи й суперечностей приписів підзаконних актів із нормами актів вищої юридичної сили – у першу чергу, законів.

Це пояснюється, на нашу думку, кількома чинниками:

- 1) відсутність законодавчого закріплення визначення «нормативно-правовий акт»;
- 2) велика кількість правових актів, але при цьому відсутність базового закону (Закону України «Про нормативно-правові акти» або «Про акти органів публічної адміністрації» тощо);
- 3) відсутність теоретично обґрунтованої форми правозастосовного акта;
- 4) низька якість більшості правових актів.

Як вже зазначалося раніше, адміністративний акт є підзаконним та містить адміністративно-правову норму чи індивідуальний припис. Загалом поняття «підзаконний нормативно-правовий акт» слід визнати збірною юридичною категорією. Ним в правовій науці позначається будь-який офіційний документ, який має меншу юридичну силу ніж закон, приймається на його основі чи на виконання, і містить норми права [191, с. 537].

Як зазначає Л. І. Горбунова, термін «підзаконні» виражає одну загальну властивість найбільшої за кількісним складом групи нормативно-правових актів, які видаються з метою реалізації нормотворчих повноважень суб'єктами виконавчо-розпорядчої діяльності в Україні, їх зміст повинен ґрунтуватися на положеннях закону і йому не суперечити [33, с. 65]. В іншому ж правові акти, які утворюють дане поняття, багато в чому різняться між собою як за змістом, так і за юридичною силою, характером зв'язків із законом.

Забезпечення законності положень адміністративних актів органів публічної адміністрації та порядку їх прийняття є одним із найбільш нагальних завдань удосконалення роботи суб'єктів влади в нашій країні. Органи публічної адміністрації, коли реалізують своє основне соціальне призначення – виконання законів, поряд із здійсненням правозастосовчої діяльності опрацьовують та приймають й адміністративні акти, упорядковують конкретні економічні, політичні, соціальні та інші відносини. А тому питання дотримання законності змісту та форми їх адміністративних актів мають велике теоретико-прикладне значення.

Органи публічної адміністрації в загальному вимірі, здійснюючи правотворчу діяльність, охоплюють регулюванням достатньо широку сферу суспільного життя. Прийняття нормативних актів у сфері публічного управління передбачає необхідність суворого дотримання законів, режиму законності, оскільки ця вимога виступає фундаментальною основою функціонування правової держави. Крім того, не слід забувати й про те, що органи публічної адміністрації, виконуючи функції держави, наділені правом застосувати заходи державного (передусім адміністративного) примусу. Ця діяльність завжди передбачає настання певних негативних для громадян юридичних наслідків. З огляду на це, слід висловитися за те, щоб здійснюючи свої функції, у тому числі й нормотворчі, органи публічної адміністрації діяли виключно в суворій відповідності до положень Конституції та законів України, не оминали своєю увагою правові позиції, сформульовані під час аналізу останніх Конституційним Судом України.

Законність тільки тоді зможе функціонувати як соціально цінне явище, коли закон в державі буде дійсно сприйматися як еталон регулювання суспільних відносин, універсальний механізм керівництва суспільними справами.

Таким чином, застосування наукового підходу від загального до конкретного дозволило дійти обґрунтованого висновку про існування окремого інституту адміністративного права – інституту адміністративних актів органів публічної адміністрації, одним із видів яких є адміністративні акти органів прокуратури. Адміністративні акти забезпечують комплексність правового упорядкування процесів у державі, свідчать про реалізацію громадянами природного права самостійно або через утворювані ними органи вирішувати різного роду питання.

Таким чином, адміністративні акти органів прокуратури є одним із видів адміністративних актів органів публічної адміністрації та мають ознаки, притаманні всім правовим актам. Наряду з цим мають ознаки, які відрізняють їх від законів та інших адміністративних актів органів публічної адміністрації, що обумовлено роллю та місцем органів прокуратури в державному механізмі при вирішенні завдань та функцій держави.

1.3. Поняття та сутність адміністративних актів органів прокуратури

Розкриття правової природи адміністративних актів органів прокуратури передбачає вирішення декількох наукових проблем у наступній логічній послідовності. По-перше, враховуючи неоднозначність сприйняття науковою думкою сутності адміністративно-правових відносин за участю органів прокуратури, необхідно виділити той підхід щодо визначення сутності цих відносин, який найбільшою мірою відповідає тенденціям демократичних перетворень в Україні, і застосування якого дозволить реалізувати конституційний припис про пріоритет прав і свобод людини і громадянина у діяльності держави. По-друге, слід визначитись із поняттям адміністративного акта органа прокуратури та його ознаками.

Першим науковим завданням постає виділення наукового підходу щодо сутності і змісту адміністративно-правових відносин за участю органів прокуратури. Такий теоретичний аналіз має спиратись на врахування засад теоретико-методологічних підходів щодо правової природи адміністративних відносин, яку складають соціальна сутність і спрямованість діяльності органів публічної адміністрації, які є суб'єктами цих відносин.

Як вже зазначалося, нами доведено доцільність використання категорії «орган публічної адміністрації» саме в контексті діяльності органів прокуратури, оскільки зазначені органи, крім адміністративно-правових, є суб'єктами кримінально-процесуальних та цивільно-процесуальних відносин тощо.

Сутність та спрямованість діяльності органів виконавчої влади полягає у реалізації демократичних перетворень в Україні, яка можлива у єдиний спосіб – покладення в основу діяльності обов'язку дотримуватись беззаперечного пріоритету прав і свобод людини, встановлення невідворотної відповідальності державних органів і посадових осіб за невиконання цього обов'язку [110, с. 3]. Але на нашу думку, це стосується також діяльності і органів прокуратури тощо.

Отже, особливого значення набуває проблема характеристики правової природи адміністративних відносин за участю органів прокуратури та визначення їх місця у адміністративно-правових відносинах.

Питання про поняття і зміст адміністративно-правових відносин є ключовим в адміністративному праві.

У підручнику 2010 року «Адміністративне право» за загальною редакцією професора Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука та доцента В. В. Зуй стверджується, що адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права [7, с. 57]. Російські вчені-адміністративісти Ю. М. Козлов, Б. М. Лазарєв, В. М. Манохін, Ю. О. Дмитрієв, І. О. Полянський, Є. В. Трофімов пропонують визначення поняття адміністративно-правових відносин як суспільних відносин, що виникають у сфері виконавчої влади (державного управління) та урегульовані нормами адміністративного права [43, с. 64], однак за таким підходом поза межами адміністративно-правових залишаються внутрішньоорганізаційні відносини, наприклад, у середині системи органів прокуратури.

У дисертаційному дослідженні О. І. Харитонової, присвяченому концептуальним засадам і правовій природі адміністративно-правових відносин, обґрунтовано висновок, що адміністративно-правові відносини – це врегульовані правовими нормами відносини, що виникають та існують між суб'єктами публічного права, і спрямовані на впорядкування відносин у суспільстві, забезпечення засобами державного примусу правопорядку, добробуту та безпеки громадян і суспільства [177].

Наведені вище наукові підходи щодо сутності і змісту адміністративно-правових відносин свідчать про відсутність єдиного, усталеного сприйняття цієї категорії, відповідних ознак. Відтак постає цілісним визначення адміністративно-правових відносин, де не вказується сфера виникнення адміністративно-правових відносин, натомість підкреслено правову основу цих відносин та їх характерну особливість – взаємозв'язок і взаємодія сторін (суб'єктів) шляхом здійснення

суб'єктивних прав і обов'язків. Немає й прямої вказівки на владність адміністративно-правових відносин, однак підкреслюється наявність взаємних прав і обов'язків між сторонами таких відносин.

Ознаками адміністративно-правових відносин називають: а) наявність сторін, якими виступають суб'єкти адміністративного права, тобто носії передбачених адміністративно-правовими нормами прав і обов'язків, котрі здатні ці права реалізувати, а покладені обов'язки виконувати; б) однією із їх сторін завжди є носій юридично-владних повноважень щодо інших суб'єктів, якими його наділяють адміністративно-правові норми; в) формування, як правило, в особливій сфері суспільного життя – публічному (державному і самоврядному) управлінні, і насамперед у зв'язку зі здійсненням органами виконавчої влади своїх владно-розпорядчих функцій; г) виникнення за ініціативи будь-якої із сторін, проте згода і бажання другої сторони не є обов'язковою умовою їх виникнення, до того ж адміністративно-правові відносини можуть виникати всупереч бажанню другої сторони; д) спори, які виникають між сторонами адміністративних правовідносин, вирішуються, як правило, у позасудовому порядку [8, с. 171–173].

Ю. О. Дмитрієв, І. О. Полянський, Є. В. Трофімов вказують на найбільш суттєві особливості адміністративно-правових відносин, виділених у науці адміністративного права: 1) є різновидом правовідносин, з чого випливає наявність кореспондуючих прав та обов'язків їх суб'єктів, виникнення на основі норми права та у зв'язку з нею; 2) адміністративні правовідносини носять владний характер, оскільки у процесі виникнення, зміни і припинення адміністративних правовідносин реалізується державне управління, хоча це не означає, що завжди одна із сторін такого правовідношення підпорядкована іншій, або що в такому правовідношенні обов'язково бере участь суб'єкт, наділений владними повноваженнями стосовно іншої сторони правовідношення; 3) наявність надзвичайно широкої сфери виникнення адміністративно-правових відносин – сфера державного управління або сфера реалізації виконавчої влади держави; 4) адміністративне правовідношення є організаційним, що означає виникнення, зміну і припинення у зв'язку з реалізацією виконавчої влади та зв'язком з її організацією

у широкому значенні; 5) наявність особливого адміністративно-правового порядку вирішення спорів учасників адміністративно-правових відносин та своєрідного механізму дії інституту відповідальності за невиконання суб'єктивних обов'язків, які складають зміст правовідношення [43, с. 67–69].

Також існує думка, що основних ознак адміністративно-правових відносин належить таке: 1) на відміну від цивільно-правових адміністративно-правові відносини мають односторонній публічно-владний характер у процесі здійснення управлінських відносин при реалізації внутрішніх і зовнішніх функцій та завдань державного управління; 2) адміністративно-правові відносини реалізуються у масштабі усієї держави; 3) безпосереднім об'єктом впливу адміністративно-правових відносин є поведінка учасників, сторін (суб'єктів управлінських відносин), обумовлена свідомістю і волею кожної з них, однак з даного правила є винятки, коли об'єктом правовідносин може бути і предмет (наприклад, об'єкт авторського права), а також нематеріальний об'єкт – честь і гідність людини й громадянина; 4) адміністративно-правові відносини регулюють та охороняють в основному публічно-правові інтереси, які виникають у процесі здійснення діяльності органів виконавчої влади та інших органів публічної влади; 5) адміністративно-правові відносини виникають, як правило, за ініціативою уповноважених владних суб'єктів права у процесі здійснення ними державного управління та правового регулювання, при цьому можливі випадки, коли адміністративно-правові відносини виникають за ініціативою підвладних суб'єктів права, в результаті незадовільної реалізації владним суб'єктом права покладених на нього повноважень щодо здійснення функцій і завдань державного управління; 6) адміністративно-правові відносини завжди характеризуються рівноправністю учасників відносин; 7) адміністративно-правові відносини регламентують управлінські відносини та за своєю сутністю є організаційно-правовими [179, с. 89–91].

Варто враховувати останні напрацювання вчених у напрямку розвитку предмета українського адміністративного права, у першу чергу В.Б. Авер'янова. Учений підкреслював, що серед суспільних відносин, в яких перебувають суб'єкти

адміністративного права, управлінський характер має далеко не основна частина цих відносин. Натомість функціонування державних органів та інших публічно-владних суб'єктів, які перебувають у сфері регулювання адміністративного права, складають дії, пов'язані: а) з реалізацією суб'єктивних прав громадян; б) з розглядом і вирішенням адміністративно-правових спорів. В. Б. Авер'янов цитує видатного українського юриста початку минулого століття В. Л. Кобалевського, який у «Нарисах радянського адміністративного права» підкреслював значно більшу (порівняно з іншими галузями права) різноманітність адміністративного права: «З одного боку, це право регулює адміністративну діяльність як таку, тобто стосується способів розв'язання окремих завдань державного управління. З іншого боку, воно дає громадянам ті чи інші права щодо влади і покладає на них ті чи інші обов'язки. У першому випадку для правильного розуміння права необхідно виходити з аналізу тих цілей, які ставить законодавство державному управлінню, в іншому випадку юриста цікавить розмаїття конкретних юридичних відносин між владою і громадянами». Вчений вказував про те, що європейські традиції адміністративного праворозуміння передбачають проголошення і практичне втілення верховенства і захисту прав громадян у сфері функціонування публічної влади. Цю позицію цілком підтримує Р. С. Мельник, зазначаючи, що нині у сфері діяльності публічної адміністрації (публічного управління), а також у доктрині адміністративного права відбувається процес суттєвих трансформаційних перетворень, спрямований на формування їх «людиноцентриської» спрямованості – ідеології, згідно з якою держава має «служити» людині, забезпечувати пріоритет її прав, свобод й інтересів [89, с. 82]. Також слушні висновки представлені у монографії Р. С. Мельника «Система адміністративного права України»:

– адміністративно-правові відносини у переважній більшості випадків не є владними за своїм змістом, тобто вони виникають частіше не у зв'язку зі здійсненням публічного (державного) управління, а у процесі публічно-сервісної діяльності;

– адміністративно-сервісні відносини можуть виникати не тільки між публічно-владними суб'єктами та приватними особами, але й між юридичними особами публічного права невідного типу та приватними особами;

– публічно-владний суб'єкт не є обов'язковим учасником адміністративних правовідносин. Такі відносини можуть виникати між будь-якими суб'єктами, які володіють публічними правами та обов'язками;

– публічно-правові відносини можуть виникати і між двома приватними особами [89, с.88].

Виходячи з вищенаведеного сучасного розуміння сутності адміністративно-правових відносин, слід з'ясувати місце органів прокуратури в зазначених відносинах.

Отже, прокуратура як суб'єкт адміністративних правовідносин переважною більшістю адміністративістів не виділяється і розглядається лише в контексті засобів забезпечення законності в державному управлінні. На наш погляд, враховуючи обсяг повноважень прокуратури стосовно впливу на виникнення, зміну або припинення прав і обов'язків суб'єктів адміністративних правовідносин, абсолютно виправданим буде розгляд системи органів прокуратури як повноправного суб'єкта адміністративного права.

Для визначення, в яких саме адміністративно-правових відносинах беруть участь органи прокуратури, слід звернутись до положень теорії права щодо функцій держави та визначення правових форм діяльності держави. Призначенням правової форми є з'ясування того, як, яким чином, у який спосіб держава реалізує свої функції.

Серед відомих правознавців існують різні думки щодо кола правових форм діяльності держави. І. Сабо виділяє такі правові форми: 1) правотворчість, 2) застосування права (в обох цих випадках державна діяльність носить безпосередній характер), 3) дотримання права (держава в кожному випадку не втручається в цей процес, але в цілому направляє його, керує ним, контролює його) [147, с. 96].

І. С. Самощенко називає такі форми як: 1) правотворча; 2) оперативно-виконавча; 3) правоохоронна діяльність [148, с. 85–87]. С. С. Алексєєв виділяє правотворчу, правовиконавчу та правозабезпечувальну діяльність. Останню було поділено на організаційну, контрольно-наглядову і правоохоронну [10, с. 72–73]. Н. Г. Александров правовими формами діяльності вважає нормотворчу, управлінсько-виконавчу, правоохоронну [161, с. 109]. В. Д. Ткаченко до головних правових форм здійснення функцій держави відносить: правотворчу діяльність, правоохоронну діяльність, контрольно-наглядову діяльність, інтерпретаційно-правову діяльність, засновницьку (установчу) діяльність [48, с. 82 – 83]. Як правильно відзначили В. М. Горшенєв та І. Б. Шахов, правова форма – це специфічна організаційна форма діяльності органів держави, посадових осіб та інших уповноважених суб'єктів, яка: по-перше, здійснюється на основі найсуворішого дотримання вимог закону та інших нормативних актів; по-друге, її результати завжди тягнуть визначені наслідки, що мають юридичне значення або пов'язані з їх настанням. Зазначені два моменти виступають в органічній єдності і є головними визначальними властивостями, а у своїй сукупності кваліфікують кожну організаційну форму діяльності як правову [34, с. 37].

Отже, незважаючи на різні погляди щодо кола правових форм діяльності держави, вчені вказують на доцільність виділення контрольно-наглядової діяльності як окремої правової форми. На думку автора, щоб обґрунтувати контрольно-наглядову діяльність органів публічної влади як самостійну правову форму, визначити її юридичну природу, предмет, а також місце в системі правових форм, необхідно дослідити низку юридичних властивостей її змісту.

Кожній правовій формі діяльності властиві такі ознаки, не становить виняток і наглядово-контрольна діяльність органів прокуратури:

а) форма діяльності завжди пов'язана з розглядом юридичної справи – життєвої обставини, прямо передбаченої законом (чи іншим нормативним актом), що потребує відповідного підтвердження і юридичного забезпечення;

б) форма діяльності здійснюється винятково уповноваженими на те органами держави, посадовими особами та іншими суб'єктами;

в) форма діяльності завжди виражається в здійсненні операцій з нормами права;

г) результати правової форми діяльності завжди закріплюються у відповідних процесуальних документах, що мають офіційний характер і встановлену законом форму;

д) правова форма діяльності має потребу у встановленні певних гарантій (відносини, що складаються в ході розгляду справ, регламентуються системою норм процесуального права);

е) правова форма діяльності безпосередньо пов'язана з необхідністю використання різних методів і засобів юридичної техніки [34, с. 37].

Сутність наглядово-контрольної діяльності полягає у визначенні порядку здійснення спостереження і перевірки відповідності виконання і додержання підконтрольними суб'єктами правових розпоряджень та припинення правопорушень певними організаційно-правовими засобами. Юридичним результатом наглядово-контрольної діяльності є правовий акт (рішення, постанова, подання, застереження, ухвала, повідомлення та ін.), який містить розпорядження констатуючого порядку, тобто встановлені внаслідок перевірки позитивні моменти, а поряд з ними правоохоронні розпорядження про усунення виявлених правопорушень. Отже, наглядово-контрольну діяльність можна визначити як превентивні, поточні та наступні перевірки дотримання підконтрольними та піднаглядними особами встановлених правил. Особливість наглядово-контрольної діяльності полягає у тому, що, з одного боку, вони повинні бути ефективними, тобто передбачати такий порядок, за якого можна було б дізнатися про реальний стан справ на підконтрольному об'єкті, з іншого – передбачати охорону та захист прав осіб, яких перевіряють.

О. В. Агєєв зазначає, що органи прокуратури являють собою найважливішу складову частину механізму держави та посідають в ньому своє особливе місце, обумовлене необхідністю і цільовою спрямованістю контрольно-наглядової функції, і поряд з іншими органами здійснюють діяльність, спрямовану на належну реалізацію правових установлень, що регламентують життя суспільства,

визначають зміст і спрямованість діяльності держави [4, с. 53]. Також він зазначає, що загальний нагляд являє собою активну форму діяльності, завдяки якій прокурор може сам провести перевірку, встановити факт порушення закону, вжити заходів до його усунення [4, с. 53, 60].

Т. В. Корн якова стверджує, що до початку 90-х років XX ст. в юридичній науці і практиці вважалось, що серцевиною діяльності прокуратури є прокурорський нагляд. Так воно, власне, і було. Відповідно до чинного законодавства прокурорський нагляд як узагальнена функція прокуратури і вид державної діяльності, властивий лише прокуратурі, також посідає важливе місце в її діяльності, будучи представленим двома постійними (ч. 3-4 ст. 121 Конституції) і однією перехідною (п. 9 Перехідних положень) функціями. Крім того, існують ще три ненаглядові функції, які тісно пов'язані з наглядовими (підтримання обвинувачення в суді, представництво в суді інтересів держави і громадян, розслідування злочинів (остання також віднесена до числа перехідних))[72, с. 13–14]. Варто погодитися з В. Я. Тацієм, що відмічав, що в демократичному суспільстві повинна бути «багатоканальна» система охорони і захисту прав людини, а акцент на судовій формі захисту не повинний приводити до відкидання зусиль прокуратури, що діє в цьому напрямку [159, с. 32]. При цьому принцип поділу влади буде позитивно діяти тоді, коли активно діє законодавчо закріплена система стримувань і противаг між гілками влади, що виконує важливу державну функцію – захисту Конституції і законності в державі. Саме в сфері цієї функції і реалізується наглядова діяльність прокурора [82, с. 31]. Прокурорський нагляд – це самостійний, специфічний вид державної діяльності, який повинен забезпечити виконання закону та його верховенство в усіх сферах життєдіяльності суспільства [139, с. 5]. Ми підтримуємо позицію, що прокурорський нагляд є саме видом державної діяльності, яка реалізується шляхом виконання певних функцій. Як зазначає А. О. Селіванов, що саме за умов правової дійсності, неспроможності існуючої системи контрольних органів забезпечити дотримання законності в сфері виконавчої влади, державного управління та місцевого самоврядування, виникає об'єктивна потреба введення загального нагляду прокуратури як важливої

складової функції правоохоронного і правозахисного органу із забезпечення внутрішнього суверенітету держави [149, с. 13].

Таким чином, наглядово-контрольна діяльність органів прокуратури має свої особливості, наявність яких дає підстави для висновку про її відмінність від інших правових форм:

- полягає у спостереженні і перевірці додержання законів, які регулюють різноманітні блоки соціально-економічного життя суспільства, що по суті повинно забезпечити точне та однакове їх застосування;

- спрямована на попередження, виявлення і припинення правопорушень. Адміністративні акти органів прокуратури, прийняті у межах реалізації контрольно-наглядових повноважень, тягнуть за собою настання юридичних наслідків;

- не пов'язана із притягненням винних до відповідальності, але є «проміжним» результатом адміністративної діяльності, на підставі якого винні притягуються до відповідальності, тобто здійснюється юрисдикційна діяльність;

- здійснюється виключно на підставі закону і відповідно до закону. Порухення вимог закону, допущене у процесі контрольно-наглядової діяльності, є правопорушеннями, що тягнуть за собою дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність;

- здійснюється органами прокуратури до суб'єктів, які їм організаційно не підпорядковані, а також, в окремих випадках, – і щодо підпорядкованих суб'єктів (наприклад, внутрішній контроль начальником дотримання підлеглими вимог дисципліни і законності);

- здійснюється у межах сукупності процедур, визначених чинним законодавством;

- у процесі здійснення наглядово-контрольної діяльності можуть застосовуватись заходи адміністративного примусу;

- всі адміністративні акти, пов'язані із реалізацією наглядово-контрольних повноважень, що порушують права та свободи громадян або стосуються інтересів

держави, державних, громадських та приватних організацій, можуть бути оскаржені в установленому законом порядку.

Слід зазначити, що прокурорський нагляд здійснюється від імені держави, репрезентує і захищає публічні інтереси та інтереси фізичних і юридичних осіб. Основний зміст діяльності прокуратури – нагляд за додержанням законів, які регулюють різноманітні блоки соціально-економічного життя суспільства, що по суті повинно забезпечити точне та однакове їх застосування [74, с. 18–19]. Від того, як працює прокуратура, багато в чому залежить чи будуть виконуватися закони належним чином. У широкому розумінні прокурорський нагляд є однією з форм соціального контролю в суспільстві. Від різних форм соціального контролю, що здійснюються іншими державними органами, у т.ч. екологічного контролю, прокурорський нагляд відрізняється своїм цільовим призначенням і правовими засобами виявлення й усунення порушень законів. Для більшості інших органів контроль становить лише одну з форм їхньої діяльності для вирішення багатьох завдань, що перед ними поставлені [12, с. 147]. О. Ф. Андрійко зазначає, що державний нагляд – це вид державного контролю по забезпеченню законності, дотримання спеціальних норм, виконання загальнообов'язкових правил, що містяться у законах і підзаконних актах. Здійснення державного нагляду передбачає постійний, систематичний нагляд спеціальних державних органів за діяльністю не підпорядкованих їм органів або осіб з метою виявлення порушень законності» [191, с. 140]. В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко зазначають, що нагляд – це здійснення спеціально уповноваженими органами цільового спостереження за станом законності, фіксації його порушень і вжиття заходів щодо притягнення порушників до відповідальності [62, с. 533]. У підручнику «Адміністративне право» за загальною редакцією Ю. П. Битяка, В. М. Гарщука та В. В. Зуй подається перелік актів, які приймають органи прокуратури при здійсненні прокурорського нагляду за законністю і дисципліною в державному управлінні [7, с. 277–279].

В. В. Долежан, вивчаючи проблему співвідношення управлінських і наглядових правовідносин, констатував, що управлінські відносини в органах прокуратури бувають трьох видів:

— управлінські відносини, не пов'язані зі здійсненням прокурорського нагляду, зокрема, які виникають між керівниками та підлеглими ланками прокурорської системи (приймання на роботу відповідних категорій працівників, накладення стягнень, застосування заходів заохочення, атестація кадрів тощо);

— управлінсько-наглядові правовідносини, в яких домінують управлінські елементи (розпорядження вищестоящого прокурора щодо організації приймання громадян безпосередньо на підприємствах);

— наглядово-управлінські відносини, в яких переважають наглядові елементи, з них безпосередньо впливають визначення змін чи зупинення прокурорсько-наглядових правовідносин (направлення підлеглим прокурорам завдань щодо проведення перевірок виконання законів, надання доручень про перевірку конкретних скарг або заяв, надання підлеглим прокурорам вказівок щодо внесення акта прокурорського реагування або, навпаки, про його відкликання [44, с. 84–86].

С. А. Кулинич, визначаючи управлінські процедури в органах прокуратури, виділяє серед них: а) зовнішні, одним із суб'єктів яких є особа, що не працює в органах прокуратури, однак в силу певних обставин є учасником управлінської процедури (розгляд звернень громадян в органах прокуратури, порушення в установленому законом порядку провадження про адміністративне правопорушення); б) внутрішні, які здійснюються всередині органів прокуратури [77, с. 26–27]. Однак відносини, пов'язані з додержанням і застосуванням законів, які визначають зміст їх діяльності, до управлінських не відносять. Для прокуратури ж нагляд за додержанням і застосуванням законів значною мірою визначає зміст її діяльності [180, с. 79–85]. На нашу думку, зазначені відносини відносяться до адміністративно-правових та виникають у процесі публічно-сервісної діяльності.

Отже, в умовах сьогодення прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням та застосуванням законів відповідно до пункту 9 Перехідних положень Конституції України та ст. 19 ч.1 Закону України «Про прокуратуру». Тому доцільно ст. 121 Конституції України доповнити пунктом 5 наступного змісту: «Нагляд за додержанням прав і свобод

людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами публічної адміністрації, їх посадовими і службовими особами».

Прокуратура України, як і інші органи публічної адміністрації, наділені владними повноваженнями, мають законодавче підґрунтя організації і діяльності, невід'ємною складовою якої є видання адміністративних актів. При цьому органи прокуратури мають право видавати також акти іншої правової природи, так би мовити кримінально-процесуальні тощо.

У наукових дослідженнях, присвячених проблемам правового регулювання державно-владної діяльності (В. Д. Бакуменко, В. В. Богущкий, А. П. Коренєв, В. В. Конопльов, Б. Г. Литвак, Ю. Р. Мірошніченко, В. П. Чабан), вивчались, зокрема, питання сутності актів, що приймалися у процесі здійснення управлінської діяльності Науковий доробок цих та інших учених стосовно визначення сутності актів, які приймаються у процесі здійснення управлінської, владної діяльності, є цінним для подальшого розвитку науки адміністративного права, уточнення понятійно-категоріального апарату.

В. І. Малюга в дисертаційній роботі «Принципи організації та діяльності органів прокуратури» 2002 року зазначає, що при здійсненні прокурорського нагляду в галузі управлінської гілки влади прокурори не наділені владно-розпорядчими, імперативними повноваженнями. Тут діють положення, відповідно до яких прокурор ніякої адміністративної влади не має і не наділений вирішальним голосом з жодного адміністративного питання. Виявивши порушення закону, прокурор виносить відповідний акт реагування: протест, припис, подання, постанову, зміст яких урегульований Законом України «Про прокуратуру» (ст.ст. 21, 22, 23, 24) [85, с. 59]. На користь свого твердження В. І. Малюга зазначає, що коли виникає необхідність притягнути особу до адміністративної, дисциплінарної чи іншого виду відповідальності, то сам прокурор безпосередньо цього зробити не може. У такому випадку прокурор мотивованою постановою порушує відповідне провадження і через компетентні органи вирішує питання про притягнення винуватого до відповідальності [85, с. 180].

Слід не погодитись із вищенаведеним, оскільки вважаємо, що зміст даного твердження є занадто вузьким і не відповідає сучасній доктрині сутності адміністративно-правових відносин, змісту принципів діяльності органів прокуратури. Основна мета органів прокуратури не полягає в тому, щоб особисто притягувати до відповідальності та призначати за певне правопорушення суворе покарання, а щоб жоден випадок вчинення протиправних діянь не залишився нерозкритим. Розуміння цього положення, впевненість у невідворотності покарання є важливим чинником для втримання осіб, і особливо схильних до вчинення правопорушень, від порушень закону, від скоєння злочинних діянь.

Теоретичний доробок щодо сутності рішень у сфері публічного управління може бути використаний тільки у тій частині, яка стосується загальноправових категорій, а саме – рішення як форма певної діяльності, зокрема – як зовнішній прояв процесуальних дій. Цей висновок ґрунтується на положенні теорії адміністративного права щодо сутності форми державного управління як відмінних за характером та наслідками способів зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади [8, с. 277].

У контексті цього дослідження, обґрунтовуючи саме адміністративно-правову природу актів органів прокуратури, потрібно звернути увагу на Кодекс адміністративного судочинства України, яким було закріплено терміни і категорії, ще не опрацьовані вітчизняною наукою адміністративного права. Йдеться про такі терміни як «адміністративний договір», «суб'єкт владних повноважень», «адміністративна справа» тощо. У ч. 2 ст. 4 КАС України визначено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення.

Так, у сфері адміністративного судочинства підставою для виникнення зазначених правовідносин є спір про право у сфері публічно-правових відносин. Категорії спорів, підвідомчих адміністративним судам, впливають з норми статті 17 КАС України, де визначено компетенцію, яка поширюється на: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій

чи бездіяльності; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; 4) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом; 5) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Таким чином, положення, закріплені Кодексом адміністративного судочинства України, є підставою для твердження, що правові акти, які приймаються органами прокуратури, мають адміністративно-правову природу та можуть бути оскаржені в порядку адміністративного судочинства. Ідея запровадження єдиного узагальнюючого терміна щодо правових актів суб'єктів владних повноважень є, безумовно, плідною та своєчасною.

Для розкриття поняття адміністративного акта органів прокуратури необхідно зупинитись на елементах його юридичної природи: юридична сила, сфера застосування, зміст та форма тощо.

Згідно з Конституцією України органи прокуратури не належать до органів законодавчої влади і не наділені повноваженнями по виданню нормативно-правових актів у формі закону. Таким чином, всі акти, які приймаються органами прокуратури, є підзаконними, тобто приймаються на основі і на виконання законів, мають вторинний характер. Треба зауважити, що в даному разі поняття «підзаконний» використовується не в тому значенні, яке застосовується при визначенні підзаконних нормативних актів. Адміністративні акти органів прокуратури направлені на вирішення завдань, які стоять перед прокуратурою, приймаються в межах її компетенції та мають певну сферу дії тощо.

Адміністративні акти органів прокуратури приймаються при здійсненні внутрішньоорганізаційній діяльності на рівні Генеральної прокуратури України, обласних та прирівняних до них прокуратур, у прокуратурах міст і районів та прирівняних до них прокуратурах, а також уповноваженими прокурорами на рівні

відповідних апаратів, підрозділів та інших структур. Згідно з Законом України «Про прокуратуру» статті 15 частини 7 Генеральний прокурор відповідно до законів України видає обов'язкові для всіх органів прокуратури накази, розпорядження, затверджує положення та інструкції, які мають першорядне значення для стратегічної спрямованої діяльності органів прокуратури і ефективного функціонування всієї системи органів прокуратури України.

Згідно з територіальним принципом організації та діяльності органів прокуратури адміністративні акти розповсюджуються на всіх працівників органів прокуратури, якщо вони прийняті Генеральним прокурором або на працівників прокуратури Автономної Республіки Крим, певної адміністративно-територіальної одиниці, якщо адміністративний акт був прийнятий відповідною прокуратурою. За предметною компетенцією адміністративні акти органів прокуратури можуть бути направлені на окремі категорії працівників або справ тощо.

Що ж стосується адміністративних актів органів прокуратури при здійсненні зовнішньоорганізаційної діяльності то, на нашу думку, до них слід віднести акти прокурорського нагляду щодо: 1) відповідності актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами та організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам; 2) додержання законів про недоторканість особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі і гідності, якщо законом не передбачений інший порядок захисту цих прав; 3) додержання законів, що стосуються економічних, міжнаціональних відносин, охорони навколишнього природного середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності; 4) міжвідомчого та координаційного характеру, прийняття яких пов'язано заходами, направленими на боротьбу із організованою злочинністю та корупцією; 5) розгляду звернень громадян, які надійшли до органів прокуратури тощо.

Під формою адміністративного акта органу прокуратури прийнято розуміти документ, який має відповідні реквізити, які чітко визначені законодавством. Обов'язковим елементом будь-якого правового акта, в тому числі й акта прокуратури, є його назва. Так, Закон України «Про прокуратуру» називає таки

адміністративні акти: накази, розпорядження, положення, інструкції, протест, припис тощо.

Зміст адміністративних актів органів прокуратури, як і зміст іншого правового акта як елемента його юридичної природи, полягає, на думку Ю. А. Тихомирова, «у суворому юридичному формулюванні його головної мети та відповідності завдань, вибір найбільш ефективних правових засобів, в першу чергу норм, визначенню суб'єктів, які наділені правами та обов'язками, а також визначення ресурсів, необхідних для реалізації акта та їх співвідношення з іншими правовими актами» [166].

Але слід зазначити, що на сьогодні для позначення правового акта певного органу, в тому числі і прокуратури, все ще вживається термін «управлінське рішення». Так, С. А. Кулинич визначає особливості управлінського рішення органів прокуратури, серед яких виділяє:

1) їх спрямованість на вирішення як внутрішньо-організаційних завдань, так і на вирішення основних завдань та функцій, які стоять перед прокуратурою (ст. 4, 5 Закону України «Про прокуратуру»);

2) перевагу внутрішніх управлінських рішень над зовнішніми (позавідомчими), так як переважна більшість управлінських відносин здійснюється саме під час внутрішньої діяльності;

3) можливість прийняття управлінських рішень як у єдиноначальному порядку, так і колегіальному (колективному), де переважає перший.

4) особливий суб'єктний склад, так як одним із обов'язкових суб'єктів прийняття управлінських рішень є прокурор (заступник прокурора), який наділений владними повноваженнями як у позавідомчих відносинах, так і у внутрішньо-організаційних відносинах;

5) велика кількість управлінських рішень в органах прокуратури стосується координаційної діяльності у сфері попередження та боротьби із правопорушеннями;

6) визначальним методом під час прийняття управлінських рішень в органах прокуратури України є імперативний, що впливає із прав та обов'язків

прокурорів, які наділені для цього відповідними владними функціями (наприклад, накладення дисциплінарних стягнень) або правом ініціативи порушення процесу адміністративного провадження (розгляд скарг громадян, порушення справи про адміністративне правопорушення) [77, с. 98–101].

На нашу думку, вживання терміна «управлінське рішення» не відповідає сучасній доктрині адміністративного права, дещо звужує повноваження відповідних органів та не дає відповіді на питання про юридичну природу правових актів органів прокуратури.

Адміністративні акти органів прокуратури – акти застосування норм права. Їх особливості сформульовані на підставі положень про особливості правозастосовного акта, але із врахуванням специфіки діяльності органів прокуратури.

Виходячи з вищенаведеного, виокремимо загальні ознаки, які притаманні адміністративним актам прокуратури: 1) державно-вольовий характер, обумовлений тим, що суб'єктом видання є державний орган, який наділений державно-владними повноваженнями; 2) має підзаконний характер; 3) як і всі підзаконні акти, адміністративні акти прокуратури виникають і діють у строгій відповідності до існуючої ієрархічної системи правових актів; 4) адміністративні акти органів прокуратури є обов'язковими для виконання; 5) по формі можуть бути нормативними, індивідуальними, договірними та змішаними; 6) є процесуальними актами-документами; 7) повинні бути законними і обґрунтованими; 8) формальна визначеність, оскільки є документом; 9) адміністративні акти органів прокуратури можуть бути піддані судовому контролю.

Особливостями адміністративних актів органів прокуратури є наступне: 1) приймаються органами прокуратури у межах наданих чинним законодавством повноважень та на виконання цих повноважень; 2) мають як зовнішнє, так і внутрішнє спрямування; 3) у більшості випадків мають законодавчо визначений спосіб вираження (форму, реквізити); 3) прийняття індивідуальних адміністративних актів тягне за собою настання юридичних наслідків, а реалізація нормативних адміністративних актів забезпечується комплексом заходів

державного примусу; 4) порядок прийняття може бути колегіальний та єдиноначальний.

Таким чином, адміністративні акти органів прокуратури – це підзаконний нормативний, індивідуальний чи договірний акт реалізації повноважень органів прокуратури, який містить адміністративно-правову норму чи індивідуальний припис, має державно-владний характер та прийнятий з дотриманням встановленої процедури, за допомогою якого розв’язуються питання, вирішення яких спрямовані на реалізацію функцій прокуратури.

1.4. Основні вимоги, що висуваються до адміністративних актів органів прокуратури

Адміністративні акти органів публічної адміністрації акумулюють у собі весь комплекс розумових, організаційних, технічних, тактичних, юридичних та інших операцій. Вони відображають та закріплюють не тільки державну волю, але й результат її засвоєння, відповідність політичним, правовим та моральним засадам і принципам як самих органів (посадових осіб), так і тому соціальному середовищу, в якому вони функціонують (готуються, приймаються та реалізуються). Отже, встановлюючи перелік вимог, які висуваються до змісту і форми адміністративних актів, необхідно серед них виділити не тільки загальні вимоги, але й ті, які притаманні саме адміністративним актам органам прокуратури.

Для формулювання вимог, що висуваються до адміністративних актів органів прокуратури, слід звернутись до напрацювань з юридичного документознавства, де визначено поняття документа, види документів та відповідні вимоги. Особливої ваги вони набувають у випадку встановлення вимог до документів, які мають юридичне значення, тобто прийняття таких документів тягне юридичні наслідки.

А. В. Красницька визначає документ як результат відображення фактів, подій, явищ об’єктивної дійсності та розумової діяльності людини за допомогою

письма, графіки, малюнка, фотографії, звукозапису на спеціальному матеріалі – папері, фотоплівці, магнітній і перфострічці, диску, перфокарті, дискеті тощо. Вчена підкреслює, що документи називають засобом доказу, свідченням певних фактів, що дає підставу говорити про правове значення [75, с. 26]. Про юридичну силу документів говорить А. В. Корж. Юридична сила документа забезпечується встановленим для кожного виду документів комплексом реквізитів – обов’язкових елементів укладення документів [71, с. 7] .

А. В. Корж виділяє вимоги до документа за правовими, мовними, логічними і технічними ознаками. Вимогами за правовими ознаками названі: видання документа уповноваженим органом чи особою, видання у межах компетенції, відповідність документа чинному законодавству, базування на фактах, у змісті мають бути зазначені конкретні пропозиції або вказівки, відповідність призначенню, укладання за конкретною формою, бездоганне викладення (грамотне та відповідним чином оформлене). Вимогами за логічними ознаками названі: логіку оцінки матеріалу для зв’язаності окремих частин тексту документа, вказівку на черговість дій, врахування актуальності фактів та їх своєчасності, послідовність викладення тексту та його частин. Вимоги за технічними ознаками являють собою сукупність правил та вимог, прийнятих у документообігу (формат паперу, нумерація сторінок, колір паперу, наявність реквізитів). До вимог за лінгвістичними ознаками віднесені: відсутність образності тексту, емоційності та індивідуальних рис автора, обов’язкова наявність усталених мовних зворотів, певна стандартизація початку документа і його закінчення, нейтральна лексика, відсутність термінів і понять, які використовуються у переносному значенні, найхарактерніші речення – прості поширені, використання словосполучень з дієсловами теперішнього часу [71, с. 21].

Положення про вимоги, обґрунтовані А. В. Корж, доповнюються А. В. Красницькою, яка підкреслює, що стабільність оформлення юридичних документів передбачає застосування правил юридичної техніки, оскільки вони органічно пов’язані із формою права. Під юридичною технікою мається на увазі система принципів, прийомів, засобів, правил (логічних, структурних,

мовностилістичних) підготовки текстів правових актів, що застосовуються при виробленні і систематизації актів для забезпечення їх досконалості. Її метою постає раціоналізація юридичної діяльності, досягнення повноти й точності втілення державної волі у правових актах, логічної послідовності викладу правової інформації, простоти, ясності, стислості, певної стандартизованості й уніфікованості нормативно-правових та індивідуальних актів, відсутність суперечностей і прогалин [75, с. 93–96].

Зміст юридичної техніки розкритий вченими з теорії права. Однак і серед них наразі ще немає однастайності у виділенні прийомів і способів юридичної техніки. Характеризуючи вимоги до юридичної техніки, Є. С. Шуріна виділяє такі: регулювання належної сфери відносин у достатньо повному обсязі; конкретність регулювання; неприпустимість декларативності; логічне викладення матеріалу, зв'язок нормативних розпоряджень між собою; точне використання юридичних конструкцій; виправдане використання тих чи інших засобів викладення елементів правових норм; недоцільне повторення положень у нормативно-правових актах органів влади вищого рівня; точність визначення застосованої юридичної форми: формулювань, виразів, окремих термінів; ясність і доступність мови адресата при викладенні документів; використання апробованих, усталених термінів і виразів, які мають широке використання; максимальна економічність, оптимальна ємність, компактність формулювань; системність побудови документів: цільність, збалансованість, внутрішній зв'язок і взаємозв'язок усіх частин, логічна послідовність викладення; уніфікація, одноманітність форми і структури юридичного документа, засобів викладення правових умов [183, с. 25].

У підручнику С. С. Алексєєва «Общая теория права» пропонувалося відокремити прийоми викладу волі законодавця та прийоми документального вираження змісту нормативного акта. До прийомів викладу волі законодавця ним віднесено: а) абстрактний і казуїстичний спосіб, залежно від ступеня узагальнення норм права; б) прямий, відсильний, бланкетний – залежно від способу викладення елементів норми права. Засобами юридичної техніки названі: а) нормативна будова; б) системна будова; в) юридичні конструкції; г) галузева типізація. Для

словесно-документального вираження змісту нормативного акта зазначено про застосування таких засобів: а) реквізити та структурованість тексту акта; б) стиль [10, с. 274–284]. Пізніше, С. С. Алексєєв визначав юридичну техніку як сукупність засобів і прийомів, які використовуються відповідно до прийнятих правил при виробленні та систематизації правових (нормативних) актів з метою забезпечення їх досконалості. Це визначення застосовувалось, в основному, до законодавчої (правотворчої), зокрема – кодифікаційної техніки. При класифікації юридичної техніки С. С. Алексєєв за ознакою видів правових актів виділяв законодавчу (правотворчу) та техніку індивідуальних актів, для якої характерні засоби і прийоми словесно-документального викладення змісту акта [10, с. 482–487].

У підручнику з теорії держави і права, підготовленому за редакцією О. В. Зайчука та Н. М. Оніщенка, зазначено про три групи правил, які можуть бути застосовані до актів [162, с. 645]:

1) правила викладення правових норм в акті: конкретність і вичерпна повнота акта; логіка викладення і зв'язок приписів між собою; відсутність суперечностей, прогалин і колізій; ясність, простота і зрозумілість термінів, що застосовуються; відсутність словесних штампів, застарілих виразів, рідкісних слів, емоційно забарвлених термінів; стислість і компактність викладення; скорочення зайвих дублювань;

2) правила викладення змісту і структури акта: наявність предмета регулювання; він не повинен змінювати чи скасовувати норми, що регулюють відносини іншого роду, ніж ті, що врегульовані даним актом; у акті повинні бути вирішені усі питання регулювання відносин; не повинен містити винятків і відсилай; регулювання має бути однотипним і одноманітним; норми, положення більш загального характеру повинні розміщуватись на початку акта;

3) правила зовнішнього оформлення акта: наявність реквізитів, які відображають предмет регулювання, сферу дії, юридичну силу. Кожен акт повинен мати видову і власну назву, посилання на орган, який його видав, дату і місце прийняття акта, номер і підпис уповноваженої особи.

Вказані вище три групи правил відносяться до «ідеальної моделі» акта, яка забезпечує його відповідність правилам юридичної техніки.

У своїй роботі «Правові акти органів управління» Р. Ф. Васильєв зазначав, що через виняткове різноманіття завдань, що вирішуються за допомогою актів управління, і умови застосування цих актів, вимоги, що пред'являються до них, досить широкі. Ці вимоги торкаються змісту і форми актів, порядку набуття чинності і припинення дії, порядку видання і відміни тощо. Одні з них містяться в нормативних актах і є правовими в повному розумінні цього слова, і їх недотримання означає порушення законності з усіма правовими наслідками. У інших правовий момент виражений слабкіше або відсутній повністю, і вони стосуються головним чином стилю керівництва, його наукового рівня.

Не усі правові вимоги відносяться до кожного акта управління. Серед них є вимоги, що відносяться до усіх актів управління, їх прийнято називати загальними вимогами, але разом з цим є й вимоги, що відносяться лише до певних категорій (груп) актів управління, це додаткові або спеціальні вимоги. Наявність цих вимог обумовлена специфікою завдань, що вирішуються у відповідних актах, необхідністю дії додаткових гарантій вибору оптимальних варіантів вирішення відповідних питань, посилення контролю за дотриманням законності при вирішенні певної категорії справ.

Р. В. Васильєв виділяє наступні групи вимог, що пред'являються до актів управління:

- 1) загальні вимоги, яким повинні відповідати усі акти управління, незалежно від того, ким вони приймаються, з якого питання і які їх юридичні властивості;
- 2) додаткових або спеціальних вимоги, які пред'являються до деяких актів залежно від змісту і призначення цих актів;
- 3) вимоги організаційно-технічного характеру, частина яких, як і загальні вимоги, пред'являється до усіх актів управління. Деякі організаційно-технічні вимоги певною мірою є правовими [26, с. 86].

Акти управління мають відповідати певним обов'язковим юридичним вимогам:

- 1) приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй;
- 2) державні органи можуть видавати акти тільки з питань, віднесених до їх компетенції, і в межах своїх повноважень;
- 3) акти повинні відповідати меті, приписам та вимогам законодавчого акта, з приводу виконання якого їх прийнято;
- 4) акти мають видаватися у встановлених порядку і формі.

Це свідчить про основну вимогу – законність акта управління, тобто відповідність його приписів, форми і порядку його видання обов'язковим вимогам Конституції та інших норм чинного законодавства України [7, с. 149].

Правові акти мають бути видані у формі, передбаченій чинним законодавством. Такі форми є обов'язковими, якщо їх визначено у Конституції України, законах, кодексах, положеннях, статутах, правилах, інструкціях. До організаційно-технічних належать вимоги щодо реквізитів актів управління. Вони повинні містити вказівки на виконавців (адресатів) та авторів акта (адресантів), дату прийняття акта та строки його виконання, відповідні підписи, штампи, печатки.

Вимоги конституційного і лінгвістичного характеру полягають в тому, що акти повинні бути викладені державною мовою (ст. 10 Конституції України), грамотно, чітко, конкретно, ясно, зрозуміло для виконавців.

Акти обов'язкові до виконання всіма, кому вони адресовані, з моменту набрання ними чинності. Акти управління, видані з порушенням вимог, що ставляться до них, є дефектними. Дефектні акти можуть бути нікчемними або заперечними [7, с. 149].

В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко зазначають, що акти державного управління мають відповідати законам і підзаконним актам органів державного управління вищого рівня. Будь-який акт державного управління має бути прийнятий компетентним органом і в межах його повноважень. Чітке визначення компетенції кожного органу державного управління на видання акта управління, тобто забезпечення правильного уявлення щодо кола питань, які підлягають віданню цього органу, є обов'язковою умовою правильного виконання функцій і

завдань кожним органом державного управління. Акти державного управління мають видаватися в певному порядку з додержанням процесуальних правил.

Однією з важливих вимог, які ставляться до актів державного управління, є додержання певної форми акта. Найчастіше акти державного управління втілюються у письмовій формі, мають певну назву, підписуються певними посадовими особами, нумеруються, датуються, забезпечуються іншими реквізитами.

До актів державного управління іноді можуть ставитися й інші додаткові вимоги. Так, деякі з них можуть бути видані лише за наявності спеціального дозволу вищого органу; деякі можуть бути прийняті лише в межах певного терміну; деякі вимагають затвердження вищестоящим органом. Письмові акти державного управління мають бути викладені грамотно, чітко, загальнодоступною мовою, конкретно формулювати вимоги [62, с. 218–219].

Особливу увагу в науковій літературі приділено з'ясуванню та розкриттю вимог, які ставляться до управлінських рішень у різних сферах публічно-правових відносин.

Так, В. О. Козбаненко до основних вимог, які висуваються до управлінських рішень, відносить дотримання правил юридичної техніки, тобто вимог до їх оформлення, серед яких: ясне визначення застосовуваних понять і термінів; чіткість юридичної мови; чіткість та точність заголовків глав, статей чи пунктів; відсилання до інших статей; правильність позначення державних органів, посадових осіб та інших суб'єктів; наявність необхідних реквізитів (герб, найменування державного органу, номер, дата прийняття (підписання), текст, підпис посадової особи тощо [60, с. 145].

Д. М. Бахрах і С. Д. Хазанов вимоги, які висуваються до управлінських рішень, розглядають через призму умов їх ефективності та якості. На думку вчених, якість управлінських рішень є результатом дотримання їх авторами ряду вимог, яким останні повинні відповідати. До таких вимог вони відносять: доцільність, законність, організаційно-технічні вимоги (культура оформлення, лаконічність, дотримання граматичних норм і правил, структура) [18, с. 28–29].

В. М. Манохін виділяє три групи вимог, які висуваються до управлінських рішень: 1) вимоги, які відносяться до розробки і прийняття управлінських рішень; 2) вимоги до вступу їх у дію; 3) вимоги до змісту і форми управлінського рішення [86, с. 161-164].

Управлінське рішення повинно бути «реальним, містити механізм реалізації, готуватись, ухвалюватися і виконуватись у реальному масштабі часу, бути реалізованим і гнучким; передбачувати можливості верифікації (перевірки істинності) і контроль за виконанням» [41, с. 117]. Отже, вчені пропонують вимоги, які висуваються в першу чергу до змісту управлінських рішень, однак серед них виділяють тільки спеціальні.

Цікавий підхід до визначення вимог, які висуваються до управлінських рішень, обирає Ю. М. Старилов, який виділяє тільки одну із таких вимог, а саме законність, змістовна сутність якої, на його думку, охоплює собою й інші вимоги, наприклад такі, як обґрунтованість, цілеспрямованість, компетентність та ін. [157, с. 171-176].

Дослідження сутності та видів вимог, які висуваються до управлінських рішень, дістало продовження у наукових працях вчених та практиків системи органів внутрішніх справ. Так, О. М. Бандурка зазначає, що «вся різноманітність управлінських рішень, які приймаються на різних рівнях управління органами внутрішніх справ, повинна відповідати таким загальним вимогам: мають бути обґрунтованими, об'єктивними, враховувати всі особливості ситуації, відповідати конкретним умовам, поставленим цілям і можливостям їх досягнення; повинні відповідати вимогам законодавчих актів, наказів МВС, інструкцій і настанов; повинні прийматись у межах компетенції суб'єкта управління, тобто відповідати функціональним обов'язкам посадової особи, що їх приймає; мають бути своєчасними, запізніле рішення, як і передчасне, знижує ефективність управління і може призвести до тяжких наслідків; завжди має директивний, владний характер і обов'язкове для всіх, кому його адресовано, виконання рішення гарантовано нормами права, а в необхідних випадках може забезпечуватись заходами примусу; приймається в односторонньому порядку, навіть якщо воно є результатом

колегіального обговорення чи наслідком узгодження між різними суб'єктами управління; управлінське рішення встановлює обов'язкові правила поведінки або регулює окремі управлінські відносини, воно може стосуватись усього колективу або окремих його членів; є результатом творчої роботи, воно вимагає наукового підходу, має бути лаконічним і послідовним, зрозумілим для виконавця і не суперечити раніше прийнятим рішенням або виключати їх; приймається в установленому процедурному порядку, який регламентується відповідними нормативними актами [15, с. 139]. Як видно, О. М. Бандурка усі приведені вище вимоги відносить до загальних, однак не виділяє при цьому окрему групу вимог, які стосуються оформлення управлінських рішень, (зокрема письмових) тобто вимоги юридичної техніки.

В. В. Конопльов визначає вимоги, яким повинні відповідати управлінські рішення в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ. Останні зведено у дві групи: 1) основні, до яких віднесено: законність, наукову обґрунтованість, об'єктивність, гласність (відкритість), комплексність, соціальну спрямованість, компетентність, відповідальність; 2) додаткові, серед яких: актуальність, наступність, вмотивованість, визначеність, зрозумілість, цілеспрямованість, кількісна і якісна визначеність, оптимальність, своєчасність, гнучкість, конкретність, несуперечливість, належне інформаційне забезпечення, створення умов для виконання, дотримання юридичної техніки під час оформлення управлінських рішень [66, с. 73–86, 311].

Як видно, науковці та практики системи ОВС, досліджуючи сутність та види управлінських рішень ОВС, виділяють серед них як загальні (основні), так і спеціальні вимоги.

У свою чергу Кулинич С. А. виділяє наступні вимоги, яким повинні відповідати управлінські рішення в органах прокуратури: 1) законність, зважаючи на те, що будь-яке управлінське рішення є підзаконним, воно: по-перше, не повинно суперечити нормативним актам вищої юридичної сили; по-друге, прийматись з передбачених питань, компетентним суб'єктом та з дотриманням відповідної процедури; 2) об'єктивність, яка полягає у тому, що управлінське

рішення повинно прийматися за умов повного та всебічного дослідження фактичних обставин ситуації й встановленням об'єктивної істини; 3) відкритість, що передбачає забезпечення доступності до обговорювання важливих питань усіх зацікавлених суб'єктів; 4) відповідальність, яка полягає у невідворотності покарання за прийняття незаконного або некваліфікованого управлінського рішення [77, с. 106].

Виходячи з вищенаведених положень, можна сформулювати вимоги до адміністративних актів органів прокуратури, які доцільно поділити на три групи – загальні, особливі та спеціальні. Загальні вимоги характерні для будь-якого адміністративного акта органа публічної адміністрації. Особливими визначені вимоги, які характерні для адміністративних актів органів прокуратури. Спеціальні, які притаманні окремим актам органів прокуратури.

Особливі вимоги доповнюють загальні, а їх наявність дозволяє конкретизувати коло документів, виділивши серед них ті, які мають юридичне значення. Тож основні вимоги такі: відображення інформації здійснюється за правилами, визначеними чинним законодавством; приймається органом (посадовою особою) у межах повноважень, визначених законодавством на виконання відповідних повноваженням завдань; обов'язковою умовою легітимності є наявність реквізитів; інформація, відображена у документі, є свідченням конкретних фактів, які мають значення для вирішення справи.

Спробуємо визначити загальні вимоги, яким повинні відповідати адміністративні акти органів прокуратури: 1) відповідність Конституції України та законам, а також підзаконним нормативним актам, що мають вищу юридичну силу; 2) компетентність; 3) обґрунтованість; 4) обов'язковість виконання (реалізації); 5) своєчасність; 6) наявність відповідних реквізитів.

Отже, перейдемо до послідовного розгляду визначених нами основних вимог, яким повинні відповідати адміністративні акти органів прокуратури.

1. Відповідність Конституції України та законам, а також підзаконним нормативним актам, що мають вищу юридичну силу. Одночасно при підготовці й обґрунтуванні адміністративного акта необхідно враховувати ту обставину, що він

формується і буде здійснюватися не ізольовано, а разом з іншими прийнятими адміністративними актами, тому не повинен вступати в протиріччя з ними, якщо не припускає їхньої зміни, корегування або скасування [96, с. 151].

З принципу централізації випливає, що адміністративний акт кожного органу прокуратури, його працівника повен відповідати актам вищестоящих щодо нього органів чи працівників і водночас враховувати місцеві умови й особливості [97, с. 246].

Найменший прояв беззаконня суперечить сутності наукового управління, робить акт неправомочним, а отже, і не обов'язковим для виконання. Окрім того, акт повинен бути точним і чітким, таким, що не допускає жодних різночитань, причому даний акт повинен узгоджуватися не тільки із самим собою, а й з раніше прийнятими актами. З цією вимогою адміністративних актів тісно зв'язана і вимога системності й ієрархії актів, що випливає з принципу законності. Дотримання цього принципу у виданні адміністративних актів припускає таку погодженість різних видів актів тих чи інших суб'єктів управління, що повною мірою відбиває інтереси прокуратури, окремих її органів, підрозділів. У положеннях, регламентах про кожен із них міститься вказівка на ті акти, відповідно до яких він вправі приймати адміністративний акт. Це сприяє забезпеченню суворого узгодження усіх видів актів. У складній ієрархії адміністративних актів можна, по-перше, виділити свого роду зовнішню погодженість, коли акт суб'єкта однієї керуючої системи погоджуються з актом вищестоящих суб'єктів. По-друге, належить зазначити правову «пов'язаність» між актами різних суб'єктів у межах однієї системи. Дане правило повинно сприяти, з одного боку, запобіганню підміни прав нижчестоящої ланки вищестоящою, з іншого – самостійності кожної ланки в прийнятті адміністративних актів у межах своєї компетенції й у суворій відповідності до актів вищестоящих ланок. По-третє, ієрархія адміністративних актів вимагає «внутрішньо суб'єктної» погодженості актів, що припускає як правильне співвідношення різних за формою актів усередині органу, так і відповідність фактичного змісту акта його юридичній формі. Отже, різні види актів визначаються їхнім змістом залежно від значимості, кола регульованих відносин і осіб, характеру

розпоряджень і т. ін. Недотримання вимог співпідпорядкованості актів спричиняє, відповідно до діючих правил, скасування їх у визначеному порядку.

2. Компетентність як одна із основних вимог, які ставляться до адміністративних актів, полягає в тому, що він повинен прийматись у межах тих повноважень, якими наділений відповідний орган прокуратури. Порухення законності веде до ослаблення принципу компетентності, тому оптимальний акт може прийняти тільки та ланка, що вправі це зробити і володіє для цього необхідними можливостями (структура, кадри, інформація, ресурси та ін.).

Адміністративний акт повинен бути повноважним. Він повинен прийматися органом чи особою, що мають право прийняти саме цей акт, тобто наділені владою та відповідними повноваженнями. Загальною вимогою компетентності є суворе закріплення за кожним органом публічної адміністрації права на прийняття визначених видів актів, а також підпорядкованість ланок управління. Звідси і неоднакові підстави, за якими приймаються адміністративні акти самостійно, у виконанні актів вищестоящих ланок, за узгодженням, спільно тощо.

Прийняття адміністративного акта в межах компетенції органу чи його співробітника – це не тільки їхнє право, а й обов'язок, що впливає з тієї ролі, яку вони виконують у системі органів публічної адміністрації. Органи прокуратури, їхні керівники й інші працівники несуть відповідальність за неприйняття акта, за несвоєчасно прийнятий акт, а також неправильне використання прав щодо прийняття актів. З огляду на це дуже важливе значення має правильний розподіл управлінських обов'язків і прав не тільки між органами, а й усередині кожного з органів прокуратури – між його підрозділами, а в них – між окремими працівниками.

3. Обґрунтованість. Під обґрунтованістю ми розуміємо необхідність виявляти, ретельно та об'єктивно вивчати всі факти, що відносяться до справи; недоведені та сумнівні факти не повинні прийматися до уваги. Вимога обґрунтованості звернена до фактичної основи і міститься в тому, що адміністративний акт повинен прийматися за умов повного та всебічного дослідження фактичних обставин ситуації й встановлення об'єктивної істини.

Обґрунтованість адміністративного акту по суті являється проявом природи акту, що містить на підставі встановлених фактів відповіді з тих чи інших проблем, як зовнішньо-адміністративної, так і внутрішньо-організаційної діяльності прокуратури. Оскільки кожний адміністративний акт, що приймається органами прокуратури, пов'язаний з певними фактичними обставинами, вся діяльність, що передуює прийняттю акта, складається із збирання, перевірки і оцінки тих фактичних даних, що ведуть до певного акта, сприяють йому. Звідси можна зробити висновок, що вимога обґрунтованості є проявом інформаційної природи акта. Щоб прийняти належний адміністративний акт, орган чи посадова особа прокуратури, працівник, який виконує правоохоронні та контрольно-наглядові функції, а отже, є представником влади, повинні володіти необхідною і достатньою інформацією. Таким чином, обґрунтованість адміністративного акта доцільно визначити як відповідність усіх викладених в ньому висновків тим фактичним даним, які отримані в результаті попередньої діяльності по збиранню, перевірці і оцінці необхідної інформації.

Крім того, загальними гарантами ефективності адміністративних актів є всебічна обґрунтованість, яка визначає його дієвість, можливість досягнення намічених цілей і полягає в збалансованості всіх його елементів, обумовленості завдань, засобів і методів їх реалізації [2, с. 60]. Так, М. Л. Лебедев називає три структурні елементи державних рішень: а) мета; б) засоби її досягнення; в) програми (порядок) застосування засобів досягнення мети [81, с. 116]. Однак він не відбив усієї складності внутрішнього механізму рішення, хоч основні елементи названі правильно. На нашу думку, варто погодитися із В. О. Юсуповим, за твердженням якого структура рішення (акта) складається з двох частин: а) цільової функції; б) комплексу організаційних ідей [192, с. 96]. Зміст цільової функції охоплює: а) елементи об'єктивного характеру (дійсність, що реально розвивається і проявляється через управлінську інформацію, та її відображення у свідомості суб'єкта управління); б) суб'єктивний бік відносин (аналіз, обробка та оцінка управлінської інформації, що здійснюється суб'єктом управління, виходячи з досвіду, накопичених знань); в) прогноз (викладення бажаної мети). Організаційні

ж ідеї формуються у комплексі, який становлять: а) ідеї організації системи управління, яка б найкраще сприяла реалізації цільових функцій; б) ідеї організації процесу управління; в) ідеї організації контролю та обліку; г) ідеї щодо регламентації визначених параметрів формування наступних рішень.

Близькою за змістом до вимоги обґрунтованості та похідною від цієї вимоги є наукова обґрунтованість, сутність якої полягає у тому що адміністративний акт повинен: відповідати об'єктивним закономірностям, які діють у системі управління; засновуватися на достовірній інформації, яка дає підстави для кваліфікованого визначення цілей, завдань, засобів і способів вирішення цих завдань; бути всебічним, тобто по можливості максимально враховувати всі аспекти питання, що розглядається. Наукова обґрунтованість характеризується глибоким та всебічним пізнанням причинно-наслідкових зв'язків соціально-правової сфери діяльності органів прокуратури. Науково обґрунтованим адміністративним актам протистоять суб'єктивістські акти. Останні приймаються без ретельного аналізу обстановки, що склалася, на основі власного бачення подій та суб'єктивістського відношення до них. Організаційними, правовими, психолого-педагогічними заходами необхідно домагатися безкомпромісно подолання суб'єктивістських, апаратно бюрократичних бар'єрів, які роз'єднують науку і практику. І тут ми погоджуємося з думкою В. М. Плішкіна, який зазначає, що «очевидно, що не стільки наука відірвалася від практики, скільки практика відстає від науки» [98, с. 407].

4. **Обов'язок виконання (реалізації).** З одного боку, завищені вимоги та непосильні завдання, поставлені перед окремими службами та їх працівниками, підривають у останніх віру у власні можливості, знижують їх ініціативу та активність. Однак, з іншого боку, явно занижені вимоги та завдання до особового складу «розслабляють» працівників та різко знижують ефективність їх праці.

5. **Своєчасність,** полягає у правильному визначення часу для підготовки і прийняття адміністративних актів. Своєчасність адміністративного акта в діяльності органів прокуратури означає те, що вони повинні прийматися з урахуванням стану і розвитку як суб'єкта, так і об'єкта управління з урахуванням

конкретних умов і бюджету часу для виконання поставлених завдань. Своєчасність прийняття адміністративного акта залежить від вміння керівника правильно орієнтуватися в обстановці, осмислювати події і приймати його тільки тоді, коли він дійсно назрів. Запізнення з прийняттям адміністративного акта, також як і його передчасне прийняття, прагнення обігнати події в рівній мірі є шкідливими, вони породжують формалізм і роблять прийняте рішення нездійсненим. Ми погоджуємось з думкою В. М. Плішкіна, який зазначає, що «оптимальним (за своєчасністю) буде те рішення, яке приймається з самого початку виникнення проблеми, а в окремих випадках при вірогідному виникненні ситуації і заздалегідь. Треба мати на увазі, що мова іде не тільки про своєчасність прийняття рішення, але й про своєчасність досягнення цілей. Адже під час розв'язання проблеми події розвиваються, і може статися так, що прекрасна ідея (альтернатива) застаріє і втратить смисл у майбутньому» [98, с. 234].

6. Наявність відповідних реквізитів. Акт має бути виданий за певною формою і підписаний належними посадовими особами. Вимога робити в акті посилання на закон чи інший нормативний акт, на підставі якого прийнятий акт, спонукає посадову особу скрупульозно ставитися до акту з огляду на його законність. Вимога підписання акта визначає відповідальність посадової особи за його зміст. Отже, питання щодо дотримання форми акта – це не технічне питання, а істотний фактор правильного вирішення справи. Форма акта (назва, структура його складових частин, мова, стиль викладу, реквізити) активно впливає на його зміст.

Нарешті, ще ряд вимог до адміністративного акта: простота, ясність і суворість форми, логічна послідовність, лаконічність. Добре відомо, що суворість і ясність форми додають актові діловий характер, виключають можливість різнотлумачень чи втрати, перекручування виконавцями змісту акта.

Але несуперечність адміністративного акта не означає, що виключаються будь-які альтернативи. Акти можуть містити положення альтернативного порядку, але в цьому випадку вони повинні обов'язково передбачати право вибору виконавця. Адміністративний акт, ставлячи те чи інше завдання, передбачаючи основні шляхи його вирішення, повинен давати простір для творчої активності,

самостійності виконавців, стимулювати їх (матеріально і морально) на найефективніше виконання поставлених перед ними завдань. Надмірна твердість, зайва регламентація, дріб'язкова опіка над виконавцями шкодять справі управління, принижують творчу активність працівників, прирікають їх на пасивність, сліпе виконання вказівок зверху. Виконавці покликані при виконанні акта виявляти розумну ініціативу, варіювати конкретні шляхи і засоби досягнення мети [11, с. 212].

Беручи до уваги те, що більшість важливих адміністративних актів органів прокуратури приймається у письмовій формі, доцільним є розгляд вимог, які висуваються до оформлення адміністративного акта, тобто правил документообігу. Як правило, всі службові документи повинні оформлятися на бланках органів прокуратури, які виготовляються згідно з вимогами державних стандартів та Інструкції з діловодства в органах прокуратури України [118] з обов'язковим додержанням таких правил:

1) в органах прокуратури України для оформлення службових документів використовуються бланки суворої звітності, які виготовляються друкарським способом, та звичайні бланки, виготовлені в органах прокуратури за допомогою ПК.

Усі службові документи, крім внутрішніх, повинні оформлятися на бланках прокуратури. Установлюються такі види бланків документів: загальний бланк для створення різних видів документів (без зазначення у бланку назви виду документа), крім листа; бланк конкретного виду документа (із зазначенням у бланку назви виду документа), крім листа; бланк листа. Для бланків кожного виду дозволяється два варіанти розташування реквізитів – кутовий і поздовжній. Як застосування бланків довільної форми, так і складання службових документів на папері довільного формату не забороняється;

2) такі внутрішньо-організаційні акти, як заяви, рапорти, окремі службові довідки тощо та документи, створювані від імені кількох або більше організацій (посадових осіб), оформляються не на бланках;

3) з метою прискорення виконання адміністративних актів та правильного формування справ у діловодстві кожен документ повинен містити одне питання. Винятком є складання протоколів, наказів, планів та узагальнюючих документів;

4) текст адміністративного акта повинен містити певну аргументовану інформацію, викладену стисло, грамотно, зрозуміло та об'єктивно, без повторень та вживання слів і зворотів, які не несуть змістового навантаження. Зміст документа має бути пов'язаний із змістом раніше виданих з даного питання акту;

5) як правило, тексти адміністративних актів складаються з двох частин. У першій зазначається підстава або обґрунтування для його складання, в другій – висновки, пропозиції, рішення, розпорядження або прохання. В окремих випадках текст адміністративного акта як документа може містити лише одну резолютивну частину, наприклад: наказ – розпорядчу частину без констатуючої, лист – прохання без пояснення;

6) на відміну від законів, у підзаконних нормативно-правових актах статті не виділяються, а нормативний матеріал фіксується у пунктах, які мають наскрізну нумерацію незалежно від їх розташування у тому чи іншому розділі чи підрозділі. Пункти можуть поділятися на абзаци. Кожний пункт повинен містити, як правило, одну правову норму. Декілька пов'язаних між собою норм можна викладати в одному пункті тільки тоді, коли це необхідно для правильного їх розуміння чи застосування. Кожний самостійний пункт акта повинен мати повний і закінчений зміст. Розділи і підпункти нумеруються відповідно однією або двома арабськими цифрами. Пункти, розташовані у розділах, нумеруються двома, а у підрозділах – трьома цифрами. Якщо у проекті адміністративного акта необхідно навести переліки (осіб, органів, робіт тощо), таблиці, графіки, зразки бланків, схем документів, вони вміщуються у додатку;

7) адміністративний акт як вид службового документа, що складається у прокуратурі, повинен мати обов'язкові реквізити і стабільний порядок їх розміщення: найменування прокуратури, номер, дата, назва виду документа (не зазначається на листах), заголовок до тексту, текст, підпис, візи, позначка про виконання документа і направлення його до справи. Під час підготовки та

оформлення документа склад обов'язкових реквізитів може бути доповнений іншими реквізитами, якщо цього вимагає призначення документа або його обробка.

На кожному документі, за винятком відповіді або листа, вказують його назву – наказ, вказівка, розпорядження, доповідна записка, інформаційний лист тощо.

Заголовок до тексту документа повинен містити стислий виклад його змісту. Він має бути лаконічним, точним і змістовним. Заголовок повинен граматично узгоджуватися з назвою документа, формуватися за допомогою віддієслівного іменника і відповідати на запитання «про що?», «чого?». Наприклад: наказ (про що?) про звільнення; протокол (чого?) засідання експертної комісії.

Якщо у документі йдеться про кілька питань, заголовок може бути узагальненим. Проекти наказів, вказівок, розпоряджень розробляються за дорученням керівництва прокуратури або за ініціативи структурних підрозділів.

Наказ – це адміністративний акт (розпорядчий документ), що видається першим керівником прокуратури на підставі законів та для їх виконання. У наказах повинні викладатись питання основної діяльності органів прокуратури, окремих галузей прокурорської діяльності (галузеві), а також кадрові питання (накази з особового складу).

Текст наказу складається, як правило, з констатуючої та розпорядчої частин. Констатуючої частини може не бути, якщо дії, запропоновані до виконання, не потребують жодних роз'яснень. У наказах із різнопланових питань констатуючої частини теж може не бути. У цьому випадку текст наказу складається з параграфів (пунктів). Якщо наказ видається на підставі закону, іншого правового акта або документа прокуратури вищого рівня, у констатуючій частині необхідно навести повну назву, номер і дату цього документа.

Розпорядча частина відокремлюється від констатуючої словом «наказую» з двокрапкою, яке пишеться з нового рядка великими літерами. Кожен пункт розпорядчої частини повинен починатися із зазначенням конкретного виконавця (у давальному відмінку), потім у неозначеній формі визначають дію, яку необхідно виконати, а за необхідності - строк виконання.

У наказах, що підлягають контролю, в останньому пункті повинна бути вказана посадова особа, на яку покладається контроль за виконанням наказу.

Закінчується текст наказу вказівкою, кому слід надіслати документ або кого ознайомити з ним. Якщо наказ доповнює, скасовує або змінює раніше виданий, це слід зазначити у тексті. Також у тексті зазначаються дані щодо наявності додатка.

Під час підготовки проекту наказу виконавець визначає необхідність його розсилання, надання грифу обмеження доступу «Для службового користування», встановлює тираж. Список розсилання треба додавати до наказу.

Вважаємо за потребу розглянути вимоги, які пред'являються до вказівки та розпоряджень.

Вказівка – це адміністративний акт (розпорядчий документ) керівників прокуратури з питань організації виконання наказів, інструкцій, інших актів вищих органів, а також з питань інформаційно-методичного характеру.

Вказівка оформляється, як і наказ. Констатуюча частина, як правило, починається усталеними виразами, наприклад, прийменниками «Для ...», «Відповідно до ...», «Згідно з ...», а закінчується словом: «ЗОБОВ'ЯЗУЮ», «ВИМАГАЮ», «ДОРУЧАЮ», «ПРОПОНУЮ», після якого ставиться двокрапка.

Вказівки реєструються у відповідній книзі обліку, яка ведеться в організаційно-контрольному підрозділі за формою книги обліку наказів.

Розпорядження – це адміністративний акт керівників прокуратури, виданий у межах їхньої компетенції, з питань організації роботи, відряджень, розподілу обов'язків та ін. Розпорядження реєструються у відповідній книзі обліку, яка ведеться в організаційно-контрольному підрозділі за формою книги обліку наказів.

Отже, процесуальною формою адміністративного акта слід визначити, як регламентований законодавством порядок оформлення процесуальних дій у процесі здійснення органами прокуратури своїх повноважень, яким визначені вимоги до реквізитів, самого тексту акта, послідовності викладення тексту та його розташування у документі.

Також слід зазначити про відповідність адміністративних актів процедурі їхньої розробки. Адміністративний акт повинен прийматися у визначеному

процесуальному порядку. Зокрема, рішення колегіального органу приймається за умови наявності кворуму. Інше означає порушення принципу колегіальності. Нарешті, важливою умовою оптимальності адміністративного акту є суворе дотримання визначеної процедури їхньої розробки, узгодження, обговорення і прийняття. Послідовність стадій зумовлена як вимогою законності при підготовці правових актів, так і процесом усебічного і поглибленого пізнання, визначення проблеми, аналізу ситуації, що підлягає врегулюванню за допомогою адміністративного акту.

У ряді випадків до ухвалення адміністративного акту потрібне попереднє візування та узгодження проекту акту з зацікавленими органами чи посадовими особами. Наприклад, на підпис Генеральному прокуророві України документи подаються його заступниками, за винятком випадків, коли доручення були дані ним безпосередньо конкретному працівникові. Такі документи повинні бути завізовані виконавцями, керівниками відповідних структурних підрозділів і заступниками Генерального прокурора України згідно з розподілом обов'язків, коректором. На підпис заступникам Генерального прокурора України документи подаються начальниками управлінь і відділів, візуються керівниками підрозділів, виконавцями та коректором. Документи, які містять пропозиції щодо змін і доповнень до чинного законодавства, а також у яких є посилання на статистичні дані, до підпису візуються в управлінні організації роботи та контролю. Працівники організаційно-контрольних підрозділів зобов'язані перевіряти їх обґрунтованість, реальність встановлених строків виконання та наявність узгодження в необхідних випадках з іншими структурними підрозділами. Без такого узгодження адміністративний акт не може бути зареєстрований і підписаний. Закріплення за Генеральними прокурором України права єдиноначальності не виключає можливості зростання управлінської ролі колегій прокуратур, зокрема, слід на законодавчому рівні закріпити, що накази Генерального прокурора України нормативно-правового характеру перед їх підписанням повинні пройти обговорення на Колегії Генеральної прокуратури України.

Особливими визначені вимоги, характерні для адміністративних актів органів прокуратури, які мають юридичне значення: 1) точність і достовірність викладених у них фактів; 2) юридична обґрунтованість та вичерпне вмотивування; 3) правильність вибору адресату; 4) конкретність; 5) юридична грамотність.

Спеціальними визначені вимоги, які притаманні кожному окремому виду адміністративних актів органів прокуратури тощо. Цим вимогам буде приділено увагу в рамках характеристики окремих видів адміністративних актів органів прокуратури при здійсненні зовнішньоорганізаційної та внутрішньоорганізаційної діяльності останніх.

Прийоми і засоби юридичної техніки, які можуть бути застосовані до адміністративних актів органів прокуратури, зведені у три групи правил: 1) правила викладення правових норм в акті: конкретність і вичерпна повнота акта; логіка викладення і зв'язок приписів між собою; відсутність суперечностей, прогалин і колізій; ясність, простота і зрозумілість термінів, що застосовуються; відсутність словесних штампів, застарілих виразів, рідкісних слів, емоційно забарвлених термінів; стислість і компактність викладення; скорочення зайвих дублювань; 2) правила викладення змісту і структури акта: наявність предмета регулювання; він не повинен змінювати чи скасовувати норми, що регулюють відносини іншого роду, ніж ті, що врегульовані даним актом; не повинен містити винятків і відсилань; регулювання має бути однотипним і одноманітним; норми, положення більш загального характеру повинні розміщуватись на початку акта; 3) правила зовнішнього оформлення акта: наявність реквізитів, які відображають предмет регулювання, сферу дії, юридичну силу. Кожен адміністративний акт повинен мати видову і власну назву, посилання на орган, який його видав, дату і місце прийняття акта, номер і підпис уповноваженої особи.

Безумовно, діяльність із видання адміністративних актів органами прокуратури повинна здійснюватися в рамках певної правової форми, яка визначає органи прокуратури як суб'єкт правотворчості, їх правове становище, завдання, принципи діяльності та процесуальну форму. Очевидна необхідність удосконалення окремих положень відповідних законодавчих та підзаконних

нормативно-правових актів з метою поліпшення діяльності органів прокуратури щодо прийняття адміністративних актів у процесі забезпечення прав і свобод громадян та інтересів держави.

Таким чином, загальним напрямом підвищення ефективності адміністративних актів у діяльності прокуратури є досягнення відповідності їх змісту встановленій формі, щоб у процесі контролю за правильним і своєчасним виконанням прийнятих адміністративних актів досягалась відповідність фактичного стану суспільних відносин тим завданням, які поставлені перед органами прокуратури.

Висновки до розділу 1

Дослідження загальноправової характеристики адміністративних актів органів прокуратури уможливило наступні висновки.

1. Публічна адміністрація – це система органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації у випадку делегування ним органам виконавчої влади та місцевого самоврядування частини своїх повноважень та будь-які інші суб'єкти, які здійснюють публічно-владні функції, сукупність організаційних дій та заходів, які виконуються ними у певних рамках, визначених законом, з метою досягнення публічного інтересу та надійного забезпечення прав й свобод людини і громадянина.

2. Адміністративні акти органів публічної адміністрації прийняті у межах Конституції України та законів України, є обов'язковими до виконання всіма суб'єктами – органами, підприємствами, установами, організаціями, а також громадянами в межах території, на яку розповсюджується юрисдикція відповідного органу. Такі адміністративні акти є основною юридичною (адміністративно-правовою) формою реалізації завдань та функцій цих органів. Шляхом видання адміністративного акта органи публічної адміністрації вирішують те чи інше

питання (загальне чи індивідуальне), що виникає у процесі їх діяльності, в інтересах реалізації завдань та функцій певних суб'єктів. Адміністративні акти, прийняті органами публічної адміністрації, створюють юридичну основу для виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин, або є юридичним фактом, що безпосередньо викликає правові відносини.

3. Обґрунтовано висновок про існування окремого інституту адміністративного права – інституту адміністративних актів органів публічної адміністрації, одним із видів яких є адміністративні акти органів прокуратури.

4. Адміністративний акт органів прокуратури – це підзаконний нормативний, індивідуальний чи договірний акт реалізації повноважень прокурора, який містить адміністративно-правову норму чи індивідуальний припис, має державно-владний характер та прийнятий з дотриманням встановленої процедури, за допомогою якого розв'язується те чи інше питання, вирішення якого спрямоване на реалізацію функцій прокуратури.

5. Зміст адміністративного акта органів прокуратури визначається як прийнятий Генеральним прокурором України або нижчестоящими органами прокуратури в межах своєї компетенції правові акти підзаконного характеру, які містять адміністративно-правову норму чи індивідуальний припис, не суперечать Конституції України і законам та є правовою формою виконання завдань та функцій прокуратури.

6. Систему адміністративних актів органів публічної адміністрації складають: 1) адміністративні акти Президента України; 2) адміністративні акти органів виконавчої влади; 3) адміністративні акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств та республіканських комітетів; 4) адміністративні акти окремих суб'єктів публічної адміністрації – прокуратури України; 5) адміністративні акти органів місцевого самоврядування; 6) адміністративні акти установ, організацій та підприємств; 7) адміністративні акти суб'єктів делегованих повноважень.

7. Ознаки, притаманні адміністративним актам органів прокуратури: 1) державно-вольовий характер, обумовлений тим, що суб'єктом видання є

державний орган, який наділений державно-владними повноваженнями; 2) має підзаконний характер; 3) як і всі підзаконні акти, адміністративні акти прокуратури виникають і діють у строгій відповідності до існуючої ієрархічної системи правових актів; 4) адміністративні акти органів прокуратури є обов'язковими для виконання; 5) по формі можуть бути нормативними, індивідуальними, змішаними, договірними; 6) є процедурні акти-документи; 7) повинні бути законними і обґрунтованими; 8) формальна визначеність, оскільки є документом; 9) адміністративні акти органів прокуратури можуть бути піддані судовому контролю.

8. Виділено вимоги до адміністративних актів органів прокуратури на підставі теоретичних положень щодо вимог, які ставляться до правових актів та сутності документа: загальні, особливі, спеціальні. Загальні – характерні для всіх адміністративних актів органів публічної адміністрації: 1) відповідність Конституції України та законам, а також підзаконним нормативним актам вищої юридичної сили; 2) компетентність; 3) обґрунтованість; 4) обов'язок виконання, (реалізації); 5) своєчасність; 6) наявність відповідних. Особливими визначені вимоги, характерні для адміністративних актів органів прокуратури, які мають юридичне значення: 1) точність і достовірність фактів, що наведені в них; 2) юридична обґрунтованість та вичерпне вмотивування; 3) правильність вибору адресата; 4) конкретність; 5) юридична грамотність. Спеціальними є вимоги, які притаманні кожному окремому виду адміністративних актів органів прокуратури тощо.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНІ АКТИ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ТА ЇХ ВИДИ

2.1. Види адміністративних актів органів прокуратури: стан та перспективи групування

Розбудова української держави, створення нової системи політичних, економічних і соціальних відносин, формування державної політики та владних структур супроводжується прийняттям численних адміністративних актів державного рівня. Об'єктивна складність та новизна цих процесів для України, відсутність достатнього досвіду державотворення у значної частини національної управлінської еліти – все це є причиною того, що приймається чимало актів, яким бракує послідовності, системності та обґрунтованості.

Необхідність зміни даної ситуації на краще відображена в основних завданнях Стратегії економічного і соціального розвитку України, якими передбачено розроблення механізмів і засобів підвищення ефективності прийняття та реалізації управлінських рішень на вищому, територіальному і місцевих рівнях, а також розроблення нових схем їх підготовки та відповідних регламентів.

З огляду на важливі завдання, які покладено на органи прокуратури, інтенсивний внутрівідомчий нормотворчий процес, систематичне прийняття великої кількості актів, особливого значення набувають питання класифікації адміністративних актів в діяльності органів прокуратури.

Слід зазначити, що проблема класифікації правових актів не є новою для юридичної науки, а розробляється вже тривалий час.

Так, свою класифікацію адміністративних актів пропонував російський вчений початку ХХ ст. А. І. Єлістратов. Він класифікував адміністративні акти за

трьома критеріями: 1) залежно від суб'єктів видання науковець запропонував поділ актів на односторонні та договірні. При цьому односторонній акт виникає за волевиявленням однієї особи, а договірний вимагає для свого виникнення волевиявлення двох або більше осіб. На думку А. І. Єлістратова, адміністративний договір належить до одного з видів адміністративного акта: «Коли ідея панівної держави поступається уявленням про взаємозалежних людей, договірний акт стає принципово можливим як форма адміністративного акта, так само як і одностороннє веління посадової особи» [144, с. 554–556]; 2) залежно від форми адміністративного акта вчений виділяв акти, які в більшій мірі відповідають принципу законності (вимогам правомірності), і акти, для яких формальні умови не є настільки важливими [144, с. 560]; 3) третя група адміністративних актів виокремлювалась А. І. Єлістратовим залежно від їх змісту. За цією ознакою вчений розділяв «правоутворюючі, правозмінюючі та правопокладаючі» акти, тобто акти, спрямовані на встановлення, зміну та припинення правовідносин.

Деякі автори [7, с. 142] наголошують, що в основу класифікації актів державного управління покладено найбільш істотні їх ознаки, що дає можливість з'ясувати їх правову природу і значення у здійсненні завдань державного управління.

Отже, адміністративні акти класифікуються за різними критеріями. В науці адміністративного права адміністративні акти класифікуються : а) за юридичними властивостями; б) за дією в просторі; в) за характером компетенції органів, що видають їх; г) за органами, які видають акти [7, с. 142].

В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко зазначають, що адміністративні акти можуть бути класифіковані, упорядковані в однопорядкові групи, що дає можливість чітко визначити місце кожного адміністративного акта в їх загальній кількості, віднайти вірний, науковий підхід до відбору актів при їх систематизації [62, с. 214]. Наукова класифікація адміністративних актів дає можливість глибше з'ясувати їх правову природу, визначити роль і значення в управлінському процесі, в розв'язанні загальних і спеціальних завдань публічного управління, виробити

найбільш чіткий і досконалий порядок їх видання, розробити дійові заходи щодо забезпечення контролю за їх здійсненням.

За основу класифікації адміністративних актів беруться найзагальніші та найістотніші їх ознаки і властивості, що відіграють визначальну роль у характеристиці правової природи конкретних актів. Важливо зазначити, що класифікація має не лише суто теоретичне, а й практичне значення.

В. К. Колпаков та О.В. Кузьменко здійснюють класифікацію актів за такими критеріями: за юридичними властивостями (нормативні (правовстановлюючі, акти загального характеру) та ненормативні (індивідуальні, правозастосовні, правовиконавчі, окремі адміністративні, акти реалізації норм адміністративного права)); за межею дії (дії актів у просторі й часі); за характером компетенції органів, які видають акти (акти загального, галузевого і функціонального управління); за становищем органів, що видають акти в управлінській ієрархії (класифікуються залежно від того, які органи їх видають) [62, с. 215].

У свою чергу Р. Ф. Васильєв зазначав, що кожен акт разом із загальними ознаками має специфічні ознаки, властиві тільки певній групі таких актів, що обумовлює необхідність і дозволяє провести класифікацію цих актів.

Класифікація адміністративних актів, тобто розподіл їх на види і групи залежно від властивостей і ознак, має велике теоретичне і практичне значення. Класифікація дає можливість краще з'ясувати юридичну природу адміністративних актів, чіткіше уявити собі відмітні ознаки і призначення кожного виду цих актів, роль різних видів актів у вирішенні загальних і спеціальних завдань публічного управління. Все це, у свою чергу, служить вдосконаленню правових форм діяльності органів публічної адміністрації, бо: по-перше, дозволяє чіткіше визначити загальні вимоги законності, управління, що висуваються до актів, і сформулювати спеціальні вимоги, що пред'являються до окремих видів таких актів; по-друге, допомагає удосконалювати порядок видання актів управління; по-третє, сприяє виробленню чіткого і ефективного порядку контролю за дотриманням законності в актах управління різних видів; по-четверте, забезпечує правильний науковий підхід до відбору актів при їх систематизації [26, с. 29].

Р. Ф. Васильєв наголошує, що державне управління це найбільш широкий і різноплановий вид державної діяльності, що, природно, відображають і акти управління, які розрізняються за юридичними властивостями, юридичною силою, формою, за характером і значенням вирішуваних у них питань, за порядком видання, часом дії, адресатами, територією, на яку поширюється їх дія, і так далі. Різноманіття актів управління дозволяє класифікувати їх за різними підставами. Навіть акти одного й того ж органу мають багато різних властивостей і ознак, що відрізняють їх один від одного.

Тому, на думку Р. Ф. Васильєва, класифікувати акти за всіма можливими підставами немає необхідності і можливості, адже у основу класифікації будь-яких предметів і явищ повинні братися найбільш істотні загальні ознаки, що відображають сутність цих предметів і явищ. Кажучи про ознаки і властивості різних видів і груп актів управління, також треба враховувати їх нерівнозначність у віддзеркаленні сутності актів. Одні ознаки і властивості не мають великого значення, не грають істотної ролі в загальній характеристиці правової природи акта, інші, навпаки, складають її основу [26, с. 30].

У доктрині ФРН адміністративні акти за змістом поділяють на постановлювальні, установлювальні (констатуючі), правовстановлювальні та такі, що розв'язують спір. Постановлювальними є акти, що наказують, забороняють, дозволяють, відмовляють, обмежують, скасовують. Установлювальними актами констатується певний стан (наприклад, підтвердження місця проживання) тощо. Правовстановлювальні акти встановлюють певні правовідносини (наприклад, присвоєння статусу державного службовця) [143, с. 232–233]. Адміністративні акти за характером дії щодо особи поділяються на обтяжуючі (наприклад, донарахування податкового платежу) й сприяючі (приміром, рішення про призначення пенсії). За дією у часі адміністративні акти поділяються на разові (скажімо, рішення про виплату одноразової компенсації) й постійні (наприклад, дозвіл на зайняття підприємницькою діяльністю).

Як зазначено у науковому виданні «Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України» за редакцією

В. І. Тимошука, одним із критеріїв класифікації адміністративних актів може бути форма адміністративного акта. У більшості країн допускається можливість видання рішення не лише у письмовій, а й в усній формі.

Але найчастіше адміністративні акти приймаються в письмовій формі. За загальним правилом, письмовий адміністративний акт повинен складатися зі вступної, мотивувальної та резолютивної частин [6, с. 65].

У вступній частині має зазначатися назва адміністративного органу, який прийняв рішення, дата його прийняття, а також дані щодо особи, якої стосується акт. У мотивувальній частині мають викладатись основні фактичні та правові підстави прийнятого рішення. У законі доцільно передбачити випадки, коли мотивувальна частина не складається, адже виклад мотивів іноді може не відповідати принципу ефективності. Нормативна формула тут може бути різною. Наприклад, в австрійському законі передбачено, що «рішення мають обґрунтовуватись, якщо позиція сторони врахована неповністю або дається відмова на заперечення і заяви учасників» [6]. Тобто тут, як і у Франції, використано формулу – обґрунтування не наводиться, за винятком визначених випадків. У ФРН, навпаки, письмові та письмово підтверджені акти повинні містити і письмове обґрунтування. Натомість у законі дається вичерпний перелік підстав, коли обґрунтування не потрібне. Скажімо, якщо орган влади задовольняє заяву і цей адміністративний акт не зачіпає прав та законних інтересів іншої особи, або коли орган влади приймає велику кількість адміністративних актів однакового виду, і обґрунтування за обставинами одиничного випадку не потрібне [6]. До речі, в тій самій Німеччині спочатку викладається констатуюча (резолютивна) частина рішення, а потім мотивувальна.

Резолютивна частина повинна містити суть прийнятого рішення. В акті має бути зазначено порядок набуття ним чинності та строки і порядок його оскарження, особливо якщо йдеться про так звані «несприятливі» акти. Акт повинен оформлятися на бланках адміністративного органу, а також містити підпис посадової особи адміністративного органу і бути скріпленим печаткою. Проте і з

цих правил можливі винятки, якщо, наприклад, видання акта здійснюється у спеціально визначеній формі.

У сучасній адміністративній науці використовують різні критерії класифікації управлінських рішень, які можна взяти за основу проведення групування адміністративних актів. Отже, є необхідність в їх більш детальному розгляді. Ю. М. Старилов використовує такі критерії класифікації управлінських рішень: 1) за органом прийняття; 2) за формою (видом); 3) за типом (наприклад, нормативні, індивідуальні); 4) за часом прийняття; 5) за предметом [157, с. 332].

На думку В. О. Козбаненка, управлінські рішення можуть бути оригінальними або типовими. Оригінальні рішення пов'язані із виконанням нетипових завдань, такі рішення не піддаються уніфікації й стандартизації. Однак, на думку вченого, для них можуть бути застосовані загальні принципи вирішення управлінських завдань [60, с. 148]. Типові рішення говорять самі за себе, тобто їх сутність полягає у систематичному виконанні подібних (однотипних) завдань.

Ю. В. Мирошниченко в основу класифікації управлінських рішень покладає такі критерії, як характер цілей; функціональний зміст, характер завдань, що вирішуються (сферою дій); рівні ієрархії систем управління; характер організації розробки; причини виникнення; вихідні методи розробки; організаційне оформлення [90, с. 33].

У навчальному посібнику «Державне управління» за загальною редакцією А. Ф. Мельника управлінські рішення класифікуються за такими критеріями: за характером цілей: стратегічні, тактичні, оперативні; за функціональним змістом, тобто за відношенням до загальних функцій управління: планові, організаційні, технологічні, прогнозуючі; за рівнями ієрархії систем управління: на рівні великих систем, на рівні підсистем, на рівні окремих елементів системи; залежно від характеру організації розробки рішень: одноособові, колегіальні, колективні; за причинами виникнення: ситуаційні, пов'язані з характером обставин, що виникають, рішення, що виникають за приписом (розпорядженням) вищестоящих органів, програмні, пов'язані із включенням даного об'єкта управління в певну структуру програмно-цільових відносин, заходів, ініціативні, пов'язані з

виявленням ініціативи, епізодичні й періодичні, що впливають із періодичності відтворювальних процесів у системі; залежно від методів розробки: графічні, з використанням графоаналітичних підходів (сіткових моделей і методів, стрічкових графіків, структурних схем), математичні, які передбачають формалізацію уявлень, відносин, пропорцій, термінів, подій, ресурсів, евристичні, пов'язані з широким використанням експертних оцінок, розробки сценаріїв, ситуаційних моделей; за організаційним оформленням: жорсткі, що однозначно задають подальший шлях їх втілення, орієнтовні, що визначають напрямок розвитку системи, гнучкі, що змінюються відповідно до умов функціонування і розвитку системи, нормативні, що задають параметри протікання процесів у системі [39, с. 111–112].

В. М. Плішкін критеріями класифікації управлінських рішень обирає таке: за функціональним змістом: планові, організаційні, координаційні, стимулюючі, контрольні. За сферою дії: економічні, організаційні, соціальні, технічні, технологічні рішення. За організацією розробки управлінських рішень: одноособові, колегіальні та колективні. За діапазоном проблематики: рішення, спрямовані на розв'язання якоїсь однієї проблеми, яка має часткове значення, і рішення, які стосуються комплексу проблем у різних сферах керованої системи, тобто загальні та часткові рішення. За організаційним оформленням: жорсткі, нормативні, гнучкі та орієнтуючі управлінські рішення. За тривалістю здійснення (реалізації): прогностичні, планові, оперативні (поточні). За причинами виникнення: програмні рішення, рішення згідно з розпорядженнями вищестоящих органів, ініціативні та ситуаційні рішення. За методами розробки: графічні, математичні, статистичні, евристичні [98, с. 229–232].

Більш вдалою нам видається класифікація управлінських рішень за критеріями, обраними О. М. Бандуркою, а саме: 1) за направленістю: зовнішні та внутрішні (внутрішньосистемні); 2) залежно від ініціативи: ініціативні або спрямовані на виконання рішень вищих органів влади або управління; 3) за масштабом, розмахом, силами та засобами: стратегічні чи оперативні; 4) залежно від кола осіб (подій), на які вони поширюються: індивідуальні чи нормативні; 5) за часом дії: постійні (не обмежені в часі), розраховані на певний час, рішення, які

втрачають силу у міру того, як виконуються завдання, що мали бути вирішеними; 6) залежно від обсягів проблем управління, які розв'язують ті чи інші управлінські рішення: загальні чи окремі; 7) за формою вираження: письмові чи усні; 8) залежно від оформлення: наказ, вказівка, інструкція, протокол, висновок, лист, довідка, рапорт, доповідна записка, припис, правила [15, с. 141–143].

С. С. Маїлян, розглядаючи особливості групових управлінських рішень в ОВС, виділяє три критерії їх класифікації: а) за підставами прийняття: ініціативні, самостійні, рішення, прийняті у виконання рішень вищестоящих органів управління; б) за масштабами вирішуваних завдань: загальні, часткові, оперативні; в) за обсягом: рішення, які стосуються усіх сторін діяльності органів внутрішніх справ; окремих сторін діяльності ОВС [83, с. 53–61].

На думку В. В. Конопльова, важливість розробки науково обґрунтованої класифікації управлінських рішень полягає у тому, що вона дає можливість: описати та упорядкувати (систематизувати) їх; забезпечити швидкість пошуку і прийняття нових рішень з урахуванням діючих; забезпечити контроль за їх виконанням; виділити основні види управлінських рішень від другорядних; виключити дублювання управлінських рішень з одних і тих же питань; систематизувати інформацію і процеси, пов'язані з розробкою різних видів рішень, а також управлінські ситуації, що їх характеризують; визначити причини прийняття недосконалих, а в деяких випадках незаконних рішень; сформулювати модель прийняття управлінських рішень залежно від обставин (запровадження класифікатору управлінських рішень); диференційовано організовувати інформаційне та методичне забезпечення процесу розробки та прийняття відповідних видів управлінських рішень [66, с. 67].

В. В. Конопльовим здійснено класифікацію управлінських рішень в органах внутрішніх справ за такими критеріями: 1) за юридичними наслідками: правові та неправові; 2) за об'єктом впливу: зовнішні та внутрішні; 3) за напрямками управлінського впливу: загальні та часткові; 4) за цільовим призначенням: стратегічні та ситуаційні (тактичні); 5) залежно від кількості суб'єктів, які приймають управлінські рішення: одноособові, колегіальні та колективні; 6) за

об'єктами, відносно яких приймаються управлінські рішення органів внутрішніх справ: індивідуальні та нормативні; 7) за умовами (причинами) прийняття: ініціативні та директивні; 8) за формою зовнішнього вираження: письмові, усні та конклюдентні; 9) за тривалістю здійснення (реалізації): розраховані на певний період часу, строк дії яких заздалегідь не встановлюється, такі, що припиняють свою дію в міру їх виконання; 10) за критерієм гласності: закриті та відкриті [66, с. 49–64].

Кулинич С. А. управлінські рішення в органах прокуратури класифікує: 1) за назвою; 2) за юридичними наслідками: а) правові (нормативні); б) не правові (індивідуальні); 3) за формою вираження: а) усні; б) письмові; 4) за спрямуванням: а) які стосуються внутрішніх питань (проведення атестації, службових перевірок, конкурсів на заміщення вакантних посад та ін.); б) які стосуються зовнішньо-відомчої діяльності (винесення рішення після розгляду звернення громадянина); 5) залежно від адресата: а) загальні, які видаються Генеральним прокурором та стосуються всіх органів прокуратури; б) індивідуальні, які стосуються окремих прокуратур; 6) залежно від причин прийняття (ініціювання): а) ініціативні, які пов'язані із суб'єктивним волевиявленням того чи іншого суб'єкта управлінських відносин; б) директивними - рішення, які виникають за приписом (розпорядженням) вищестоящих органів прокуратури; 7) за суб'єктами прийняття: а) ті, які приймаються Генеральним прокурором України; б) заступниками Генерального прокурора України; в) керівниками структурних підрозділів; г) колегіальними органами; д) прокурорами (помічниками прокурорів) [77, с. 11–12].

Аналіз вище приведених підходів вчених щодо виділення тих чи інших критеріїв класифікації адміністративних актів органів прокуратури дозволяє зробити висновок про те, що їх класифікація може будуватися як на загальних (часткових), так і предметних (функціональних) ознаках (підставах). Відтак усі приведені вище класифікації адміністративних актів органів прокуратури теоретично є виправданими, адже вони переслідують ті чи інші прагматичні цілі. Звідси, на нашу думку, немає ніякого сенсу у пошуках відмінностей між судженнями окремих авторів. Однак переконані, що доцільною є така класифікація

адміністративних актів органів прокуратури, яка б носила не тільки теоретичне, а й практичне спрямування, тобто надавала б змогу її практичного застосування. Звідси, вважаємо, що доцільною є класифікація адміністративних актів органів прокуратури за такими критеріями:

1. Залежно від компетенції органів прокуратури (нормативні, індивідуальні, договірні, останні з яких поділяються на координаційні адміністративні договори, міждержавного та міжвідомчого характеру).

Генеральний прокурор України, керуючи роботою підлеглих прокурорів, надає своїм велінням форми адміністративних актів, що містять правові норми, тобто загальні правила, що визначають, як треба діяти прокурорським працівникам, щоб забезпечити належний нагляд за точним виконанням законів.

Основну масу нормативних адміністративних актів в органах прокуратури виносить Генеральний прокурор України, оскільки лише він спрямовує роботу органів прокуратури і здійснює контроль за їхньою діяльністю, затверджує структуру і штатну чисельність підпорядкованих органів прокуратури; визначає порядок прийняття, переміщення та звільнення прокурорів, слідчих прокуратури та інших спеціалістів, видає обов'язкові для всіх органів прокуратури накази, розпорядження, затверджує положення та інструкції [142]. Відповідно до законодавства прокурори прокуратур обласного рівня, міст з районним поділом і прокуратур районного рівня очолюють, призначають на посади і звільняють працівників, крім тих, яких призначає Генеральний прокурор України.

Індивідуальні адміністративні акти мають конкретні розпорядження, носять разовий характер, призначені для визначених осіб чи кола осіб. Вони не вводять правових норм (правил поведінки), тобто не носять нормативного характеру, але в управлінській діяльності мають найбільш поширений характер [45]. З їхньою допомогою вирішуються різні питання оперативно-виконавчого характеру. Індивідуальні адміністративні акти, як правило, видаються на виконання адміністративних актів нормативного характеру і розв'язують конкретні питання діяльності органів прокуратури. Вони приймаються на основі нормативних рішень загального значення і є актами застосування норм права. Будь-який орган

прокуратури, посадові особи в тому чи іншому обсязі мають право прийняти індивідуальні акти. Ці адміністративні акти можуть бути регулятивними і правоохоронними (наглядовими). Органи прокуратури, приймаючи індивідуальні адміністративні акти, впливають на сам процес розвитку суспільних відносин у сфері прокурорського нагляду.

2. Залежно від функції органів прокуратури (регулятивні та охоронні).

3. Залежно від спрямованості діяльності органів прокуратури (у сфері соціального захисту інвалідів, неповнолітніх; у сфері оплати праці; у сфері охорони здоров'я; у сфері адміністрування податків; у сфері енергозбереження; у сфері додержання вимог бюджетного, регуляторного, митного, банківського, природоохоронного законодавства; у сферах зовнішньоекономічної та інвестиційної діяльності; у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом).

4. Залежно від суб'єкта прийняття (ті, які приймаються Генеральним прокурором України, заступниками Генерального прокурора України, керівниками структурних підрозділів, прокурорами (помічниками прокурорів), ті які приймаються спільно з іншими правоохоронними органами).

5. Залежно від наслідків для адресата (позитивні та негативні).

6. За напрямками впливу адміністративні акти органів прокуратури поділяються на зовнішньоорганізаційні, тобто ті, які стосуються зовнішньо-адміністративних відносин прокуратури та внутрішні, які стосуються внутрішньо-організаційних відносин прокуратури. Такий поділ адміністративних актів певною мірою відображає існуючий розподіл функцій системи управління на основні та забезпечувальні. Так, зовнішні адміністративні акти спрямовані на реалізацію основних завдань та функцій прокуратури: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з

обмеженням особистої свободи громадян. Ці адміністративні акти забезпечують взаємодію органів прокуратури із зовнішнім середовищем і визначають основні напрями правоохоронної діяльності. У підготовці та прийнятті цих адміністративних актів можуть брати участь інші державні органи, як правоохоронні, так і інші, громадські організації, підприємства, установи та організації. Деякі із цих адміністративних актів являють собою спільні акти [111, 123].

У свою чергу, внутрішні адміністративні акти спрямовані на забезпечення функціонування системи органів прокуратури, вирішення кадрових, фінансових, матеріально-технічних та інших проблем діяльності органів прокуратури.

Однак розподіл адміністративних актів на зовнішні та внутрішні в ряді випадків має відносний характер. В одному й тому ж адміністративному акті досить часто можуть виявлятися ознаки обох видів, що взагалі дає підстави для виділення третього виду – змішаного.

7. За формою тільки письмові. Слід відзначити, що у переважній більшості адміністративні акти органів прокуратури виносяться в письмовій формі. Офіційний характер адміністративного акта, необхідність його документальності, точності, ясності формулювання правових положень керівних органів прокуратури вимагають, щоб акти були викладені в жорстко визначених формах. Ці акти варто розглядати як важливий різновид службової документації, що відбиває самостійну публічно-владну діяльність. Вони взаємозалежні, але й відрізняються від слідчих та наглядових актів і несуть самостійне функціональне і процесуальне навантаження. Ці акти повинні відповідати загальним вимогам, що передбачають підстави і порядок їх складання, структуру і зміст. Вони, як правило, складаються зі вступної, описової і постановляючої (пропонує, директивної) та часто документальної (додатки, положення) частин. В одних актах ці частини чітко виражені, в інших – нечітко. Співвідношення інформаційного потенціалу в них і рівень їх директивності залежать від характеру і змісту розв'язуваних при цьому завдань. У будь-якому випадку зазначені акти повинні відповідати вимогам закону, наказам і вказівкам Генерального прокурора України.

8. За назвою (накази, розпорядження, вказівки, інструкції, доручення, договори, постанови, подання, припис, протест):

а) накази, під яким необхідно розуміти основний адміністративний акт, що видається першим керівником прокуратури на основі єдиноначальності, на підставі законів та для їх виконання, що містять індивідуальні приписи або правові норми з питань, як правило, внутрішньо-організаційної діяльності, адресовані підпорядкованим органам і працівникам. Як правило, текст наказу складається з двох частин: констатуючої і резолютивної. У констатуючій частині викладають причини й обставини, що зумовили видання даного наказу, зазначають його мету і завдання, дають оцінку існуючого стану справ. Цю частину наказу викладають стисло, торкаючись лише тих питань, щодо яких будуть приписи в резолютивній частині. Основною в наказі є резолютивна частина, в якій викладають суть документа. Вона починається словом «Наказую» і містить конкретні приписи щодо виконання завдань.

Накази Генерального прокурора України визначають стратегічну лінію щодо здійснення нагляду за виконанням законів у визначеній галузі чи нагляду в якомусь напрямі діяльності органів прокуратури [16, с. 43]. Вони належать до категорії відомчих нормативних актів. Накази ґрунтуються на положеннях Конституції, законів, міжнародних договорів України. Накази Генерального прокурора України видаються з ключових, основних питань організації діяльності системи прокуратури і щодо порядку реалізації заходів матеріального та соціального забезпечення її працівників [64, ст. 17]. Як такі можуть розглядатися загальні питання організації нагляду і управління в органах прокуратури [130], питання організації роботи з нагляду за виконанням законів, щодо організації нагляду за виконанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність [126; 128], дізнання та досудове слідство [127], щодо організації нагляду за виконанням законів на транспорті [136] та ін.

Наказами Генерального прокурора України розмежовується компетенція територіальних і спеціалізованих прокуратур, що створює нормативну основу організації взаємодії прокуратур, сприяє усуненню дублювання в їхній роботі [132].

З важливих питань організації та діяльності органів прокуратури, незалежно від їхнього рівня в прокурорській системі, Генеральний прокурор України видає так звані галузеві накази. У них конкретизуються завдання, покладені на прокуратуру, визначаються сфери правових відносин, пріоритетні при виконанні функцій прокуратури в даному напрямі [130]. Інші накази Генерального прокурора та нижчестоящих прокурорів загального характеру з питань організації і діяльності органів прокуратури в цілому, з окремих напрямів і ділянок діяльності містять сукупність норм і правил, що створюють реальний механізм виконання органами прокуратури Закону України «Про прокуратуру», інших законів. Накази не повинні суперечити вимогам закону. У них, зазвичай, регулюються окремі аспекти внутрішньо організаційних відносин у прокурорській системі, порядок діяльності органів прокуратури, визначаються критерії розмежування їхніх повноважень з різних питань, містяться інші норми. Наказами, крім цього, затверджуються інші адміністративні акти діяльності органів прокуратури: регламенти [142], положення [104, 102], інструкції [118, 54].

б) розпорядження є адміністративним актом органів прокуратури, який одноосібно видає керівник для виконання оперативних завдань. Розпорядження, як правило, видаються у розвиток наказів нормативного характеру з метою виконання якихось дій прокурором або слідчим [92, с.23]. За допомогою розпоряджень регламентується порядок проведення комплексних перевірок, організація приймання-передачі справ, запобігання випадкам можливого розголошення інформації про стан розслідування кримінальних справ та прокурорського нагляду з цих питань [187] тощо.

Наприклад, в розпорядженні Генерального прокурора України від 01.08.08 р. № 57 визначаються пріоритетні напрямки для комплексного опрацювання та використання в організації прокурорсько-слідчої діяльності. З метою узгодження роботи структурних підрозділів центрального апарату та прокуратур обласного рівня на актуальних напрямках прокурорсько-слідчої діяльності, підвищення її якості та ефективності, постала необхідність своєчасного вивчення проблемних питань, а саме: стан прокурорського нагляду за додержанням законодавства,

спрямованого на боротьбу з корупцією; стан прокурорського нагляду за додержанням законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом; стан прокурорського нагляду за додержанням законодавства щодо боротьби зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми, органами та тканинами людини; стан прокурорського нагляду за додержанням законодавства, спрямованого на подолання проявів расової та національної нетерпимості, ксенофобії; стан прокурорського нагляду за додержанням земельного законодавства; стан прокурорсько-слідчої діяльності щодо захисту прав громадян у сфері оплати праці [112].

в) вказівки як вид адміністративного акта видаються переважно з питань інформаційно-методичного характеру, а також із питань, пов'язаних з організацією виконання наказів, інструкцій вищих органів управління. Зокрема, вони можуть бути присвячені з питань: покращання організації участі прокурорів у судах [188], ефективної реалізації правозахисної діяльності прокуратури у сфері земельних відносин [184], забезпечення додержання вимог законів України під час підготовки та проведення виборів Президента України [185], своєчасного і об'єктивного реагування на випадки скоєння працівниками органів прокуратури, за їх участю або стосовно них протиправних дій [190], забезпечення єдиного підходу до застосування вимог Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [186], направлення спеціальних повідомлень про тяжкі та особливо тяжкі злочини, а також події, які набули суспільного резонансу [133], забезпечення законності при прийнятті за матеріалами перевірок у порядку нагляду за додержанням і застосуванням законів рішень про порушення кримінальних справ та при подальшому провадженні у них досудового слідства [115], представництва інтересів держави з питань, пов'язаних з адмініструванням податків та запобіганням незаконному відшкодуванню з бюджету податку на додану вартість [189], а також здійснення представництва в суді інтересів держави [114]. Вказівки можуть видаватися на підставі узагальнення матеріалів прокурорської та слідчої практики, результатів конкретних перевірок. У вказівці висвітлюються дії оперативного, разового характеру, які необхідно виконати. Текст

вказівки має чітко виражені частини: початок речення, в якому зазначено мету або причини видання документа за допомогою слів «відповідно до», «з метою», «у зв'язку з», «для виконання» та ін.; і продовження речення в наказовій формі словом «Зобов'язую», «Пропоную» або «Вимагаю». У разі потреби деталізації пропонованих дій текст вказівки допускається поділяти на пункти й підпункти. У кожному пункті вказівки необхідно назвати запропоновані дії, строки виконання та виконавців. В останньому пункті необхідно назвати осіб, на яких покладається контроль за виконанням вказівки;

г) інструкції – це адміністративні акти органів прокуратури, в яких містяться рекомендації і розпорядження, що викладаються в нормативній формі. В інструкціях, як правило, містяться правила і роз'яснення, що регулюють організаційні, кадрові, методичні, фінансові, технічні сторони діяльності органів прокуратури. Вони визначають процедуру здійснення окремих видів дій щодо організації діловодства [118], порядок проведення службового розслідування в органах прокуратури України [54], порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України [55], порядок підготовки, передачі та виконання органами прокуратури України звернень про правову допомогу у кримінальних справах щодо виконання процесуальних дій та передачі кримінального переслідування [131], порядок забезпечення доступу до публічної інформації у Генеральній прокуратурі України [51], порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах прокуратури України заяв і повідомлень про злочини [121], порядок присвоєння класних чинів працівникам органів прокуратури України [53] тощо;

д) договір (угода) – адміністративний акт органів прокуратури, який приймається від імені Генеральної прокуратури України у відносинах з іншими правоохоронними органами у внутрішньоорганізаційній та зовнішньоорганізаційній діяльності держави за такими основними напрямками: забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина; боротьба зі злочинністю, в тому числі в організованих формах, тероризмом, корупцією, торгівлею людьми та людськими органами, незаконним обігом зброї, наркотичних

засобів і психотропних речовин, злочинами у сфері економіки і високих технологій (кіберзлочинністю), а також іншими видами злочинів, що становлять підвищену загрозу для суспільства; організація та забезпечення виконання міжнародних договорів про видачу правопорушників, правову допомогу та правові відносини в кримінальних справах; пересилання матеріалів прокурорської діяльності, в тому числі архівних; підготовка та підвищення кваліфікації кадрів для органів і установ прокуратури; науково-дослідницька діяльність з питань, які становлять взаємний інтерес [172, 173, 174].

е) протест, припис, подання, постанова. Необхідно відмітити, що у цілому форми участі прокурора в адміністративно-юрисдикційній сфері обумовлені двома важливими чинниками. По-перше, це наявність порушень вимог закону і, по-друге, суб'єктивне рішення прокурора про необхідність і доцільність участі у адміністративному процесі. Така участь можлива як шляхом особистої присутності при розгляді справи, так і шляхом представлення відповідних процесуальних документів і актів прокурорського реагування.

Варто зазначити, що являючись актами застосування норм права, акти прокурорського реагування повинні відповідати певним вимогам. Закон України «Про прокуратуру» надає перелік актів прокурорського реагування, зокрема протест прокурора, припис прокурора, подання прокурора, постанова прокурора. Особливе місце займає санкція на затримання і видворення іноземного громадянина або особи без громадянства (ст. 27 Закону України «Про прокуратуру»).

Отже перераховані критерії класифікації адміністративних актів органів прокуратури не є вичерпним, більш того, не всі із приведених критеріїв використовуються на практиці, однак вони потрібні для того, щоб краще зрозуміти саму природу адміністративних актів органів прокуратури, щоб охопити всю систему адміністративних актів, як в зовнішньоорганізаційній, так і внутрішньоорганізаційній діяльності органів прокуратури.

2.2 Адміністративні акти, які приймаються при здійсненні зовнішньоорганізаційної діяльності органами прокуратури

У сучасних умовах прокуратура України являє собою багатофункціональну підсистему в системі державного апарату, її практична діяльність має різнобічний характер. Беручи участь у межах своєї компетенції, визначеної Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру», іншими актами законодавства, у розгляді різних конфліктів на ґрунті застосування права, прокурори – керівники прокуратур та інші посадові особи видають різноманітні адміністративні акти. Цими актами опосередковуються рішення, що приймаються ними при здійсненні прокурорського нагляду і реалізації інших функцій у межах зовнішньоорганізаційної діяльності. Від законності та обґрунтованості цих адміністративних актів значною мірою залежить ефективність заходів, що їх вживає прокуратура по зміцненню правопорядку в країні.

Видання адміністративного акта є результатом ретельного вивчення працівником прокуратури обставин справи, зокрема, перевірок виконання законів, вирішення заяв і скарг громадян, виділення серед них таких обставин, які мають юридичне значення, та їх правової оцінки [106, с. 6]

Акти застосування норм права, як правило, виходять за межі внутрішньої організаційної діяльності того чи іншого державного органу і стосуються інших юридичних і фізичних осіб. Так, в органах прокуратури переважна більшість вказівок, завдань, планів роботи тощо, які носять управлінський характер, не можуть розглядатись як акти застосування норм права, оскільки вони не пов'язані з реалізацією конституційних функцій прокуратури. Отже, акти органів і посадових осіб прокуратури, які видаються при реалізації її конституційних функцій можуть розглядатись як різновид актів застосування права, хоча їм властиві і певні особливості, яким буде приділена увага в процесі подальшого дослідження.

Як зазначає О. Ф. Скакун, акт застосування норм права (правозастосувальний акт) – індивідуальний правовий акт – волевиявлення уповноваженого суб'єкта

права (компетентного державного органа або посадової особи), який встановлює (змінює, припиняє) на основі юридичних норм права і обов'язки учасників конкретних правовідносин або міру відповідальності конкретних осіб за вчинені ними правопорушення [152, с. 430].

Цим акти застосування права відрізняються від нормативно-правових актів (указів, постанов уряду тощо), які встановлюють загальні правила поведінки та реалізуються органами і посадовими особами держави саме через застосування норм права як специфічної форми їх реалізації.

До числа загальних ознак правозастосування відносяться: державно-владний характер рішень і дій органів держави та її представників, підкріплений відповідними владними повноваженнями; індивідуальний характер правових актів, присвячених конкретним особам і конкретним життєвим ситуаціям; видання правового акта як наслідок завершення таких перших двох стадій правозастосування, як з'ясування фактичних обставин справи і їх юридична оцінка (юридична кваліфікація); видання правового акта на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначений Конституцією України та законами України (ч. 2 ст. 19 Основного Закону). Остання вимога виражає суть принципу законності в діяльності органів публічної адміністрації, до якого відноситься і прокуратура.

Із звичного для представників теорії права поділу правозастосувальних актів за їх юридичними наслідками на правовстановлюючі, правоконстатуючі, правозмінюючі, правоскасовуючі для прокурорських актів є властивими лише два останніх види. Водночас, правозмінюючі і правоскасовуючі акти можуть мати правовідновлювальний характер.

Отже, в межах зовнішньоорганізаційної діяльності органів прокуратури слід приділити увагу правозастосовним адміністративним актам, які приймаються з метою вирішення конкретних життєвих ситуацій, застосування загальної норми права до конкретних правовідносин шляхом прийняття індивідуального адміністративного акта.

За своїм змістом зовнішньоорганізаційні правозастосовні адміністративні акти органів прокуратури України слід класифікувати на три основні групи:

- 1) адміністративні акти, які приймаються при виявленні порушень закону, причин порушень та умов, що їм сприяють (наприклад, акти, які приймаються в ході розгляду заяв, скарг про порушення прав громадян та юридичних осіб);
- 2) адміністративні акти, які спрямовані на усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяють (подання або протест на рішення місцевих рад залежно від характеру порушень; приписи про усунення очевидних порушень закону);
- 3) адміністративні акти, які приймаються у випадках притягнення порушників закону до адміністративної або дисциплінарної відповідальності.

Враховуючи викладене, перейдемо до послідовного розгляду адміністративних актів органів прокуратури з врахуванням їх функціонального змісту.

Проблема забезпечення належної якості адміністративних актів органів прокуратури продовжує залишатись актуальною. У наказі Генерального прокурора України від 12.04.11 р. № 3 гн «Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України» запропоновано відмовитись від нарощування кількісних показників за рахунок збільшення кількості внесених актів реагування за незначними порушеннями закону. Для контролю за якістю актів реагування пунктом 15 наказу передбачено направлення копій адміністративних актів органів прокуратури одночасно з їх внесенням (винесенням) надсилати до прокуратур вищого рівня, а прокурорам районів у містах – до прокуратур міст з районним поділом. Галузевим підрозділам та прокуратурам міст з районним поділом вивчати адміністративні акти органів прокуратури та за необхідності узагальнювати для забезпечення єдиної правозастосовної практики. У разі невідповідності вимогам закону прокурорам вищого рівня або їх заступникам відкликати такі документи [125].

Здійснення прокурором повноважень, передбачених у ч. 1 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру», пов'язано з використанням адміністративних актів у вигляді вимог. Така назва цих актів безпосередньо впливає з положень закону.

Зазначені вимоги можуть стосуватись: подання в прокуратуру документів і матеріалів, необхідних довідок, у тому числі щодо операцій і рахунків юридичних

осіб та інших організацій; витребування рішень, розпоряджень, інструкцій, наказів та інших актів; витребування інформацій про стан законності і заходи щодо її забезпечення; проведення перевірок, ревізій діяльності підпорядкованих і підконтрольних підприємств, установ, організацій та інших структур; виділення спеціалістів для проведення перевірок, відомчих, позавідомчих експертиз.

Вимоги про надання прокуратурі документів, матеріалів, довідок надсилаються, як правило, у зв'язку з перевітками виконання законів, у тому числі за конкретними зверненнями громадян і юридичних осіб. Одержавши конфіденційну інформацію, прокурор повинен вжити заходів щодо неможливості її використання для цілей, не пов'язаних із здійсненням прокурорського нагляду.

Вимоги прокурора про надання йому актів (рішень, розпоряджень тощо) можуть бути обумовлені потребою перевірити законність як окремих актів у зв'язку з перевітками виконання законів, так і актів, виданих за певний період (наприклад, розпоряджень голови районної державної адміністрації). Залежно від мети перевірки прокурор може витребувати як оригінали актів з наступним їх поверненням, так і їх копії.

Вимоги про надання інформацій про стан законності і заходи щодо її забезпечення стосуються узагальнених даних про стан законності в певних господарських та інших системах, контролюючих органах, на підприємствах, в установах і організаціях.

Звернення з вимогами про проведення перевірок і ревізій обумовлені потребою використання потенціалу контрольно-ревізійних органів для виявлення порушень закону у межах їхньої компетенції, необхідністю з'ясувати в процесі їх проведення питання спеціального характеру шляхом застосування відповідної методики, запобігання підміни прокуратурою зазначених органів і підвищення їх відповідальності у сфері боротьби з окремими правопорушеннями в господарській та інших сферах. При цьому ревізія являє собою різновид перевірки. Це метод документального контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємства, установи, організації, дотримання законодавства з фінансових питань, достовірністю обліку і звітності, спосіб документального викриття недостач,

розтрат, привласнень та крадіжок коштів і матеріальних цінностей, попередження фінансових зловживань. Адресатами вимог прокурора про проведення ревізій можуть бути відомчі контрольно-ревізійні служби, а також органи Державної контрольно-ревізійної служби в Україні в межах їхніх повноважень. Перевірки з інших питань проводяться різними органами відомчого і позавідомчого контролю.

У відповідному адміністративному акті прокурора слід окреслити коло питань, які підлягають з'ясуванню при проведенні перевірки чи ревізії, а не обмежуватись загальною вимогою їх провести. Визначення кола осіб, які залучатимуться до перевірки, становить компетенцію керівника того органа чи установи, до якого звертається прокурор.

До вимоги прокурора про проведення перевірки чи ревізії можуть бути додані документи, які є в його розпорядженні, і які можуть свідчити про наявність порушень. Доцільно зажадати від адресата не просто повідомити в прокуратуру про результати перевірки, але й надіслати всі матеріали – лише так можна упевнитись в тому, що перевірку чи ревізію проведено з належною повнотою.

На відміну від вимоги про проведення перевірки чи ревізії, вимога прокурора про виділення спеціаліста спрямована на те, щоб особа з відповідним рівнем фахових знань брала участь у перевірці виконання законів, яка проводиться силами прокуратури (надавала працівникові прокуратури консультації, проводила спеціальні дослідження та аналізи тощо).

Порядок призначення експертиз при здійсненні прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у чинному законодавстві належним чином не врегульовано. У кримінальному процесі мотивовану постанову про призначення експертизи може винести слідчий (ч. 2 ст. 196 КПК), а в цивільному процесі — суд (ч. 1, ст. 57 ЦПК). Висновки лише цих експертиз можуть визнаватись як такі у відповідних видах процесу. Експертизи, проведені на вимогу прокурора відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру», для цього не можуть бути використані. Висновки експертів такого роду можуть використовуватись прокурором як документальні матеріали при внесенні адміністративних актів реагування в порядку нагляду за додержанням і застосуванням законів, а в разі

потреби експертизи проводяться повторно з додержанням вимог кримінального, цивільного і господарського процесу.

Вимоги про проведення експертиз адресуються керівникам державних органів, підприємств і організацій, де працюють спеціалісти відповідного профілю та відповідної кваліфікації. У них повинні бути чітко сформульовані питання, на які мають дати відповідь фахівці.

В особливій процесуальній формі реалізується повноваження прокурора викликати посадових осіб і громадян, вимагати від них усних чи письмових пояснень щодо порушень закону. Для цього особам, які викликаються до прокуратури або в інше призначене прокурором місце, надсилаються повістки, які за своїм змістом відрізняються від повісток, які використовуються для виклику обвинувачених (ч. 1 ст. 134 КПК), свідків (ст. 166 КПК), потерпілих (ст. 171 КПК). У повістці необхідно зазначити, що особа викликається саме для давання пояснень на підставі п. 4 ч. 1 ст. 20 Закону «Про прокуратуру», а не для допиту, що певною мірою сприяє зняттю надмірного психологічного навантаження з особи, яка викликається [106, с. 24].

У вимогах прокурора, надісланих на підставі пп. 1–3 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру», зазначаються встановлені самим прокурором строки їх виконання, а в повістках – дні і години, коли викликані особи мають з'явитись для давання пояснень.

З посиланням на ст. 8 Закону України «Про прокуратуру», у цих актах наголошується на обов'язковості вимог прокурора і на відповідальності за їх невиконання відповідно до ст. 185-8 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Особа, яка викликається за повісткою, попереджається про те, що відповідно до ч. 4 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» її можуть доставити примусово органи міліції за постановою прокурора. Виносячи постанову, прокурор повинен мати достовірні докази того, що викликана особа була повідомлена про виклик, і що вона не з'явилась до прокуратури без поважних причин. Ці обставини обов'язково мусять бути викладеними в постанові, яка

адресується начальнику відповідного органу внутрішніх справ і підлягає виконанню у зазначений в ній термін.

Адміністративними актами реагування прокурора на виявлені порушення закону є протести, приписи, подання, постанови і санкції на затримання і видворення іноземного громадянина або особи без громадянства (ч. 2 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру»). З метою забезпечення єдності вживання термінології для реалізації відповідних повноважень прокурора слід пам'ятати, що протести – приносяться, подання і приписи – вносяться, постанови – виносяться, а санкції – даються.

Протест прокурора, який приноситься на підставі п. 1 ч. 2 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру», являє собою адміністративний акт прокурорського реагування, в якому міститься вимога про перегляд незаконного акта органу влади, власника чи керівника підприємства, установи, організації, органу громадського об'єднання, рішення посадової особи, припинення незаконної дії і, як наслідок цього, поновлення порушеного права.

Протест адресується прокурором або його заступником до органу, який видав незаконний акт, або до органу вищого рівня. Обрання того чи іншого варіанту залежить від тактичних міркувань, обумовлених потребою якнайшвидшого усунення порушення закону. Протест на постанову судді у справі про адміністративне правопорушення приноситься судді, який виніс постанову (ст. 290, 294, ч. 1 КУпАП).

При виявленні двох або більше незаконних актів, виданих в різний час, але одним і тим же органом чи посадовою особою, приноситься один протест. Така практика сприятиме виконанню вказівки Генерального прокурора про неприпустимість штучного збільшення кількості актів прокурорського реагування [106, с. 25].

Крім письмових адміністративних актів під різними назвами (рішення, постанови, розпорядження тощо) прокурор може опротестувати і усний акт керівника чи посадової особи. Йдеться про усні розпорядження і вказівки, які мають юридичні наслідки і тягнуть за собою порушення прав і свобод громадян та

інтереси держави. Такі усні акти можуть, зокрема, виражатись у відмові керівників і посадових осіб від вчинення дій, які приписуються законом (в прийомі на роботу, повернення трудової книжки тощо).

Незаконною дією, яка може бути опротестована прокурором, є таке рішення посадової особи, яке, не будучи оформленим у письмовому вигляді і не доведеним до виконавців в іншій формі, реалізується цією ж посадовою особою (наприклад, дії коменданта гуртожитку з виселення особи, яка там проживає).

Протести на акти колегіальних органів, зокрема, місцевих рад та їх виконкомів, адресуються цим органам. Поряд з цим у вступній частині протесту зазначається також прізвище і посада голови цього органу. Також у вступній частині зазначається назва опротестованого акта (чи актів) чи окрема структурна частина акта (пункт, параграф тощо) і назва прокурорського адміністративного акта (протест в порядку нагляду за додержанням і застосуванням законів).

У разі, коли орган вищого рівня, куди у прокурора виникає потреба надіслати протест, є піднаглядним прокурору вищого рівня, процес опротестування виглядає таким чином. Міський чи районний прокурор надсилає протест прокурору області. Якщо підстави принесення і зміст протесту не викликають в останнього заперечень, він надсилає його для розгляду відповідному органу чи керівнику із своїм супровідним листом, пропонуючи повідомити про результати розгляду і прокуратуру області, і міську чи районну прокуратуру. Самостійне принесення прокурором протесту до органу, на який не поширюються його наглядові повноваження, може призвести до того, що протест не буде розглянуто.

В описово-мотивувальній частині протесту обґрунтовується невідповідність акта або його структурної частини чинному законодавству, тобто положенням Конституції України або законам України. Неприпустимо обґрунтовувати протест посиланнями на підзаконні, а, тим більше, відомчі нормативно-правові акти. В окремих випадках це можна робити лише поряд з посиланням на закон, якщо у підзаконному акті конкретизуються вимоги закону або розкривається механізм його дії.

Юридичне обґрунтування протесту включає у себе також посилання на відповідні норми Закону України «Про прокуратуру» (п. 1, ч. 2 ст. 20 і ст. 21).

Зміст заключної частини протесту значною мірою залежить від змісту і наслідків опротестованого акту чи рішення.

У разі, коли опротестований акт чи його частина повністю суперечать закону, в протесті ставиться питання про його скасування, а якщо усунути порушення можливо шляхом редакційних уточнень окремих формулювань, то прокурор вимагає привести його у відповідність із законом. При цьому неприпустимо одночасно ставити питання і про скасування акта, і про приведення його у відповідність із законом.

Якщо опротестовується акт нормативно-правового характеру, то в протесті пропонується не лише скасувати його на майбутнє, але й визнати такий акт нечинним з моменту видання. Це полегшить скасування виданих на його підставі індивідуальних правових актів.

Відповідно до ч. 3 ст. 21 Закону України «Про прокуратуру», протест прокурора зупиняє дію опротестованого акта, проте це стосується не всіх випадків опротестування, а лише актів нормативного характеру або індивідуальних актів, не виконаних на момент принесення протесту. У зв'язку з цим в заключній частині протесту доцільно дослівно відтворити вищезазначене формулювання закону. Слід зауважити при цьому, що прокурору не надано права зупиняти дію опротестованого акта – юридичним фактом, який викликає такі наслідки, є саме принесення протесту.

Якщо опротестований акт уже виконано, то зупинення його дії на час розгляду протесту позбавлено сенсу, тому про це згадувати в протесті не потрібно. Натомість ставиться питання «про поновлення порушеного права». Це формулювання в ч. 2 ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» слід розуміти таким чином, що прокурор вимагає в протесті усунути протиправні наслідки видання і виконання незаконного акта, наприклад, скасування наказу про звільнення працівника з його поновленням на роботі, і відшкодуванням збитків за вимушений

прогул. Опротестовуючи незаконну дію, прокурор вимагає її припинення (якщо дія має триваючий характер) і усунення наслідків порушення закону.

У заключній частині протесту відтворюються також положення ч. 3 ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» стосовно порядку розгляду протесту і повідомлення прокурора про результати [106, с. 28].

Припис прокурора, який вноситься на підставі п. 4 ч. 2 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру», являє собою адміністративний акт, безумовно обов'язковий для виконання і призначений для усунення очевидних порушень закону з метою запобігання істотній шкоді інтересам держави, підприємства, установи, організації, а також громадянам.

Вирішуючи питання щодо потреби застосувати цей адміністративний акт, прокурор повинен з'ясувати: а) чи є порушення закону очевидним (безспірним); б) чи може настати істотна (саме істотна, а не просто шкода) індивідуальним і державним інтересам. Обидві ці обставини мають оціночний характер. Наприклад, підставою для внесення припису може служити потреба запобігти техногенній аварії, значному забрудненню навколишнього середовища, розголошенню державної таємниці, грубому порушенню особистих, політичних і соціально-економічних прав громадян. Слід зауважити, що в практиці прокурорського реагування припис використовується невиправдано широко, за відсутності реальних загроз заподіяння істотної шкоди, а інколи тоді, коли шкода уже заподіяна, і потрібно вживати заходів до її відшкодування [106, с. 28].

Важливою умовою використання припису як адміністративного акта органу прокуратури є можливість негайного усунення порушення закону. Якщо ж порушення можна усунути лише за умови вжиття тривалих за часом організаційних і технічних заходів, то, природно, припис прокурора неможливо виконати негайно, і тому краще використати інший адміністративний акт прокурорського реагування.

За наявності названих вище умов, у приписі можна поставити питання про усунення порушень у формі видання незаконних актів, вчинення дій і проявів бездіяльності органа чи посадової особи. Так само, як і протест, припис вноситься органу чи посадовій особі, які допустили порушення, або вищому за рівнем органу

чи посадовій особі, які правомочні усунути порушення. При цьому під органом може розумітись орган держави, державне підприємство, установа чи організація, громадський орган, підприємець чи уповноважена ним особа, яка здійснює управління підприємством чи господарською організацією. Звернення до посадової особи є можливим тоді, коли вона у складі органа очолює підрозділ або службу із спеціальним статусом і в силу цього наділена самостійними владними повноваженнями.

Підвищений рівень імперативності такого адміністративного акту як припис обумовлює необхідність забезпечити якомога оперативніше його виконання. Для цього використовуються особливі процедури його внесення (завірення гербовою печаткою прокуратури, вручення під розписку самому адресату або його представнику). Деякі прокурори практикують виклик керівників для вручення їм приписів з одержанням від них письмових підтверджень про готовність виконати вимогу прокурора.

У вступній частині припису наводяться дані про те, кому він адресований, назва документа (припис про негайне усунення порушення закону). В описово-мотивувальній частині наводиться характеристика вчиненого правопорушення, обґрунтовується його очевидний характер, прогнозується наявність причинного зв'язку між порушенням закону і можливістю істотної шкоди для прав та інтересів, що охороняються законом, потреба негайно усунути порушення для запобігання виникненню або збільшенню розміру цієї шкоди.

На відміну від протесту, у ст. 22 Закону України «Про прокуратуру» на адресата припису не покладається обов'язок розглянути припис, оскільки такий розгляд охоплюється його негайним виконанням. З вимоги усунення порушення і починається його заключна частина. При цьому потрібно обов'язково зазначити, які конкретно дії мають бути вчинені (скасовано незаконне розпорядження, припинена незаконна діяльність, (наприклад, ведення будівельних робіт, які загрожують безпеці довкілля), або взагалі утриматись від реалізації певних проектів). У заключній частині також роз'яснюється порядок оскарження припису в послідовності підпорядкованості чи через суд, але при цьому підкреслюється, що

оскарження не зупиняє його виконання. Наголошується також на тому, що невиконання припису може потягнути за собою не лише адміністративну відповідальність за ст. 185-6 КУпАП, але й кримінальну відповідальність в разі настання передбачуваної істотної шкоди або інших тяжких наслідків [106, с. 30].

Однак слід пам'ятати про те, що прокурор, його заступник, як і орган прокуратури, також може бути суб'єктом юридичної відповідальності за необґрунтоване внесення припису. Виконання такого необґрунтованого припису може бути пов'язане з істотною шкодою для виконавця, яку доведеться відшкодовувати (такі випадки були в практиці). Тому потрібно ретельно зважувати обґрунтованість заперечень керівника або посадової особи, яким оголошується про намір внести припис, щоб не припуститись помилки.

Подання прокурора, яке вноситься на підставі п. 5 ч. 2 ст. 20 і ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» – це адміністративний акт прокурорського реагування, в якому містяться вимоги про усунення порушень закону, причин цих порушень та умов, що їм сприяють, і яке вноситься у державний орган, громадську організацію або посадовій особі.

На наш погляд, перелік адресатів внесення прокурорських подань потребує розширювального тлумачення. До них також можуть бути віднесені керівники державних підприємств, установ і організацій, власники підприємницьких структур та уповноважені ними особи.

Поданню властиві певні риси, які відрізняють його від інших адміністративних актів прокурора. По-перше, в переважній більшості випадків подання вносяться за наслідками перевірок виконання законів з приводу різних за характером порушень і часто мають комплексний характер. Вони також можуть вноситись на підставі узагальнень прокурорської практики. По-друге, підставою для внесення подання можуть бути не лише незаконні дії, але й протиправна бездіяльність посадових осіб. По-третє, метою подання може слугувати усунення не лише порушень закону, але й причин порушень та умов, які їм сприяли. Внесення окремих з них підпорядковано виключно цій меті [106, с. 31].

Висновки прокурора в поданні повинні бути підтверджені конкретними фактами порушень і кількісними даними, які характеризують поширеність окремих порушень, розмір матеріальних збитків від них та інші негативні наслідки. Невиконання вимог підзаконних (в тому числі відомчих) актів може розглядатись як умова, що сприяє порушенням закону. До числа інших умов можна віднести недоліки контрольної діяльності, обліку матеріальних цінностей, упущення у виховній роботі тощо. Окремі порушення закону можуть розглядатись як умови, що сприяють вчиненню інших порушень.

Подання можуть вноситись і за окремими фактами порушень закону для вжиття відповідними органами заходів, спрямованих на недопущення подібного в майбутньому.

Відповідно до п. 2 ч. 2 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» на рішення місцевої ради прокурор, залежно від характеру порушення, може внести подання або протест. Протести необхідно вносити тоді, коли існує потреба в їх перегляді через незаконність цих актів. Якщо ж акти уже втратили силу або порушення закону не потягнули за собою якихось істотних негативних наслідків, прокурор може обмежитись внесенням подання, в якому зажадати усунення умов, що сприяли порушенням закону (низький рівень правової підготовки працівників, бездіяльність або відсутність юридичної служби тощо).

Факти порушень у поданні необхідно персоніфікувати, назвавши конкретних винуватців для того, що поставити питання про притягнення їх до дисциплінарної і матеріальної відповідальності. При цьому слід уникати внесення подань з одних і тих же питань одним і тим же керівникам, які самі повинні нести відповідальність за порушення. У таких випадках доцільно вносити подання в управлінські органи вищого рівня (якщо вони існують).

У вступній частині подання прокурор вказує його адресата, назву документа (наприклад, подання про усунення порушень законодавства про приватизацію державного майна).

Описово-мотивувальна частина подання може бути поділена на окремі структурні елементи за видами порушень закону. У такому багатоплановому

поданні особливо важливо забезпечити послідовність викладу і наявність логічних переходів від одних елементів до інших, які доцільно починати узагальнюючими фразами, наприклад, «на підприємстві поширені порушення законодавства про умови праці підлітків».

Заключну частину подання треба починати не з вимоги розглянути подання (це адресат повинен зробити відповідно до закону), а усунути порушення закону, причини порушень та умови, що їм сприяють. Залежно від змісту описово-мотивувальної частини, ці пропозиції повинні бути конкретними – в іншому разі не варто розраховувати на ефективність заходів, вжитих за наслідками розгляду подання.

У заключній частині також відтворюється положення ч. 1 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» стосовно невідкладного розгляду подання, вжиття не пізніше ніж у місячний строк відповідних заходів до усунення порушень закону, причин порушень законів та умов, що їм сприяють і повідомлення про наслідки прокурору. Якщо подання внесено колегіальному органу, прокурор може в заключній частині висловити бажання взяти особисту участь в його обговоренні.

Постанови як адміністративні акти органів прокуратури виносяться при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів. У цьому разі постанова прокурора являє собою адміністративний акт прокурорського нагляду, в якому прокурор (його заступник) залежно від характеру порушення закону порушує дисциплінарне провадження або провадження про адміністративне правопорушення відповідно до п. 3 ч. 2 ст. 20 і ст. 24 Закону України «Про прокуратуру».

Постанова прокурора про порушення дисциплінарного провадження надсилається органу чи посадовій особі, наділеній правом накладення дисциплінарного стягнення за порушення закону, в межах строку давності притягнення до дисциплінарної відповідальності, передбаченого у ст. 148 КЗпП або статутами про дисципліну працівників окремих категорій.

Постанова про порушення провадження про адміністративне правопорушення виноситься у випадках, коли у поведінці винного є ознаки діянь,

передбачених відповідною статтею КУпАП, в межах строку давності, передбаченого у ст. 38 КУпАП.

Вступна частина постанови містить назву документу і його короткий зміст («про порушення дисциплінарного провадження», «про порушення провадження про адміністративне правопорушення»), дату і місце винесення, прізвище та ініціали, посаду і класний чин прокурора або його заступника.

В описово-мотивувальній частині наводяться фактичні обставини виявленого правопорушення та дається його юридична оцінка. Зокрема, в постанові про порушення дисциплінарного провадження і провадження про адміністративне правопорушення наводяться дані, що підтверджують факт проступку, дається його юридична кваліфікація та зазначається, за якою нормою закону винуватець має нести відповідальність (ст. 148 КЗпП), відповідна стаття КУпАП. У постанові також викладається зміст пояснення, яке дав порушник, і в разі потреби спростовуються його твердження.

У заключній частині постанови після слова «постановив» викладається зміст рішень прокурора («порушити дисциплінарне провадження ...», «порушити провадження про адміністративне правопорушення»), зазначається, кому надсилається постанова для розгляду (а не для виконання, як пишуть деякі прокурори), відтворюються положення ч. 2 ст. 24 Закону України «Про прокуратуру» в частині строку розгляду постанови. Оскільки в зазначеній нормі немає вказівки про потребу повідомити прокурору про наслідки розгляду постанови про порушення дисциплінарного провадження або провадження про адміністративне правопорушення, то відповідну вимогу в заключній частині постанови слід висунути, спираючись на п. 2 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» [106, с. 34].

У постанові про порушення провадження про адміністративне правопорушення необхідно зробити позначку про те, що особі, стосовно якої винесено постанову, роз'яснені її права і обов'язки, передбачені ст. 268 КУпАП, а також долучити до постанови пояснення свідків, якщо вони є.

До адміністративних актів органів прокуратури належить також санкція прокурора у справі щодо можливості затримання і видворення іноземного громадянина або особи без громадянства за підставами, передбаченими Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [134].

Санкція – це дозвіл, що дається державному органу чи посадовій особі на застосування примусових заходів, які обмежують права особи. Лише після санкціонування прийняте рішення може виконуватись, і, навпаки, відмова в санкціонуванні позбавляє таке рішення юридичної сили.

За санкцією прокурора підлягають затриманню органами внутрішніх справ та органами охорони державного кордону і адміністративному видворенню особи, які ухиляються від виїзду після прийняття рішення про видворення, якщо є обґрунтовані підстави вважати, що вони будуть ухилятись від виїзду.

Форма рішення прокурора про санкціонування чи про відмову в санкціонуванні законом або нормативним актом Генерального прокурора України не передбачена. Для забезпечення законності при прийнятті цих та інших рішень бажано було б запровадити видання прокурорам у цих випадках спеціального адміністративного акта у вигляді постанови, в якій би обґрунтовувалось санкціонування чи відмова в санкціонуванні з посиланням на обставини справи і норми Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [134].

Необхідно зазначити, що нормативні адміністративні акти, які приймаються органами прокуратури, в більшості випадків стосуються питань взаємодії органів прокуратури з іншими органами публічної адміністрації щодо виконання повноважень, які покладені на органи прокуратури.

Прийняття зазначених адміністративних актів, супроводжується окремим наказом, в якому можуть міститись вимоги щодо розробки окремого адміністративного акту між відповідними органами на нижчому рівні, наприклад, наказом Державної контрольно-ревізійної служби, Генеральної прокуратури України, МВС України, Служби безпеки України від 19.10.06 р. № 346/1025/685/53 «Порядок взаємодії між органами державної контрольно-ревізійної служби та

органами прокуратури, внутрішніх справ і Служби безпеки України» [123] передбачено вимога розробити порядок інформаційного обміну між зазначеними суб'єктами. Означені документи є нормативним, так як містять основні ознаки – не мають персоніфікованого адресата, необмежені у часі, можливість їх застосування необмежену кількість разів.

Зазначені нормативні адміністративні акти органів прокуратури визначають мету, принципи, форми та методи взаємодії.

Крім того, постає необхідність дослідити як різновид адміністративних актів органів прокуратури – адміністративний договір, який укладаються на підставі закону, шляхом погодження між двома і більше рівноправними суб'єктами публічної адміністрації, одним із яких є орган прокуратури України, умов, що є обов'язковими для виконання та спрямовані на досягнення певної мети.

Проблемі встановлення сутності адміністративних договорів приділяли увагу вітчизняні вчені К. К. Афанасьєв, В. С. Стефанюк, С. С. Скворцов [155] та інші. У російській науковій думці зазначену проблему наприкінці 1990-х років вивчали О. В. Дьомін [38], А. А. Абдурахманов [1] та інші. Серед системних робіт з адміністративного процесу особливе місце посідає монографія В. С. Стефанюка «Судовий адміністративний процес», в якій, певною мірою, розкрито сутність адміністративних договорів. Хоча саме поняття «адміністративний договір» у монографії так і не сформульоване, однак було зроблено доктринальний аналіз існуючих у науці адміністративного права поглядів щодо змісту відповідної категорії, а також наведені класифікації адміністративних договорів за різними ознаками [158, с. 115–150]. Серед вивчених В. С. Стефанюком наукових поглядів звертає на себе увагу підхід до класифікації адміністративних договорів, запропонований Д. М. Бахрахом, адже запропонованою класифікацією найбільш повно охоплено їх коло і вона дозволяє отримати чітку уяву про перелік адміністративних договорів.

Д. М. Бахрах пропонує класифікувати адміністративні договори за предметним критерієм: а) договори про компетенцію (розмежування або делегування повноважень і предметів відання); б) договори у сфері управління

державною власністю; в) договори, що забезпечують державні потреби (названі в законодавстві державними контрактами); г) контракти з військовослужбовцями, студентами, агентами спецслужб; д) фінансові і податкові угоди; е) договори про взаємодію, співробітництво; є) різні концесії та інвестиційні угоди.

Д. М. Бахрах зауважував, що укладати адміністративні договори можна між суб'єктами управлінської діяльності (внутріапаратної), суб'єктами виконавчої влади та іншими державними (самоврядними) організаціями, державними і недержавними організаціями, суб'єктами управління і громадянами [158, с. 127–128; 57, с. 341]. Існують і інші класифікації адміністративних договорів. Зокрема оптимальними критеріями класифікації називають: юридичні властивості; підстави укладання; суб'єкти договору; предмет договору; характер взаємовідносин між сторонами договору [69].

Слід звернути увагу на ту обставину, що процедури укладання адміністративних договорів у сучасному адміністративному законодавстві в Україні не врегульовані. У зв'язку з цим В. С. Стефанюк висловлював пропозицію щодо розробки і закріплення відповідних процедур, поряд з іншими управлінськими процедурами, у Адміністративно-процедурному кодексі. Однак сучасний проект Адміністративно-процедурного кодексу, розроблений фахівцями Центру політико-правових реформ, також не передбачає врегулювання цього питання.

Серед нормативно-правових актів, якими врегульовано сферу публічних відносин в Україні, тільки КАС України визначає поняття адміністративного договору. Зміст відповідної дефініції надано у п. 14 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України [57; 58]. Адміністративним договором названо – дво- або багатосторонню угоду, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди.

Правова природа адміністративних договорів полягає у тому, що вони укладаються та здійснюються з метою реалізації публічних інтересів, на відміну від приватноправового договору. Вони застосовуються у межах компетенції суб'єктів

владних повноважень, до кола яких Кодексом адміністративного судочинства України віднесено орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій, у тому числі – і на виконання делегованих повноважень.

У юридичній літературі виділяють такі ознаки адміністративного договору: 1) виникнення у сфері публічної влади у зв'язку і з приводу реалізації органами публічної адміністрації своїх владних повноважень; 2) підставою виникнення є правозастосовний акт, прийнятий зазначеними органами; 3) організуючий характер; 4) метою є задоволення публічних інтересів, досягнення публічного блага, тобто домінування суспільних цілей.

У доктрині адміністративного права поняття адміністративного договору визначено як угода, укладена суб'єктами адміністративного права на підставі адміністративно-правових норм у загальнодержавних та інших публічних інтересах, правовий режим якої визначається змістом владних повноважень, носієм яких є обов'язково одна із сторін [8, с. 291].

Однак тут договір визначається через угоду, тобто через рівнозначну за змістом категорію. Враховуючи, що адміністративний договір укладається у формі акта (нормативного акта чи акта індивідуальної дії), яким закріплюються узгоджені договірні умови, доцільно запропонувати таке визначення поняття адміністративного договору: «Адміністративний договір – це акт (нормативний акт чи акт індивідуальної дії), яким закріплюються договірні умови, погоджені суб'єктами адміністративного права на підставі адміністративно-правових норм у загальнодержавних та інших публічних інтересах, одним з яких обов'язково є носій владних повноважень».

Укладення органами прокуратури України договірних актів мають всі ознаки адміністративних актів, зокрема: мають вираження в словесно-документальній формі; засновані на чинних нормах права; у їх основі лежить згода за основними умовами з договірною стороною; укладеною між сторонами угодою досягається певна мета, при цьому цілі сторін можуть не співпадати, але їх досягнення можливе лише за допомогою укладення договору; сторони рівні в своїх правах і обов'язках і

слідують дотриманню принципу не порушення рамок можливого і дозволеного; угода обов'язкова для виконання сторонами, в іншому випадку настає передбачена угодою відповідальність.

За характером правового результату – норма права або індивідуальний припис – договірні акти мають два різновиди:

- індивідуальні, тобто договори (операції), передбачені Цивільним кодексом України, Кодексом законів про працю, персоніфіковані і носять, як правило, разовий характер, що є юридичним фактом, і є підставою виникнення, зміни або припинення правовідносин;

- нормативні, тобто договори з нормативним змістом (нормативно-правовий договір), що містять норми права, розраховані на неодноразове застосування і в передбачених умовах, обов'язкові для невизначеного кола осіб.

Органи прокуратури України укладають договірні акти, які залежно від характеру свого змісту (правова норма або персоніфікований припис) можуть бути як нормативними, так і індивідуальними.

До першого різновиду, тобто до договірних актів органів прокуратури, що носять персоніфікований характер, можна віднести договори, в яких органи прокуратури України є стороною цивільно-правових правовідносин. Так, будучи державною установою, органи прокуратури володіють, користуються і розпоряджаються державним майном, закріпленим за ними на праві оперативного управління в межах, встановлених законом, відповідно до цілей своєї діяльності. Виступаючи суб'єктом цивільних правовідносин, прокуратура укладає різні цивільно-правові договори: договір про постачання електро- і теплоенергії, договір купівлі-продажі (при придбанні нерухомості для подальшого надання як службове житло своїм працівникам), договір оренди тощо. Органи прокуратури мають в оперативному управлінні відособлене майно, яким відповідають по своїх зобов'язаннях; прокуратура не тільки має право набувати і здійснювати майнові права, але й повинна нести обов'язки у разі невиконання умов договору.

До індивідуальних договорів, що укладаються в органах прокуратури України, відносяться також договори, пов'язані з правовим врегулюванням

трудових правовідносин. До таких належить, наприклад, договір про підготовку фахівця і його працевлаштування в органах прокуратури України. Дані договори є, як правило, трибічними, де як сторони виступають органи прокуратури України, вищий навчальний заклад, що представляє послуги з навчання і студент, що зобов'язується пройти навчання за передбаченою Вузом програмою. Саме даний договір є підставою для подальшого працевлаштування і укладення трудового договору з працівником, що приймається в органи прокуратури.

Дані договірні акти приймаються на основі і у виконання закону, строго індивідуалізовані, тобто припускають наявність певних сторін із співпадаючими інтересами, наділених встановленими правами і обов'язками. Важливими ознаками також є добровільність укладення, еквівалентність, організаційне, економічне і юридичне забезпечення.

Відомо, що будучи різновидом форми виразу права і складовою частиною правової системи, нормативний адміністративний договір може бути прийнятий як з внутрішньодержавних, так і міжнародних питань. А тому певну групу утворюють договірні адміністративні акти нормативного характеру, що приймаються органами прокуратури при здійсненні функції міжнародної співпраці.

У Законі України «Про прокуратуру» вживаються терміни «координація» і «узгодження». Стаття 10 регламентує координацію діяльності з боротьби зі злочинністю. У статті 29 використовується термін «узгодження»: «здійснюючи нагляд, прокурор вживає заходів до узгодження дій правоохоронних органів у боротьбі із злочинністю».

Термін «координація» за своїм змістом близький до терміна «взаємодія» і визначає взаємний зв'язок, взаємну підтримку. Деякі автори висловлюють думку, що взаємодія – більш широке поняття, ніж «координація», котре охоплює всі форми зв'язків між органами. Погоджуючись з такою думкою, можна зробити висновок, що єдність дій суб'єктів боротьби зі злочинністю забезпечується координаційною діяльністю органів, на яких такі обов'язки покладено законодавством.

Об'єктивно необхідність координації дій правоохоронних органів визначається їх статусом у зміцненні законності, а також наявністю спільної мети та завдань у сфері боротьби зі злочинністю.

В основі координації діяльності цих органів лежить єдність цілей щодо зміцнення законності, боротьби зі злочинністю й усунення причин і умов, які сприяють злочинності.

Координація діяльності передбачає розроблення і здійснення спільних дій у найважливіших напрямках боротьби зі злочинністю. При цьому забезпечується планомірність, цілеспрямованість та ефективність здійснення заходів, а також визначається єдиний підхід до вирішення правових питань.

У даному напрямку прийнято ряд адміністративних актів координаційного спрямування, а саме: Інструкція про порядок використання правоохоронними органами можливостей НЦБ Інтерполу в Україні у попередженні, розкритті та розслідуванні злочинів [120]; Інструкція про порядок виконання європейських конвенцій з питань кримінального судочинства [119] тощо.

Покладення на керівників правоохоронних органів обов'язків координації їх діяльності, у тому числі розроблення скоординованих заходів, повинне сприяти успішному вирішенню найбільш важливих проблем боротьби зі злочинністю.

Конституція України (ст. 9) передбачає, що чинні міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Органи державної влади, у тому числі й органи прокуратури, повинні суворо дотримуватися вимог, що містяться в таких міжнародних договорах. У законодавчому порядку конкретизовано питання, що впливають з міждержавних угод і стосуються діяльності прокуратури. Так, у статті 26 Закону України «Про прокуратуру» передбачено: «Генеральний прокурор України відповідно до міждержавних угод про надання правової допомоги вирішує питання про порушення і розслідування кримінальних справ, проведення дізнання, видачу злочинців або осіб, які підозрюються у вчиненні злочинів, направлення повідомлень про наслідки кримінального переслідування, а також інші передбачені такими угодами питання» [135]. Це означає, що саме Генеральний прокурор

України відповідно до міждержавних угод про надання правової допомоги вирішує питання у галузі прокурорсько-слідчої діяльності.

Крім цього, Верховна Рада України своєю постановою № 3611-XII від 17 листопада 1993 р. [124] надала Генеральному прокуророві України право на підписання від імені України угод про прийняття громадян України, засуджених судами інших держав, для відбування покарання на території України та про передачу громадян іноземних держав, засуджених судами України, для відбування покарання на території цих держав.

Таким чином, законодавець визначає Генеральну прокуратуру України як центральний орган, на який покладаються повноваження щодо здійснення міжнародного співробітництва в міжнародних справах на стадії досудового слідства. Такий підхід законодавця цілком відповідає функції нагляду за додержанням законів при провадженні досудового слідства. Крім названих законодавчих актів, які стосуються діяльності Генеральної прокуратури України, міжнародне її співробітництво здійснюється також на підставі міжнародних договорів і угод, учасницею яких є Україна, законів України та нормативних відомчих актів Генеральної прокуратури України.

До важливих міжнародних документів слід віднести ряд актів ООН, які регламентують права людини, у тому числі: Загальну декларацію прав людини [47], Конвенцію про боротьбу з торгівлею людьми [65], Типовий договір про взаємну допомогу [164], Декларацію основних принципів правосуддя для жертв злочинів і зловживань владою [37], Кодекс поведінки посадових осіб по підтриманню правопорядку [59] та інші акти, які прийняті Генеральною Асамблеєю ООН і спрямовані на вдосконалення міжнародного співробітництва правоохоронних органів держав – членів ООН.

Україна як член ООН поширює на національне законодавство дію цих міжнародно-правових актів.

Важливу роль у забезпеченні міжнародного співробітництва органів прокуратури відіграють багатосторонні договори, які ратифіковані Україною: Європейська конвенція про видачу правопорушників (1957 р.); Європейська

конвенція про взаємну правову допомогу в кримінальних справах (1959 р.); Конвенція про передачу засуджених осіб (1983 р.); Європейська конвенція про міжнародну діяльність рішень у кримінальних справах (1970 р.); Європейська конвенція про передачу провадження в кримінальних справах (1972 р.) та інші.

Поряд із цим, Генеральна прокуратура України уклала ряд угод про правову допомогу і співробітництво з прокуратурами всіх країн СНД [170; 172; 173; 174; 175 тощо], а також з інших країн світу [169; 171; 176].

Особливе місце в міжнародному співробітництві прокуратури України відіграє Координаційна Рада Генеральних прокурорів країн – учасниць СНД, де приймаються і рішення з координації спільних дій у сфері боротьби з організованою злочинністю, виконання законів у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, інтересів держави.

Аналізуючи нормативно-правові акти у сфері міжнародного співробітництва Генеральної прокуратури України, можна визначити основні форми співробітництва органів прокуратури, з приводу яких укладаються адміністративні договори:

- забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина;
- боротьба зі злочинністю, в тому числі в організованих формах, тероризмом, корупцією, торгівлею людьми та людськими органами, незаконним обігом зброї, наркотичних засобів і психотропних речовин, злочинами у сфері економіки і високих технологій (кіберзлочинністю), а також іншими видами злочинів, що становлять підвищену загрозу для суспільства;
- організація та забезпечення виконання міжнародних договорів про видачу правопорушників, правову допомогу та правові відносини в кримінальних справах;
- пересилання матеріалів прокурорської діяльності, в тому числі архівних;
- підготовка та підвищення кваліфікації кадрів для органів і установ прокуратури;
- науково-дослідницька діяльність з питань, які становлять взаємний інтерес.

З метою реалізації зазначених напрямків міжнародне співробітництво між органами прокуратури здійснюється, зокрема, в таких формах: обмін інформацією з питань діяльності сторін, у тому числі про тенденції злочинності та в сфері захисту прав і свобод людини та громадянина; проведення консультацій з питань, які становлять взаємний інтерес, в тому числі, які виносяться на обговорення міжнародних організацій і форумів; обмін законодавчими та іншими нормативними правовими актами, а також відомчими виданнями та методичними матеріалами; обмін досвідом роботи, в тому числі шляхом проведення ознайомчих візитів, стажувань і семінарів; надання сприяння у проведенні дослідчих перевірок, розгляді та вирішенні заяв і звернень фізичних і юридичних осіб; проведення спільних наукових досліджень, наукових і науково-практичних конференцій, підготовка наукових публікацій; взаємодія в підготовці та підвищенні кваліфікації кадрів для органів і установ прокуратури, в тому числі шляхом проведення лекцій і семінарів, спільної підготовки навчальних видань; обмін на взаємовигідній основі навчальною літературою та науковими виданнями.

Генеральна прокуратура України підтримує також прямі зв'язки з такими суб'єктами міжнародних організацій, як Інтерпол, Європол, Бюро з координації боротьби з організованою злочинністю на території СНД та ряд інших організацій.

Наказом Генерального прокурора України «Про організацію роботи органів прокуратури України у галузі міжнародного співробітництва і правової допомоги у кримінальних справах» від 05.05.2011 р. № 8 гн регламентовано, що міжнародне співробітництво і надання правової допомоги у кримінальних справах здійснюються органами прокуратури України відповідно до Конституції України, чинного законодавства та міжнародних договорів України, а також на бездоговірній основі у випадках, коли для належної реалізації завдань і функцій прокуратури необхідно застосування норм міжнародного права або взаємодія з іноземними державними установами чи міжнародними організаціями. При здійсненні міжнародного співробітництва та наданні правової допомоги органи прокуратури України повинні дотримуватися принципів взаємної поваги до національного суверенітету і прав людини, добросовісного виконання зобов'язань

та невтручання у внутрішні справи іноземних держав.

Крім того, передбачено удосконалення договірної бази співробітництва шляхом укладання міжвідомчих угод, які стосуються компетенції прокуратури, та участі у підготовці міжнародних договорів України у галузі правової допомоги у кримінальних справах, а також чинного законодавства з цих питань [131].

Відповідно до інструкції про порядок підготовки, передачі та виконання органами прокуратури України звернень про правову допомогу у кримінальних справах щодо виконання процесуальних дій та передачі кримінального переслідування, затверджену наказом Генерального прокурора України від 05.05.2011 р. № 8 гн [52] передбачено, що міжнародне співробітництво органів прокуратури України в галузі правової допомоги у кримінальних справах здійснюється на підставі міжнародних договорів України, законів України, а також нормативних актів Генеральної прокуратури України. Надання взаємної правової допомоги можливе і за відсутності договірних відносин, якщо це не суперечитиме чинному законодавству України.

Основними критеріями оцінки ефективності адміністративних актів органів прокуратури у міжнародно-правовій сфері слід визначити: дотримання встановлених процедур, строків, повноти, а також належної якості підготовки та виконання звернень про правову допомогу у кримінальних справах; забезпечення прав громадян та юридичних осіб, інтереси яких зачіпаються при наданні та отриманні міжнародної правової допомоги у кримінальних справах.

Аналіз практики застосування Україною чинних міжнародних договорів про надання правової допомоги дозволяє стверджувати, що наша держава виконує в повному обсязі всі міжнародні угоди, що свідчить про позитивну діяльність органів прокуратури з цих питань. Напрямок прокурорської діяльності є співробітництво з правоохоронними органами інших держав щодо надання правової допомоги, що ґрунтується на загальновизнаних нормах міжнародного права й укладених Україною міждержавних договорах.

2.3. Адміністративні акти, які приймаються при здійсненні внутрішньоорганізаційної діяльності органами прокуратури

Необхідно підкреслити, що характерною особливістю адміністративних актів, які приймаються при здійсненні внутрішньоорганізаційної діяльності органів прокуратури, є їх спрямування на створення оптимального організаційного порядку діяльності, який забезпечує повноту і своєчасність використання прокурорами наданих їм повноважень, оперативне і реальне усунення порушень закону, зміцнення правопорядку, поновлення порушених конституційних прав і свобод громадян, притягнення винних до встановленої законом відповідальності.

У зв'язку з цим постає необхідність розгляду адміністративних актів, які приймаються при здійсненні внутрішньоорганізаційної діяльності органами прокуратури.

Так, Генеральний прокурор України як керівник системи органів прокуратури України, реалізуючи повноваження, передбачені ч. 1 ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» [135], видає обов'язкові для всіх органів прокуратури накази, розпорядження, затверджує положення та інструкції, які можуть бути не тільки нормативними, але і іншими за своєю природою актами (індивідуальні).

Щоб дослідити адміністративні акти органів прокуратури у внутрішньоорганізаційній діяльності органів прокуратури, слід виявити їх найбільш характерні риси, виходячи із загальних ознак нормативно-правових актів. До основних ознак нормативних адміністративних актів органів прокуратури України можна віднести наступне.

1. Прокуратура, будучи державним органом, є елементом механізму держави, наділеним публічно-владними повноваженнями, у тому числі і по виданню нормативних адміністративних актів у межах безпосередньої компетенції для вирішення конкретних завдань. Отже, нормативні адміністративні акти органів прокуратури виражають державну волю.

Законом України «Про прокуратуру» [135] правотворчість передбачена в числі основних форм здійснення прокуратурою покладених на неї функцій. При цьому слід мати на увазі, що під правотворчістю розуміються не тільки участь прокурора в підготовці проектів нормативних адміністративних актів, проведення прокурорами правової експертизи проектів законів і інших нормативних актів органів публічної адміністрації, участь прокурора в розгляді і обговоренні законопроектів на засіданнях законодавчих і виконавчих органів, але і видання нормативних адміністративних актів у внутрішньоорганізаційній діяльності органів прокуратури.

2. Нормативні адміністративні акти органів прокуратури, як і інші нормативні акти, містять адміністративні норми. Вони мають підзаконний характер, видаються на основі і на виконання законів і не повинні їм суперечити.

3. Нормативними адміністративними актами органів прокуратури є акти-документи, складені за всіма правилами діловодства – за певною структурою з наявністю відповідної символіки і атрибутів. Важливим також є стиль викладу нормативних розпоряджень, що містяться в них, – використання логічно вибудованої спеціальної і загальноприйнятої термінології, використовуваної для складання актів-документів. Як відзначив С. С. Алексєєв, «це особливий правовий вираз і утворює спеціальний юридичний зміст нормативного акта як форми права» [10, с. 211].

4. Виражаючи державну волю, нормативний адміністративний акт органів прокуратури спрямований на встановлення, зміну або припинення відповідних юридичних норм.

5. Найважливішою ознакою нормативних адміністративних актів є те, що вони «приймаються і здійснюються в юридично-врегульованому процедурно-процесуальному порядку». Порядок підготовки і напрям нормативних адміністративних актів у внутрішньоорганізаційній діяльності органів прокуратури передбачений Регламентом Генеральної прокуратури України [142].

6. Реалізація нормативних адміністративних актів органів прокуратури забезпечується комплексом заходів державного примусу, до яких можна віднести

як приклад заходи дисциплінарного впливу до працівників органів прокуратури внаслідок недотримання нормативних розпоряджень Генерального прокурора України.

Отже, нормативні адміністративні акти органів прокуратури – це акти, що виражають волю держави, мають адміністративно-правові норми підзаконного характеру, що спрямовані на встановлення, зміну або припинення відповідних юридичних норм, підкріплені заходами державного примусу.

Правові акти органів прокуратури можуть бути видані у формі наказу, вказівки, розпорядження, положення і інструкції, а також у формі інформаційних листів, ухвал Колегії Генеральної прокуратури України, огляду практики здійснення прокурорського нагляду і акту прокурорського реагування на порушення закону. Проте виникає питання – в якій з названих форм можуть бути видані саме нормативні адміністративні акти органів прокуратури?

Слід погодитися з думкою С. В. Бошно в тому, що в даний час спостерігаються стійкі негативні тенденції у виданні підзаконних правових актів:

- 1) акти приймаються у формах, не дозволених (повчання, вказівки) і прямо заборонених (листи і телеграми) вищестоящими органами;
- 2) офіційні найменування доповнюються оцінними категоріями (методичні, зразкові, тимчасові і ін.);
- 3) є помилки щодо форми і змісту (наприклад, роз'яснення використовується як самостійна форма);
- 4) локальним правозастосовчим актам надається нормативний характер [25, с. 53].

Ці зауваження стосуються і адміністративних актів органів прокуратури, у тому числі й нормативних актів.

Варто звернути увагу також на те, що кожен вид нормативних актів має свій рівень та обсяг правового регулювання, тобто існує тісний взаємозв'язок між юридичною силою нормативних актів і колом суспільних відносин, які вони регулюють. Незважаючи на те, що становлення правової держави вимагає розширення сфери регулювання суспільних відносин законом, законодавче

регулювання не може охопити всі ці відносини. Те ж саме можна сказати і про нормативні адміністративні акти органів прокуратури.

Таким чином, у межах внутрішньоорганізаційної діяльності органів прокуратури приймаються нормативні та індивідуальні адміністративні акти, які спрямовані на формування та функціонування органів прокуратури, включаючи визначення її організаційної структури; підбір, розстановку, навчання та виховання персоналу, матеріально-технічне та інформаційне забезпечення, постановку поточних та перспективних завдань, здійснення повсякденного керівництва та контролю за їх виконанням.

Зважаючи на це, слід розглянути основні форми нормативних адміністративних актів органів прокуратури:

1. Інструкції – нормативний адміністративний акт, що видається або затверджується керівником прокуратури з метою визначення порядку виконання окремих видів робіт, правил роботи з документами, регулювання організаційних, фінансових і інших аспектів діяльності органів прокуратури, структурних підрозділів та посадових осіб.

При цьому органи прокуратури, як правило, не вважають інструкцію самостійним документом, що проявляється в їх розсилці за допомогою додаткових актів, найчастіше наказів, що веде до утворення різних поєднань інструкцій з іншими актами. Крім того, «поєднання» наказ-інструкція, наказ-положення, наказ-регламент створюють додаткові проблеми з їх застосуванням, оскільки в силу недостатньої визначеності самостійності другого, але головного за змістом акта, неясною залишається назва всього документа в цілому – наказ або інструкція, положення, регламент. Тому пошукові правові системи можуть один і той же нормативно-правовий акт проводити і як наказ, і як інструкцію, затверджену наказом.

На нашу думку, інструкція – це самостійний вид нормативного адміністративного акта, що містить норми права і направлений на встановлення послідовності здійснення суб'єктами права певних дій. А тому оптимальними

варіантами введення в дію інструкцій можуть бути або їх затвердження грифом керівника «затверджую», або просте підписання нарівні з іншими актами.

Деякі вчені вважають, що інструкції Генеральної прокуратури України відносяться до актів тлумачення норм права, оскільки ними регламентуються внутрішні питання, що потребують деталізації. Однак дана думка, на наш погляд, потребує деякого уточнення і розмежування таких видів правових актів, як нормативно-правові і акти тлумачення нормативного характеру.

Але практичні працівники нерідко за повсякденною роботою забувають деякі постулати теорії права і ставлять знак рівності між нормативними актами і актами тлумачення, відносячи останні до «нормативних». З урахуванням цього необхідно провести розмежування між нормативно-правовими актами і актами тлумачення нормативного характеру органів прокуратури.

Так, В. В. Тарасова характеризує інструкції як акт тлумачення. Проте по своїй суті вони є нормативними актами, але будучи актами підзаконними, прийнятими у виконання законів і будучи використаними для інтерпретації норм, виражених в законах, вони виступають і як акти тлумачення. Тобто момент тлумачення завжди присутній в підзаконних актах, оскільки вони направлені на детальне правове регулювання, своєрідне доповнення законів в частині ними не регульованою. При цьому необхідно пам'ятати, що не існує «чистих» актів тлумачення, вони завжди виступають як такі акти, як інтерпретаційні акти з нормативним змістом або правозастосовчим.

Загальним для обох груп актів є те, що їм властива нормативність, тобто невизначене суб'єктів застосування, розповсюдження на необмежене число випадків застосування. Обидві категорії актів обов'язкові для виконання нижчестоящими працівниками прокуратури, а іноді і працівниками інших відомств (наприклад, органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність), якщо мова йде про спільний правовий акт. Але якщо для інтерпретаційних актів властивість нормативності на цьому закінчується, то нормативно-правовим актам властива ознака наявності нових норм права, дія яких направлена на встановлення, зміну або відміну юридичних норм, що в актах тлумачення неприпустимо.

Інструкції ж встановлюють порядок організації або проведення чого-небудь, дають визначення різних понять, тобто фактично встановлюють правові норми. У заголовку інструкції міститься круг питань, що підлягають врегулюванню. Текст, як правило, ділиться на розділи, підрозділи, пункти, підпункти.

Таким чином, інструкції по загальному правовому змісту можна віднести до нормативних адміністративних актів, які одночасно з тим містять елемент тлумачення.

Найбільш часто застосовується в органах прокуратури України Інструкція з діловодства в органах прокуратури України [118].

Поза сумнівом, даний правовий акт є нормативним, оскільки встановлює на єдиній основі всю систему діловодства в органах прокуратури, визначає порядок прийому, реєстрації, обліку, перекладу, підготовки, оформлення, тиражування, відправлення, контролю виконання документів, формування їх у справи, наглядові та контрольні провадження, зберігання, використання на паперових або електронних носіях.

На процесуальні та фінансові документи Інструкція поширюється в частині, яка стосується загальних принципів роботи з ними і підготовки до передавання в архів.

Інструкція розподіляє посадові обов'язки працівників канцелярій органів прокуратури, починаючи з реєстрації і обліку документів і справ.

Значення даного акта важко переоцінити, оскільки від того, наскільки правильно організовано діловодство, залежить ефективність діяльності та авторитет органів прокуратури. Так, невід'ємну частину документообігу складають звернення громадян. Важливо, на наш погляд, щоб всі документи були належним чином зареєстровані, направлені саме тим працівникам, до чиеї компетенції входить розгляд даних звернень, не були порушені терміни розгляду і вчасно дана відповідь, у зв'язку цим в діяльності органів прокуратури діє Інструкція про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах прокуратури України заяв і повідомлень про злочини [121]. Стосовно звернень про правову допомогу діє Інструкція про порядок підготовки, передачі та виконання органами прокуратури

України звернень про правову допомогу у кримінальних справах щодо виконання процесуальних дій та передачі кримінального переслідування [52]

2. Найбільш поширеним актом, що видається в органах прокуратури є наказ – адміністративний акт, що видається керівником прокуратури на основі і у виконання законів з основних питань організації і діяльності органів прокуратури, окремих галузей прокурорського нагляду і особового складу. Як відомо, накази за своїм характером можуть бути нормативними і ненормативними.

Нормативними є наступні накази:

а) що затверджують, приводять в дію і визнають недіючими різні інструкції, правила, положення. Наприклад, наказ Генерального прокурора України від 30.03.2005 р. № 53 «Про затвердження Регламенту Генеральної прокуратури України».

Раніше ми спробували довести, що інструкції є нормативними за змістом, проте в них не міститься норми про порядок введення в дію. Для цього в практичній діяльності застосовується додатковий правовий акт, як який в органах прокуратури виступає відповідний наказ. Так, у відповідності із п. 1. наказу Генерального прокурора України від 30.03.2005 р. № 53 Регламент Генеральної прокуратури України затверджується і вводиться в дію з дня підписання цього наказу. Крім того, з введенням в дію даного наказу, раніше діючий наказ Генерального прокурора України № 56/12-ок від 14.05.2004 р. про його затвердження, накази № 73/12-ок від 16.07.2004 р. та № 48 від 13.09.2005 р. «Про внесення змін до Регламенту Генеральної прокуратури України» вважаються такими, що втратили чинність (п. 4). Звідси випливає, що супутній наказ повністю розділяє долю «основного акта»: є нормативним і діє впродовж того часу, поки є таким основний правовий акт.

По своїй структурі дані накази не відрізняються від інших і складаються з розпорядчої (про дату введення в дію, обов'язковості вивчення нижчестоящими працівниками, про порядок публікації, про акти, що втратили свою силу та ін.) і констатуючої частин, де вказується мета ухвалення нормативного акта і посилання на відповідний закон.

б) накази, що регулюють питання роботи з кадрами, де визначається штатна чисельність і структура різних підрозділів органів прокуратури, повноваження цих підрозділів, наприклад, наказ Генеральної прокуратури України від 20.01.2006 р. № 2 гн «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» [129], наказ Генеральної прокуратури України від 19.09.2005 р. № 1 «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» [130], наказ Генеральної прокуратури України від 30.12.2010 р. №1/2гн «Про особливості організації роботи прокуратур міст з районним поділом» [132] та ін.

в) накази, в яких разом з нормами права містяться і конкретні розпорядження окремим особам та підрозділам, властиві актам застосування права.

Часто в актах органів прокуратури можна зустріти правові розпорядження, які адресовані конкретним виконавцям. Подібні «адресні розпорядження» містяться в розпорядчій частині наказу і встановлюють обов'язок посадової особи, нерідко з вказівкою прізвища і ініціалів, з контролю за виконанням даного наказу. Так, відповідно до наказу Генеральної прокуратури України від 22.04.2004 р. № 7 гн «Про організацію роботи з питань правового забезпечення в органах прокуратури» передбачено: п. 7.1. персональну відповідальність керівників структурних підрозділів Генеральної прокуратури України за якість і своєчасність здійснення правового аналізу проектів законів та інших нормативно-правових актів; п. 9. контроль за виконанням цього наказу покласти на першого заступника Генерального прокурора України та відділ правового забезпечення Генеральної прокуратури України.

Подібне поєднання персоніфікованих розпоряджень з нормативними може ввести в оману щодо їх дії в часі. З припиненням дії конкретних розпоряджень тимчасового характеру нормативна частина правового акта продовжує діяти.

Через наявність подібних розпоряджень в цілому наказ визнати нормативним неможливо, але й безапеляційне його віднесення до ненормативних не цілком виправдане. Отже, можна говорити, що подібні акти є змішаними, в яких є нормативними лише в частині, що містить в собі норми права.

3. В органах прокуратури використовується і така форма акта, як положення, під яким розуміється нормативний правовий акт, що визначає завдання, структуру, функції, обов'язки, права, відповідальність, організацію роботи прокуратур і їх структурних підрозділів, установ, організацій і посадових осіб органів прокуратури України, участь громадських організацій в управлінській діяльності, інші форми державно-службових і трудових правовідносин. Наприклад, наказ Генерального прокурора України від 11.04.07 р. № 583 ц «Положення про єдину систему підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України» [100], наказ Генерального прокурора України від 12.09.05 р. № 2958 ц «Положення про порядок проведення атестації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України» [101], наказ Генерального прокурора України від 05.12.08 р. № 64 «Положення про прокурорів-криміналістів органів прокуратури України» [103]

Положення, як правило, об'ємні і складно структуровані. Вони, окрім основного тексту, що підрозділяється на розділи, глави, можуть містити додатки, зокрема в схемах і таблицях.

4. Під час дослідження внутрішньоорганізаційної діяльності органів прокуратури України слід звернути увагу на Регламент Генеральної прокуратури України [142], який визначає організацію, засади і порядок діяльності Генеральної прокуратури України; організацію взаємодії структурних підрозділів Генеральної прокуратури України; планування роботи; організацію роботи колегії Генеральної прокуратури України; організацію проведення нарад; організацію розгляду документів; організацію контролю виконання; організація проведення перевірок, надання практичної допомоги; методичну роботу; поширення та впровадження позитивного досвіду; забезпечення статистичною інформацією.

Наказом Генерального прокурора України затверджуються Положення про самостійні структурні підрозділи, радника Генерального прокурора України, його помічника, якими визначаються їхні завдання, повноваження і обов'язки.

Положення про самостійні структурні підрозділи Генеральної прокуратури України попередньо візуються їх начальниками, начальником організаційно-

контрольного управління і відповідними заступниками Генерального прокурора України. Один примірник після підпису передається до організаційно-контрольного управління.

Розподіл функціональних обов'язків між працівниками структурних підрозділів здійснюється їх керівниками та затверджується начальниками головних управлінь або заступниками Генерального прокурора України. Генеральний прокурор України затверджує розподіл обов'язків між працівниками підрозділу, який безпосередньо йому підпорядкований.

Проекти галузевих наказів, інструкцій, положень, розпоряджень, вказівок Генерального прокурора України, зміни та доповнення до них готують структурні підрозділи відповідно до напрямів прокурорсько-слідчої діяльності за погодженням із заступниками Генерального прокурора України та організаційно-контрольним управлінням. Порядок їх оформлення здійснюється згідно з вимогами Інструкції з діловодства в органах прокуратури України.

Особливу увагу варто приділити з'ясуванню сутності та видів адміністративних актів, які приймаються з питань проходження служби в органах прокуратури та реалізації контрольних процедур щодо дотримання дисципліни та законності працівниками органів прокуратури.

Слід також звернути увагу, що важливим чинником організації роботи органів прокуратури у внутрішньоорганізаційній діяльності є розподіл службових обов'язків між працівниками органів прокуратури. Чіткий, добре продуманий, розподіл службових обов'язків є обов'язковою умовою ефективності колективної роботи, сприяє узгодженості дій, підвищує персональну відповідальність за кінцевий результат, забезпечує раціональне використання індивідуальних можливостей кожного працівника. Це особливо важливо у роботі органів прокуратури у цілому, і особливо в організації роботи прокуратур міст з районним поділом. Невипадково Генеральна прокуратура України приділяє особливу увагу питанням розподілу обов'язків. Наказом № 1/2Гн від 30 грудня 2010 р. «Про особливості організації роботи прокуратур міст з районним поділом» (п. 4)

передбачені вимоги, які регламентують розподіл обов'язків між працівниками прокуратур [132].

Важливе значення при цьому має чітке правове регулювання, тобто чітка регламентація етапів проходження державної служби в органах прокуратури, та прийняття відповідного адміністративного акта. Аналіз нормативних актів діяльності органів прокуратури дозволяє виділити наступні етапи проходження державної служби в органах прокуратури, в межах яких приймаються нормативні та індивідуальні адміністративні акти органів прокуратури:

- 1) прийняття на державну службу (приймання присяги, призначення на посаду, присвоєння класного чину);
- 2) стажування;
- 3) оцінювання службової діяльності прокурорсько-слідчих працівників (атестація, щорічна оцінка виконання прокурорами та слідчими покладених на них обов'язків і завдань);
- 4) роботу з особами, зарахованими до кадрового резерву;
- 5) проведення конкурсу на заміщення вакантних посад;
- 6) професійну підготовку прокурорсько-слідчих працівників;
- 7) процедури застосування заохочень та дисциплінарних стягнень.

Першим етапом є прийняття на державну службу, складовими якої є: відбір; спеціальна перевірка осіб; психологічний відбір; приймання присяги; призначення на посаду; присвоєння класного чину. Так, якісний відбір громадян на службу до органів прокуратури є однією з основних умов підвищення ефективності їх діяльності. Організація цієї роботи покладається на керівників органів прокуратури на місцях та кадрові підрозділи, які повинні забезпечувати правильний добір, розстановку, професійну підготовку та виховання кадрів, що становить ефективний засіб успішного виконання покладених на органи прокуратури завдань щодо утвердження верховенства права, зміцнення законності, захисту прав і свобод громадян та інтересів держави [129]. Підготовка адміністративних актів у процесі відбору охоплює дослідження не тільки документів, що характеризують особу щодо її ділових та моральних якостей, сімейного стану, основних рис характеру,

стану здоров'я, але й безпосередньо кандидата, який претендує на ту чи іншу посаду. Слід відмітити, що в наказі Генерального прокурора України «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» від 20.01.2006 р. № 2 гн [129] наголошується, щоб на прокурорсько-слідчих посадах працювали професійно підготовлені, принципові, компетентні, добросовісні, з високими моральними якостями працівники, здатні за станом здоров'я успішно виконувати свої обов'язки.

Питання відбору кандидатів на службу до органів прокуратури включається самостійним розділом у плани службової діяльності кадрових підрозділів. У плані визначається поточна та перспективна потреба в кадрах, конкретні джерела комплектування вакантних посад та створення резерву нового прийому. При цьому аналізується та враховується потреба в кадрах, пов'язана зі зміною штатної чисельності, переміщенням працівників по службі, звільненням тощо.

Стосовно претендентів на службу в органах прокуратури проводиться спеціальна перевірка, у тому числі щодо відомостей, поданих претендентом на посаду особисто, в обсязі та порядку, передбачених статтею 9 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» [116].

Одним із елементів процедури прийняття на державну службу до органів прокуратури є призначення на посаду шляхом видання індивідуального адміністративного акта органів прокуратури, тобто наказу про призначення на посаду. Так, відповідно до ст. 46 Закону України «Про прокуратуру» прокурорами і слідчими можуть призначатися громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, необхідні ділові і моральні якості. На посади прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та прирівняних до них прокурорів призначаються особи віком не молодше 30 років, які мають стаж роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше семи років; на посади районних і міських прокурорів - віком не молодше 25 років із стажем роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше трьох років.

Крім того, наказом Генерального прокуратура України від 20.01.2006 р. № 2 гн «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» [129]

передбачено, що апарати Генеральної прокуратури України та прокуратур обласного рівня слід укомплектовувати за рахунок працівників, які: до призначення на посаду в апарат прокуратури обласного рівня мають стаж роботи в органах прокуратури не менше трьох років; до призначення на посаду в апарат Генеральної прокуратури України – не менше п'яти років в органах прокуратури, у тому числі працювали у прокуратурах обласного рівня чи на посадах міськрайпрокурорів.

Не можуть бути прийняті на посаду прокурора або слідчого прокуратури особи, які були засуджені за вчинення злочину, за винятком реабілітованих [135].

У той же час, додаткові вимоги до особи, яка призначається на посади керівників прокуратур та структурних підрозділів, передбачені наказом Генеральної прокуратури України від 20.01.2006 р. № 2 гн «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» [129]: мають системні професійні знання, опанували основні напрями прокурорсько-слідчої діяльності, успішно виконують службові обов'язки, проявляють ініціативу, діловитість, підвищують свій професійний рівень, як правило перебувають у кадровому резерві.

Необхідною вимогою та елементом процедури прийняття на державну службу до органів прокуратури є прийняття «Присяги працівника прокуратури», текст якої затверджується Верховною Радою України, а процедура прийняття визначається Генеральним прокурором України. Працівник прокуратури підписує текст Присяги, який зберігається за місцем його роботи. Про прийняття Присяги робиться запис у трудовій книжці.

У даному випадку процедура прийняття «Присяги працівника прокуратури» має юридичні наслідки для особи, яка призначається на прокурорсько-слідчу посаду, у разі її неприйняття до особи приймається індивідуальний адміністративний акт, а саме наказ про звільнення з займаної посади.

У зв'язку з цим пропонуємо внести зміни до п. 2 ч. 2 ст. 46-2 Закону України «Про прокуратуру»: порушення «Присяги працівника прокуратури» чи відмови від її прийняття у місячний термін після призначення на прокурорсько-слідчу посаду.

Одним із елементів першої процедури є присвоєння класного чину, який здійснюється шляхом видання індивідуального адміністративного акта органів прокуратури – наказу про присвоєння працівникові відповідного класного чину.

Порядок присвоєння класних чинів працівникам органів прокуратури України врегульовано ст. 47 Закону України «Про прокуратуру» [135], «Положенням про класні чини працівників органів прокуратури України», затвердженого постановою Верховної Ради України від 6 листопада 1991 року № 1795-XII [122] та Інструкцією про порядок присвоєння класних чинів працівникам органів прокуратури України, прийняту наказом Генерального прокурора України від 19.12.06 р. № 3068 ц [53].

У поданні про присвоєння чергового класного чину зазначаються коротка біографічна довідка працівника, повна назва посади, яку він обіймає, дата призначення на цю посаду, дата та номер наказу, яким йому присвоєно останній класний чин і по якій посаді, відсутність чи наявність дисциплінарних стягнень, а також висновок щодо можливості присвоєння класного чину.

Подання про присвоєння класного чину у порядку заохочення чи висування на вищу посаду повинно містити, крім перелічених відомостей, також дані щодо сумлінного виконання покладених на працівника службових обов'язків, виконання особливо важливих та складних завдань і доручень керівництва, професійної майстерності, виявленої оперативності та ініціативності в роботі. У разі нетривалого перебування на займаній посаді дається оцінка роботи, яка виконана за попередньою посадою.

Крім того, працівники органів прокуратури, які мають дисциплінарні стягнення, чи визнані атестаційними комісіями такими, що не відповідають або не повною мірою відповідають займаним посадам, не представляються до присвоєння класного чину до зняття дисциплінарного стягнення чи прийняття атестаційною комісією рішення про його відповідність займаній посаді.

Особам з вищою юридичною освітою, які мають військові і спеціальні звання працівників органів внутрішніх справ України, призначеним на прокурорсько-слідчі посади, класні чини присвоюються відповідно до постанови Президії

Верховної Ради України від 29 червня 1992 року № 2517-XII «Про встановлення співвідношення між класними чинами працівників прокуратури України і військовими званнями та спеціальними званнями працівників органів внутрішніх справ України» [113].

Особливу роль у здійсненні контрольних повноважень покладається на Головне управління кадрового забезпечення Генеральної прокуратури України, кадрові підрозділи прокуратур обласного рівня стосовно підготовки та внесення подань про присвоєння класних чинів, облік осіб, яким присвоєно класні чини.

У Головному управлінні кадрового забезпечення Генеральної прокуратури України ведуться номенклатурні справи наказів, до яких долучаються документи, що стали підставою для присвоєння класного чину, та формується картотека присвоєння класних чинів. У прокуратурах обласного рівня на кожного працівника, якому присвоєно класний чин, заповнюється картка присвоєння класних чинів та ведеться відповідна картотека. Копії подань разом з наказами про присвоєння класних чинів чи витягами з них долучаються до 2-го розділу особової справи працівника. Витяги з наказів Генерального прокурора України про присвоєння класних чинів та погони, як правило, вручаються працівникові в урочистій обстановці.

Зважаючи на викладені та досліджені етапи присвоєння класних чинів працівникам прокуратури, можна зробити висновок, що наказ про присвоєння класних чинів якраз і є індивідуальним адміністративним актом органів прокуратури.

Всі інші акти є проміжними і тобто – є процедурними рішеннями.

Наступною процедурою під час проходження служби в органах прокуратури є стажування. Відповідно до ст. 46 Закону України «Про прокуратуру» та Положення про порядок стажування в органах прокуратури України [102] визначається порядок відбору на стажування і стажування претендентів на заміщення вакантних посад помічників прокурорів, старших помічників прокурорів, слідчих, старших слідчих міських, районних, міжрайонних та прирівняних до них прокуратур.

Стажування є невід'ємною складовою процесу професійної підготовки до роботи в органах прокуратури випускників вищих юридичних навчальних закладів, юридичних факультетів та магістрантів Національної академії прокуратури України.

Мета та завдання стажування: комплектування кадрового складу органів прокуратури фахівцями, які за своїми професійними, діловими та моральними якостями і станом здоров'я найбільш придатні до виконання службових обов'язків прокурорів і слідчих; перевірка професійного рівня, ділових та моральних якостей претендентів на роботу в органах прокуратури; підготовка фахівців-стажистів до самостійної роботи на посадах помічника прокурора чи слідчого прокуратури, забезпечення оволодіння ними навиками прокурорсько-слідчої діяльності; запобігання помилкам і можливим проявам суб'єктивізму в доборі кадрів, іншим прорахункам у роботі з кадрового забезпечення; підвищення престижу служби в прокуратурі та її авторитету в суспільстві; забезпечення відповідності сучасним вимогам порядку доступу до публічної служби в органах прокуратури.

Для організації проведення відбору претендентів на стажування приймається нормативний адміністративний акт органів прокуратури, тобто наказ прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, яким утворюються комісії у складі: голови комісії; заступника голови; відповідального секретаря; членів комісії.

Відбір проводиться у першу чергу серед випускників базових вищих юридичних навчальних закладів та юридичних факультетів, яких рекомендовано органами прокуратури на навчання. З урахуванням поглибленої спеціалізованої підготовки стажування магістрантів Національної академії прокуратури України суміщається з проходженням ними виробничої практики.

Відповідно до наказу Генерального прокуратура України від 20.01.2006 р. № 2 гн «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» [129] призначення на посади помічників прокурорів і слідчих з числа осіб, які не мають досвіду роботи за фахом, проводити відповідно до вимог Положення про порядок стажування в органах прокуратури України [102] після проходження ними

стажування на умовах строкової трудової угоди до одного року на підставі рішення атестаційної комісії щодо їх придатності за діловими і моральними якостями до самостійної роботи. Отже, прийняття адміністративного акта про призначення особи на слідчо-прокурорську посаду передувє процедура проходження стажування.

Призначення на посади стажистів проводиться відповідним адміністративним актом – наказом прокурора обласного рівня.

Необхідно зазначити, що відповідальність за організацію стажування покладається на керівників прокуратур обласного рівня та прирівняних до них прокуратур, які: організовують навчання стажистів у прокуратурах відповідно Положення про порядок стажування в органах прокуратури України [102] та Положення про єдину систему підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України [100], індивідуальних планів стажування, пов'язуючи їх навчання з практичною діяльністю; призначають керівниками стажування висококваліфікованих прокурорсько-слідчих працівників (як правило, прокурорів чи їх заступників); підсумовують результати стажування, вживають заходів щодо його удосконалення.

Безпосереднє керівництво стажуванням здійснюють міські, районні, міжрайонні та прирівняні до них прокурори, які: складають спільно зі стажистами індивідуальні плани стажування з урахуванням вивчення матеріалів, які були предметом розгляду комісій з відбору; призначають наставників із числа найбільш кваліфікованих та досвідчених працівників; створюють належні умови для виконання планів стажування, зокрема набуття необхідних професійних знань та практичних навиків, і здійснюють контроль за їх виконанням; заслуховують за необхідності на оперативних нарадах звіти стажистів про хід стажування, проводять індивідуальну роботу, спрямовану на відповідальне їх ставлення до виконання службових обов'язків, дотримання прокурорської етики; залучають стажистів до повсякденної конкретної діяльності на всіх напрямках прокурорсько-слідчої роботи; оцінюють кваліфікацію, володіння основними навиками застосування законодавства за напрямами прокурорської діяльності і слідства; вивчають ділові і моральні якості; перевіряють дотримання взятих зобов'язань

щодо обмежень, передбачених Законами України «Про прокуратуру» та «Про засади запобігання та протидії корупції»; після закінчення стажування готують проекти атестаційних документів з висновком про підготовленість стажиста до самостійної роботи на посаді помічника прокурора чи слідчого, обговорюють її на оперативній нараді; несуть персональну відповідальність за необ'єктивність та необґрунтованість висновків характеристики ділових і особистих якостей.

Відповідно до статті 46 Закону України «Про прокуратуру» та Положення про порядок атестації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України [100] стажисти підлягають атестуванню після закінчення стажування, але не раніше 6 місяців від дня призначення на посаду.

Атестаційна комісія у присутності стажиста розглядає його атестаційні документи, заслуховує з цього приводу керівника стажування та робить висновок про підготовленість претендента до самостійної роботи на посаді помічника прокурора чи слідчого. Призначення осіб, які пройшли стажування, на посаду помічника прокурора чи слідчого прокуратури можливе лише після позитивного рішення атестаційної комісії, яке є процедурним рішенням. Таким чином, позитивне рішення атестаційної комісії є передумовою для видання адміністративного акта, тобто наказу про призначення особи на прокурорсько-слідчу посаду, та одночасно з внесенням подання Генеральному прокурору України про присвоєння класного чину.

Окремою процедурою під час проходження служби в органах прокуратури є оцінювання службової діяльності прокурорсько-слідчих працівників, яке здійснюється як під час атестації, так і за результатами службової діяльності за рік, і яке, на нашу думку, необхідно розглядати як засіб визначення рівня професійної підготовки, відповідності обійманим посадам, перспектив просування працівника по службі та шляхів підвищення кваліфікації і зміцнення службової дисципліни. У ч. 3 ст. 46 Закону України «Про прокуратуру» зазначено, що прокурори і слідчі прокуратури підлягають атестації один раз у п'ять років. Порядок атестації визначається Генеральним прокурором України. Відповідно до наказу Генерального прокурора України «Положення про порядок проведення атестації

прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України» [101] атестація – це управлінська кадрова процедура, спрямована на оцінку кваліфікації стажистів, прокурорів і слідчих, а також працівників Національної академії прокуратури України, яким присвоєно класні чини, з метою: визначення відповідності працівників прокуратури та навчальних закладів займаним посадам, стану їх професійної підготовки; оцінки стану професійної підготовки та придатності стажистів за діловими і моральними якостями до самостійної роботи на посаді помічника прокурора чи слідчого; формування резерву кадрів на висунення; удосконалення професійної майстерності; визначення напрямів підвищення кваліфікації, професійної підготовки і перепідготовки; внесення і обґрунтування пропозицій щодо призначення та переміщення кадрів.

Атестація прокурорів, слідчих і працівників Академії, яким присвоєні класні чини, проводиться один раз у п'ять років, а дострокова: при висуненні на керівні посади та переведенні до вищестоящих прокуратур, якщо з часу проведення попередньої атестації пройшло більше року. у разі невиконання чи неналежного виконання службових обов'язків.

На кожного працівника, який підлягає атестації, складаються атестаційні документи – біографічна довідка та характеристика ділових і особистих якостей.

Отже, під час проведення атестації здійснюється оцінка стану професійної підготовленості працівника, його особистих якостей та результатів службової діяльності та приймається управлінське рішення про відповідність чи невідповідність працівника займаній посаді або про неповну службову відповідність з умовою повторної атестації через шість місяців чи через рік. Нею також можуть бути внесені рекомендації про заохочення, встановлення надбавок до посадових окладів, присвоєння класного чину, призначення на вищу посаду чи зарахування в резерв, вивчення та поширення позитивного досвіду роботи, направлення на стажування чи навчання з метою підвищення кваліфікації, пониження у класному чині. У разі прийняття рішення про невідповідність працівника займаній посаді комісія рекомендує відповідному керівникові перевести

цього працівника за його згодою на іншу посаду, що відповідає його професійному рівню, або звільнити із займаної посади.

Таким чином, за результатами проведення атестації в кожному випадку приймається адміністративний акт керівника органу прокуратури – наказ про заохочення, встановлення надбавок до посадових окладів, присвоєння класного чину, призначення на вищу посаду, переведення працівника за його згодою на іншу посаду, що відповідає його професійному рівню, або наказ про звільнення із займаної посади.

Однією із управлінських процедур під час проходження служби є робота з особами, зарахованими до кадрового резерву. Відповідно до наказу Генерального прокурора України від 20 січня 2006 року № 2 гн «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» [129] з метою забезпечення оперативного заміщення вакантних посад та просування по службі найбільш професійно підготовлених працівників в органах прокуратури створюється кадровий резерв.

До кадрового резерву на керівні посади висуваються найбільш підготовлені прокурорсько-слідчі працівники, які мають системні професійні знання, успішно виконують службові обов'язки, проявляють ініціативу, діловитість, підвищують свій професійний рівень, володіють організаторськими здібностями та відповідними моральними якостями, мають стаж роботи в органах прокуратури не менше трьох років [104].

Підставою для зарахування особи до кадрового резерву для висунення на керівні посади є рекомендація. Рекомендації для зарахування працівників до кадрового резерву, який затверджується колегією Генеральної прокуратури України, надаються Генеральним прокурором України, його заступниками, керівниками самостійних структурних підрозділів, атестаційними комісіями, прокурорами та колегіями прокуратур обласного рівня, а також ректором, проректорами та Вченою радою Національної академії прокуратури України.

Рекомендації для зарахування працівників до кадрового резерву, який затверджується колегіями прокуратур обласного рівня, надаються прокурорами обласного рівня, їх заступниками, керівниками структурних підрозділів,

міськрайпрокурорами та атестаційними комісіями. Такі рекомендації можуть надаватись заступниками Генерального прокурора та керівниками самостійних структурних підрозділів Генеральної прокуратури України.

Відповідно до наказу Генерального прокурора України від 09.06.2011 р. № 61 «Положення про роботу з кадровим резервом в органах прокуратури України» переважне право на заміщення вакантної посади має працівник, зарахований до резерву на цю посаду. У поданні до Генеральної прокуратури України про призначення працівника на посаду номенклатури Генерального прокурора України обов'язково зазначається інформація про перебування особи в кадровому резерві для висунення на керівні посади. Якщо працівник не перебував у резерві, то у поданні надаються пояснення причин невикористання резерву.

Отже, підставою для прийняття адміністративного акта – наказу про призначення особи на прокурорсько-слідчу посаду – є позитивна рекомендація, яка є процедурним рішенням.

Одним із етапів проходження служби прокурорсько-слідчими працівниками є професійна підготовка. Відповідно до Положення про єдину систему підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України [100], під останньою розуміються різноманітні види навчання, метою яких є оновлення та розвиток умінь і знань, необхідних для ефективного вирішення завдань професійної діяльності. До основних складових системи професійного навчання віднесено: самостійне навчання; надання індивідуальних завдань; стажування в структурних підрозділах та кабінетах криміналістики прокуратур обласного рівня; навчально-методичні, у т.ч. заняття у школах молодого спеціаліста, державного обвинувача тощо; науково-практичні конференції; навчання працівників, які зараховані до резерву на заміщення керівних посад; впровадження в прокурорсько-слідчу діяльність позитивного досвіду, в тому числі міжнародного; навчання в Інституті підвищення кваліфікації кадрів Національної академії прокуратури України.

Слід погодитись з С. А. Кулинич [77], що серед видів системи професійної підготовки прокурорсько-слідчих працівників необхідно передбачити і такі як:

перепідготовка, навчання в аспірантурі чи докторантурі, службова підготовка та практика.

Відповідно до наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» від 20.01.2006 р. № 2 гн [129] наголошено на необхідності забезпечення ефективного функціонування єдиної системи підготовки і підвищення кваліфікації прокурорів і слідчих, яка включає цільову підготовку у базових вищих навчальних юридичних закладах, стажування молодих спеціалістів та інших працівників, які не мають досвіду практичної роботи, самостійне навчання, проведення постійно діючих семінарів, науково-практичних конференцій, стажувань у структурних підрозділах, кабінетах криміналістики, навчання в Інституті підвищення кваліфікації кадрів Академії прокуратури України. Вважати організацію безперервного навчання важливим чинником поліпшення якості кадрового складу органів прокуратури, обов'язком кожного працівника.

У той же час, в наказі Генерального прокурора України від 11.04.2007 р. № 583 ц «Положення про єдину систему підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України» передбачено певні передумови для прийняття індивідуального адміністративного акта за результатами навчання, а саме вони враховуються при атестуванні працівника, зарахуванні до кадрового резерву, просуванні по службі, встановленні надбавки до посадового окладу, вирішенні питання про дострокове присвоєння класного чину, застосуванні інших заохочень, передбачених Дисциплінарним статутом прокуратури України.

До етапів під час проходження служби прокурорсько-слідчими працівниками ми відносимо також застосування заохочень та дисциплінарних стягнень.

Відповідно до наказу Генерального прокурора України від 20 січня 2006 року № 2 гн «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» [129] керівникам та кадровим підрозділам прокуратур усіх рівнів поставлено завдання забезпечувати контроль за дотриманням підпорядкованими працівниками положень Присяги, службової та трудової дисципліни, проводити профілактично-виховну роботу, принципово і своєчасно реагувати на випадки порушень ними

закону та Присяги, неналежного виконання службових обов'язків, негідної поведінки чи скоєння вчинку. Невідкладно повідомляти керівників і кадрові підрозділи прокуратур вищого рівня та управління внутрішньої безпеки Генеральної прокуратури України про протиправні дії стосовно працівників прокуратури або вчинені ними правопорушення з ознаками корупції, злочини чи інші ганебні вчинки.

За такими фактами постає необхідність проведення службових розслідувань з метою встановлювати причини і умови вчинення протиправних дій працівниками органів прокуратури.

Висновки за наслідками службових розслідувань, копії наказів про притягнення до дисциплінарної відповідальності та інформацію щодо порушення чи відмови в порушенні кримінальних справ стосовно працівників прокуратури, результатів досудового слідства, закриття справ, направлення їх до суду, результатів судового розгляду та рішень про притягнення прокурорів та слідчих до адміністративної відповідальності надсилаються до управління внутрішньої безпеки Генеральної прокуратури України у триденний строк.

При проведенні перевірок і розслідувань слід домагатись повного, всебічного і об'єктивного встановлення обставин подій, забезпечити правильне застосування нормативних актів, що передбачають дисциплінарну та іншу відповідальність.

У разі порушення прокурорсько-слідчими працівниками Присяги, вчинення ними корупційних дій, інших ганебних вчинків, вирішується керівником прокуратури питання про притягнення їх до дисциплінарної відповідальності, аж до звільнення з органів прокуратури, у тому числі з позбавленням класного чину, відповідно до пункту 2 частини 2 статті 46² Закону України «Про прокуратуру».

Відповідно до Дисциплінарного статуту прокуратури України [117] до прокурорсько-слідчих працівників, а також працівників навчальних, наукових та інших установ прокуратури застосовується дисциплінарне стягнення за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків або за проступок, який порочить його як працівника прокуратури, і у зв'язку з цим накладаються наступні дисциплінарні стягнення: 1) догана; 2) пониження в класному чині; 3) пониження в

посаді; 4) позбавлення нагрудного знаку «Почесний працівник прокуратури України»; 5) звільнення; 6) звільнення з позбавленням класного чину.

Про накладення дисциплінарного стягнення на прокурорсько-слідчого працівника видається індивідуальний адміністративний акт – наказ прокурора, який оголошується працівнику під розписку. Копія наказу додається до особової справи. З наказом можуть бути ознайомлені працівники відповідної прокуратури. Накази Генерального прокурора України в необхідних випадках доводяться до відома особового складу органів прокуратури України.

Крім того, відповідно до ст. 16 Дисциплінарного статуту прокуратури України [117] Генеральний прокурор України має право скасувати дисциплінарне стягнення, посилити або пом'якшити його. У разі незаконного пониження в посаді або звільнення працівника з посади Генеральний прокурор України видає індивідуальний адміністративний акт – наказ про поновлення на посаді з виплатою середньомісячного заробітку за час вимушеного прогулу або різниці в заробітній платі за час роботи на нижче оплачуваній роботі, але не більше як за три місяці. Якщо не з вини працівника час вимушеного прогулу становить більше трьох місяців, Генеральний прокурор України може прийняти рішення про виплату середньомісячного заробітку за весь час вимушеного прогулу.

У свою чергу у статті 48 Закону України «Про прокуратуру» зазначено, що прокурори і слідчі заохочуються за сумлінне виконання службових обов'язків. Прокурорсько-слідчі працівники за тривалу і бездоганну службу можуть бути нагороджені Генеральним прокурором України нагрудним знаком «Почесний працівник прокуратури України» з одночасним врученням грамоти Генерального прокурора України. Положення про нагородження нагрудним знаком затверджується Генеральним прокурором України.

Заохочення оголошується шляхом видання індивідуального адміністративного акта – наказу, про що вноситься запис до трудової книжки. Наказ оголошується особі, якій винесено заохочення, всім працівникам даної прокуратури і додається до особової справи.

Зважаючи на велику кількість процедур під час проходження служби в органах прокуратури, з одного боку, та недосконалість їх правового регулювання, з другого, вважаємо доцільним прийняття єдиного систематизованого адміністративного акта з питань проходження служби, в якому були б врегульовані такі етапи, як: прийняття на державну службу; стажування; оцінювання службової діяльності прокурорсько-слідчих працівників; робота з особами, зарахованими до кадрового резерву; проведення конкурсу на заміщення вакантних посад; проведення службового розслідування; професійну підготовку прокурорсько-слідчих працівників; процедури застосування заохочень та дисциплінарних стягнень.

Таким чином, діяльність органів прокуратури пов'язана з прийняттям адміністративних актів різної спрямованості, зокрема нормативних та індивідуальних адміністративних актів, які приймаються при здійсненні внутрішньоорганізаційної діяльності органів прокуратури. У свою чергу нормативні адміністративні акти органів прокуратури нами класифіковано на адміністративні акти: щодо організації діяльності органів прокуратури; щодо проходження державної служби в органах прокуратури; щодо контролю за діяльністю органів прокуратури. Стосовно індивідуальних адміністративних актів органів прокуратури, то їх варто поділяти на: юрисдикційні (адміністративні акти, що пов'язані із дисциплінарним провадженням); неюрисдикційні (адміністративні акти щодо призначення на посаду або звільнення за власним бажанням тощо).

2.4 Основні напрямки удосконалення процедур прийняття адміністративних актів органами прокуратури

З проголошенням України суверенною державою об'єктивно виникла необхідність у реформуванні державного апарату, зокрема прокуратури, особливо у частині правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів, яка

характеризується безсистемністю та суперечливістю, неналежним рівнем захисту прав та законних інтересів осіб.

Ключове значення для належного регулювання процедури прийняття адміністративних актів органів прокуратури, а також для правильного застосування відповідних норм має з'ясування понять процедури та правової процедури.

Процедура (франц. *procedure*, від лат. *procedere* – просуватися) – порядок, наступність, послідовність у вчиненні відповідних дій для досягнення певного результату. Процедура у правовому розумінні – це врегульований законом, іншими нормативно-правовими актами порядок, який складається з послідовних дій і спрямований на досягнення правового результату [191, с. 185–186].

В. М. Протасов вважає, що процедура як загальносоціальне явище представляє собою систему, яка: а) орієнтована на досягнення конкретного соціального результату; б) складається із послідовно змінюючих один одного актів поведінки; в) володіє моделлю свого розвитку на попередньо встановленому нормативному та індивідуальному рівні; г) ієрархічно побудована; д) постійно перебуває у динаміці, розвитку; є) має службовий характер: виступає засобом реалізації основної, головної для неї суспільної відносини. Юридична процедура володіє усіма ознаками соціальної процедури, а її специфічні риси обумовлені тим, що вона діє в правовому середовищі, структурована правовими відносинами, направлена на правовий результат [140, с. 6–7].

Упорядкованість дій, їх направленість на досягнення певної мети, а також урегульованість нормами права та правові наслідки (результат) як характеристики правової процедури відзначають і інші дослідники цієї проблематики.

На наш погляд, у адміністративному праві для досягнення певного результату має застосовуватись одна процедура з тим, щоб виключити можливість свавілля з боку публічної адміністрації та гарантувати рівність приватних осіб перед законом. Це стосується також адміністративної процедури загалом та процедури прийняття адміністративних актів зокрема.

К. С. Бельський, піднімаючи тему управлінських процедур, стверджує, що кожна індивідуально-конкретна справа в державному управлінні вирішується через

певну процедуру, тобто через «низку певних, послідовно змінюючих одна одну дій» [21, с. 62–63]. Він вважає, що реалізація функцій управління теж має процесуальний характер і забезпечується процесуальними правилами. Тому може йтися про процедуру планування, організації, координування, контролю тощо.

До речі, у Законі Республіки Казахстан про адміністративні процедури під адміністративними процедурами розуміються: 1) порядок прийняття та виконання рішень при виконанні державними органами і посадовими особами державних функцій і посадових повноважень і їх оформлення; 2) процедура організації державного апарату; 3) процедури розгляду звернень громадян щодо реалізації їх прав, а також процедури адміністративного захисту прав і законних інтересів громадян; 4) основні засади процедур прийняття рішень у відповідній сфері управління» [6].

У даному випадку має місце змішування різних категорій і явищ, зокрема, власне адміністративної процедури та її окремих видів і внутрішньоапаратної діяльності.

Проте ознаки адміністративної процедури мають корелювати з ознаками адміністративних актів, тобто це має бути не просто діяльність адміністративного органу, а саме зовнішня діяльність, яка урегульовує індивідуальну справу конкретних осіб. Цілком очевидно, що до внутрішньоорганізаційних актів адміністративних органів (наприклад, рішення про переведення державного службовця, про розподіл службових обов'язків між посадовими особами в межах органу або надання конкретного доручення одому з працівників тощо) мають застосовуватися правила, відмінні від прийняття адміністративних актів, тобто «зовнішніх» актів адміністративних органів щодо не підпорядкованих осіб.

У доктрині можна знайти ще й інші пояснення використання категорії «процедури» у множині. Так, О. Ю. Якимов, визначаючи співвідношення між категоріями «процес» та «процедура», вважає, що процес – це сукупність дій (процедур), а процедура – це частина процесу [193, с. 5–10]. І. М. Лазарєв вважає адміністративними процедурами «упорядковані в нормативному порядку дії органів виконавчої влади, які спрямовані на реалізацію власних повноважень у

взаємовідносинах з не підпорядкованими їм громадянами та організаціями» [80, с. 47].

Обираючи однину або множину категорії «адміністративна процедура» (процедури), варто звернутися до рівня конкретних адміністративних справ. Якщо під процедурою розуміти порядок діяльності щодо результату певного виду, то у цьому сенсі дійсно могло б йтися про множинність процедур. З іншої точки зору – оскільки порядок діяльності в ідеалі один, то й процедура має бути одна. Адже усі провадження з формальної точки зору завершуються прийняттям адміністративного акта. Отже, можна зробити висновок, що коректним є вживання термінів «адміністративна процедура», «процедура прийняття адміністративних актів» саме в однині.

Слід також відмітити, що чинне законодавство України, яке регламентує діяльність органів прокуратури, не містить єдиного нормативного акта, який би визначав процедуру прийняття адміністративних актів органами прокуратури.

У свою чергу, процедура прийняття адміністративних актів органів прокуратури є складним процесом, по-перше, це пов'язано із потребою законодавчого закріплення поняття адміністративного акта органа публічної адміністрації, його ознак, видів та вимог до них, по-друге, механізму підготовки та прийняття, по-третє, способів формулювання положень адміністративних актів та відповідних реквізитів.

Крім того, зараз відсутній нормативно-правовий акт, який регламентував порядок прийняття адміністративного акта органів прокуратури, але в ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» вказано, що Генеральний прокуратор України та підпорядковані йому прокурори здійснюють правозахисну діяльність шляхом нагляду за додержанням і застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та відомствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами, і у випадку виявлення порушень мають право приймати адміністративні акти.

Також, у ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» передбачені повноваження Генерального прокурора України по керівництву органами прокуратури, в межах яких він має право приймати індивідуальні та нормативні адміністративні акти, а саме: призначати першого заступника, заступників Генерального прокурора України, керівників структурних підрозділів, головного бухгалтера, інших працівників Генеральної прокуратури України; затверджувати структуру і штатну чисельність підпорядкованих органів прокуратури, розподіляти кошти на їх утримання; призначати за погодженням з Верховною Радою Автономної Республіки Крим прокурора Автономної Республіки Крим; призначати заступників прокурора Автономної Республіки Крим, прокурорів областей, міст Києва і Севастополя, їх заступників, міських, районних, міжрайонних, а також прирівняних до них інших прокурорів; визначати порядок прийняття, переміщення та звільнення прокурорів, слідчих прокуратури та інших спеціалістів; присвоювати класні чини згідно з Положенням про класні чини працівників прокуратури. Він вносить подання Президенту України про присвоєння класних чинів державного радника юстиції 1, 2 і 3 класів.

Певною мірою врегульовано порядок прийняття адміністративних актів органів прокуратури при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів у ст. 20–27 Закону України «Про прокуратуру».

Таким чином, постає необхідність законодавчого закріплення процедур прийняття адміністративних актів органів прокуратури у зв'язку з тим, що дані процедури за допомогою відомчих нормативно-правових актів не відповідають потребам сучасної демократичної та правової держави.

Не викликає жодного сумніву нагальна необхідність прийняття закону, який би закріпив єдине, обов'язкове для всіх суб'єктів нормотворчої діяльності визначення нормативно-правового акта і його суттєвих ознак. Законодавча невизначеність змісту загального терміна «нормативно-правовий акт» обумовила неодноразову спробу прийняти закон «Про нормативно-правові акти»; відповідні проекти були зареєстровані у Верховній Раді України, починаючи з 2001 року – проект закону № 0923, у 2007 році – законопроект під № 2577, а у 2008 році – два

законопроекти – №№ 1343, 1343-1. Зокрема, у проекті закону № 1343 було надано таке визначення «нормативно-правовий акт – офіційний правовий документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом у визначеній формі і за встановленою процедурою, який регулює суспільні відносини і містить норми права».

На нашу думку, законодавче закріплення поняття нормативно-правового акта має важливе значення не лише для теорії права, а й для державного управління як повсякденної найважливішої діяльності органів публічної адміністрації. Воно повинно стати фундаментом для подальшої розробки та законодавчого закріплення таких понять, як нормативний адміністративний акт органу публічної адміністрації, індивідуальний адміністративний акт органу публічної адміністрації, вдосконалення і належного правового забезпечення процедури прийняття адміністративних актів тощо.

Сьогодні питання процедури прийняття правових актів органами прокуратури залишається проблемним. З одного боку, чинне законодавство не містить законодавчого акта, який би регламентував хоча б основні положення (процедури) правотворчого процесу, загальні для всієї системи органів публічної адміністрації. З іншого – самі органи публічної влади доволі часто самостійно встановлюють для себе правила розробки й прийняття адміністративних актів.

На наш погляд, ситуація, за якої органи публічної адміністрації здатні самостійно встановлювати порядок прийняття власних адміністративних актів, як нормативних, так і індивідуальних, шкодить не лише режиму законності в державі, а й урешті-решт законним правам і свободам громадян, порушує систему стримувань та противаг. Виписуючи власні правила розробки та прийняття адміністративних актів, органи публічної адміністрації намагаються їх максимально спростити.

З огляду на зазначене, вбачається доцільним розробити і прийняти законодавчий акт, за допомогою якого встановити чітку, виважену, науково обґрунтовану, ефективну та єдину для всієї системи органів публічної адміністрації, у тому числі прокуратури, процедурну модель розробки та прийняття адміністративних актів. Вказаний акт має не лише закріпити певні вимоги, що

ставляться до актів органів прокуратури, обов'язкові стадії розробки та їх прийняття, а й якомога докладніше врегулювати всі етапи стадій, наповнивши їх конкретним змістом. На нашу думку, таким актом має бути Кодекс нормотворчих процедур України.

Вирішення перелічених питань має, безумовно, важливе значення для вдосконалення нормотворчого процесу органів прокуратури в Україні, однак проблематика правотворчості носить більш глибинний характер. Зважаючи на це, слід, з одного боку, вдосконалити процедуру розробки й прийняття адміністративних актів органами прокуратури, закріпивши її на рівні закону, а з іншого – підвищити питому вагу законів у регулюванні всіх процесів, що відбуваються у сфері публічної влади, і до того ж поступово, але рішуче законодавчо обмежувати право органів публічної адміністрації видавати загальнообов'язкові нормативні акти, що стосуються прав і свобод громадян.

У науковій літературі існують різноманітні погляди на те, які стадії нормотворчого процесу слід виділяти. Так, Ю. А. Тихомиров виокремив наступні стадії: а) вивчення, аналіз суспільних явищ і процесів, виявлення потреби у правовій регламентації; б) визначення виду органів, суб'єктів, правомочних прийняти правові рішення, та виду правового акта; в) прийняття рішення про підготовку правового акта; г) розробка концепції, ідеї, аналізу майбутнього акта; д) підготовка проекту правового акта – розробником, робочою групою, органом; е) попередній розгляд проекту акта; ж) суспільне обговорення проекту; з) офіційний розгляд проекту акта відповідним органом із додержанням необхідних процедур; и) прийняття правового акта, його оформлення, підписання, видання, набрання чинності [93, с. 161–162].

Д. Н. Бахрах виділяє три стадії нормотворчого процесу: стадія підготовки акта, стадія прийняття рішення, стадія доведення акта до відома виконавців та зацікавлених осіб [17, с. 167–168].

Аналогічні стадії прийняття правових актів управління виділені у підручнику «Адміністративне право України», підготовленому авторським колективом [9, с. 287–288]. При цьому кожна з названих стадій включає до свого складу декілька

процедур. Так, стадія підготовки акта складається з: 1) процедури правової ініціативи, що передбачає прийняття акта у разі, якщо існують необхідні юридичні та фактичні підстави, коли у ньому є об'єктивна необхідність; 2) процедури аналізу ситуації і варіантів правового впливу, що передбачає з'ясування фактичного стану справ та можливих варіантів вирішення питань, що виникли; 3) процедури підготовки проекту акта, що передбачає складення тексту акта відповідно до вимог щодо його оформлення. Стадія прийняття рішення включає процедури: 1) можливе обговорення та обов'язкове голосування в колегіальних органах; 2) внесення змін до проекту (у разі потреби); 3) оформлення рішення, що передбачає остаточне редагування проекту акта, його підписання та присвоєння акту порядкового номера. І остання стадія – доведення акта до відома виконавців та зацікавлених осіб – може включати наступні процедури: 1) персональне ознайомлення; 2) опублікування в засобах масової інформації, у спеціальних виданнях; 3) окремі неофіційні засоби оприлюднення (наприклад, вивішування текстів документів у громадських місцях).

Інші автори виділяють п'ять стадій нормотворчого процесу: 1) встановлення необхідності видання такого акта; 2) підготовка проекту; 3) внесення проекту акта на розгляд компетентного органу управління; 4) обговорення проекту і прийняття рішення по проекту; 5) оприлюднення прийнятого акта [31, с. 359].

Отже, немає однастайності у визначенні кількості стадій нормотворчого процесу й серед суб'єктів, що виступають з ініціативою його законодавчого врегулювання. Так, одні автори говорять про стадії: 1) планування нормотворчої діяльності; 2) нормотворчої ініціативи і підготовки проекту нормативно-правового акта; 3) експертизи проекту нормативно-правового акта; 4) внесення проекту нормативно-правового акта суб'єкту нормотворення; 5) розгляду проекту нормативно-правового акта, 6) прийняття (видання) нормативно-правового акта; 7) набрання чинності нормативно-правовим актом; 8) введення нормативно-правового акта у дію. Позиція інших полягає у тому, що нормотворчий процес складається з п'яти стадій: а) нормотворчої ініціативи і підготовки проекту нормативного акта, б) внесення проекту нормативного акта суб'єкту

нормотворення, в) розгляду та обговорення проекту нормативного акта, г) прийняття нормативного акта, д) введення нормативного акта у дію.

Таким чином, говорячи про стадійність процедури з прийняття адміністративних актів, необхідно зазначати, що є певні, загальні стадії, які характеризують відповідне провадження, але їх перелік і змістовне наповнення може змінюватися залежно від того, який акт і яким суб'єктом (органом публічної адміністрації) приймається у конкретному випадку.

Дослідивши наукові роботи, присвячені питанням нормотворчого процесу, провівши аналіз існуючої практики прийняття органами публічної адміністрації адміністративних актів, а також положень, закріплених у підзаконних актах, що регламентують нормотворчу діяльність органів прокуратури, можна дійти висновку, що загальними стадіями процедури з видання адміністративних актів, спільними для будь-яких актів і суб'єктів, що їх видають, є наступні: 1) стадія підготовки акта; 2) стадія прийняття рішення; 3) стадія доведення акта до відома виконавців та заінтересованих осіб.

Однак, на нашу думку, закріплення на законодавчому рівні лише трьох вказаних стадій як складової провадження з видання адміністративних актів органів прокуратури приведе до невиправданого звуження предмета як правового регулювання, так і наукових досліджень цього важливого правового явища. Здається доцільним усе ж таки не обмежуватися встановленням єдиної класифікації стадій даного провадження, а, розуміючи багатоплановість нормотворчої діяльності, визначити необхідний перелік стадій та їх змістовне наповнення для кожного суб'єкта нормотворчості з урахуванням видів адміністративних актів, що він видає. Така позиція, поряд з низкою інших аргументів, вказує на необхідність розробки та прийняття не лише Закону України «Про нормативно-правові акти», а й Кодексу нормотворчих процедур України, який би не тільки визначив систему адміністративних актів України, загальні принципи та правила їх розробки і прийняття, а й закріпив процедури (окремі провадження), що відбиватимуть специфіку діяльності з прийняття адміністративних актів як нормативного, так і індивідуального характеру органами прокуратури.

На користь позиції щодо необхідності прийняття саме Кодексу говорять, на наш погляд, декілька аргументів. По-перше, потреба у врегулюванні на рівні закону діяльності з розробки та прийняття адміністративних актів всіма суб'єктами нормотворчості і, у першу чергу, органами прокуратури. По-друге, відсутність єдиного нормативного акта, навіть підзаконного, який би врегульовував сьогодні ці питання, разом із існуванням значної кількості розрізнених актів, що регламентують нормотворчу діяльність органів прокуратури, свідчить про те, що розробити єдину процедуру, яка була б прийнятною для всіх видів нормотворчості, неможливо з об'єктивних причин.

Отже, в свою чергу прийняття Закону України «Про адміністративні акти органів прокуратури» дасть змогу не лише закріпити основні принципи та найбільш загальні правила нормотворчості без урахування специфіки процедури видання правових актів окремими суб'єктами. Крім того, вказаний Закон не залишає поза увагою діяльність з прийняття адміністративних актів індивідуального характеру. Таким чином, поставлена проблема вирішується лише частково і з прийняттям Закону України «Про адміністративні акти органів прокуратури» залишається необхідність у подальшій законотворчій роботі, а саме у прийнятті законів, що регламентуватимуть окремі процедури нормотворчості.

Такий розвиток подій неминуче призведе до усвідомлення необхідності кодифікації розрізнених правових актів, що врегульовують нормотворчу діяльність. Отже, на наше переконання, доцільно з самого початку розробляти комплексний законодавчий нормативний акт, який би закріпив не лише загальні правила та принципи нормотворення, а й досконало і докладно врегулював відносини, що складаються під час діяльності з розробки та прийняття адміністративних актів окремими органами публічної адміністрації, в тому числі органами прокуратури.

Висновки до розділу 2

Дослідження адміністративних актів органів прокуратури та їх видів дозволило отримати наступні висновки.

1. Основним критерієм класифікації адміністративних актів органів прокуратури є напрямки їх діяльності: «внутрішньоорганізаційний напрямок» – діяльність органів прокуратури здійснюється без залучення до неї приватних осіб. Відносини, які виникають, змінюються та припиняються під час цієї діяльності, знаходять прояв виключно у межах системи органів прокуратури: «зовнішньоорганізаційний напрямок» – характеризується ускладненням правовідносин, одним із учасників яких, поряд з представниками органів прокуратури, стають фізичні та юридичні особи.

2. За своїм змістом зовнішньоорганізаційні правозастосовні адміністративні акти органів прокуратури України розділено на три основні групи: 1) адміністративні акти, які приймаються при виявленні порушень закону, причин порушень та умов, що їм сприяють (наприклад, акти, які приймаються в ході розгляду заяв, скарг про порушення прав громадян та юридичних осіб); 2) адміністративні акти, які спрямовані на усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяють (подання або протест на рішення місцевих рад залежно від характеру порушень; приписи про усунення очевидних порушень закону); 3) адміністративні акти, які приймаються у випадках притягнення порушників закону до адміністративної або дисциплінарної відповідальності.

3. Адміністративний договір як різновид адміністративних актів органів прокуратури належить до координаційних адміністративних актів, які укладаються на підставі закону шляхом погодження між двома і більше рівноправними суб'єктами публічної адміністрації, одним із яких є орган прокуратури України, умов, що є обов'язковими для виконання та спрямовані на досягнення певної мети.

4. У межах внутрішньоорганізаційної діяльності органів прокуратури приймаються адміністративні акти, спрямовані на формування та функціонування

органів прокуратури, включаючи визначення її організаційної структури; підбір, розстановку, навчання та виховання персоналу, матеріально-технічне та інформаційне забезпечення, постановку поточних та перспективних завдань, здійснення повсякденного керівництва та контролю за їх виконанням.

5. Аналіз нормативних актів діяльності органів прокуратури дозволив виділити етапи проходження державної служби в органах прокуратури, в межах яких приймаються нормативні та індивідуальні адміністративні акти органів прокуратури: 1) прийняття на державну службу (приймання присяги, призначення на посаду, присвоєння класного чину); 2) стажування; 3) оцінювання службової діяльності прокурорсько-слідчих працівників (атестація, щорічна оцінка виконання прокурорами та слідчими покладених на них обов'язків і завдань); 5) роботу з особами, зарахованими до кадрового резерву; 6) проведення конкурсу на заміщення вакантних посад; 7) професійну підготовку прокурорсько-слідчих працівників; 8) процедури застосування заохочень та дисциплінарних стягнень.

6. Процедура прийняття адміністративних актів органів прокуратури є складним процесом, пов'язаним із потребою законодавчого закріплення поняття адміністративного акта органа публічної адміністрації, його ознак, видів та вимог до них, механізму підготовки та прийняття, способів формулювання положень адміністративних актів та відповідних реквізитів. У зв'язку з цим обґрунтованою є необхідність прийняття Кодексу нормотворчих процедур України, покликаного встановити процедури прийняття адміністративних актів органами публічної адміністрації, у тому числі й органами прокуратури.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведене теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання, пов'язаного із визначенням сутності, змісту та видів адміністративних актів, які приймаються органами прокуратури, у результаті чого отримано такі найважливіші результати.

1. Термін «орган публічної адміністрації» означає систему органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, а також суб'єкти делегованих повноважень, які здійснюють публічно-владні функції з метою досягнення публічного інтересу та надійного забезпечення прав й свобод людини і громадянина.

2. Адміністративні акти органів публічної адміністрації, прийняті відповідно до Конституції України та законів України, є обов'язковими до виконання всіма суб'єктами – органами, підприємствами, установами, організаціями, а також громадянами в межах території, на яку розповсюджується юрисдикція відповідного органу. Такі адміністративні акти є основною юридичною (адміністративно-правовою) формою реалізації завдань та функцій цих органів. Шляхом видання адміністративного акта органи публічної адміністрації вирішують те чи інше питання (загальне чи індивідуальне), що виникає у процесі їх діяльності, в інтересах реалізації завдань та функцій певних суб'єктів. Адміністративні акти, прийняті органами публічної адміністрації, створюють юридичну основу для виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин, або є юридичним фактом, який викликає виникнення, зміну або припинення певних правових відносин.

3. Застосування наукового методу сходження від загального до конкретного дозволило дійти обґрунтованого висновку про існування окремого інституту адміністративного права – інституту адміністративних актів органів публічної адміністрації, одним із видів яких є адміністративні акти органів прокуратури.

4. Аналіз наукових поглядів щодо видів вимог, що висуваються до адміністративних актів, дозволив виділити процесуальну форму, яка передбачає регламентований законодавством порядок оформлення процесуальних дій у процесі здійснення органами прокуратури своїх повноважень, яким визначені вимоги до реквізитів, самого тексту акта, послідовності викладення тексту та його розташування у документі.

5. Адміністративні акти органів прокуратури слід класифікувати за конкретними критеріями, а саме: 1) залежно від компетенції органів прокуратури (нормативні, індивідуальні, договірні, останні з яких поділяються на координаційні адміністративні договори, міждержавного та міжвідомчого характеру); 2) залежно від функції органів прокуратури (регулятивні та охоронні); 3) залежно від спрямованості діяльності органів прокуратури (у сфері соціального захисту інвалідів, неповнолітніх; у сфері оплати праці; у сфері охорони здоров'я; у сфері адміністрування податків; у сфері енергозбереження; у сфері додержання вимог бюджетного, регуляторного, митного, банківського, природоохоронного законодавства; у сферах зовнішньоекономічної та інвестиційної діяльності; у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом); 4) залежно від суб'єкта прийняття (ті, які приймаються Генеральним прокурором України, заступниками Генерального прокурора України, керівниками структурних підрозділів, прокурорами (помічниками прокурорів), ті, які приймаються спільно з іншими правоохоронними органами; 5) залежно від наслідків для адресата (позитивні та негативні); 6) за напрямками впливу (зовнішньоорганізаційні та внутрішньоорганізаційні); 7) за формою тільки письмові; 8) за назвою (накази, розпорядження, постанови, подання, вказівки, інструкції, доручення, договори, припис, протест).

6. Основним критерієм класифікації адміністративних актів органів прокуратури є їх напрямки діяльності (внутрішньоорганізаційний та зовнішньоорганізаційний).

7. До адміністративних актів органів прокуратури при здійсненні зовнішньоорганізаційної діяльності слід віднести наступні акти: 1) які

приймаються в ході встановлення відповідності актів, що видаються всіма органами, підприємствами, установами та організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам; 2) які приймаються у сфері нагляду за додержанням законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі і гідності, якщо законом не передбачений інший порядок захисту цих прав; 3) які приймаються у сфері нагляду за додержанням законів, що стосуються економічних, міжнаціональних відносин, охорони навколишнього природного середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності; 4) міжвідомчого та координаційного характеру, прийняття яких пов'язано заходами, направленими на боротьбу із організованою злочинністю та корупцією; 5) які приймаються за результатами розгляду звернень громадян, що надійшли до органів прокуратури тощо.

8. Внутрішньоорганізаційні правозастосовні адміністративні акти органів прокуратури поділяються на юрисдикційні та неюрисдикційні.

Нормативні внутрішньоорганізаційні акти класифіковані на: 1) акти, які регламентують порядок організації, структуру та штатну чисельність органів прокуратури; 2) акти, які регламентують порядок проходження служби в органах прокуратури; 3) акти, які закріплюють порядок роботи зі зверненнями громадян в органах прокуратури; 4) акти, що закріплюють організацію взаємодії структурних підрозділів органів прокуратури України.

9. Процедури прийняття адміністративних актів органів прокуратури поділено на: процедуру прийняття нормативного адміністративного акта, процедуру прийняття індивідуального адміністративного акта, процедуру укладання адміністративного договору.

Процедура прийняття нормативного адміністративного акта органу прокуратури включає наступні стадії: 1) встановлення необхідності видання такого акта, 2) підготовка проекту, 3) погодження проекту, 4) прийняття адміністративного акта, 5) оприлюднення прийнятого акта.

10. Автором встановлено, що чинне законодавство, яке регламентує діяльність органів прокуратури України, не містить єдиного нормативного акта,

який би досконало регламентував діяльність органів прокуратури з прийняття адміністративних актів.

11. Чинний Закон України «Про прокуратуру» потребує змін з метою приведення у відповідність із сучасними реаліями суспільного розвитку змісту і характеру правового регулювання порядку прийняття адміністративних актів органами прокуратури. Законодавче врегулювання процедур прийняття адміністративних актів органами прокуратури є одним з найактуальніших завдань у сфері реформування діяльності органів прокуратури України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абдурахманов А. А. Административный договор и его использование в деятельности органов внутренних дел : диск. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Абдурахманов Александр Амангельдыевич. – М., 1997. – 143 с.
2. Авдонин В. С. Правоохранительные органы : учеб. пособ / В. С. Авдонин, Е. А. Карпов, А. Б. Наumenко. – М. : Новый юрист, 1997. – 112 с.
3. Авер'янов В. Нові риси предмета українського адміністративного права / В. Авер'янов // Персонал. – № 4. – 2005. – С. 76–81.
4. Агєєв О. В. Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Агєєв Олександр Володимирович. – Х., 2006. – 170 с.
5. Административное право России : учеб. [2-е изд., перераб. и доп.] / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров. – М. : Проспект, 2009. – 752 с.
6. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
7. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
8. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : У 2 т. Т. 1. : Загальна частина / ред. кол. В. Б. Авер'янов. – К. : Юрид. думка, 2007. – 592 с.
9. Адміністративне право України. Академічний курс: [підруч.]: в 2 т. . – Т. 1/ ред. кол.: В. Б. Авер'янов та ін. – К.: Юрид. думка, 2004. – 583 с.
10. Алексеев С. С. Общая теория права : учеб. / С. С. Алексеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 576 с.
11. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом : опыт системного исследования / В. Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1973. – 390 с.

- 12.Бабенко В. І. Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону довкілля : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Бабенко Володимир Іванович. – О., 2004. – 197 с.
- 13.Бандурка О. Прокуратура : думки про її реорганізацію / О. Бандурка // Право України. – 1995. – №8. – С. 40–43.
- 14.Бандурка О. М. Адміністративний процес : підруч. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2001. – 336 с.
- 15.Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підруч. / О. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
- 16.Басков В. И. Курс прокурорского надзора : учеб. / В. И. Басков. – М. : Зерцало, 1998. – 480 с.
- 17.Бахрах Д. Н. Административное право: [учеб. для вузов] / Д. Н. Бахрах. – М. : Изд-во БЕК, 1997. – 408 с.
- 18.Бахрах Д. Н. Формы и методы деятельности государственной администрации : учеб. пособ. / Д. Н. Бахрах, С. Д. Хазанов. – Екатеринбург, 1999. – 156 с.
- 19.Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень : правові засади, підстави та форми : моногр. / В. М. Бевзенко. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с.
- 20.Бедний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бедний Олег Ігорович. – О., 2002. – 175 с.
- 21.Бельский К. С. Феноменология административного права / К. С. Бельский. – Смоленск : Изд-во Смоленского ун-та, 1995. – 231 с.
- 22.Беньо М. Вплив теорії публічної адміністрації на розвиток адміністративного права (приклад Польщі) / М. Беньо // Законодавство України : наук.-практ. коментар. – 2006. – № 7. – С. 8–12.
- 23.Бессарабов В. Г. Прокуратура в системе контроля Российской Федерации : автореф. дисс. на соиск. учёной степени доктора юрид. наук : 12.00.11 «Судебная

власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности, адвокатура» / В. Г. Бессарабов. – М., 2000. – 46 с.

24. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції / Т. О. Білозерська // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 11-19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf>.

25. Бошно С. В. Понятийные и технико-юридические проблемы подзаконных актов / С. В. Бошно // Журнал российского права. – 2004. – № 12. – С. 44–60.

26. Васильев Р. Ф. Правовые акты органов управления / Р. Ф. Васильев. – М. : Изд-во Московского университета, 1970. – 107 с.

27. Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть) : учеб. пособ. / А. С. Васильев. – Х. : Одиссей, 2001. – 288 с.

28. Виконачва влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.

29. Ворсінов Г. Проблемы развития прокуратуры Украины в условиях становления демократического правового государства / Г. Ворсінов // Проблеми розвитку прокуратури в умовах становлення демократичної правової держави : матер. наук.-практ. конф. – К. : Ген. прокуратура України, 1996. – С. 4–15.

30. Глаговський В. Становлення і розвиток української моделі прокурорського нагляду на сучасному етапі (концептуальні проблеми) / В. Глаговський, М. Руденко // Право України. – 1996. – № 1. – С. 43–46.

31. Глазунова Н. И. Государственное (административное) управление: учеб. / Н. И. Глазунова. – М. : ТК Велби, Проспект, 2006. – 560 с.

32. Гнидюк Н. Визначення поняття публічної адміністрації в ACQUIS COMMUNAUTAIRE / Н. Гнидюк // Законодавство України : наук.-практ. коментар. – 2006. – № 10. – С. 74–77.

33. Горбунова Л. М. Підзаконні нормативно-правові акти : організаційно-правові питання забезпечення законності : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Горбунова Лідія Миколаївна. – К., 2005. – 203 с.

34. Горшенёв В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенёв, И. Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 176 с.
35. Давиденко Л. М. Місце і роль прокуратури в механізмі державної влади / Л. М. Давиденко // Правова система України : теорія і практика : матер. наук.-практ. конф. – К. : МВС України, 1993. – С. 379–380.
36. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. – В 4 т. Т. 1: «А-З» / В. И. Даль. – М. : Рипол Классик, 2006. – 1098 с.
37. Декларація основних принципів правосуддя для жертв злочинів та зловживання владою від 29.11.1985 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_114
38. Демин А. В. Административные договоры : дисс. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Демин Александр Васильевич. – Екатеринбург, 1996. – 206 с.
39. Державне управління : навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко]; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
40. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
41. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : навч. посіб / [Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін.]; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 117 с.
42. Дерлоу Д. Ключові управлінські рішення. Технологія прийняття рішень : пер. з англ. / Д. Дерлоу. – К. : Наукова думка, 2001. – 242 с.
43. Дмитриев Ю. А. Административное право : учеб. / Ю. А. Дмитриев, И. А. Полянский, Е. В. Трофимов. – М. : Эксмо, 2009. – 928 с.
44. Долежан В. В. Проблемы компетенции прокуратуры : дисс. ... доктора юрид. наук : 12.00.09 / Долежан В. В. – М., 1991. – 438 с.
45. Дьяченко М. С. Понятие и классификация актов прокурорского надзора / М. С. Дьяченко // Вопросы теории и практики прокурорского надзора : Сб. трудов. – Ч. 1. – М. : Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1975. – С. 150–159.

46.Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов. – Симферополь : «Оригинал М», КЮИ ХНУВД, 2007. – 512 с.

47.Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. // Офіційний вісник України. – 2008 р. – № 93. – С. 89. – Ст. 3103.

48.Загальна теорія держави і права : підруч. / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2002. – 432 с.

49.Законодательная техника : науч.-практ. пособ. – М. : Городец, 2000. – 272 с.

50.Законотворення – основна функція парламенту. – К. : Заповіт, 1997. – 170 с.

51.Інструкція про порядок забезпечення доступу до публічної інформації у Генеральній прокуратурі України : наказ Генерального прокурора України від 10.05.11 р. № 53 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=169904

52.Інструкція про порядок підготовки, передачі та виконання органами прокуратури України звернень про правову допомогу у кримінальних справах щодо виконання процесуальних дій та передачі кримінального переслідування : наказ Генерального прокурора України від 05.05.2011 р. № 8 гн [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=166801

53.Інструкція про порядок присвоєння класних чинів працівникам органів прокуратури України : наказ Генерального прокурора України від 19.12.06 р. № 3068 ц [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=166635

54.Інструкція про порядок проведення службового розслідування в органах прокуратури України : наказ Генерального прокурора України від 21.02.2001 р. № 69 к [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94103

55.Інструкція про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України : наказ Генерального прокурора України

від 21.06.11 р. № 9 гн [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=151882

56.Каркач П. М. Організація роботи прокуратури міста (району) по виконанню функцій, визначених Конституцією України / П. М. Каркач. – Х. : Легас, 2004. – 240 с.

57.Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. коментар : у 2 т. / за заг. ред. Куйбіди Р. О. – К. : Кн. для бізнесу, 2007 – Т. 1. – 2007. – 552 с.

58.Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

59.Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку : Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН від 17.12.1979 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_282

60.Козбаненко В. А. Правовые основы государственного управления. Общая часть : учебное и науч.-практ. пособ. / В. А. Козбаненко. – М. : ИКФ «ЭКМОС», 2003. – 320 с.

61.Козлов Ю. М. Административное право : учеб. [2-е изд., перераб. и доп.]. / Ю. М. Козлов. – М. : Юристъ, 2004. – 318 с.

62.Колпаков В. К. Адміністративне право України : підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

63.Комашко М. В. Деякі проблемні питання делегування повноважень у сфері здійснення місцевого самоврядування / М. В. Комашко // Держава та регіони. Сер.: Право. – 2001. – № 2. – С. 27–31.

64.Комментарий к Федеральному Закону «О прокуратуре Российской Федерации» / под. ред. Ю. И. Скуратова. – М. : Норма, 1996. – 736 с.

65.Конвенція про боротьбу з торгівлею людьми від 02.12.1949 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_162

66.Конопльов В. В. Управлінські рішення в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ : сутність та організаційно-правові питання підготовки і

прийняття : моногр. / В. В. Конопльов. – Сімферополь : Крим. юрид. ін-ту ХНУВС, ВДМВ «Таврія», 2006. – 356 с.

67. Конституційне право України : підруч. / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наук. думка, 1999. – 731 с.

68. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. – 2010 р. – / № 72/1 Спеціальний випуск /. – С. 15. – Ст. 2598.

69. Коренев А. П. Административные договоры : понятие и виды / А. П. Коренев, А. А. Абдурахманов [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.lawmix.ru/comm.php?id=7944>

70. Корж В. Актуальні питання подальшого реформування органів прокуратури України / В. Корж // Право України. – 1998. – № 5. – С. 37–39.

71. Корж А. В. Документація праводілової форми : навч. посібник / А. В. Корж. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН, Нац. акад. внутрішніх справ України, 2002. – 231 с.

72. Корнякова Т. В. Прокуратура і органи позавідомчого контролю : нагляд і взаємодія : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Корнякова Тетяна Всеволодівна. – О., 2004. – 214 с

73. Костицький М. В. Судова влада : світовий досвід і принципи судової реформи в Україні / М. В. Костицький // Суди в Україні : зб. матер. та нормативно-правових актів до семінару з питань створення і повноважень спеціалізованих судів / під ред. В. В. Медведчука та В. В. Костицького. – Івано-Франківськ : ЛІК, 1999. – С. 3–16.

74. Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / М. В. Косюта. – Х., 2002. – 33 с.

75. Красницька А. В. Юридичні документи : техніка складання, оформлення та редагування : посіб. / Красницька А. В. – К. : Парламентське вид-во, 2006. – 528 с.

76. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : моногр. / О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.

77.Кулинич С. А. Управлінські процедури в діяльності органів прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : 12. 00.07 / Кулинич Сергій Анатолійович. – Х., 2007. – 191 с.

78.Кулинич С. А. Управлінські процедури в діяльності органів прокуратури України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.0.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. А. Кулинич. – Х. 2007. – 20 с.

79.Курочка М. Й. Прокурорський нагляд в Україні : підруч. / [М. Й. Курочка, П. М. Каркач]; за ред. Е. О. Дідоренка. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 424 с.

80.Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : дис. канд. юрид. наук : 12.00.14 / Лазарев Игорь Михайлович. – М., 2002. – 330 с.

81.Лебедев П. Н. Социальное управление / П. Н. Лебедев. – Ленинград : Изд-во Ленинградского ун-та, 1982. – 256 с.

82.Лісовий М. Прокуратура повинна виконувати функцію нагляду за додержанням та застосуванням законів / М. Лісовий // Вісник прокуратури. – 2001. – № 4. – С. 29–31.

83.Маилян С. С. Подготовка и принятие управленческих решений в органах внутренних дел : Опыт системного исследования групповых форм / С. С. Маилян. – М. : ЮрИнфоР, 2000. – 159 с.

84.Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.

85.Малюга В. І. Принципи організації та діяльності прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Малюга Віктор Іванович. – К., 2002. – 205 с.

86.Манохин В. М. Российское административное право / В. М. Манохин, Ю. С. Адушкин, З. А. Багишаев. – М. : Юристъ, 1997. – 472 с.

87.Машаров И. М. Административно-публичная деятельность в России. Проблемы правового регулирования : моногр. / И. М. Машаров. – М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. – 239 с.

88.Мексон М. Основы менеджмента : пер. с англ./ М. Мексон, М. Альберт, М. Хедоури. – М. : Дело, 1992. – 702 с.

89.Мельник Р. С. Система адміністративного права України : моногр. / Р. С. Мельник. – Х. : Вид-во ХНУВС, 2010. – 398 с.

90.Мирошниченко Ю. Р. Організаційно-правові засади підготовки та прийняття державно-політичних рішень / Ю. Р. Мирошниченко. – Х. : Фактор, 2004. – 224 с.

91.Михайленко О. Прокуратура суверенної України : час становлення спливає / О. Михайленко, В. Ковальський // Юрид. вісник України. – 2000. – № 48. – С. 48–58.

92.Мичко М. І. Функції та організаційний устрій прокуратури / М. І. Мичко – Донецьк : Донеччина, 2001. – 272 с.

93.Общая теория государства и права. Академический курс: [в 2-х т.] / под. ред. М. Н. Марченко. – Т. 2: Теория права. – М.: Зерцало, 1998. – 640 с.

94.Овсянко Д. М. Административное право : учебное пособие / под ред. Г. А. Туманова. – М. : Юристъ, 1997. – 447 с.

95.Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. – [4-е изд. допол.] – М. : Азбуковник, 1999. – 944 с.

96.Организационное управление : учеб. пособ. / [К. И. Архипова, В. В. Кульба, С. А. Косяченко и др.]; под. ред. К. И. Архиповой. – М. : Изд-во ПРИОР, 1998. – 448 с.

97.Петров Г. И. Основы социалистического управления / Г. И. Петров. – Ленинград : Изд-во Ленинградского ун-та, 1974. – 292 с.

98.Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підруч. / за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с.

99.Погорілко В. Правова система України – стан та перспективи розвитку / В. Погорілко, М. Малишко // Віче. – 1993. – № 9. – С. 21–34.

100. Положення про єдину систему підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України : наказ Генерального прокурора України від 11.04.07 р. № 583 ц [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=166634

101. Положення про порядок проведення атестації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України : наказ Генерального прокурора України від 12.09.05 р. № 2958 ц [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=170003

102. Положення про порядок стажування в органах прокуратури України : наказ Генерального прокуратура України від 30.12.2009 р. № 80 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102

103. Положення про прокурорів-криміналістів органів прокуратури України : наказ Генерального прокурора України від 05.12.08 р. № 64 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=166641

104. Положення про роботу з кадровим резервом в органах прокуратури України : наказ Генерального прокуратура України від 09.06.2011 р. № 61 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102

105. Полянский Ю. Проект Конституции Украины о прокурорском надзоре / Ю. Полянський // Юридический вестник. – 1996. – № 1. – С. 91–96.

106. Полянський Ю. Є. Акти прокуратури : підготовка і внесення : навч. посіб. / Ю. Є. Полянський, В. В. Долежан. – О. : Юрид. літ-ра, 2003. – 248 с.

107. Галуцько В. В. Поняття, класифікація та зміст форм адміністративного права : [Електронний ресурс] / В. В. Галуцько // ACTUAL PROBLEMS OF

CORRUPTION PREVENTION AND COUNTERACTION. – 2011. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.law-property.in.ua/>

108. Попович Є. М. Шляхи розвитку прокуратури України : моногр. / Є. М. Попович. – Х. : Торнадо, 2009. – 352 с.

109. Потебенько М. О. Парламентаризм і прокуратура: деякі аспекти проблеми / М. О. Потебенько // Парламентаризм в Україні : теорія і практика : матер. міжн. наук.-практ. конф. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. – С. 80–82.

110. Права громадян у сфері виконавчої влади : адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / [В. Б. Авер'янов, М. А. Бояринцева, Д. М. Лук'янець та ін.]; за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Наук. думка, 2007. – 587 с.

111. Про вдосконалення взаємодії територіальних управлінь державної служби Голодержслужби України та органів прокуратури : спільний лист Голодержслужби України та Генеральної прокуратури України від 04.07.08 р. № 199-окв [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=166628

112. Про визначення пріоритетів для комплексного опрацювання та використання в організації прокурорсько-слідчої діяльності : Розпорядження Генерального прокурора України від 01.08.08 р. № 57 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=166624

113. Про встановлення співвідношення між класними чинами працівників прокуратури України і військовими званнями та спеціальними званнями працівників органів внутрішніх справ України : Президії Верховної Ради України від 29.06.1992 р. № 2517-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992 р. – № 37. – Ст. 557.

114. Про деякі питання здійснення представництва в суді інтересів держави : вказівка Генерального прокурора України від 11.10.07 р. № 90 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=166659

115. Про забезпечення законності при прийнятті за матеріалами перевірок у порядку нагляду за додержанням і застосуванням законів рішень про порушення кримінальних справ та при подальшому провадженні у них досудового слідства : вказівка Генерального прокурора України від 16.11.07 р. № 100 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=166653

116. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011 р. – № 40. – С. 1750. – Ст. 404.

117. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України від 06.11.1991 р. № 1796-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992 р. – № 4. – Ст. 15.

118. Про затвердження Інструкції з діловодства в органах прокуратури України : наказ Генерального прокуратора України від 01.04.2010 р. № 18 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102

119. Про затвердження Інструкції про порядок виконання європейських конвенцій з питань кримінального судочинства : наказ Мін'юсту України, Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, МВС України, Верховного Суду, ДПА України, Держдепартамент вик. покарань від 29.06.1999 р. № 34/5/22/130/512/326/73 // Офіційний вісник України. – 1999 р. – № 28. – С. 185.

120. Про затвердження Інструкції про порядок використання правоохоронними органами можливостей НЦБ Інтерполу в Україні у попередженні, розкритті та розслідуванні злочинів : наказ МВС України, Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, Держкомкордон України, Держмитслужби України, ДПА України від 09.01.1997 р. № 3/1/2/5/2/2 // Офіційний вісник України. – 1997 р. – № 9. – С. 77.

121. Про затвердження Інструкції про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах прокуратури України заяв і повідомлень про злочини : наказ Генерального прокурора України від 24.06.04 р. № 66/13-ок [Електронний ресурс] –

Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=166642

122. Про затвердження Положення про класні чини працівників органів прокуратури України : Постанова Верховної Ради України від 06.11.1991 р. № 1795-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992 р. – № 4. – Ст. 14.

123. Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України : наказ Державної контрольно-ревізійної служби, Генеральної прокуратури України, МВС України, Служби безпеки України, від 19.10.06 р. № 346/1025/685/53 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=166627

124. Про надання Генеральному прокурору України повноважень на підписання договорів (угод) про передачу засуджених : Постанова Верховної Рада України від 17.11.1993 р. № 3611-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993 р. – № 47. – Ст. 444.

125. Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України : наказ Генерального прокуратура України від 12.04.11 р. № 3 гн [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=165440

126. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність : наказ Генерального прокурора України від 19.05.2005 р. № 4/1 гн [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102

127. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство : наказ Генерального прокурора України від 19.05.2005 р. № 4 гн [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102

128. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими установами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю : наказ Генерального прокурора України від 19.05.2005

р. № 4/2 гн [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102

129. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України : наказ Генерального прокуратура України від 20.01.2006 р. № 2 гн [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=151865

130. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України : наказ Генерального прокуратури України від 19.09.2005 р. № 1 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102

131. Про організацію роботи органів прокуратури України у галузі міжнародного співробітництва і правової допомоги у кримінальних справах: наказ Генерального прокурора від 05.05.2011 р. № 8 гн [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=166800

132. Про особливості організації роботи прокуратур міст з районним поділом : наказ Генерального прокуратура України від 30.12.2010 р. №1/2гн [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102

133. Про порядок направлення спеціальних повідомлень про тяжкі та особливо тяжкі злочини, а також події, які набули суспільного резонансу : вказівка Генерального прокурора України від 05.07.04 р. № 197-окв [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=166648

134. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 04.02.1994 р. № 3929-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994 р. – № 23. – Ст. 161.

135. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991 р. – № 53. – Ст. 793.

136. Про сферу та особливості організації діяльності органів прокуратури на транспорті : наказ Генерального прокурора України від 19.05.2005 р. № 3/3 гн [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102

137. Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pravo.org.ua/files/administr/Konsersiya_reform_publ_admin_2.doc

138. Прокуратура України : навч. посіб. / [В. М. Бесчастний, М. І. Мичко, О. В. Філонов та ін.]; за ред В. М. Бесчастний. – К. : Знання, 2011. – 446 с.

139. Прокурорський нагляд в Україні : навч. посіб. / керівник кол. авторів Ю. М. Грошевой. – К. : ІСДО, 1993. – 268 с.

140. Протасов В. Н. Юридическая процедура / В. Н.Протасов. – М. : Юрид. лит-ра, 1991. – 79 с.

141. Пухтецька А. «Європейський адміністративний простір» як новела української адміністративно-правової науки : понятійно-термінологічна характеристика / А. Пухтецька // Юридична Україна. – 2006. – № 8. – С. 41–45.

142. Регламент Генеральної прокуратури України : наказ Генерального прокуратура України від 30.09.2005 р. № 53 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102

143. Рихтер И. Судебная практика по административному праву : учеб. пособие [пер. с нем.] / И. Рихтер, Г. Ф. Шуппертю. – М. : Юристь, 2000. – 604 с.

144. Российское полицейское (административное) право. Конец XIX – начало XX в. : хрестом. / Ю. Н. Старилова. – Воронеж : Воронеж. гос. ун-т, 1999. – 624 с.

145. Рохлин В. И. К вопросу о месте и роли прокуратуры в системе государственных органов / В. И. Рохлин // Проблемы совершенствования прокурорского надзора : матер. научн.-практ. конф. – М. : НИИ при Ген. прокуратуре РФ, 1998. – С. 63–69.

146. Руденко Р. Неуклонно претворять в жизнь Закон о прокуратуре СССР / Р. Руденко // Соц. законность. – 1980. – № 2. – С. 5–10.

147. Сабо И. Основы теории права / И. Сабо. – М. : Прогресс, 1974. – 270 с.

148. Самощенко И. С. О правовых формах осуществления функций Советского государства / И. С. Самощенко // Сов. гос-во и право. – 1956. – № 3-8.

149. Селіванов А. Конституційна реформа не може обминути прокуратуру / А. Селіванов // Вісник прокуратури. – 2003. – № 8. – С. 11–15.

150. Сіверін В. І. Щодо питання про сутність публічної адміністрації / В. І. Сіверін // Від громадянського суспільства – до правової держави : тези доповідей V Міжнародної наук.-практ. конф. – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2010. – С. 113–115.

151. Сіверін В. І. Дозвільні послуги суб'єктів публічної адміністрації як об'єкт адміністративно-правового регулювання / В. І. Сіверін // Право і безпека. – 2010. – № 1 (33). – С. 82–85.

152. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.

153. Скомороха В. Окремі питання поділу влади, визначення державної судової влади, незалежності судової влади / В. Скомороха // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 1. – С. 52–67.

154. Скуратов Ю. И. О концепции реформирования прокуратуры Российской Федерации на переходный период / Ю. И. Скуратов // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. – М. : Изд-во НИИ пробл. укрепления законности и правопорядка, 1994. – № 146. – С. 3–21.

155. Сорокин В. Д. Правовое регулирование : предмет, метод, процесс / В. Д. Сорокин. – СПб : Юридический центр Пресс, 2003. – 659 с.

156. Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры // Государство и право. – 1994. – № 5. – С. 3–34.

157. Старилов Ю. Н. Курс общего административного права / Ю. Н. Старилов. – М. : Изд-во НОРМА, 2002. – Т. II. – 600 с.

158. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : моногр. / В. С. Стефанюк. – Х. : «Консум», 2003. – 464 с.

159. Тацій В. Я. Прокуратура в системі поділу влади / В. Я. Тацій // Вісник прокуратури. – 1999. – № 2. – С. 27–33.

160. Теория государства и права : курс лекций / под ред. М. Н. Марченко. – М. : Зерцало, 1996. – 697 с.
161. Теория государства и права : учеб. [2-е изд., доп. и перераб.] / Н. Г. Александров, Ф. И. Калинычев, А. В. Мицкевич, А. Л. Недавний и др.; отв. ред. Н. Г. Александров. – М. : Юрид. лит., 1974. – 664 с.
162. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
163. Тимошук В. П. Адміністративні акти : процедура прийняття та припинення дії : моногр. / В. П. Тимошук. – К. : Конус-Ю, 2010. – 296 с.
164. Типовий договір про взаємну допомогу : Резолюція 45/117 Генеральної Асамблеї ООН від 14.12.1990 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_833
165. Тихомиров Ю. А. Управленческое решение / Ю. А. Тихомиров. – М. : Наука, 1972. – 288 с.
166. Тихомиров Ю. А. Коллизионное право : учебное и науч.-практ. пособ. / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 2000. – 394 с.
167. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 1998. – 795 с.
168. Тлумачний словник української мови / уклад. Т. В. Ковальова, Л. П. Коврига. – Х. : Синтекс, 2005. – 672 с.
169. Угода про міжвідомче співробітництво між Генеральною прокуратурою України та Прокуратурою Республіки Чилі від 03.10.2008 р. // Офіційний вісник України. – 2008 р. – № 80. – С. 135. – Ст. 2718.
170. Угода про правову допомогу і співробітництво між Генеральною прокуратурою України і Генеральною прокуратурою Туркменістану від 05.04.1996 р. // Офіційний вісник України. – 2006 р. – № 10. – С. 552. – Ст. 677.
171. Угода про правову допомогу та співробітництво між Генеральною прокуратурою України і Генеральною прокуратурою Литовської Республіки від 08.12.1992 р. // Офіційний вісник України. – 2006 р. – № 10. – С. 531. – Ст. 669.

172. Угода про співробітництво між Генеральною прокуратурою України та Генеральною прокуратурою Республіки Казахстан : Угода Генеральної прокуратури України та Казахстану від 05.10.2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 83. – Ст. 3056.

173. Угода про співробітництво між Генеральною прокуратурою України та Генеральною прокуратурою Російської Федерації : Угода Генеральної прокуратури України та Російської Федерації від 15.09.2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010 р. – № 74. – С. 126. – Ст. 2657.

174. Угода про співробітництво між Генеральною прокуратурою України та Генеральною прокуратурою Республіки Білорусь : Угода Генеральної прокуратури України та Білорусь від 18.05.2010 р. // Офіційний вісник України – 2010 р. – № 45. – С. 109. – Ст. 1497.

175. Угода про співробітництво між Генеральною прокуратурою України та Генеральною прокуратурою Республіки Вірменія від 13.11.2008 р. // Офіційний вісник України. – 2010 р. – № 23. – С. 787. – Ст. 945.

176. Угода про співробітництво між Генеральною прокуратурою України та Верховною народною прокуратурою Китайської Народної Республіки від 05.10.1995 р. // Офіційний вісник України. – 2006 р. – № 10. – С. 551. – Ст. 676.

177. Харитонova О. І Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.І. Харитонova. – О., 2004. – 36 с.

178. Цветков В. В. Державне управління : основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков; ред. Ю. С. Шемшученко, В. Б. Авер'янов. – Х. : Право, 1996. – 164 с.

179. Четвериков В. С. Административное право : учеб. / В. С. Четвериков. – М. : Эксмо, 2010. – 608 с.

180. Шалумов М. С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов : разграничение компетенции и ответственности / М. С. Шалумов // Государство и право. – 1999. – № 1. – С. 79–85.

181. Швед Е. Ю. Процесуальні акти-документи у адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Швед Едуард Юрійович. – Х., 2009. – 200 с.

182. Шумський П. В. Прокуратура в системі державних органів України / П. В. Шумський –Хмельницький : Інст-т регіон.управління і права, 1996. – 54 с.

183. Шурина Е. С. Техника юридического письма : учеб.-практ. пособ. / Е. С. Шурина. – М. : Дело, 2000. – 271 с.

184. Щодо ефективної реалізації правозахисної діяльності прокуратури у сфері земельних відносин : вказівка Генерального прокурора України від 31.01.11 р. № 13 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=166655

185. Щодо забезпечення додержання вимог законів України під час підготовки та проведення виборів Президента України : вказівка Генерального прокурора України від 21.08.09 р. № 52 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=166630

186. Щодо забезпечення єдиного підходу до застосування вимог Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» № 2854-IV : вказівка Генерального прокурора України від 27.10.05 р. № 77 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=166647

187. Щодо запобігання випадкам можливого розголошення інформації про стан розслідування кримінальних справ та прокурорського нагляду з цих питань : розпорядження Генерального прокурора України від 14.04.06 р. № 37 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=166624

188. Щодо покращення організації участі прокурорів у судах : вказівка Генерального прокурора України від 09.01.07 р. № 1 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=166656

189. Щодо представництва інтересів держави з питань, пов'язаних з адмініструванням податків та запобіганням незаконному відшкодуванню з бюджету податку на додану вартість : Вказівка Генерального прокурора України від 19.01.07 р. № 8 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=166658

190. Щодо своєчасного і об'єктивного реагування на випадки скоєння працівниками органів прокуратури, за їх участю або стосовно них протиправних дій : вказівка Генерального прокурора України від 02.04.07 р. № 27 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=166640

191. Юридична енциклопедія : в 6 т./ редкол. Ю. С. Шемчушенко та ін. – К. : Укр. енцикл., 2002. – Т.4. – 718 с.

192. Юсупов В. А. Право и советское государственное управление (административно-правовой аспект проблемы) / В. А. Юсупов. – Казань : Изд-во Казанского университета, 1976. – 565 с.

193. Якимов А. Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство / А. Ю. Якимов // Государство и право. – 1999. – № 3. – С. 5–10.

194. Якимчук М. К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / М. К. Якимчук. – К., 2002. – 34 с.