8. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-15. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260.

9. Протокол № 11, який передбачає перебудову контрольного механізму, створеного Конвенцією про захист прав і основних свобод людини : Міжнародний документ від 11.05.1994 р. № 11. *Офіційний вісник України*. 16.04.1998. № 13. С. 291.

10. Супрун Д.М. Організаційно-правові засади та юрисдикційні основи діяльності Європейського Суду з прав людини : дис... канд. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2002. 219 с.

11. Гарієвська М.Б. Роль суду як суб'єкта цивільних процесуальних правовідносин в Україні та Англії. *Приватне право і підприємництво* : збірник наукових праць. Київ : Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва Національної Академії правових наук України, 2012. Вип. 11 ; редкол. : О.Д. Крупчан. (гол. ред.) та ін. С. 195–198.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.38>

ЦИГАНОК С.В.

ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ

У статті розроблено поняття та класифікація функцій адміністративно-правової діяльності прокуратури. Досліджені різні наукові підходи до розуміння поняття функцій прокуратури взагалі та адміністративно-правової діяльності зокрема. Визначено, що функції адміністративної діяльності прокуратури безпосередньо відображаються в діяльності відповідних структурних підрозділів, які виконують поряд з іншими і адміністративні повноваження, а також є частиною забезпечення існування системи прокуратури, адже саме вона визначає основні напрями досягнення завдань конкретних органів прокуратури. Функції адміністративної діяльності прокуратури є частиною забезпечення існування системи прокуратури, адже саме вона визначає основні напрями досягнення завдань конкретних органів прокуратури. Наголошено, Генеральний прокурор особисто не менше одного разу на рік звітує перед Верховною Радою України на пленарному засіданні про діяльність органів прокуратури шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних. Керівники регіональних та місцевих прокуратур на відкритому пленарному засіданні відповідної ради, на яке запрошуються представники засобів масової інформації, не менш як двічі на рік інформують населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці про результати діяльності на цій території шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних. З'ясовано, що внутрішньо-організаційними функціями регіональної прокуратури є організаційно-правова; кадрова; контрольна, фінансово-господарська і з надання практичної допомоги навчального й методичного характеру нижчестоящим прокуратурам. Зроблено висновки, що до конституційних функцій прокуратури відносяться підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді в окремих випадках; нагляд за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Ключові слова: прокуратура, функції, адміністративно-правова діяльність, класифікація.

© ЦИГАНОК С.В. – кандидат юридичних наук, докторант (Науково-дослідний інститут публічного права)

The article elaborates the concept and classification of functions of administrative and legal activity of the prosecutor's office. Various scientific approaches to understanding the concept of the functions of the prosecutor's office in general and administrative and legal activity – in particular – have been investigated. It is determined that the functions of the prosecutor's office's administrative activities are directly reflected in the activities of the relevant structural units, which perform, among other things, administrative powers, as well as being a part of ensuring the existence of the prosecutor's office system, since it defines the main directions of achieving the tasks of specific bodies of the prosecutor's office. The functions of the prosecutor's office's administrative activities are part of ensuring the existence of the prosecutor's office system, since it defines the main directions of achieving the tasks of specific bodies of the prosecutor's office. It is emphasized that the Prosecutor General personally reports to the Verkhovna Rada of Ukraine at least once a year at a plenary session on the activities of the Prosecutor's Office by providing generalized statistical and analytical data. The heads of regional and local prosecutors' offices, at an open plenary meeting of the relevant council, to which media representatives are invited, shall at least twice a year inform the population of the respective administrative and territorial unit about the results of activity in this territory by providing aggregated statistical and analytical data. It is found that the internal-organizational functions of the regional prosecutor's office are: organizational and legal; personnel, control, financial and economic and to provide practical assistance of educational and methodical character to the lower prosecutor's offices. It is concluded that the constitutional functions of the prosecutor's office include: support of state prosecution in court; representing the interests of the citizen or the state in court in individual cases; supervising the observance of the law by the bodies conducting the operative-search activity, inquiry, pre-trial investigation; overseeing the enforcement of laws in the enforcement of criminal judgments, as well as in the application of other coercive measures related to the restriction of the personal liberty of citizens.

Key words: *prosecutor's office, functions, administrative-legal activity, classification.*

Вступ. Основна більшість дослідників, провідним елементом адміністративно-правового статусу владного суб'єкта права визначають його функції. Так, В. Миколенко під функціями прокуратури розуміє напрями її діяльності, що здійснюються у властивих прокуратурі формах і притаманними їй методами, спрямовані на утвердження верховенства закону та забезпечення режиму законності [1, с. 9].

Учені О. Литвак і С. Однолько функції прокуратури визначають як здійснювану в межах повноважень діяльність органів прокуратури, мета якої полягає у формуванні правової держави, зміцненні пріоритетів їхньої діяльності на користь захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина [2, с. 16].

Цікавою є позиція Ю. Семчука, який визначає, що в разі якщо прокуратура виконує функції за межами сфери кримінального права, необхідно забезпечити реалізацію цих функцій відповідно до таких вимог: функції прокуратури мають реалізовуватися в державних інтересах, з метою забезпечення верховенства права і дотримання основних прав та свобод людини та громадянина в межах компетенції, наданої прокурорам за законом; повноваження прокурорів мають урегульовуватися законом; діючи за межами сфери кримінального права, прокурори не повинні мати жодних привілеїв [3, с. 322].

Таким чином, функції прокуратури – це пріоритетні напрями її впливу на конкретно встановлені правовідносини, які визначають місце органів прокуратури у площині державного регулювання та забезпечують виконання ними своїх посадових повноважень із дотриманням основоположних принципів правової держави.

Постановка завдання. Мета статті є визначення функцій адміністративно-правової діяльності прокуратури України, їхня класифікація та характеристика основних проблем у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Згідно зі ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» № 1404-VIII від 02.06.2016 (далі – Закон) [4], прокуратура України виконує такі функції: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді в окремих випадках; нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів під час

виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Означені конституційні функції визначають напрями державної стратегії у сфері діяльності прокуратури і є основою для конкретизації інших функцій, які можуть виникати у процесі її діяльності (наприклад функції управління, взаємодії, контролю тощо). Необхідно зазначити, що функції органів прокуратури та функції адміністративної діяльності цих органів – поняття не тотожні.

Таким чином, без детального аналізу функцій адміністративної діяльності прокуратури не можливо говорити про ефективну діяльність такого важливого правоохоронного органу, як прокуратура.

Функції адміністративної діяльності у розрізі зазначеного є частиною забезпечення існування системи прокуратури, адже саме вона визначає основні напрями досягнення завдань конкретних органів прокуратури.

Узявши за основу Закон [4], можна виділити в ньому такі основні функції адміністративної діяльності прокуратури:

1) координаційна – щодо взаємодії з публічними й приватними особами та ведення особистого прийому і розгляду звернень громадян. Наприклад, задля забезпечення ефективного виконання покладених на органи прокуратури завдань та функцій керівництво прокуратури активно використовують можливості спільного обговорення на нарадах найбільш складних, проблемних і актуальних питань. За результатами цієї роботи проводяться наради з іншими правоохоронними органами, в тому числі за участі органів влади (координаційні, міжвідомчі, спільні наради), розширені оперативні наради при прокурорі області з проблемних питань діяльності;

2) організаційно-правова – щодо керівництва організаційною структурою, колективом, діяльністю окремих працівників, підрозділів тощо, тобто безпосереднє здійснення впливу на формування органу, його підрозділів, діяльність прокурорів, скерування підлеглих на виконання завдань і функцій відповідно до компетенції зазначеної інституції. Наприклад, стаття 8-1 Закону встановлює повноваження Заступника Генерального прокурора – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, який організовує діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; здійснює розподіл обов'язків між першим заступником та заступником керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Стаття 9 Закону встановлює, що Генеральний прокурор видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень, у межах своїх повноважень, на основі та на виконання Конституції і законів України;

3) кадрова – щодо відбору, призначення і звільнення з посад прокурорів регіональних та місцевих прокуратур, притягнення їх до дисциплінарної відповідальності. Наприклад, ст. 9 Закону зазначає, що Генеральний прокурор призначає прокурорів на адміністративні посади та звільняє їх з адміністративних посад у випадках та порядку, встановлених цим Законом; у встановленому цим Законом порядку на підставі рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів приймає рішення про застосування до прокурора Генеральної прокуратури України, прокурора регіональної чи місцевих прокуратур дисциплінарного стягнення або щодо неможливості подальшого перебування їх на посаді прокурора; призначає на посади та звільняє з посад прокурорів Генеральної прокуратури України у випадках та порядку, встановлених цим Законом;

4) навчальна – щодо направлення для навчання та підвищення професійної підготовки до навчальних закладів прокуратури та вищих навчальних закладів України, які готують фахівців для прокуратури тощо. Наприклад, Генеральний прокурор забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів Генеральної прокуратури України;

5) аналітично-інформаційна – щодо аналізу результатів діяльності підпорядкованих органів, внесення у встановленому порядку пропозиції щодо підвищення ефективності їх функціонування, забезпечення правопорядку та безпеки, посилення протидії злочинності, інформує населення з цих питань через засоби масової інформації, узагальнення практики застосування законодавства, підготовка та внесення в установленому порядку пропозиції щодо його вдосконалення тощо.

Стаття 6 Закону України «Про прокуратуру» визначає, що органи прокуратури не менш як двічі на рік інформують суспільство про свою діяльність шляхом повідомлень у засобах масової інформації. Генеральний прокурор особисто не менше одного разу на рік звітує перед Верховною Радою України на пленарному засіданні про діяльність органів прокуратури шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних.

Керівники регіональних та місцевих прокуратур на відкритому пленарному засіданні відповідної ради, на яке запрошуються представники засобів масової інформації, не менш як двічі на рік інформують населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці про результати діяльності на цій території шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних. Інформація про діяльність прокуратури оприлюднюється в загальнодержавних та місцевих друкованих засобах масової інформації і на офіційних веб-сайтах органів прокуратури. Органи прокуратури оприлюднюють видані ними нормативно-правові акти з питань організації та діяльності прокуратури України в порядку, встановленому законом;

6) контрольна – щодо контролювання виконання актів законодавства з питань, що належать до її компетенції, постанов і ухвал судів, забезпечення дотримання права та свобод громадян тощо. Наприклад, Заступник Генерального прокурора контролює ведення та аналіз статистичних даних з метою підвищення якості здійснення прокурорами своїх функцій;

7) фінансово-господарська – щодо організації фінансово-господарської діяльності прокуратури взагалі та її структурних підрозділів, зокрема; забезпечення ефективного та цільового використання державного майна; здійснення в межах повноважень, визначених законодавством та іншими нормативно-правовими актами, функцій з управління майном підпорядкованих органів тощо. Наприклад, органи прокуратури забезпечуються транспортними і матеріально-технічними засобами у порядку, затвердженому Генеральним прокурором, у межах видатків, затверджених у Державному бюджеті України на утримання органів прокуратури.

Сформовані вище функції адміністративної діяльності прокуратури є неповними, оскільки жоден закон не може охопити своїм впливом усі специфічні нюанси. Їх розширення є місією підзаконних нормативно-правових актів. В аналізованій сфері – це накази Генеральної прокуратури України. Так, Наказ Генерального прокурора України від 26.12.2011 р. «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» визначає, що керівники прокуратури мають планувати комплексні та галузеві перевірки підпорядкованих прокуратур, надання їм практичної допомоги навчального й методичного характеру [5]. Іншими словами, однією з функцій прокуратури крім контролю є надання практичної допомоги навчального й методичного характеру нижчестоящим прокуратурам.

Кваліфікація функцій адміністративно-правової діяльності прокуратури. Класифікація – один із найрозповсюдженіших прийомів юридичної техніки, що використовують вчені-юристи з метою встановлення істини при дослідженні правових явищ, рішень тих чи інших наукових завдань [6].

Класифікація – латинське слово, в перекладі на українську означає (classis – «розряд», fasio – «роблю») розподіл предметів, явищ і понять по класах, відділах, розрядах залежно від їх загальних ознак [7, с. 200].

Нині існує декілька визначень цього поняття: одні автори визначають класифікацію як систему супідрядних понять (класів, об'єктів) якої-небудь галузі знань або діяльності людини, використовувану як засіб для встановлення зв'язків між цими поняттями або класами об'єктів, інші вважають, що це особливий випадок застосування логічної операції поділу об'єкту поняття, що є деякою сукупністю дій (поділ деякого класу на види, поділ цих видів і так далі) [8, с. 586; 9, с. 177].

Тому автор пропонує також розглянути класифікацію досліджуваних нами функцій адміністративної діяльності прокуратури. Якщо узагальнити думки з досліджуваного питання, то можна виокремити групи функцій залежно від сфери застосування. До таких відносяться зовнішньо-управлінські та внутрішньо-організаційні функції, змішана.

До зовнішньо-управлінських функцій належить координаційна. Внутрішньо-організаційними функціями регіональної прокуратури є: організаційно-правова; кадрова; контрольна, фінансово-господарська і з надання практичної допомоги навчального й методичного характеру нижчестоящим прокуратурам.

Змішані функції, тобто функції, які використовують і у зовнішній сфері, і у внутрішній. До таких належить навчальна та аналітично-інформаційна.

Висновки. Узагальнення функціонального наповнення діяльності органів прокуратури України дозволяє прийти до наступних висновків:

1. До конституційних функцій прокуратури належить підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді в окремих випадках; нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримі-

нальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

2. Функції адміністративної діяльності в досліджуваній сфері відмінні від конституційних функцій діяльності прокуратури.

3. Функції адміністративної діяльності прокуратури безпосередньо відображаються в діяльності відповідних структурних підрозділів, які виконують поряд з іншими і адміністративні повноваження.

4. Функції адміністративної діяльності у розрізі зазначеного є частиною забезпечення існування системи прокуратури, адже саме вона визначає основні напрями досягнення завдань конкретних органів прокуратури.

Список використаних джерел:

1. Миколенко В.А. Прокуратура України як суб'єкт адміністративного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Міжрегіон. акад. упр. персоналом. К., 2011. 19 с.
2. Литвак О. Функції прокуратури на сучасному етапі реформування правоохоронних органів. Вісник Національної академії прокуратури України. 2014. № 2. С. 11–16.
3. Семчук Ю.І. Завдання та функції прокуратури у євроінтеграційному вимірі. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. 2013. Вип. 2. С. 314–321.
4. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 2–3. Ст. 12.
5. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність : наказ Генеральної прокуратури України № 4/1гн від 03.12.2012. Урядовий портал: веб-сайт. 2012. URI: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=.
6. Бабаев В.К. Теория государства и права в схемах и определениях : учебн. пособ. / В.К. Бабаев, В.М. Баранов, В.А. Толстик. М. : Юрист, 2001. 256 с. С. 85.
7. Философский словарь / Под редакцией И.Т. Фролова. М. : Политиздат, 1991. 559 с.
8. Философский словарь / Под ред. М.М. Розенталя, П.Ф. Юдина. М. : Политиздат, 1963. 544 с.
9. Платон. Гиппий больший : Собр. соч. в 4-х т. / Платон. Т. 1. М. : Мысль, 1994. 486 с.