

УДК 343.163

С.А. КУЛИНИЧ, Харківській національ-
ний університет внутрішніх справ

КЛАСИФІКАЦІЯ УЧАСНИКІВ УПРАВЛІНСЬКИХ ПРОЦЕДУР В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ

Ключові слова: управлінські процедури, органи прокуратури

Фактичну можливість бути учасником управлінських процедур в органах прокуратури має кожна фізична чи юридична особа. Як слід, їх чисельність та різноманітність вимагає проведення відповідної класифікації останніх. Водночас слід зазначити, що хоча означена тема і не була ще предметом детального вивчення й аналізу, деякі її аспекти частково були порушені та висвітлені у наукових працях В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, Р.С. Алімова, М.В. Косюти, Б.М. Лазарева, М.І. Мичка, В.П. Тимощука, Ю.О. Тихомирова, М.К. Якимчука та інших вчених. Звідси метою цієї статті є визначення видів та особливостей учасників управлінських процедур в органах прокуратури. Завданням – виділення критеріїв, за якими можна було би класифікувати учасників управлінських процедур в органах прокуратури. Наукова новизна статті визначається новим аспектом розгляду учасників управлінських процедур в органах прокуратури, визначеними їх особливостями та конкретними пропозиціями та рекомендаціями щодо удосконалення їх теоретико-правових основ.

Аналіз видів управлінських процедур в діяльності органів прокуратури надав змогу їх учасників (суб'єктів) класифікувати за такими ознаками: 1) за спрямованістю, як такі, що: а) організаційно не підпорядковані органам прокуратури; б) організаційно підпорядковані, тобто працюють в органах прокуратури; 2) залежно від наявності владних повноважень, які: а) наділені владними повно-

важеннями; б) є підпорядкованими (підлеглими); 3) залежно від правового статусу: а) органи; б) посадові (службові) особи; 4) залежно від кількісного складу: а) колективні (колегіальні); б) індивідуальні (одноособові); 5) залежно від характеру зв'язків між учасниками управлінських процедур: а) субординаційні; б) координаційні; в) реординаційні.

Беручи до уваги те, що управлінські процедури в діяльності органів прокуратури мають як зовнішнє, так і внутрішнє спрямування, то і як слід за цією ознакою, учасників управлінських процедур в діяльності органів прокуратури можна поділити на дві великі групи: 1) які організаційно не підпорядковані органам прокуратури (фізичні та юридичні особи, які звернулись із скаргою чи заявою до органів прокуратури, особа відносно якої порушено провадження про адміністративне правопорушення); 2) які організаційно підпорядковані, тобто працюють в органах прокуратури (керівники та їх підлеглі).

Розглянемо ці дві групи учасників управлінських процедур в діяльності органів прокуратури більш детально. Так, однією із сторін зовнішніх управлінських процедур в діяльності органів прокуратури можуть бути: 1) органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (наприклад, під час надання органам прокуратури службових приміщень; здійснення повноважень з пожежного нагляду, санітарії, використання електрики та ін.); 2) громадяни, особи без громадянства, іноземні громадяни, юридичні особи, об'єднання громадян, які звертаються зі зверненнями до органів прокуратури.

У процедурному значенні можна виділити такі категорії приватних осіб: 1) особа, яка звертається до органів прокуратури зі зверненням за власною ініціативою; 2) особа, щодо якої приймається акт за ініціативою органу прокуратури, в тому числі в порядку здійснення контрольно-наглядових повноважень (ст.20 Закону України "Про прокуратуру"); 3) особа, яка залучається до управлінської процедури за ініціативою однієї із її сторін (представник; особа на права та за-

конні інтереси якої може вплинути рішення у справі); 4) особа, яка сприяє розгляду справи (свідок, перекладач, експерт, спеціаліст); 5) законні представники (батьки, опікуни, піклувальники).

В науковій літературі звертається увага на необхідності розмежування правового статусу таких категорій учасників управлінської (адміністративної) процедури, як адресат адміністративного акта та заінтересована особа [1, с.43]. Таку позицію вважаємо цілком виправданою, оскільки наслідки вирішення справи мають неоднакове значення для особи, щодо якої приймається акт за ініціативою органу прокуратури та заінтересованої особи, а тому вони повинні мати і різний статус в управлінській процедурі.

Одним із видів учасників управлінської процедури є особи, які сприяють розгляду справи. Вони залучаються до участі в процедурі для надання допомоги у розгляді справи і не мають особистої заінтересованості у результатах її вирішення. До осіб, які сприяють розгляду справи, насамперед відносяться свідки, перекладачі, експерти, спеціалісти.

Іншу категорію учасників управлінських процедур, а саме – внутрішньо-організаційних, складають працівники органів прокуратури, яких доцільно класифікувати на такі групи:

1. *Керівники* (заступники керівників), які очолюють певний колектив, спрямовують, координують та контролюють його роботу. Вони наділені правом вчиняти службові дії, що породжують юридичні наслідки для інших осіб, зокрема мають право прийому та звільнення з роботи, ротатії персоналу, застосування заходів заохочення або заходів дисциплінарного примусу тощо. Одним із проявів владних повноважень керівника є право приймати адміністративні акти. Враховуючи внутрішню структуру органу прокуратури, можна виділити: а) керівника органу прокуратури; б) керівника структурного підрозділу (відділів, відділень, груп). Звичайно, що найбільшим обсягом владних повноважень наділений керівник органу проку-

ратури, саме на нього покладено функцію з управління персоналом та створення умов для їх діяльності. Керівник органу прокуратури є водночас суб'єктом як внутрішньо-організаційних управлінських процедур, так і зовнішніх.

2. *Спеціалізовані державні службовці* (прокурори, слідчі, прокурори-криміналісти, стажисти), які виконують основні завдання та функції прокуратури. Слідчі прокуратури провадять попереднє слідство у справах про діяння, що містять ознаки злочину, віднесені законом до їх підслідності, а також в інших справах, переданих їм прокурором (ст.17). Повноваження прокурорів визначені в ст.20 Закону України “Про прокуратуру” [2].

3. *Фахівці* (експерти, бухгалтери, юрисконсульти, референти, інженери та ін.), які виконують специфічні завдання та функції, що носять забезпечувальний характер. До фахівців (спеціалістів) належать особи, які мають вищу освіту і виконують роботу, що вимагає додаткових знань або трудових навичок у певній галузі. Їх посади не пов'язані з керівною діяльністю.

4. *Патронатні працівники* прокуратури (працівники прес-служб, радники і помічники радників), які виконують завдання та обов'язки з підготовки пропозицій, прогнозів, порад, рекомендацій, а також необхідних матеріалів. Характерною особливістю цього виду працівників є те, що зміна керівників тягне за собою припинення патронатної служби на займаній посаді з ініціативи ново-призначених керівників.

5. *Обслуговуючий (допоміжний) персонал*, діяльність якого носить допоміжно-обслуговуючу спрямованість (працівники таємного відділу, друкарки, двірники, прибиральниці). Обслуговуючий персонал виконує матеріально-технічні операції, що не тягнуть юридичних наслідків. Матеріально-технічні операції, які вони здійснюють, носять допоміжний характер, їх основне призначення - обслуговування самого процесу управління, всіх інших форм управлінської діяльності.

За такою ознакою, як владні повноваження, учасників управлінських процедур в діяльності органів прокуратури можна класифікувати на тих: 1) що наділені владними повноваженнями; 2) які є підпорядкованими (підлеглими). Владний суб'єкт управлінських процедур в діяльності органів прокуратури є носієм повноважень з практичного здійснення управлінських функцій, тобто цілеспрямованого управлінського впливу на підпорядкованого (підлеглого) суб'єкта. З огляду на те, що одні суб'єкти управлінських процедур в діяльності органів прокуратури мають владні повноваження, використовують адміністративну владу, їх в адміністративно-процедурних відносинах можна називати адміністративними. Адміністративні суб'єкти спрямовують та забезпечують розгляд справ, контролюють їх вирішення. При цьому, згідно з принципом законності в управлінській процедурі, відповідне повноваження адміністративних суб'єктів має бути визначене законом або підзаконним актом.

Владними учасниками управлінських процедур в діяльності органів прокуратури можуть бути: 1) органи прокуратури (прокурори), вимоги яких відповідно до ст.8 Закону України "Про прокуратуру" є обов'язковими для всіх органів, підприємств, установ, організацій, посадових осіб та громадян і виконуються невідкладно або у передбачені законом чи визначені прокурором строки – у зовнішніх управлінських процедурах; 2) у внутрішньо-організаційних - керівники усіх рівнів та управлінські апарати органів прокуратури. Крім того, владними суб'єктами у зовнішніх управлінських процедурах за участю органів прокуратури можуть бути різного роду інспекції (пожежні, санітарні та ін.) та їх представники під час здійснення відповідних контрольно-наглядових повноважень.

Владний вплив учасників управлінських процедур в діяльності органів прокуратури дозволяє спрямований на поведінку підпорядкованих їм осіб, що в окремих випадках є необхідним для досягнення цілей та вирішення завдань, визначених владним

суб'єктом, оскільки підпорядкований суб'єкт зобов'язаний підкорятися владній волі суб'єкта і в обов'язковому порядку виконувати його рішення. Можливість реалізації владного впливу передбачена правовими актами, які визначають компетенцію або владні повноваження учасників управлінських процедур в діяльності органів прокуратури. Так, відповідно до ст.16 Закону України "Про прокуратуру", прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та інші прокурори (на правах обласних): 1) призначають на посади і звільняють працівників, крім тих, яких призначає Генеральний прокурор України; 2) за погодженням з Генеральним прокурором України вносять зміни до встановлених штатів підлеглих їм прокуратур в межах затвердженої чисельності і фонду заробітної плати.

На нашу думку, цю статтю доцільно доповнити і такими повноваженнями прокурора Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та інших прокурорів (на правах обласних) як: застосування заохочень та дисциплінарних стягнень на підпорядкованих їм прокурорів і слідчих; проведення роботи з кадрами (професійне навчання, ротация, проведення конкурсів на заміщення вакантних посад, надання відраджень, відпусток, атестування); розподіл службових обов'язків між працівниками прокуратури, контроль за їх виконанням; забезпечення організації належного обліку роботи і ведення статистики в органах прокуратури; організація та забезпечення зв'язків із засобами масової інформації, здійснення керівництва прес-службою; видання обов'язкових для підпорядкованих їм прокуратур наказів та розпоряджень.

Залежно від правового статусу владні суб'єкти управлінських процедур в діяльності органів прокуратури можна поділити на органи та посадові (службові) особи. Так, наприклад, в деяких управлінських процедурах одним із учасників виступає орган прокуратури, в інших - службова або посадова особа органів прокуратури. Слід зазначити і

те, що в науковій літературі й досі відсутня єдність науковців щодо того, які особи є посадовими а які службовими. Ці поняття використовуються також і в Законі України “Про прокуратуру” (ст.ст.6, 7, 8, 49, 52 та ін.) [2]. Наприклад, в Законі України “Про державну службу” посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій [3]. Вважаємо таке визначення не зовсім вдалим, так як консультативно-дорадчі функції можуть виконувати й інші категорії працівників. А якщо сполучник “та” розуміти в буквальному його значенні, то виходить, що посадові особи повинні виконувати організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції водночас, що також є в більшості випадків неможливим. Беручи до уваги щойно приведене, пропонуємо під посадовими особами розуміти осіб, які законами або підзаконними нормативними актами наділені організаційно-розпорядчими та іншими владними повноваженнями (керівники, заступники керівників, представники адміністративної влади). Відповідно службові особи таких повноважень не мають, однак як перші, так і другі є державними службовцями.

Серйозною видається проблема розмежування випадків, коли посадова або службова особа діє від імені органу прокуратури (тобто, як орган), а коли така поведінка не може вважатися діяльністю органу прокуратури. Очевидно, тут необхідно керуватися критерієм правомірності поведінки прокурорсько-слідчого працівника. Якщо він умисно порушує закон і при цьому така поведінка розходиться з публічним інтересом органу прокуратури, то його поведінка має розглядатися як діяння приватної особи, а не органу прокуратури. Бувають випадки, коли службова або посадова особа прокуратури допускає порушення прав, свобод та законних осіб – учасників управлінських процедур з необ-

ережності. У таких випадках для захисту своїх інтересів, особа має можливість сама визначати, хто буде відповідачем – орган прокуратури чи її посадова або службова особа. Слід зазначити, що така альтернатива передбачена в ст.55 Конституції України, в якій зазначено, що “кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади... посадових і службових осіб” [4].

Залежно від кількісного складу, учасники управлінських процедур в діяльності органів прокуратури можуть бути: 1) колективними (колегіальними); 2) індивідуальними (одноособовими). До колективних учасників відносяться усі ті, однією із сторін яких є водночас дві та більше особи (орган прокуратури, трудовий колектив, колегія, нарада, орган місцевого самоврядування, підприємство, установа тощо). Індивідуальні (одноособові) управлінські процедури здійснюються однією особою самотійно, тобто без погодження та обговорення їх у колективі або з окремими особами (найчастіше це оперативні рішення, які стосуються повсякденних питань службової діяльності, які приймаються керівником).

Залежно від характеру зв'язків між учасниками управлінських процедур в діяльності органів прокуратури можна виділити управлінські процедури в яких домінують відносини: 1) субординації; 2) координації; чи 3) реординації. Так, перший вид відносин під час реалізації управлінських процедур в діяльності органів прокуратури є найбільш поширеним. В словниках субординація визначається як “система суворого підпорядкування молодших за чином або становищем старшим, що ґрунтується на правилах службової дисципліни” [5, с.578]. В науковій літературі субординація визначається як “вертикальна взаємодія сторін, коли одна сторона підпорядкована іншій, а також наявні владні повноваження у вищого рівня в системі управління щодо нижчого [6, с.35]. Як видно з приведених визначень поняття субординації, в їх основі лежить підпорядкування (під-

леглість). Наприклад, Д.М. Бахрах за обсягом підпорядкування виділяє два його види: 1) лінійне, за якого кожен підлеглий має лише одного безпосереднього керівника, до компетенції якого належать усі питання діяльності підлеглого; 2) функціональне, яке полягає в підпорядкованості у якійсь частині діяльності, в межах певної функції [7, с.168]. На нашу думку, сутність субординаційних зв'язків під час управлінських процедур полягає у тому, що одні учасники наділені відносно інших владними повноваженнями, які дають їм змогу здійснювати управлінський вплив, тобто під час такої управлінської процедури одна сторона підпорядкована іншій, що обумовлено наявністю в першій особи (органу) нормативно закріплених владних повноважень (компетенції). Прикладом таких відносин є накладення дисциплінарних стягнень, переведення прокурорсько-слідчого працівника з ініціативи керівника на іншу посаду, проведення атестації, виконання розпоряджень керівника щодо підготовки проекту нормативного акту та ін.

Субординаційні відносини під час управлінських процедур ще називають вертикальними відносинами. Як відзначає Ю.П. Битяк, “вертикальні адміністративно-правові відносини існують тоді, коли одна із сторін, наділена певним обсягом владних повноважень, має право видавати акти, здійснювати приписи, які є обов'язковими для не підпорядкованої сторони” [8, с.46]. Такого роду відносини завжди виражають тією чи іншою мірою властиву управлінню авторитарність, пріоритет волі суб'єкта управління, що проявляється в безпосередньому управлінському впливі на підпорядкованих осіб. У відносинах субординації реалізується цілеспрямований вплив вищестоящих органів прокуратури на нижчестоящі органи, підрозділи, посадових осіб прокуратури. Відносинам субординації властиві відповідні організаційні форми суб'єктів управління, які забезпечують їхню реалізацію через використання в основному прямих, владних методів управлінського впливу [9, с.67]. Відносини субордина-

ції складаються як між керівниками та виконавцями, так і між керівниками різних рівнів. Цей тип відносин під час управлінських процедур закріплений у ст.ст.1 та 6 Закону України “Про прокуратуру”, відповідно до яких органи прокуратури становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим.

На відміну від субординаційних управлінських процедур, учасники координаційних є рівноправними (самостійними) у здійсненні певної діяльності. В одному із словників координація визначається як “погодження, зведення до відповідності, установа взаємозв'язку, контакту в діяльності” [1, с.276]. Відносини координації під час управлінських процедур мають місце між не підпорядкованими один одному посадовими особами органів прокуратури, між однорівневими органами прокуратури, між управліннями та відділами апарату органу прокуратури або однойменними управліннями та відділами різних однорівневих органів прокуратури. Так, наприклад, відносини між керівниками – це відносини між двома суб'єктами управління одного рівня з приводу спільного вирішення одного і того ж питання та прийняття спільного рішення з цього приводу. Такого роду відносини, безумовно, носять управлінський характер, але сторони в них є рівними. Як приклад таких відносин можна привести участь двох районних прокуратур у підготовці проекту нормативного акту, які у відносинах між собою є рівними. Рівними під час підготовки проекту нормативного акту можуть бути учасники групи з його підготовки (крім її керівника).

Як зазначає О.Ф. Смірнов, колектив прокуратури в цілому або його підрозділи і навіть окремі працівники мають свої внутрішні цілі, мотиви, потреби та інтереси, які можуть суттєво впливати на виникнення, регулювання та припинення управлінських відносин і цілеспрямовану діяльність органів прокуратури [10, с.42]. В даному випадку відбува-

ється зворотна дія, що характеризується виникненням відносин між владними та підпорядкованими учасниками управлінських процедур (відносини типу “знизу вгору”), які дістали назву в науковій літературі реординаційних [11, 12]. Сутність реординаційних зв’язків під час управлінських процедур полягає у тому, що, з одного боку, підвладні суб’єкти мають право вимагати від владних суб’єктів належної поведінки щодо реалізації їх прав і свобод (наприклад, підлеглий працівник прокуратури подає рапорт про відпустку, а керівник зобов’язаний адекватно відреагувати, тобто розглянути цей рапорт по суті та прийняти обґрунтоване рішення по ньому).

Слід зазначити, що на прокурорів всіх рівнів покладений обов’язок щодо “виявлення ініціативи в роботі” [13, 14]. Іншим прикладом реординації під час управлінських процедур в діяльності органів прокуратури є обов’язок прокурорів надавати періодичну інформацію керівництву про результати їхньої діяльності через підбиття статистичних даних та в іншій формі. Так, у п.15 Наказу ГПУ “Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України” зазначено, що “для визначення проблемних питань та виявлення недоліків в організації роботи органів прокуратури, пошуку шляхів поліпшення управлінської діяльності використовувати можливості узагальнення статистичних даних та матеріалів аналітичних досліджень” [15].

Підсумовуючи вище приведене, можна зробити висновок, що особливість учасників управлінських процедур в діяльності органів прокуратури визначається таким: по-перше, одним із їх учасників обов’язково повинен бути орган прокуратури (посадова особа) – у зовнішніх управлінських процедурах, та працівник прокуратури – у внутрішньо-організаційних управлінських процедурах; по-друге, одні і ті ж самі учасники управлінських процедур за певних обставин можуть бути владними та підпорядкованими; по-третє, учасники управлінських процедур

можуть бути як юридично нерівними, так і юридично рівними, однак нерівність є домінуючою.

Таким чином, учасників управлінських процедур в діяльності органів прокуратури доцільно визначити як носіїв прав та обов’язків, які передбачені адміністративно-правовими нормами, здатних надані права реалізовувати, а покладені обов’язки виконувати.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для України /Авт.-упорядн. В.П. Тимошук. -К.: Факт, 2003. -496 с.
2. Закон України “Про прокуратуру” від 5.11.1991 р. // ВВР України. –1991. –№ 53. –Ст.793.
3. Закон України “Про державну службу” від 16.12.1993 р. // ВВР України. –1993. -№ 52. -Ст.490.
4. Конституція України // ВВР України. –1996. –№ 30. –Ст.141.
5. Тлумачний словник української мови /Укладачі: Ковальова Т.В., Коврига Л.П. –Харків: Синтекс, 2005. –672 с.
6. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. -М.: Наука, 1987. –293 с.
7. Бахрах Д.Н. Административное право: Краткий учебный курс. –М.: Норма, 2000. –275 с.
8. Адміністративне право України: Підручник /За ред. Ю.П. Битяка. –Харків: Право, 2000. –520 с.
9. Авдонин В.С., Карпов Е.А., Науменко А.Б. Правоохранительные органы. Сборник схем: Учебное пособие /Отв. ред. Г.В. Дроздов. –М.: Новый юрист, 1997. –112 с.
10. Смирнов А.Ф. Прокуратура и проблемы управления. –М.: Криминологическая Ассоциация, 1997. –264 с.
11. Державне управління: теорія і практика /За заг. ред. В.Б. Авер’янова. –К.: Юрінком Інтер, 1998. –432 с.

12. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. –М.: Юрид. лит., 1997. –400 с.

13. Постанова Верховної Ради України «Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України» від 6.11.1991 р., № 1796-ХІІ // ВВР України. –1992. -№

4. -Ст.15.

14. Наказ ГПУ «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» від 20.01.2006 р., № 2гн.

15. Наказ ГПУ “Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України” від 19.09.2005 р., № 1.

Кулинич С.А. Класифікація учасників управлінських процедур в органах прокуратури // Форум права. -2007. -№ 2. –С.83-89 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07ksavor.pdf>

Визначається коло суб'єктів управлінських процедур та їх основні повноваження відповідно до чинного законодавства.

Кулинич С.А. Классификация участников управленческих процедур в органах прокуратуры

Определяется круг субъектов управленческих процедур и их основные полномочия соответственно действующему законодательству.

Kulinich S.A. Classification of participants of administrative procedures in bodies of Office of Public Prosecutor

The circle of subjects of administrative procedures and their basic powers according to the current legislation is defined.

Форум права Форум