



Technologies // ICT for Competitiveness and Innovation [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/index_en.htm).

11. Егоров И. Состояние научно-технологической сферы в странах Европейского Союза / И. Егоров. – К., 2001. – 320 с.

12. Черногор Я. Інноваційний розвиток країн ЄС в умовах глобалізації / Я. Черногор [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/31678>.

13. Петраков С. Моделі державного регулювання інформаційної сфери: закордонний досвід / С. Петраков [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-1/doc/4/08.pdf>.

## СУЩНОСТЬ И СТРУКТУРА ПРАВОВОГО СТАТУСА ПРОКУРОРА КАК СУБЪЕКТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ

**Ирина СУХОВЕТРУК,**  
соискатель

Государственного научно-исследовательского института  
Министерства внутренних дел Украины

### Summary

In article on the basis of the analysis of the current administrative-procedural legislation of Ukraine and relevant sub-legal acts, generalization of the practice of their implementation is installed the essence, content, peculiarities and structure of legal status of the Prosecutor as a subject of administrative jurisdiction; characterized by such elements of their legal status: legal basis, purpose, objectives and principles, the structure, the competence and powers of the prosecution bodies and their officials, legal liability for wrongful acts or omissions committed by the prosecutors in the course of performing their duties within the limits granted them jurisdictional competence; developed proposals and recommendations on elimination of shortcomings in the legal regulation of jurisdiction of the prosecution and improvement of the current legislation in this area.

**Key words:** administrative jurisdiction, legal status, prosecution, purpose, objectives, principles, functions, structure, responsibility.

### Аннотация

В статье на основе анализа действующего административно-процессуального законодательства Украины и соответствующих подзаконных нормативно-правовых актов, обобщения практики их реализации установлены сущность, содержание, особенности и структура правового статуса прокурора как субъекта административной юрисдикции; охарактеризованы такие составляющие элементы его правового статуса, как правовая основа, цель, задачи и принципы деятельности, структура, компетенция и полномочия органов прокуратуры и их должностных лиц, юридическая ответственность за неправомерные действия или бездействие, допущенные прокурорами в ходе выполнения возложенных на них обязанностей в пределах предоставленной им юрисдикционной компетенции; выработаны предложения и рекомендации, направленные на устранение недостатков в правовом регулировании юрисдикционной деятельности органов прокуратуры и усовершенствования действующего законодательства в этой сфере.

**Ключевые слова:** административная юрисдикция, правовой статус, органы прокуратуры, цель, задачи, принципы, функции, структура, ответственность.

**Постановка проблемы.** Административная юрисдикция как вид юридической деятельности означает решения органами государственной власти в административном порядке правовых споров, что, безусловно, отражается на реализации гражданами их прав и свобод. Именно поэтому надлежащая правовая регламентация административной юрисдикции, четкое определение ее оснований и процедур непосредственно влияют на состояние правовой защищенности человека и гражданина. Одним из субъектов осуществления административной юрисдикции являются органы прокуратуры, которые являются действенным механизмом в обеспечении правовой защищенности граждан. Поэтому, учитывая необходимость обеспечения реализаци-

ции и защиты прав, свобод и законных интересов человека, можно сказать, что важным является определение правового статуса прокурора как субъекта административной юрисдикции.

**Актуальность темы.** Отдельным вопросам организации и деятельности органов прокуратуры, определению их роли и места в государственном механизме посвящены труды В.Б. Авьярнова, А.В. Агеева, А.М. Бандурки, Н.Н. Беридзе, В.Г. Бессарабова, Ю.М. Грошевого, Л.М. Давыденко, Е.В. Додина, В.В. Долежана, С.В. Кивалова, И.С. Ковальчук, Т.В. Корняковой, Н.В. Косюты, В.Я. Тация, Н.М. Тищенко, В.В. Шемчука, В.В. Шубы, Н.К. Якимчука и других ученых. Вместе с тем административно-правовые исследования проблем осуществления



органами прокуратуры административной юрисдикции остаются эпизодическими и неполными, а проблемы совершенствования правового статуса прокурора как субъекта административной юрисдикции еще не получили всестороннего и основательного научно-теоретического изучения.

Итак, **целью статьи** является выработка предложений и рекомендаций, направленных на устранение недостатков в правовом регулировании юрисдикционной деятельности прокуратуры и на совершенствование действующего законодательства в этой сфере; установка сущности, содержания и особенностей правового статуса прокурора как субъекта административной юрисдикции на основе анализа действующего административно-процессуального законодательства Украины и соответствующих подзаконных нормативно-правовых актов, обобщения практики их реализации.

**Изложение основного материала исследования.** Безусловно, правильное понимание сущности и структуры правового статуса прокурора как субъекта административной юрисдикции предполагает предварительное определение понятия «правовой статус». В научной литературе он определяется как юридически закрепленное положение, состояние кого-то в обществе, он дает возможность участникам отношений выступать в качестве их субъектов, а сами отношения при этом становятся правовыми.

Считаем, что правовой статус прокурора как субъекта административной юрисдикции представляет собой юридически закрепленное положение при решении спора, возникшего в сфере административных правоотношений между физическим и юридическим лицом, с одной стороны, и административным органом или его должностным лицом, с другой стороны, в связи с нарушением законных прав физических и юридических лиц или посягательством на отношения, которые относятся к сфере государственного управления.

Исследуя правовой статус прокурора как субъекта административной юрисдикции, прежде всего необходимо выяснить соотношение правового статуса органа прокуратуры и должностного лица – прокурора. Для прокурора исходным моментом выступает кате-

гория «должность». Так, согласно п. 4 ч. 1 ст. 2 Закона Украины «О государственной службе» должность – определенная структурой и штатным расписанием первичная структурная единица государственного органа с установленными в соответствии с законодательством должностными обязанностями в пределах полномочий [1]. Как видим, категория «должность» является производной от категории «орган государства», они соотносятся между собой как частное и общее. Учитывая указанное, можно утверждать, что правовой статус прокурора обусловлен местом и ролью конкретной должности в структурном механизме единой системы прокуратуры.

Осуществив анализ различных точек зрения ученых относительно выяснения сущности административно-правового статуса органов государственной власти, в том числе и прокуратуры, можно сделать вывод, что правовой статус прокурора как субъекта административной юрисдикции является совокупностью закрепленных нормами административного права в нормативно-правовых актах прав и обязанностей, предоставленных ему для достижения поставленной перед ним цели, выполнения соответствующих задач и функций в юрисдикционной деятельности. Следует заметить, что правовой статус прокурора является производным от соответствующего статуса органов прокуратуры. Как утверждает В.В. Сухонос, правовой статус прокуратуры является более широким понятием, чем правовой статус ее органов. Как и в любой другой централизованной системе, он определяется не только в законодательном порядке, но и управленческими актами руководителей органов прокуратуры. С учетом особенностей прокурорской системы, ученый выделяет такие элементы ее правового статуса: место прокуратуры в системе разделения власти, государственном механизме и его составной части государственном аппарате; взаимосвязи и взаимоотношения прокуратуры с другими властными структурами; задачи прокуратуры; принципы организации и деятельности прокуратуры; функции прокуратуры; компетенция (совокупность полномочий) прокуратуры (права и обязанности прокуроров); правовое положение должностных лиц

прокуратуры, порядок их назначения и освобождения; систему правовых и социальных гарантий прокурорской деятельности [2, с. 211].

Такие ученые, как А.П. Алехин, Б.М. Бахрах, Е.В. Додин, А.А. Кармолицкий, Н.В. Лебедь, А.Н. Подоляка, к структуре правового статуса государственных органов относят следующие блоки: целевой; структурный (или организационный) и компетенционный. Несколько схожей позиции придерживается А.Ю. Якимов, он составными частями правового статуса органа государства называет четыре элемента: целевой блок, компетенция, организационный блок элементов, ответственность [3, с. 106]. При этом в целевой блок включает такие категории, как «цель», «задачи», «функции».

Учитывая позицию указанных ученых, предлагаем к составляющим элементам правового статуса органов прокуратуры как субъектов административной юрисдикции отнести следующие: правовую основу деятельности прокуратуры; цель, задачи и принципы деятельности (целевой блок); структуру органов прокуратуры, построенную по функционально-организационным принципам (структурный блок); компетенцию и полномочия органов прокуратуры и их должностных лиц (компетенционный блок); гарантии деятельности органов прокуратуры и их должностных лиц; юридическую ответственность за непропорциональные действия или бездействие, допущенные должностными прокурорами в ходе выполнения возложенных на них обязанностей в пределах предоставленной им юрисдикционной компетенции.

Переходя к характеристике составляющих элементов правового статуса, сначала нужно раскрыть правовую основу деятельности прокуратуры как субъекта административной юрисдикции. Согласно Закону Украины «О прокуратуре» деятельность органов прокуратуры основывается на принципах верховенства права и признания человека, его жизни и здоровья, чести и достоинства, неприкосновенности и безопасности наивысшей социальной ценностью; законности, справедливости, беспристрастности и объективности; территориальности; презумпции невиновности; независимости прокуроров, что предполагает существование га-



рантий от незаконного политического, материального или иного воздействия на прокурора относительно принятия им решений при исполнении служебных обязанностей; политической нейтральности прокуратуры; недопустимости незаконного вмешательства прокуратуры в деятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти; уважения к независимости судей, что предусматривает запрет публичного высказывания сомнений в правосудности судебных решений вне процедуры их обжалования в порядке, предусмотренном процессуальным законом; прозрачности деятельности прокуратуры, что обеспечивается открытым и конкурсным занятием должности прокурора, свободным доступом к информации справочного характера, предоставлением на запросы информации, если законом не установлено ограничений по ее предоставлению; неукоснительного соблюдения требований профессиональной этики и поведения [4].

Раскрывая содержание понятия функций, следует отметить их отличия от задач и цели, которая поставлена перед прокуратурой. Функции определяются в научной литературе как юридически необходимые виды деятельности, как комплекс взаимосвязанных организационно-правовых воздействий органа, каждого структурного подразделения, который служит направлением для достижения цели, поставленной перед системой управления. Кроме того, функции прокуратуры как составные части содержания ее деятельности, отраженные в установленных для этого правоохранительного органа задачах по обеспечению жизненно важных потребностей объекта управления, осуществляются структурными подразделениями (должностными лицами) органа прокуратуры путем реализации возложенных на них полномочий [5, с. 64]. Таким образом, функции являются основными взаимосвязанными направлениями деятельности, которые реализуются как прокуратурой в целом, так и ее структурными подразделениями, должностными лицами для выполнения общей цели – защиты прав и свобод человека, общих интересов общества и государства. Безусловно, функциям присущи непрерывность и постоянство, необусловленность конкретны-

ми действиями. Согласно ст. 5 Закона Украины «О прокуратуре» функции прокуратуры Украины осуществляются исключительно прокурорами. Делегирование функций прокуратуры, а также присвоение этих функций другими органами или должностными лицами не допускаются [4].

По поводу задач хотелось бы отметить, что они, как правило, имеют временный характер, поскольку после их достижения в процессе юрисдикционной деятельности они либо будут сняты, либо изменены на новые. Нельзя провозглашать как задание положения постоянного содержания. В то же время достаточно сложно назвать функцию, не указав на назначение, то есть не определив соответствующее задание. Иногда на основе того, что «по сути и по форме изложения функции и задачи совпадают», фактически оправдывается мнение о самостоятельном существовании так называемых «функций – задач» и «функций – действий» [6, с. 25]. В таком случае следует вести речь о задаче – цели, или же о функции, как о непрерывном единстве задания и его действия. Поэтому в правовом статусе прокуратуры как субъекта административной юрисдикции четкое закрепление и разграничение функций возможно и целесообразно путем указания на задачи, которые определены Конституцией и законами Украины.

Таким образом, целью деятельности прокурора как субъекта административной юрисдикции является защита личности, ее прав и свобод, собственности, окружающей среды, общественного порядка, установленного порядка функционирования различных государственных органов, а также предприятий, учреждений, организаций в соответствующих отраслях, которая достигается путем решения таких задач, как своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела, решение его в точном соответствии с законодательством, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, предупреждение правонарушений, воспитание граждан в духе соблюдения законов и укрепления законности (ст. 245 Кодекса Украины об административных пра-

вонарушениях (далее – КУоАП Украины)). То есть цель участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях заключается в обеспечении защиты прав, свобод и интересов граждан, публичных интересов при осуществлении производства по этим делам, обеспечении законности на всех его стадиях.

Относительно компетенции прокуратуры как субъекта административной юрисдикции нужно сказать, что в юридической литературе существует мнение, что компетенция государственного органа представляет собой круг подведомственных этому органу вопросов с соответствующим объемом прав и обязанностей, которые необходимы для их решения. В то же время указание в законодательстве на круг вопросов, подведомственных органу (в частности, гл. 17 КУоАП, где использован термин «подведомственность дел»), не означает, что именно эти вопросы являются самостоятельным, отличным от полномочий и обязанностей элементом компетенции органа. Таким элементом являются полномочия и обязанности решать или участвовать в решении этих дел. Мы разделяем позицию тех ученых, которые считают, что компетенция органа включает в себя такие элементы, как «предметы ведения» (общественные отношения) и «права и обязанности», или «властные полномочия», органа.

Таким образом, компетенция прокуратуры начинается с установления общественных отношений, в рамках которых она действует, то есть «круга» ее деятельности. Фактически этот «круг» деятельности прокуратуры в его юридически значимом отражении в законодательстве можно назвать предметом ее ведения (подведомственностью). Одновременно следует отметить, что предмет ведения (подведомственность) как составляющая компетенции органов прокуратуры определяет те общественные отношения, в которых они как субъекты административной юрисдикции юридически компетентны. То есть установление подведомственности является разграничением компетенции между органами (должностными лицами) прокуратуры, а орган (должностное лицо) прокуратуры вправе рассматривать и разрешать только те вопросы, которые относятся к его ведению.



Что касается полномочий как составляющей компетенции, то нужно сказать, что в юридической литературе под понятием «полномочий» понимают: 1) то, что может сделать орган прокуратуры, какие меры он может принять; 2) единство прав и обязанностей; 3) средство для выполнения органом прокуратуры своих задач и функций [7, с. 71].

Властные полномочия прокурора, по мнению Г.И. Ткача, являются одними из специфических признаков, благодаря которым институт прокуратуры, прокурор приобретают особый правовой статус с определенными полномочиями в сфере профессиональной деятельности. Наличие и реализация властных полномочий указывают на реальную способность прокуратуры обеспечить поведение другой стороны в нужных рамках [8, с. 102]. Прокурор как участник производства по делам об административных правонарушениях наделен публично-властными полномочиями [9, с. 43]. Согласно КУоАП к таким полномочиям относятся определенные права и обязанности, а именно возбуждать производство по делу об административном правонарушении путем составления протоколов об административных правонарушениях, определенных ст. ст. 172<sup>4</sup>–172<sup>20</sup>, 185<sup>4</sup>, 185<sup>8</sup>, 185<sup>11</sup> КУоАП, или обращения в суд с иском заявлением; знакомиться с материалами дела в случае участия прокурора в судебном рассмотрении дела об административных правонарушениях; проверять законность действий органов (должностных лиц) при производстве по делу, если законом установлено право прокурора на осуществление такой проверки (в частности, в порядке осуществления надзора за законностью применения мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан); участвовать в рассмотрении дела об административных правонарушениях в форме представительства интересов государства или гражданина в суде; заявлять ходатайства, отводы и тому подобное; давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела; проверять правильность применения соответствующими органами (должностными лицами) мер воздействия за административные правонарушения; вносить представление,

обжаловать постановление и решение по жалобе по делу об административном правонарушении, а также совершать другие предусмотренные законом действия [10] и т. п.

А.Ю. Якимов отмечает, что полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях и принятию решений о наложении административного взыскания конкретного вида и размера, о передаче дела на рассмотрение другому субъекту административной юрисдикции или о прекращении производства по делу; полномочия по пересмотру дела и принятию решения об оставлении постановления без изменений, его изменении или отмене с отправлением дела на новое рассмотрение или с его прекращением являются функциональными полномочиями [3, с. 107, 108]. Эти полномочия предусмотрены статьями, которые содержатся практически во всех разделах КУоАП, в частности в ст. ст. 284, 294.

Нужно заметить, что ст. 214 КУоАП «Разграничение компетенции органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях» не закрепляет полномочия (компетенцию), а подведомственность дел, что является существенным пробелом и недостатком в нормативном регулировании. В ст. ст. 218–244 КУоАП закреплена лишь подведомственность органам административной юрисдикции дел (предмет ведения) и вообще отсутствует категории полномочий.

Далее нужно подчеркнуть, что структура компетенции прокуратуры как субъекта административной юрисдикции не исчерпывается лишь предметом ведения и полномочиями, в ее состав входят также и обязанности. Фактически полномочия юрисдикционных органов по осуществлению своей деятельности одновременно являются обязанностями перед государством. В то же время разница между полномочиями и обязанностями в структуре компетенции органов прокуратуры как субъектов административной юрисдикции проявляется в том, что обязанности являются более широкими, чем полномочия, поскольку на эти органы могут возлагаться дополнительные обязанности, которые они осуществляют в рамках своих полномочий.

Переходя к рассмотрению структурного блока правового статуса про-

куратуры как субъекта административной юрисдикции, нужно отметить, что к этому блоку относятся положения, которые определяют порядок образования и структуру прокуратуры, порядок занятия должности прокурора и порядок увольнения, закрепленные в Законе Украины «О прокуратуре». Так, согласно ст. 7 этого Закона систему прокуратуры Украины составляют: 1) Генеральная прокуратура Украины; 2) региональные прокуратуры; 3) местные прокуратуры; 4) военные прокуратуры; 5) Специализированная антикоррупционная прокуратура.

Единство системы прокуратуры Украины обеспечивается едиными принципами организации и деятельности; единым статусом прокуроров; единым порядком организационного обеспечения деятельности прокуроров; финансированием прокуратуры исключительно из Государственного бюджета Украины; решением вопросов внутренней деятельности прокуратуры органами прокурорского самоуправления [4].

Неотъемлемой частью правового статуса прокуратуры как субъекта административной юрисдикции является ответственность, так как орган административной юрисдикции обязан нести ответственность в случае нарушения законности, прав личности в процессе осуществления своих функций [11, с. 70]. Органы государственной власти, местного самоуправления, их должностные лица, согласно ч. 2. ст. 19 Конституции Украины, обязаны действовать только на основе и в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины. В ст. 56 Основного Закона указывается, что каждый имеет право на возмещение за счет государства или органов местного самоуправления материального и морального вреда, причиненного незаконными решениями, действиями или бездействием органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц при осуществлении ими своих полномочий. В действующем Законе «О прокуратуре» разд. VI посвящен основаниям и порядку привлечения прокурора к дисциплинарной ответственности. Основанием привлечения прокурора к дисциплинарной ответственности яв-



ляется совершение дисциплинарного проступка, противоправного нарушения служебных обязанностей либо нарушения требований Конституции и законов Украины и изданных по их нарушению приказов и указаний, а также нарушение ограничений по должности и несоблюдение общепризнанных моральных требований.

К дисциплинарным взысканиям относятся выговор, понижение в классном чине, понижение в должности, лишение нагрудного знака «Почетный работник Прокуратуры Украины», увольнение, увольнение с лишением классного чина.

Как справедливо отмечает Н.Ю. Ивчук, проблемные вопросы правового регулирования порядка реализации юридической ответственности прокуроров требуют глубокой проработки и своего срочного решения. Не совершенный механизм применения различных видов юридической ответственности, с одной стороны, не обеспечивает неотвратимость ответственности за нарушение служебных обязанностей, а с другой – создает возможности для злоупотреблений в этой сфере, приводит к ошибкам и, как следствие, к дезорганизации в работе с кадрами. Нужно усовершенствовать механизм привлечения работников прокуратуры к юридической ответственности. Для достижения этой цели нужно закрепить четкий перечень субъектов инициирования юрисдикционного производства и объем их полномочий; определить этапы юрисдикционного производства и порядок его реализации; скоординировать порядок нарушения такого производства и на законодательном уровне закрепить реализацию принятых решений [12, с. 400].

**Выводы.** Правовой статус прокурора как субъекта административной юрисдикции является сложным правовым явлением, которое включает в себя несколько взаимообусловленных структурных элементов. При этом заметим, что нормативная регламентация порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях, которая сегодня существует, несовершенна и не способствует установлению в полном объеме объективной истины. Поэтому законодательная регламентация правового статуса прокурора как субъекта административной юрисдикции

требует совершенствования, а именно в части унификации норм, определяющих основания участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, его права и обязанности в одном законодательном акте – КУоАП с конкретизацией в соответствующем отдельном приказе Генерального прокурора Украины «О порядке организации защиты прав лиц органами прокуратуры во время производства по делам об административных правонарушениях». Дальнейшее развитие этого статуса требует совершенствования его нормативно-правового регулирования, конкретизации форм и методов участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, повышения эффективности применения к прокурору юридической ответственности и т. п.

#### Список использованной литературы:

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
2. Сухонос В.В. Поняття і сутність правового статусу прокуратури України / В.В. Сухонос // Держава і право. – 2011. – Вип. 51. – С. 209–213.
3. Якимов А.Ю. Статус суб'єкта административної юрисдикції / А.Ю. Якимов // Гос-во и право. – 1996. – № 8. – С. 100–111.
4. Про прокуратуру України : Закон України від 14 жовтня 2014 року // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
5. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В.Б. Аверьянов. – К. : Наукова думка, 1979. – 150 с.
6. Дюрягин И.Я. Стадии и функции управления / И.Я. Дюрягин // Правоведение. – 1977. – № 1. – С. 22–28.
7. Анохіна Л.С. Суб'єкти административної юрисдикції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л.С. Анохіна. – Х., 2001.
8. Ткач Г.Й. Поняття владного повноваження / Г.Й. Ткач // Вісник Львівськ. нац. ун-ту ім. І. Франка. – Серія юридична. – 2009. – Вип. 49. – С. 101–105.

9. Колотило О.О. Прокурор як суб'єкт провадження у справах про адміністративні правопорушення / О.О. Колотило // Судова апеляція. – 2012. – № 10. – С. 42–46.

10. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122.

11. Шергин А.П. Актуальные проблемы административной ответственности / А.П. Шергин // Проблемы административной ответственности на современном этапе. – М., 1989. – С. 3–9.

12. Івчук М.Ю. Юридична відповідальність працівників прокуратури України / М.Ю. Івчук // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 397–401. – [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10imjppu.pdf>.