

УДК 342.9

С. С. Павчук

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Постановка проблеми. В положеннях Конституції України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР та іншого законодавства вказано, що прокуратура України – це система органів, на яку покладаються завдання щодо підтримання публічного обвинувачення в суді; організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництва інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку визначеному законодавством [1]. В той же час, варто пам'ятати, що окрім суб'єкту кримінального процесу, прокуратура являє собою комплексний орган державної влади, який, в першу чергу, виступає учасником відносин адміністративних. Значений момент дає підстави стверджувати про важливе значення адміністративно-процедурної діяльності прокурорських органів, гіпотеза про що буде доведена у даній статті.

Стан дослідження проблеми. В межах наукової розробки піднятої тематики було використано досвід вчених, які присвячували свої пошуки проблематиці реалізації адміністративних процедур в їх загальному сенсі та у відношенні до конкретних органів влади, а саме: Т.О. Коломоєць, І.В. Бойко, В.В. Коцинець, О.І. Миколенко, В.М. Протасова, О.Є. Солдатова, М.І. Байгіна, О.В. Яковенко та інших. Втім, питання реалізації адміністративних процедур органами прокуратури, на жаль, залишається малодослідженим.

Мета і завдання дослідження. Мета статті полягає в з'ясуванні змісту адміністративних процедур в роботі органів прокуратури України. Зважаючи на виділену мету, завданнями дослідження є: окреслення поняття адміністративних процедур в загальній теорії адміністративного права; формування визначення адміністративних процедур в роботі прокуратури України; дослідження прикладів процедурної діяльності в прокуратурі.

Виклад основного матеріалу. На наш погляд, проблема значимості адміністративних процедур в діяльності органів прокуратури прямо пов'язана із сутністю зазначеної категорії на яку варто звернути увагу. Зауважимо, що термін «процедура» походить від французького «procedure» та латинського «procedo» що означає «проходжу або просу-

ваю» [2, с. 234]. В сучасних словниках української мови слово «процедура» визначається, як будь-яка тривала, послідовна справа, порядок, обряд; встановлена, прийнята послідовність дій для здійснення або оформлення якої-небудь справи; офіційний порядок, обговорення чого-небудь; порядок, послідовна справа, послідовність дій [3, с. 526].

Отже, якщо виходити виключно з лексичного значення процедури, то це послідовність процесів, операцій, заходів та інших динамічних дій, які реалізуються із певною, заздалегідь визначеною метою. Водночас, з позиції окремих науковців зміст категорія «процедура» є ширшим та змістовнішим.

Так, безпосередньо терміну «процедура» в праві, наприклад, у положеннях Юридичного словника розуміється як встановлений законом або іншими правовими нормами чи прийнятий за звичаєм порядок, відповідно до якого послідовно здійснюються певні дії, обговорюються, ведуть справи, тощо [4].

Вчені М.І. Байгін і О.В. Яковенко вважають, що правова процедура – це особливий нормативно встановлений порядок здійснення юридичної діяльності, яка забезпечує реалізацію норм матеріального права та заснованих на них матеріальних правовідносин, які охороняються від порушень правовими санкціями [5]. З точки зору О.П. Євсєєва, правова процедура – це нормативно або індивідуально встановлений порядок послідовного здійснення уповноваженими суб'єктами права узгоджених юридичних дій, спрямованих на досягнення загального для них правового результату [6, с. 20]. Л.В. Коваль вважає, що процедура – це офіційно встановлений або прийнятий за звичаєм порядок ведення, обговорення, розгляду, оформлення, виконання будь-яких справ управлінського чи юридичного характеру [7, с. 143; 68].

Таким чином, правова процедура – це особливий формат реалізації права, який передбачає логічно згруповану послідовність відповідних юридичних процесів, засобів та заходів впливу на суспільні відносини. Крім того, одним з головних моментів правової процедури є її закріплення на законодавчому рівні, тобто, надання їй легального статусу. Разом з тим, поняття процедур широко використовується в контексті окремих галузей права, зокрема, адміністративному, внаслідок чого в науці вироблено ряд тлумачень щодо проблематики адміністративної процедури.

При цьому, у вітчизняній юридичній літературі не існує єдиної думки щодо визначення поняття «адміністративна процедура», що свідчить про дискусійність її змісту. Наприклад, В.Б. Авер'янов в своїх наукових роботах відмічає, що адміністративна процедура – це установлений в акті порядок дій фізичних та юридичних осіб, спрямований на реалізацію їх прав і виконання обов'язків або визначення повноважень державного органу, його посадової та службової особи. Оскільки ця діяльність виконується суб'єктами державного управління з використанням владних повноважень та з урахуванням державних інтересів, то первинною ознакою адміністративної процедури є публічність. Іншими ознаками адміністративної процедури є її зовнішній та індивідуальний характер, оскільки прийняте у справі рішення стосується конкретних фізичних або юридичних осіб, що перебувають у стосунках з органами державного управління [8, с. 133]. За визначенням В.В. Галуцька, адміністративні процедури – це встановлений законодавством порядок розгляду та розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [9, с. 276].

Отже, спираючись на вищенаведене ми визначили, що адміністративні процедури – це вся адміністративна діяльність органу «розбита» на певні «кластери», окремі складові, які корелюються із його завданнями та функціями. Дотримуючись висвітленої позиції адміністративні процедури, зокрема в межах діяльності органів прокуратури, варто розуміти, як передбачені законодавством України окремі групи владно-управлінських дій органів державної влади, що складаються з інструментарію юридичного впливу (адміністративних засобів, заходів та методів) на суспільні відносини, які реалізуються для вирішення питань пов'язаних із компетенцією та функціями відповідного державного відомства.

Значення адміністративних процедур в роботі прокуратури України прямо пов'язано із адміністративним статусом даного органу державної влади та його місцем у владній системі країни. Так, зазначені вище повноваження даної системи відомств реалізуються з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, про що зазначається у Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [10]. В цьому положенні фактично розкривається правоохоронна сутність роботи прокурорських органів, їх роль у здійсненні функцій держави із захисту прав і свобод людини, громадянина та суспільства в цілому. Цей прямий обов'язок держави, її напрям «існування» характеризується статтею 2 Конституції України

де вказано: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [1].

В той же час, виконання повноважень із здійснення виключно правоохоронної функції є лише одним з ключових аспектів, який говорить про значимість адміністративних процедур в діяльності органів прокуратури, а також визначає дану систему відомств, передусім, як осередки адміністративної діяльності. Не менш важливою характеристикою виступає той момент, що органи прокуратури є суб'єктом правових відносин в галузі державного управління. Так, до прикладу, варто вказати, що прокуратура України складається з Офісу Генерального прокурора; обласних та окружних прокуратур, а також Спеціалізованої антикорупційної прокуратури [10]. При цьому єдність системи прокуратури України забезпечується: 1) єдиними засадами організації та діяльності прокуратури; 2) єдиним статусом прокурорів; 3) єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності прокурорів; 4) фінансуванням прокуратури виключно з Державного бюджету України; 5) вирішенням питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування [10].

Варто відмітити, що в межах наведеної структури існує розгалужена система керівництва, на яку покладається забезпечення роботи всієї системи органів прокуратури. Так, наприклад, Офіс Генерального прокурора організовує та координує діяльність усіх органів прокуратури, забезпечує належне функціонування Єдиного реєстру досудових розслідувань та його ведення органами досудового розслідування, визначає єдиний порядок формування звітності про стан кримінальної протиправності і роботу прокурора з метою забезпечення ефективного виконання функцій прокуратури, а також здійснює управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління Офісу Генерального прокурора [10].

Адміністративна діяльність органів прокуратури пов'язана не тільки з питання внутрішньої організації їх роботи. Так, наприклад, прояв адміністративних процедур також можна побачити у здійснюваному прокуратурою нагляді за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Зокрема, відповідно до положень Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 № 2135-XII нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності здійснюється Генеральним прокурором, його заступниками, керівниками об-

ласних прокуратур, їх першими заступниками та заступниками, а також уповноваженими наказом Генерального прокурора прокурорами Офісу Генерального прокурора та уповноваженими наказом керівника обласної прокуратури прокурорами відповідних обласних прокуратур. В межах реалізації даного напрямку роботи прокурор: безперешкодно входить в усі приміщення органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність; вимагає для перевірки розпорядження, інструкції, накази та інші акти щодо оперативно-розшукової діяльності, оперативно-розшукові справи, реєстраційні, облікові, звітні, статистичні, аналітичні документи та інші відомості щодо здійснення оперативно-розшукових заходів; доручає керівникам відповідних органів проведення у підвідомчих їм підрозділах перевірок з метою усунення порушень закону; отримує пояснення щодо порушень вимог закону від посадових осіб органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність; перевіряє скарги на порушення законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, з ознайомленням у необхідних випадках з оперативно-розшуковими матеріалами тощо [11].

Досліджуючи значення «адміністративної складової» в правовому статусі органів прокуратури не можна не згадати про явище «координації». Так, керівники відповідних прокуратур, їх перші заступники та заступники відповідно до розподілу обов'язків координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності. Завданнями координації є: по-перше, визначення основних напрямів запобігання і протидії злочинності та корупції на основі аналізу їх структури, динаміки та прогнозування тенденцій розвитку цих негативних явищ; по-друге, розробка, узгодження і виконання спільних заходів, спрямованих на своєчасне виявлення, розкриття, припинення та попередження злочинних і корупційних проявів, усунення причин та умов, що їм сприяли; по-третє, підготовка пропозицій з удосконалення законодавства, спрямованих на підвищення ефективності правоохоронної діяльності, протидії злочинності та корупції. Основною формою координації є проведення координаційних нарад з керівниками правоохоронних органів, на яких заслуховується інформація щодо їхньої діяльності у сфері протидії злочинності. Рішення координаційної наради є обов'язковим до виконання всіма зазначеними в ньому правоохоронними органами. Окрім того, підзаконними актами України також передбачено наступні форми координації: проведення спільних засідань колегій правоохоронних органів; проведення міжвідомчих нарад за участю керівників правоохоронних органів, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; видання спільних наказів, вка-

зівок, інформаційних листів та інших документів організаційного та методичного характеру; обмін інформацією з питань стану злочинності та корупції; розробка і здійснення узгоджених заходів з метою виявлення, припинення та профілактики злочинів і корупційних діянь, а також усунення причин та умов, що сприяли їх вчиненню; спільні виїзди до регіонів для проведення узгоджених заходів, перевірок і надання допомоги правоохоронним органам на місцях; вивчення позитивного досвіду з питань запобігання і протидії злочинності та корупції, впровадження його в практичну діяльність правоохоронних органів; утворення спільних слідчо-оперативних груп для розкриття і розслідування окремих тяжких та особливо тяжких злочинів і таке інше [10; 12].

Висновки. Отже, підсумовуючи вищевикладене можемо вказати, що органи прокуратури України – це особлива система відомств, які в своїй роботі реалізують правоохоронну функцію держави, активно взаємодіють з іншими органами державної влади, а також виконують певний набір адміністративно-владних заходів. Тобто, прокуратура є органом не тільки процесуальним, але й адміністративним, який має власну систему, внутрішньо-управлінський апарат, «закономірності» внутрішньої організації. Дана структура органів реалізує численні функціональні, кадрові та інші управлінські рішення, пов'язані із покладеними на орган адміністративними функціями. Зазначені аспекти доводять той факт, що адміністративні процедури займають одне з ключових місць, наряду, наприклад, з кримінально-процесуальними повноваженнями, в роботі прокурорських органів. Однак, якщо кримінально-процесуальні функції виражають базове призначення цієї системи органів та її суспільну цінність, то адміністративна діяльність прокуратури здебільшого пов'язана із внутрішньою організацією роботи.

Література

1. Конституція України: закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. ст. 2598.
2. Юридичні терміни : тлумачний словник / В. Г. Гончаренко, П. П. Андрушко, Т. П. Базова та ін. ; за ред. В. Г. Гончаренка. К. : Либідь, 2003. 320 с.
3. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 4. / В. И. Даль. М.: Рус. яз., 1980. 680 с.
4. Юридичний словник / За ред. академіків АН УРСР Б.М. Бабія, І.М. Коцького, члена-кореспондента АН УРСР В. В. Цветкова К., головна редакція Української Радянської енциклопедії академії наук Української РСР, 1974. С. 642.
5. Денисюк Д. С. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності ДАІ МВС України [Текст]: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2010. 192 с.
6. Євсєєв О. П. Процедури в конституційному праві України : моногр. Х.: ФІНН, 2010. 201 с.

7. Коваль Л. В. Адміністративне право: курс лекцій. К. Вентурі. 1998. 208 с.

8. Волкович О.Ю. Адміністративно-правові засади управління господарськими товариствами: дисертація / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2010. 227 с.

9. Адміністративне право України : [навчальний посібник] : у 2 т. / [В.В. Галунько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін та ін.]. Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т. 1: Загальне адміністративне право. 2011. 320 с.

10. Про прокуратуру: закон від 14.10.2014 № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3. ст. 12.

11. Про оперативно-розшукову діяльність: закон від 18.02.1992 № 2135-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 22. ст. 303.

12. Про затвердження Положення «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією»: наказ від 26.04.2012 № 3/375/166/353/284/241/290/236. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0043900-12#Text>.

Анотація

Павчук С. С. Сутність та значення адміністративних процедур в діяльності органів прокуратури. – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених, розкрито зміст поняття «процедура» в правовому аспекті, на основі чого сформовано позицію щодо сутності адміністративних процедур в діяльності органів прокуратури України. Охарактеризовано значення адміністративної діяльності прокуратури. Наведено основні приклади вираження адміністративно-процедурної роботи органів прокуратури України.

Ключові слова: органи прокуратури, процедури, правові процедури, адміністративні процедури, реалізація.

Аннотация

Павчук С. С. Сущность и значение административных процедур в деятельности органов прокуратуры. – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых, раскрыто содержание понятия «процедура» в правовом аспекте, на основе чего сформирована позиция относительно сущности административных процедур в деятельности органов прокуратуры Украины. Охарактеризовано значение административной деятельности прокуратуры. Приведены основные примеры выражения административно-процедурной работы органов прокуратуры Украины.

Ключевые слова: органы прокуратуры, процедуры, правовые процедуры, административные процедуры, реализация.

Summary

Pavchuk S. S. The essence and significance of administrative procedures in the activities of prosecutors. – Article.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists, reveals the meaning of the term “procedure” in the legal aspect, based on which a position is formed on the essence of administrative procedures in the activities of the prosecutor’s office of Ukraine. The significance of the administrative activity of the prosecutor’s office is described. The main examples of expression of administrative-procedural work of the prosecutor’s office of Ukraine are given.

Key words: prosecutor’s offices, procedures, legal procedures, administrative procedures, implementation.