

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР

Реформування адміністративного права України, як необхідна передумова продовження ефективної адміністративної реформи, потребує переосмислення за нових реалій та потреб юридичної практики багатьох концептуальних положень як науки адміністративного права, так і теорії права взагалі. Стосовно науки адміністративного права протягом вже декількох десятиріч чи не найсуперечливішою проблемою є проблема теоретичного обґрунтування правової регламентації адміністративної правотворчості та правозастосування органами, які вповноважено на здійснення публічно-управлінських функцій. Центральною дискусійною категорією в цьому аспекті й сьогодні залишається категорія «адміністративний процес».

Не вдаючись до докладного аналізу думок, висловлених правниками з цього приводу, згадаємо лише так звані вузький та широкий підходи до розуміння сутності адміністративного процесу. У вузькому розумінні адміністративним процесом вважається порядок здійснення юрисдикційної діяльності органами публічного управління, хоча щодо переліку самих юрисдикційних проваджень точки зору багатьох прихильників зазначеного підходу різняться.

Багато адміністративистів сьогодні дотримуються широкого розуміння адміністративного процесу. При такому підході адміністративний процес охоплює порядок реалізації правових форм управлінської діяльності – правотворчості та правозастосування.

Необхідно зазначити, що свого часу, навіть за відсутності єдності у розумінні адміністративного процесу, відповідні теоретичні напрацювання відіграли неабияку роль у забезпеченні законності в діяльності управлінських органів через усвідомлення необхідності встановлення правового порядку реалізації їх владних дій і визначення порядку подібних дій при зв'язках влади з громадянином. Завдячуючи, зокрема, і цим підходам, у вітчизняній юридичній науці та практиці затвердився принцип щодо можливості діяльності органів держави, місцевого самоврядування, інших суб'єктів, яким делеговано певні публічно-владні функції, не тільки на підставі та в межах повноважень, а і у спосіб, що передбачений законом (ч. 2 ст. 19 Конституції України).

Але наведені підходи до розуміння сутності адміністративного процесу формувалися за панування радянської правової доктрини, що визнавала задля корисного, ділового поділу праці в державному механізмі лише спеціалізацію державної діяльності на правотворчість, державне управління, правосуддя та прокурорський нагляд. Отже, принципової різниці між правосуддям та, наприклад, державним управлінням не існувало і порядок їх реалізації

за своєю природою був подібним й визначався як юридичний процес.

Сьогодні, за нових реалій, зважаючи на конституційне втілення теорії розподілу влад та формування судової влади із суттєвими гарантіями її функціонування, формуванням в Україні адміністративної юстиції, розуміння адміністративного процесу набуває нового змісту – адміністративний процес пов'язується з функціонуванням адміністративної юстиції. Саме форма здійснення правосуддя адміністративними судами – адміністративне судочинство – легально пов'язується з адміністративним процесом.

Віднесення ж до змісту адміністративного процесу також і порядку адміністративної правотворчості та правозастосування призводить до «розмивання» поняття «адміністративний процес», втрачає ним однозначності, визначеності, неможливості виявлення тих специфічних рис, що дозволяють досягти скоординованості понятійного апарату юридичної науки. Крім того, враховуючи, що термінологія юридичної науки є єдиною з термінологією закону та юридичної практики, слід мати на увазі також і несприятливі наслідки, що матимуть місце внаслідок такого «розмивання» термінології у законодавстві та юридичній практиці [1, с. 37].

З урахуванням вищезазначеного а також того, що юридичний процес історично пов'язаний із правосуддям і саме так сприймається у більшості країн світу, адміністративний процес доцільно розглядати саме як форму здійснення правосуддя в адміністративних справах.

При цьому слід зауважити, що питання про предмет правосуддя в адміністративних справах сьогодні навряд чи можна вважати остаточно вирішеним як у практичному, так і у теоретичному плані. Пов'язане це з існуванням думки щодо необхідності віднесення порядку судового розгляду справ про адміністративні проступки виключно до судової юрисдикції, як це пропонується у проєкті Кодексу про адміністративні проступки [2]. За такого підходу можна вести мову про входження до предмету правосуддя у адміністративних справах, крім адміністративних справ, віднесених до юрисдикції адміністративних судів, й справ про адміністративні проступки.

Таким чином є можливість розширення предмету адміністративного судочинства (процесу) за рахунок включення до нього справ про адміністративні проступки. У цьому випадку можна вести мову про виділення поряд з адміністративним судочинством по розгляду адміністративних справ, що виникають з правовідносин у сфері державного управління та місцевого самоврядування, ще однієї гілки адміністративного судочинства – по розгляду справ про адміністративні проступки. При цьому маємо визначений законодавцем у ст. 22 Закону України «Про судоустрій

України» додатковий (поряд із предметом розгляду, що визначає особливості розгляду цих двох категорій адміністративних справ) – суб'єктний критерій для диференціації вищезазначених видів адміністративного судочинства (розгляд цих двох категорій справ відповідно адміністративними та загальними судами). Але остаточно вирішення цього питання можливо лише після визначення напрямку реформування інституту адміністративної відповідальності.

Сьогодні ж, зважаючи на вищенаведене, адміністративний процес (судочинство) має розумітися саме як форма здійснення правосуддя адміністративними судами.

Наведений підхід до розуміння адміністративного процесу, пов'язуючи його із правосуддям, одночасно не виключає необхідності подальшого теоретичного обґрунтування та правового регулювання порядку адміністративної правотворчості та правозастосування органами, які вповноважено на здійснення публічно-управлінських функцій. Адже, як відомо, громадянам і іншим суб'єктам надається можливість практично скористатись більшістю з наданих їм Конституцією і законами України прав, виконати покладені на них обов'язки саме через відносини з органами виконавчої влади та іншими органами, що вповноважено на виконання управлінських функцій. Високий рівень регламентації діяльності управлінських органів за допомогою правових норм створює ефективні гарантії дотримання прав громадян й інших суб'єктів, оскільки знижує ризик зловживань у сфері управління і створює умови для більш простого контролю за законністю кожної (навіть проміжної) дії у цій сфері [3, с. 240]. Також можна додати, що за допомогою правової регламентації встановлюється найбільш оптимальна з точки зору досягнення кінцевого результату модель діяльності органу публічного управління.

Для позначення правового порядку діяльності органів публічного управління у спеціальній літературі, нормативно-правових актах [4] та юридичній практиці все частіше застосовується поняття «процедури», «адміністративні процедури».

З огляду на розуміння адміністративного процесу як порядку (форми) здійснення правосуддя у адміністративних справах така позиція має рацію. Але слід зазначити, що потрібно не лише механічно замінити самі тільки терміни, а й оновити змістовну сторону категорії «адміністративні процедури». Це, зокрема, стосується підходу до розуміння системи адміністративних процедур з відмовою від чіткої їх диференціації на провадження, що виявилось непродуктивним з урахуванням численності різновидів адміністративних справ, які вирішуються органами публічного управління. Також потребують ревізії догматизовані уявлення щодо «процесуальної» природи правових норм, якими встановлюються адміністративні процедури, щодо матеріальних та процесуальних

правовідносин у механізмі правового регулювання тощо. Зрозуміло, що ця стаття не претендує на вирішення усього спектру теоретичних проблем відносно адміністративних процедур. Тут наводяться лише окремі підходи до розв'язання декількох, на думку авторів, найбільш значущих проблем у цій сфері, що, маємо надію, сприятиме оновленню розуміння проблематики адміністративних процедур і сприятиме їх належній правовій регламентації (у тому числі й кодифікації окремих груп адміністративних процедур) та, у кінцевому рахунку, забезпеченню належної реалізації прав та обов'язків суб'єктів публічно-управлінських відносин.

Проблематика адміністративних процедур зокрема та юридичних процедур взагалі вже достатньо давно привертає увагу правників. При цьому юридичні процедури традиційно розглядаються у порівнянні з юридичним процесом. Так, В. О. Лучин стверджує, що «процес» практично рівнозначний «процедурі», між ними неможливо провести яку-небудь розділову межу» [5, с. 25]. В. А. Тарасова, навпаки, вважає, що «процедура — це тільки початкова форма урегульованості в діяльності відповідних органів, яка за наявності об'єктивної необхідності може перерости у форму, що іменується процесом» [6, с. 112–113]. Відмінність між процесом і процедурою автор бачить в тому, що процесу притаманний вищий ступінь впорядкованості й гарантованості в досягненні істини.

Викликає інтерес позиція С. С. Алексєєва, який ще в 1971 р. відзначав, що не всяка врегульована правом процедура здійснення юридичних дій може бути визнана процесом в тому спеціальному юридичному розумінні, який історично склався і прийнятий в законодавстві, на практиці, в науці. «Об'єднання всіх видів юридичних процедур під рубрикою «процес» призводить до знекровлення, вихолощення цього багатого і змістовного поняття. Ретельна й сувора регламентація процедури здійснення юридичних дій – актуальне завдання в багатьох галузях права. З цієї точки зору цілком обґрунтовано конструювання узагальноючої теоретичної категорії «юридична процедура», що охоплює всі види правової регламентації триваючих у часі юридичних дій» [7, с. 122–123].

З урахуванням зазначеного та вищенаведених поглядів щодо розуміння юридичного процесу, його можна розглядати як специфічну юридичну процедуру, пов'язану із здійсненням правосуддя, – найбільш складну, розгалужену і педантичну з усіх юрисдикційних процедур [8, с. 97].

Процедура, як загальносоціальне явище виступає інструментом регулювання відносин між людьми в різних сферах життя. Процедурні механізми характерні для нормативного регулювання взагалі. Відповідно реалізація практично всіх різновидів соціальних норм потребує процедур і процедурних норм. Процедура особливо властива тим соціальним нормам, яким притаманна ознака формальної

визначеності, що діє за умови чіткої фіксації і знакового зовнішнього оформлення, тобто юридичним нормам [9, с. 93].

Процедура (від лат. *procedo* — забезпечувати просування чогонебудь, встановлений порядок дій) є системою, яка: а) орієнтована у досягнення конкретного соціального результату; б) складається з актів поведінки, що послідовно змінюють один одного, ступенів діяльності; в) створює модель розвитку, руху якого-небудь явища, що закріплена на нормативному рівні; г) ієрархічно побудована; д) знаходиться в динаміці, розвитку; е) виступає засобом реалізації головного для неї суспільного відношення [10, с. 6–7]. Узяті в сукупності ці характерні риси процедури характеризують її як загальносоціальне явище.

Усі ознаки соціальної процедури притаманні юридичним процедурам, а їх специфіка, характерні риси обумовлені тим, що вони діють в правовому середовищі. Тобто юридичні процедури спрямовані на досягнення результатів, що мають юридичне значення (пов'язані із встановленням правових норм та юридичних фактів) і складаються з актів поведінки, модель яких передбачена правовими актами.

Отже, у найбільш широкому розумінні юридичні процедури можемо розглядати як нормативно визначений порядок діяльності, що спрямована на досягнення юридичного результату.

Зважаючи на сказане, реалізація приписів багатьох правових норм, що передбачає здійснення триваючих у часі юридичних дій, може відбуватися у процедурній формі. Юридичні процедури можуть встановлюватися як одностороннім волевиявленням через прийняття відповідних нормативних актів, так і через узгодження їхніх моделей між учасниками такої процедури, що відбувається двома основними шляхами: прийняттям певної процедури *ad hoc* чи визнанням існуючої моделі такою, що може застосовуватися до відповідних правовідносин.

Специфіка тих чи інших юридичних процедур залежить зокрема від їх належності до сфери приватного чи публічного права. У сфері приватного права, де домінуючим є диспозитивний метод правового регулювання, сторони самі визначають свою поведінку, у тому числі й щодо визначення процедури відповідних дій або відмови від неї.

Інша ситуація існує стосовно права публічного, якому притаманний імперативний метод правового регулювання із домінуванням обов'язкових для виконання приписів. Публічне право охоплює низку сфер життя суспільства, насамперед побудову держави і влади, сфери управління та організації самоврядування, тобто вираження публічного інтересу як сумарного, загального соціального інтересу у кожній із сфер суспільного життя. Публічне право регулює здійснення публічної влади, тобто пов'язане із дія-

льністю спеціальних суб'єктів – органів публічної влади, що відповідно до покладених на них завдань реалізують ті чи інші функції держави та місцевого самоврядування.

Функції держави, місцевого самоврядування реалізуються у конкретних діях відповідних суб'єктів. Зовнішній прояв таких конкретних дій, що вчиняються суб'єктами, які здійснюють публічно-владні функції для реалізації поставлених перед ними завдань, позначається як форми їхньої діяльності. Відомо, що ті з форм, які тягнуть певні правові наслідки, позначаються як правові. Зрозуміло, що основна частина діяльності з реалізації функцій держави та місцевого самоврядування втілюється саме в правових формах, адже право, як універсальний соціальний регулятор, регулює найбільш важливі відносини і діяльність у суспільстві.

До правових форм діяльності суб'єктів публічно-владної діяльності в юридичній літературі зазвичай відносять правотворчість та правозастосування. Іноді наводиться і більш розширений їх перелік, наприклад, правотворча діяльність; правозастосовна діяльність; правоохоронна діяльність; установча діяльність; контрольно-наглядова діяльність. Не вдаючись до докладних дискусій, слід зазначити, що наведений перелік форм діяльності при їх аналізі можна звести саме до двох вищенаведених – правотворчості та правозастосування.

Таким чином, через правотворчість і правозастосування (прийняття нормативних та індивідуальних правових актів) суб'єкти публічно-владної діяльності втілюють у життя владні приписи нормативного чи індивідуального характеру, які саме й спрямовані на виконання публічно-владних функцій.

Правотворчість і правозастосування, як найважливіші форми діяльності органів держави, місцевого самоврядування, інших суб'єктів, яким делеговано певні публічно-владні функції, потребують належного правового впорядкування задля забезпечення прав та законних інтересів учасників такої діяльності й оптимального порядку досягнення її юридичного результату.

Отже, стосовно публічного права можна сформулювати спеціальне визначення юридичних процедур як нормативно визначеного порядку діяльності органів публічної влади з прийняття правових актів нормативного та індивідуального характеру.

Прийняття зазначених актів пов'язане з впливом органів публічної влади на різноманітні суспільні відносини. Для цього встановлено велику кількість юридичних процедур, які враховують специфіку тих чи інших питань, для вирішення яких вони призначені, специфіку того чи іншого органу публічної влади тощо.

Серед характерних ознак юридичних процедур можна відзначити наступні:

– це процедури, що визначені в законах і підзаконних нормативних актах;

– необхідним учасником адміністративних процедур виступає суб'єкт публічно-владних повноважень;

– юридичні процедури забезпечують реалізацію функцій органів публічної влади через правові форми їх діяльності – прийняття нормативних та індивідуальних правових актів;

– юридичні процедури зорієнтовані на досягнення певної мети (кінцевого результату) правового регулювання – встановлення обов'язкових правил поведінки або вирішення юридичної справи через прийняття індивідуального правового акту – і тим самим спрямовані на впорядкування, охорону, розвиток суспільних відносин за допомогою юридичних засобів відповідно до суспільних потреб – юридичні процедури забезпечують цілеспрямованість, послідовність і результативність юридичної діяльності;

– юридичні процедури встановлюють найбільш оптимальний порядок здійснення юридичної діяльності та реалізації і охорони прав та інтересів, виконання обов'язків суб'єктів публічно-правових відносин;

– порушення встановленої юридичної процедури тягне скасування правового акту та застосування інших правових санкцій.

Одним із різновидів діяльності органів публічної влади є управлінська (виконавчо-розпорядча) діяльність. Більшість юридичних процедур забезпечують саме здійснення цієї діяльності, а саме її правових форм – адміністративної правотворчості та правозастосування. Такі процедури є адміністративними процедурами. Адміністративні процедури – встановлений нормами адміністративного права порядок діяльності органів публічного управління з прийняття правових актів управління і вирішення адміністративних справ.

Очевидно, що адміністративним процедурам притаманні всі ознаки юридичних процедур, але вони мають й свої особливі характеристики риси, а саме:

– є встановленими нормами адміністративного права;

– виступають формою реалізації особливого виду публічно-владної діяльності – публічного управління;

– відбуваються за обов'язкової участі особливого суб'єкта – органу публічного управління (його посадової чи службової особи);

– врегульовують реалізацію як юрисдикційних повноважень органів публічного управління, так і їх діяльність по встановленню норм права та застосуванню правових норм, що не пов'язане із наявністю правопорушень або інших різновидів публічно-правових спорів;

– виступаючи формою реалізації публічного управління, спрямовані на впорядкування, охорону, розвиток суспільних відносин

у сфері публічного управління за допомогою таких юридичних засобів, що виступають, у свою чергу, як форми управлінської діяльності, як правові акти управління.

Публічно-управлінські функції так чи інакше реалізуються в усіх сферах суспільного життя. Більшість з управлінських ситуацій, що потребують реакції органів публічного управління, є типовими і задля їх врегулювання встановлюється нормативна модель – конкретна адміністративна процедура. Зважаючи на численність адміністративних справ і, відповідно, численність самих адміністративних процедур, вони утворюють складну систему.

При цьому надзвичайно актуальною як у теоретичному, так і у практичному аспектах є класифікація адміністративних процедур. Нормативно-правовими актами різної юридичної сили встановлено різноманітні адміністративні процедури. Питання щодо їхньої класифікації виходить за межі предмету дослідження даної статі. Зауважимо лише, що зважаючи на численність адміністративних процедур доцільно виділяти лише їхні основні види, щодо яких наявні чи необхідні особливості правової регламентації з метою напрацювання і закріплення універсальних адміністративних процедур, перш за все, для відносин між органами публічного управління, з одного боку, та громадянами і юридичними особами, – з іншого.

Досягнення результату, який має юридичне значення, часто потребує прийняття правових актів, які виступають юридичними фактами для отримання такого кінцевого результату (за наявності певних ускладнень щодо окремих справ, за необхідності прийняття таких актів іншим органом публічного управління тощо). Наприклад, в окремих випадках при призначенні пенсій за віком необхідно проходження процедури підтвердження наявного трудового стажу для призначення пенсій за відсутності трудової книжки або відповідних записів у ній. Набуття чинності багатьма нормативними актами центральних органів виконавчої влади можливо лише за умови їх державної реєстрації в Міністерстві юстиції України, крім безпосередньо процедури підготовки та прийняття нормативного акту, окремо встановлено процедуру державної реєстрації нормативних актів. Отже, у публічному управлінні для досягнення деяких юридично значущих результатів необхідна реалізація декількох адміністративних процедур, при цьому такі «допоміжні» процедури виступають по відношенню до «основних» процедур мікропроцедурами. Мікропроцедура – відносно самостійне явище, яке, з одного боку, володіє характерними рисами, властивими макропроцедурі, а з іншого, – відрізняється меншою, обмеженою порівняно з нею сферою дії. Вона призначена для регламентації окремих конкретних стадій (ступенів) на шляху до досягнення кінцевого результату, передбаченого ма-

кропроцедурою, яка в найбільш загальному вигляді встановлює порядок здійснення юридичної діяльності, направленої на досягнення кінцевого юридичного результату.

Важливим та вельми дискусійним є питання правової природи адміністративно-процедурних норм. Традиційним є віднесення цих норм до адміністративно-процесуальних норм. Проте, у разі тлумачення адміністративного процесу як судового процесу адміністративно-процесуальними є лише норми, якими він врегульований. Яка ж тоді природа адміністративно-процедурних норм?

Адміністративні процедури встановлюються нормами права – адміністративно-правовими нормами. Традиційно у дослідженнях, присвячених «процесуальній» проблематиці, такі правові норми намагаються відокремити, майже протиставити нормам, реалізації яких вони сприяють. Та чи насправді правова природа цих норм є такою вже відмінною? Хоча така точка зору сприймається майже усіма правниками, вважаємо, що це не так. Підтвердженням цього при широкому розумінні юридичного процесу є численні, але мало плідні спроби відшукати межу між матеріальними та процесуальними нормами, які у кінцевому рахунку пропонується звести до емпіричного методу шляхом перерахування областей, в яких проявляє себе «єдиний юридичний процес» [11, с. 101].

Специфіка норм, якими встановлюються адміністративні процедури, ґрунтується на їх призначенні – забезпечувати реалізацію інших правових норм. З цих позицій адміністративне право як галузь публічного права включає в себе здебільшого саме норми, якими встановлюються адміністративні процедури. Тому найбільш актуальним є не розподіл його норм на «непроцедурні» та «процедурні», а належна правова регламентація самих адміністративних процедур. Неможливо також, на наш погляд, повно та всебічно врегулювати адміністративні процедури, використовуючи тільки процедурні норми. Хоча ще раз підкреслимо – у теоретичному плані специфіка процедурних норм адміністративного права потребує свого дослідження. Таким чином, вважаємо за необхідне загострити увагу на вказаній проблемі та запропонувати як можливий шлях її вирішення виділення процедурних норм у складі матеріальних адміністративних норм з урахуванням їхньої специфіки.

У ході реалізації адміністративних процедур виникають адміністративно-процедурні правовідносини. Безумовно, вони наділені всіма тими особливостями, що притаманні адміністративно-правовим відносинам взагалі. Особливості ж адміністративно-процедурних правовідносин знаходять свій прояв у тому, що вони мають більш складний та яскраво виражений динамічний характер. Складність правовідносин, що розглядаються, по-перше, відбивається в їх суб'єктному складі. Він значно ширший, ніж в ін-

ших адміністративних правовідносинах. По-друге, крім основних адміністративно-процедурних правовідносин, як правило, складаються численні допоміжні правовідносини. Наприклад, у процедурі притягнення до адміністративної відповідальності основними будуть правовідносини між особою, що притягується до адміністративної відповідальності, та органом або посадовою особою, які мають повноваження розгляду справи про притягнення до адміністративної відповідальності по суті. Допоміжними в цьому випадку будуть правовідносини між лідируючим суб'єктом та експертом, або між особою, що притягується до адміністративної відповідальності, та особами, що склали протокол про адміністративне правопорушення.

Можна сказати, що майже усі конкретні адміністративні правовідносини є процедурними (що взагалі притаманно публічному праву). У науковій літературі, присвяченій проблематиці адміністративного процесу, існує думка про паралельне існування як матеріального правовідношення, яке є статичним (дискретним), так і відповідного йому процесуального – динамічного правовідношення, що виступає засобом реалізації першого [12, с. 627]. Вважаємо, що такі дискретні відносини не існують реально, а є абстрактними, тобто ця модель прийнятна для дослідження більш широких явищ, таких, наприклад, як механізм адміністративно-правового регулювання. А реальні адміністративно-правові відносини майже завжди є процедурними.

На закінчення зазначимо, що нами було зроблено спробу намітити основні вихідні положення адміністративних процедур задля їх подальшого дослідження. Вітчизняна теорія адміністративних процедур знаходиться у стані свого становлення та потребує детального й глибокого обґрунтування. Ми вважаємо, що при розробці цієї проблеми треба досягти розумного балансу між залученням зарубіжного досвіду та використанням досягнень вітчизняної адміністративної та загальнотеоретичної науки. Крім того, важливе значення для розвитку теорії адміністративних процедур має врахування потреб юридичної практики.

Список літератури: 1. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2-х т., Т. 1. М., 1981. 2. Адміністративне судочинство в Україні: Книга друга. Кодекс України про адміністративні проступки. (проект) (Серія «Реформа судів України»). Х., 2003. 3. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса, 2003. 4. Див., наприклад: Про затвердження Порядку підготовки та оформлення рішень щодо легалізації об'єднань громадян та інших громадських формувань: Наказ Міністерства юстиції України від 07 грудня 2006 р. // Офіційний вісник України. 2006. № 50. Ст. 3352. 5. Лучин В. О. Процессуальные нормы в советском государственном праве. М., 1976. 6. Тарасова В. А. Процедурная форма деятельности органов социального обеспечения // Советское государство и право. 1973. № 11. 7. Алексеев С. С. Социальная ценность права в советском обществе. М., 1971. 8. Петрухин И. Л. Правосудие: время реформ / АН СССР. М., 1991. 9. Байтин М. И., Яковенко О. В. Теоретические вопросы правовой процедуры // Журнал российского права. 2000. № 8. 10. Протасов В. Н. Юридическая процедура. М., 1991. 11. Баландин В. Н., Павлушина А. А. Проблема соотношения «материального» и «процес-

суального» в праве и ее значение для определения понятия «юридический процесс» // Журнал российского права. 2002. № 6. 12. Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003.

Надійшла до редакції 12.02.07

М. І. Іншин

ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Організація діяльності органів прокуратури є важливим і одначасно трудомістким процесом, під час якого вирішується значна кількість питань, які стосуються аналітичної роботи, планування, проведення нарад (зборів трудового колективу), інших подібних масових заходів внутрішньо-організаційного спрямування, діловодства, забезпечення діяльності органів прокуратури (кадрового, матеріально-технічного та фінансового), масово-роз'яснювальної роботи з питань дисципліни та законності, надання методичної допомоги підпорядкованим підрозділам. Більш того, складність організаційної діяльності, різноманіття її аспектів обумовлюють необхідність створення в органах прокуратури спеціалізованих служб та апаратів (кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних та ін.) а також навчальних закладів з підготовки висококваліфікованого персоналу для усіх напрямків прокурорської діяльності. Отже, ефективність діяльності органів прокуратури багато у чому залежить від її організаційних аспектів.

Організаційні аспекти діяльності органів прокуратури завжди перебували у центрі уваги науковців, про що свідчать наукові праці В. М. Гусарова, А. М. Давиденка, М. В. Косюги, М. М. Марченка, М. І. Мичка, В. В. Сухоноса, М. К. Якимчука та інших вчених. Проте комплексне дослідження цієї проблематики на сьогодні відсутнє, що, у свою чергу, вказує на актуальність обраного напрямку наукового пошуку.

Перед безпосереднім дослідженням організаційних аспектів діяльності органів прокуратури доцільним буде визначення самого поняття «органи прокуратури», тому що цей термін широко використовуються в нормативно-правових актах та у науковій літературі, але трактується неоднозначно, що, насамперед, пов'язано з тим, що він не отримав нормативного закріплення.

В юридичній літературі під «органом держави», як правило, розуміють юридично оформлену організацію, організаційно обумовлену частину державного механізму, який складається з державних службовців, наділених владними повноваженнями та необхідними матеріальними засобами для здійснення, в межах своєї компетенції, конкретних завдань та функцій держави [1, с. 97]. Для того щоб даний орган міг бути визначений як державний, він повинен мати відповідні ознаки. Інакше він може бути віднесеним до органів, які не входять до державного апарату, чи до ор-