

## ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ

Невідворотний процес формування державності на демократичних засадах обумовлює необхідність розбудови основ діяльності органів прокуратури у напрямку формування такої діяльності, як гарантії законності та правопорядку. Серед основ діяльності органів прокуратури чільне місце посідають відносини у сфері проходження служби, адже у їх межах реалізується службова складова діяльності прокурорів, яка впливає, в кінцевому підсумку, на ефективність реалізації повноважень прокуратури, наданих Конституцією України.

Забезпечення відповідності змісту і характеру державно-службових відносин у системі прокуратури тим демократичним перетворенням, які відбуваються в Україні, визначає необхідність теоретичного опрацювання нових підходів до сутності проходження служби в органах прокуратури. До таких підходів належить, у першу чергу, процедурний підхід, запровадження якого визначено Концепцією адміністративного права [1, 49]. Його застосування передбачає формування теоретико-правової моделі адміністративної послуги, спрямованої на забезпечення і захист конституційних прав і свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб, особливо у відносинах публічно-правового характеру за участі органів державної влади, їх посадових осіб. З іншого боку, впровадження процедурного підходу до питань проходження служби в органах прокуратури виступає як одна з умов їх уніфікації, упорядкування, що, у свою чергу, дозволить сформувати процедурні засади державно-службових відносин у межах цього конституційного державного органу.

Мета статті полягає у визначенні наукового підходу щодо впровадження теоретико-правових основ адміністративної процедури до відносин у сфері проходження служби в органах прокуратури, що дозволить виділити окремі стадії у процедурах проходження служби та уніфікувати відповідні дії кадрового апарату прокуратури, а також самих прокурорів у зазначених службових відносинах.

В адміністративному праві проблема адміністративних процедур, їх сутності, змісту, особливостей впровадження у різні сфери державної адміністративної діяльності ще знаходиться на початковому етапі наукового аналізу. Ще наприкінці 1990-х років була висловлена думка про те, що адміністративна процедура являє собою різні управлінські дії виконавчої влади та їх місцевих представників, які визначають порядок і правила підготовки контрольно-наглядових діянь, що включає діловодство і різноманітні інші подібні управлінські дії (Ю. М. Козлов, Л. Л. Попов). Зазначені управлінські дії охоплюються поняттям адміністративно-процедурного процесу або адміністративно-процедурного провадження [2, 392–393].

На той час такий підхід був дійсно новаторським, адже у ньому було закла-

дено майбутню систематизацію діяльності органів виконавчої влади на позитивну (управлінську) і юрисдикційну (правоохоронну). Саме управлінськими процедурами охоплюється позитивна (управлінська) діяльність.

Дещо раніше — у 1992 році — Н. Р. Нижник доводить думку про те, що процедури мають нормативний і фактичний вияв. З фактичної точки зору, вони являють собою сукупність загальноприйнятих та специфічних послідовно здійснюваних дій як різних, так і у процесі взаємодії між учасниками державно-управлінських відносин або щодо оформлення будь-яких справ, спрямованих на досягнення певного результату. З нормативних позицій, процедури мають бути орієнтиром для певних дій. При цьому критеріями наявності процедурної упорядкованості діяльності є: чітка цільова спрямованість, зорієнтованість на конкретний об'єкт управління, тривалість у часі, послідовність здійснення процедурних дій та їх документальна фіксація [3].

Важливим у даному теоретичному підході є визнання упорядкованості адміністративних процедур, необхідності їх фіксації. Такий теоретичний висновок становить основу подальшого пошуку у напрямку встановлення підходів щодо упорядкування, систематизації адміністративних процедур. Разом з тим слід зазначити, що вчена розглядала адміністративні процедури узагальнено, не зазначаючи про те, якої саме вони діяльності стосуються — позитивної (управлінської) чи юрисдикційної (правоохоронної).

Зовсім заплутаним вбачається підхід, відображений у положення ст. 2 проекту Адміністративно-процедурного кодексу України. Адміністративною процедурою названо визначений законодавством порядок адміністративного провадження. Адміністративним же провадженням названо сукупність послідовно здійснюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням [4].

Таким чином, у проекті Адміністративно-процедурного кодексу України провадження визначено через процедуру і навпаки. У зв'язку з цим виникає логічне запитання про те, що ж собою являє адміністративна процедура. Звернення до теоретичних здобутків у частині сприйняття сутності і змісту адміністративного провадження свідчить, що під ним мають на увазі частину адміністративного процесу, що об'єднує групу однорідних процесуальних відносин, які відрізняються предметною характеристикою, для розгляду і вирішення яких встановлена процедура, що завершується оформленням отриманих результатів у відповідних документах [5, 263].

Тим самим має місце ще один підхід до визначення сутності адміністративної процедури — як складової адміністративного процесу, яка являє собою сукупність однорідних дій, які завершуються певним документом.

Пізніші наукові погляди щодо змісту адміністративної процедури також потребували додаткових пояснень. Так, Р. С. Мельник виділяв такі ознаки адміністративної процедури: в межах адміністративної процедури знаходить вираз юридична діяльність, яка регламентується адміністративно-процедурними нормами; в свою чергу, адміністративно-процедурні норми виступають як за-

соби реалізації матеріальних норм адміністративного права та норм інших галузей права, які не мають «власних» процесуальних (процедурних) норм; обов'язковим учасником будь-якої адміністративної процедури є суб'єкт публічного управління (орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, інший суб'єкт, якому делеговані державно-владні повноваження); юридична діяльність, яка здійснюється у межах адміністративної процедури, має зовнішній характер, тобто спрямовується на фізичних або юридичних осіб, організаційно не підпорядкованих суб'єкту публічного управління (зазначена ознака є головною, визначальною у характеристиці адміністративної процедури, дозволяє відмежувати останню від інших видів юридичної діяльності); наслідком такої діяльності може стати прийняття обов'язкового до виконання нормативного або індивідуального акта управління чи вчинення дій, які безпосереднім чином не зачіпають правового статусу фізичних або юридичних осіб [6].

Вказаний вище підхід, хоча і є певним кроком вперед на шляху пізнання сутності адміністративної процедури, однак не позбавлений окремих застережень. Так, вбачається, потребує окремого аналізу проблема виділення адміністративних процедурних норм, їх розмежування з адміністративно-процесуальними нормами. Крім того, сприйняття адміністративної процедури лише з позицій зовнішньої діяльності, яка стосується не підпорядкованих суб'єктів, виглядає сумнівною, адже врахування здобутків попередників не надає підстави для такого підходу.

Відсутність єдиного підходу щодо сутності адміністративної процедури обумовлює звернення до загальних категорій. Такою виступає категорія юридичної процедури, зміст якої аналізували М. І. Байтін, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, Ю. М. Козлов, Л. Л. Попов, М. М. Тищенко, Ю. О. Тихомиров та ін.

Звернення до тлумачних словників з метою визначення гносеологічного аспекту категорії «процедура» надає можливість сприйняття її загального змісту. Так, в усіх словниках процедура визначається як порядок дій, який стосується певної справи чи обряду [7], окремої справи [8, 543], обговорення чого-небудь [9, 577]. При цьому такий порядок характеризується як послідовний та офіційний. Таким чином, з гносеологічної точки зору, пізнання змісту категорії «процедура» може бути здійснене за допомогою таких його ознак: наявність певної форми — дій, характер цих дій — послідовність, офіційність, цілеспрямованість. Звернення до напрацювань вчених з адміністративного права, дозволяє зазначити про сприйняття категорії «процедура» у правовому аспекті. Так, Р. С. Алімов виділяє такі її ознаки: урегульованість нормами права; спрямування на досягнення правового результату; наявність правових наслідків [10, 10]. Такі ознаки відповідають ознакам реалізації правових норм, до яких відносять: а) правомірність поведінки; б) є діяльністю, пов'язаною із досягненням певного результату, передбаченого нормами права; в) є вольовою поведінкою, коли суб'єкт права узгоджує свою поведінку з вимогами норм права [11, 162].

Про цілеспрямованість на досягнення відповідної мети (кінцевого результа-

ту) правового регулювання, упорядкованість, послідовність і результативність як ознаки (властивості) процедури зазначали вчені, які аналізували зміст цієї категорії (Ю. О. Тихомиров [12], М. І. Байтін [13, 97]). Продовженням такого підходу є думка С. С. Алексеєва про наявність властивості тривалості процедури у часі [14, 122–123]. М. І. Байтін та О. В. Яковенко зазначали, що процедура являє собою 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 [13, 97].

Узагальнення наведених вище напрацювань вчених щодо встановлення змісту категорії «процедура» свідчить про складність її розмежування із категорією «процес», адже практично усі дослідники виділяють ті ознаки процедури, які характерні і для процесу: а) полягає у здійсненні операцій з нормами права; б) стосується вирішення певної юридичної справи; в) процесуальні дії оформлюються конкретними індивідуальними юридично значимими актами; г) здійснюється тільки уповноваженими особами у межах реалізації повноважень, визначених законодавче; д) регулюється процесуально-процедурними нормами; е) є стадійним і процесуальні дії здійснюються у певній послідовності, при цьому жодна наступна дія не може розпочатись раніше, ніж завершиться попередня; ж) регламентується процесуальними строковими рамками [15, 40–44; 16, 8; 17, 28].

Розмежуванню категорій «процес» і «процедура» сприяє підхід, сформульований Ю. М. Козловим та Л. Л. Поповим. Вчені доводили управлінський, позитивний характер адміністративних процедур, які являють собою певний порядок і правила здійснення управлінської діяльності. Виходячи з такого розуміння, адміністративну процедуру можна розглядати як основу управлінської діяльності. Вбачається, що їх теоретична модель може бути поширена не лише на органи виконавчої влади, враховуючи, що адміністративно-правові відносини, у межах яких здійснюється управлінська діяльність, існують і у середині інших державних органів, у тому числі — прокуратури. Таке твердження ґрунтується на положеннях теорії адміністративного права, які стосуються видів адміністративно-правових відносин. До таких, зокрема, належать відносини у сфері функціонування державних утворень, які знаходяться за межами виконавчої влади [11, 177].

Саме до такої належать відносини щодо проходження служби в органах прокуратури, специфіка яких обумовлена особливим конституційним статусом прокуратури, а також тими конституційно визначеними завданнями, які покладені на прокуратуру. Вказане обумовлює високі вимоги до професійності, компетентності, добросовісності працівників прокуратури, які працюють, зокрема, на слідчо-прокурорських посадах. При комплектуванні кадрами органів прокуратури діє вимога неухильного дотримання вимог, визначених Законом України «Про прокуратуру», які стосуються заборони працівника прокуратури бути членом політичних партій та рухів, брати участь у політичній діяльності, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, педагогічної і твор-

чої. Вказані високі вимоги передбачають відповідний контроль їх дотримання. У зв'язку з чим питання щодо прийняття на прокурорсько-слідчі посади вирішуються лише після проведення відповідних перевірок на предмет судимості. Вимога фаховості, професійності обумовлює умови комплектування органів прокуратури переважно за рахунок випускників Академії прокуратури України та вищих навчальних юридичних закладів, з якими Генеральною прокуратурою України укладено відповідні угоди на підготовку спеціалістів. Якщо на роботу прийнято осіб з вищою юридичною освітою, здобутою поза межами державного замовлення, і які не пройшли цільову підготовку для роботи в органах прокуратури, необхідне інформування Головного управління кадрового забезпечення Генеральної прокуратури України. На апараті Генеральної прокуратури України та прокуратур обласного рівня покладено організаційне і методичне керівництво підпорядкованими прокуратурами та контроль за їх діяльністю. Штатна чисельність апарату органів прокуратури розробляється відповідним управлінням кадрів із додержанням раціонального співвідношення керівних, оперативних і технічних працівників.

Підсумовуючи викладене вище, можна сформулювати загальне поняття адміністративної процедури та здійснити його конкретизацію щодо адміністративної процедури проходження служби в органах прокуратури.

Адміністративною процедурою можна назвати нормативно встановлений порядок послідовно здійснюваних процедурних дій суб'єктів адміністративно-правових відносин, внаслідок яких приймаються юридично значимі та оформлені певним чином акти. Адміністративні процедури проходження служби в органах прокуратури визначаються як встановлений законодавством порядок послідовно здійснюваних дій працівників кадрового апарату та керівництва прокуратури, внаслідок яких приймаються індивідуальні правові акти щодо конкретного працівника прокуратури, пов'язані із виникненням, зміною і припиненням службових відносин. Включення ознаки послідовності до визначення змісту як загальної категорії «процедура», так і спеціальної — «адміністративна процедура проходження служби в органах прокуратури» дозволяє визначити доцільність подальшого наукового пошуку у напрямку встановлення підходів щодо упорядкування адміністративних процедур проходження служби в органах прокуратури з метою їх уніфікації, чіткого групування та фіксації за допомогою відповідних актів, якими закріплюються результати процедурної діяльності.

### Література

1. Адміністративна реформа в Україні : документи і матеріали // Український правовий часопис. — 1999. — № 4. — С. 49–52.
2. Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. — М. : Юристъ, 1999. — 728 с.
3. Пижник П. Р. Правовое регулирование государственно-управленческих отношений : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 «Конституционное право» / П. Р. Пижник. — К., 1992. — 39 с.
4. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 2789 від 18.07.2008 № 2789 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb n/webproc4 1?id=&pf3511-33073>.

5. Спільник З. Співвідношення понять «адміністративний процес» і «адміністративне провадження» // Вісник Львівського університету. Сер. юридична. 2001. № 36. С. 260–263.
6. Мельник Р. С. Адміністративні процедури в діяльності органів внутрішніх справ // Вісник Запорізького юридичного інституту. — 2004. — № 3. — С. 97–101.
7. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 4 / В. И. Даль. — М.: Рус. яз., 1980. — С. 526; Новый тлумачний словник української мови. В 4 т. Т. III / уклад.: В. Яременко, О. Сліпущко. К.: Аконіт, 1999. С. 231.
8. Евгеньева А. П. Словарь русского языка : в 4 т. / А. П. Евгеньева. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Рус. яз., 1984. — 750 с.
9. Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. — 14-е изд., стер. — М.: Рус. яз., 1983. — 816 с.
10. Алімов Р. С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Р. С. Алімов. — Ірпінь, 2002. — 199 с.
11. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. У 2 т. Т. 1. Загальна частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) [та ін.]. — К.: Юрид. думка, 2007. — 592 с.
12. Тихомиров Ю. А. Административные процедуры и право / Ю. А. Тихомиров, Э. В. Талапина // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 3.
13. Байтин М. И. Теоретические вопросы правовой процедуры / М. И. Байтин, О. В. Яковенко // Журнал российского права. — 2000. — № 8. — С. 93–102.
14. Алексеев С. С. Общая теория права. В 2 т. Т. 2 / С. С. Алексеев. — М.: Юрид. лит., 1982. — 300 с.
15. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. К.: Прецедент, 2007. 531 с.
16. Теория юридического процесса / под общ. ред. В. И. Горшенина. — Х., 1985.
17. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / О. В. Кузьменко. — К.: Атіка, 2005. — 352 с.

### Анотація

*Нечипоренко С. І.* Поняття адміністративної процедури проходження служби в органах прокуратури. — Стаття.

Стаття присвячена визначенню поняття адміністративної процедури проходження служби в органах прокуратури на підставі виділення ознак такої процедури. Таке наукове завдання виконується з метою доведення необхідності подальшої систематизації та уніфікації відповідних процедур, вдосконалення їх правового регулювання.

*Ключові слова:* адміністративна процедура, проходження служби, прокуратура.

### Аннотация

*Нечипоренко С. И.* Понятие административной процедуры прохождения службы в органах прокуратуры. — Статья.

Статья посвящена определению понятия административной процедуры прохождения службы в органах прокуратуры на основании выделения признаков такой процедуры. Такая научная задача выполняется с целью доказывания необходимости дальнейшей систематизации и унификации соответствующих процедур, совершенствования их правового регулирования.

*Ключевые слова:* административная процедура, прохождение службы, прокуратура.

### Summary

*Nechyporenko S. I.* Notion of Administrative Procedure of Public Service Career in Prosecution Bodies. Article.

Article is devoted to the defining of the notion of administrative procedure of public service career in prosecution bodies. It is noticed that the actuality of such a research determined by necessity of systematization and unification of such procedures and perfection of its legal regulation.

*Keywords:* administrative procedure, public service career, prosecution.