

2. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО. МІЖНАРОДНЕ ПРАВО.

УДК 342.9

*Олександр Мартинюк,
аспірант Тернопільського національного
економічного університету*

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ

Проведено розробку теоретичних аспектів змісту адміністративної діяльності правоохоронних органів. Досліджено різні наукові підходи до формулювання поняття адміністративної діяльності, визначено основні складові даного поняття щодо окремих правоохоронних органів, особливу увагу приділено органам прокуратури.

Ключові слова: адміністративна діяльність, управління, правоохоронні органи, органи прокуратури.

Мартинюк О. Г.

Понятие административной деятельности в органах прокуратуры

Проведена разработка теоретических аспектов содержания административной деятельности правоохранительных органов. Исследованы различные научные подходы к формулировке понятия административной деятельности, определены основные составляющие данного понятия относительно отдельных видов правоохранительных органов, особое внимание уделено органам прокуратуры.

Ключевые слова: административная деятельность, управление, правоохранительные органы, органы прокуратуры.

Martynuk O.

In the article the conducted development of theoretical aspects of determination of administrative activity of law enforcement authorities. The different scientific looks researched for formulation of concept of administrative activity, the basic constituents of this concept of relatively separate types of law enforcement authorities are certain, the special attention is spared to the organs of office of public prosecutor.

Keywords: administrative activity, management, law enforcement authorities, prosecutor.

Постановка проблеми. Здійснення комплексної реформи системи прокуратури призвело до формування принципово нової моделі її діяльності і як наслідок, нових підходів до реалізації функцій, організації та управління. Адміністративна діяльність – це специфічний вид діяльності, що наділений власною структурою, змістом, особливостями, яка притаманна органам правопорядку. При чому, якщо у змісті адміністративної діяльності деяких з органів публічної адміністрації (фіскальних органів, органів поліції тощо) наукові думки схожі або однакові, то в деяких наукові розробки знаходяться на стадії гіпотез та існує потреба в обґрунтуванні їх концептуальних засад. Сучасна правова наука приділила недостатньої уваги питанням адміністративної діяльності в органах прокуратури, що зумовлює актуальність цього дослідження.

Ступінь розробки. Проблемам адміністративної діяльності присвячені роботи вчених-юристів: К. Бельського, Ю. Битяка, В. Гарашука, І. Голосніченка, А. Єлистратова, Р. Калужного, Т. Коломоєць, О. Кузьменко, В. Курила, О. Остапенка, В. Петкова, Д. Приймаченка, Т. Проценка, О. Рябченко, А. Селіванова, В. Шкарупи та інших.

© Олександр Мартинюк, 2016

Метою статті є теоретичне обґрунтування визначення адміністративної діяльності в системі прокуратури.

Виклад основного матеріалу. В системі суб'єктів публічного управління відносини між державними органами та державними службовцями виникають і в межах зовнішнього і внутрішнього організаційного напрямків адміністративної діяльності. До зовнішнього напрямку відноситься та адміністративна діяльність, яка здійснюється поза межами окремого державного органу, а внутрішньоорганізаційний напрямок пов'язаний з упорядкуванням відносин усередині державного органу. Зокрема, до зовнішнього напрямку адміністративної діяльності належать відносини, що виникають із приводу притягнення службовця до відповідальності за корупційні дії та інші правопорушення, пов'язані з корупцією. До внутрішньоорганізаційного напрямку адміністративної діяльності зазвичай відносять кадрову роботу, фінансове забезпечення, інформаційне забезпечення між окремими органами (підрозділами) у межах державного органу, діловодство тощо [1, с. 58–59]. Адміністративна діяльність органів публічного управління пов'язана, в першу чергу, з кадровим менеджментом, а також упорядкуваннями внутрішньоорганізаційних управлінських процесів, при цьому призначення цього виду діяльності в системі правоохорони дещо ширше.

Наприклад, Д. Белих, досліджуючи поняття адміністративної діяльності автомобільної інспекції, визначав її як врегульовану переважно нормами адміністративного права цілеспрямовану, специфічну, організуючу, виконавчо-розпорядчу, підзаконну, професійну, державно-владну діяльність, що полягає в безпосередньому, повсякденному, практичному і поточному розв'язанні в межах наданих адміністративних повноважень завдань щодо організації та забезпечення безпеки дорожнього руху [2, с. 164]. У сфері охорони довкілля В. Норов адміністративну діяльність органів державної влади розумів як специфічну, виконавчо-розпорядчу, підзаконну, державно-владну діяльність з організації та здійснення охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки, попередження й припинення злочинів та інших правопорушень. При цьому зміст адміністративної діяльності в цій сфері розкритий через визначення основних ознак такої діяльності, а саме: 1) підзаконність; 2) державно-владна діяльність; 3) виконавчо-розпорядча діяльність; 4) нормотворча діяльність; 5) профілактична діяльність; 6) професійна діяльність; 7) діяльність з організації та забезпечення екологічної безпеки та здійснення охорони довкілля [3, с. 205].

Цікавою думкою та підходом щодо визначення адміністративної діяльності є позиція П. Білого, І. Голосніченко, В. Сущенко, які у своєму дослідженні зазначали таке: «...у цілому, не заперечуючи проти визначення різновидів адміністративної діяльності, слід підтримати позицію вчених, які вірно зазначають, що «назва «адміністративна діяльність» включає в себе виконавчо-розпорядчий характер, тому вдаліше було б назвати вказаний різновид діяльності не адміністративно-виконавчою, а правоохоронно-адміністративною. Це зумовлюється і тим, що основний зміст даної діяльності зводиться до забезпечення функцій щодо охорони адміністративних правовідносин. І не дивлячись на те, що здійснюється правозастосовна діяльність, треба зазначити, що вона має обслуговуючий характер, виступає в якості засобу забезпечення правоохоронної діяльності» [4, с. 6]. Таке авторське бачення цього виду діяльності приєднує до ознак адміністративної діяльності органів публічної адміністрації, специфічних правоохоронних цілей, що специфікують в якості ознаки функціонування органу правопорядку та правоохоронної діяльності.

Зважаючи на такий підхід, О. Рябенко адміністративну діяльність органів внутрішніх справ за змістом поділяє на управлінську та юрисдикційну. Управлінська за обсягом повноважень і сферою впливу є ширшою за юрисдикційну. Вона пов'язана із організацією правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ. Юрисдикційна адміністративна діяльність стосується питань притягнення до адміністративної і дисциплінарної відповідальності, розгляду скарг громадян [5, с. 21]. Таким чином, адміністративна діяльність, в першу чергу, є характерною для органів правопорядку, якими, натомість, є і органи прокуратури, що мають власні особливі функції та завдання. Слід також констатувати, що, як правило, органи прокуратури розглядаються в системі кримінальної юстиції крізь призму їх компетенції та процесуальних повноважень, хоча обов'язковим для будь-якого правоохоронного органу є участь у адміністративно-правових відносинах.

С. Шуба, досліджуючи відносини у галузі адміністративного права в діяльності органів прокуратури, виділяв наступні їхні особливості: регулювання нормами адміністративного права; переважання внутрішніх адміністративно-правових відносин над зовнішніми; державно-владний характер статусу основного суб'єкта відносин – прокурора; їх вольовий характер; домінування нерівності серед сторін; зв'язок із практичною реалізацією завдань, функцій і владних повноважень працівників прокуратури; виникнення з приводу публічного інтересу і на підставі управлінського акта; розв'язання суперечок між сторонами переважно в адміністративному порядку тощо [6, с. 12]. Зі свого боку, С. Марченкова визна-

чала адміністративно-правові відносини в сфері діяльності прокуратури в якості правових відносин, які врегульовані нормами адміністративного права та утворюються під час здійснення двох сфер діяльності органів прокуратури – зовнішньої та внутрішньоорганізаційної, обов'язковим учасником яких є суб'єкт публічної адміністрації – прокуратура або її посадова особа [7, с. 24].

На погляд вже згаданого вченого С. Шуби, у цілому до особливостей адміністративно-правового регулювання діяльності органів прокуратури України належать такі: 1) здійснення на основі адміністративно-правових норм, які визначають межі належної, допустимої та рекомендованої поведінки їх учасників; 2) наявність зовнішніх адміністративно-правових відносин: а) представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді; б) розгляду звернень громадян, порушення в установленому законом порядку провадження про адміністративне правопорушення; 3) особливий суб'єктний склад, оскільки однією стороною цих відносин постає прокурор, наділений владними повноваженнями у зовнішньоадміністративних відносинах; 4) вольовий характер адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури України, який полягає у тому, що через норми права в них відображається загальна державна владна воля, яка, у свою чергу, є підставою для можливого вираження (конкретизації) державної волі під час діяльності працівників прокуратури; 5) учасники адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури України можуть бути як юридично нерівними, так і юридично рівними, однак нерівність є домінуючою в цих відносинах, що виражається в підпорядкованості волі одного суб'єкта іншому; 6) адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України пов'язані з практичною реалізацією завдань, функцій і владних повноважень їх працівників; 7) як зовнішні, так і внутрішні адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури можуть виникати з приводу як матеріальних, так і нематеріальних благ, проте обов'язковою умовою є наявність публічного інтересу; 8) визначальним методом регулювання адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури України є імперативний, що впливає з прав та обов'язків прокурорів, наділених для цього відповідними владними функціями (накладення дисциплінарних стягнень) або правом порушення справи про адміністративне правопорушення, провадження з розгляду звернень громадян; 9) суб'єкти адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури України є носіями адміністративних прав та обов'язків, які охороняються і захищаються нормами адміністративного права; 10) захист прав суб'єктів адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури України і спонукання до виконання адміністративних обов'язків здійснюється за допомогою як специфічних адміністративних заходів впливу, так і в порядку адміністративного судочинства; 11) адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України можуть виникати з ініціативи будь-якої зі сторін, зокрема фізичних чи юридичних осіб [6, с. 12]. Такий підхід достатньо системно розкриває різні аспекти адміністративно-правових відносин в системі прокуратури і заслуговує на підтримку, натомість адміністративно-правові відносини пов'язані із адміністративною діяльністю, але ці категорії не є тотожними.

Наведемо окремі думки вчених, які досліджували питання управлінських відносин в системі прокуратури. Зокрема, В. В. Долежан зазначав, що управлінські відносини в органах прокуратури бувають трьох видів: 1) управлінські відносини, не пов'язані зі здійсненням прокурорського нагляду, зокрема такі, які виникають між керівниками та підлеглими ланками прокурорської системи (прийняття на роботу відповідних категорій працівників, накладання стягнень, застосування заходів заохочення, атестація кадрів тощо); 2) управлінсько-наглядові правовідносини, в яких домінують управлінські елементи (розпорядження вищого прокурора щодо організації прийому громадян безпосередньо на підприємствах); 3) наглядово-управлінські відносини, в яких переважають наглядові елементи, з них безпосередньо впливають визначення змін чи зупинення прокурорсько-наглядових правовідносин (направлення підлеглим прокурорам завдань щодо проведення перевірок виконання законів, надання доручень про перевірку конкретних скарг або заяв, надання підлеглим прокурорам вказівок щодо внесення акту прокурорського реагування або навпаки – про його відкликання [8, с. 84–86]. В. Сухonos під суб'єктами управління в органах прокуратури пропонує розуміти сукупність органів і працівників, які реалізують функції прийому, переміщення, оцінки та звільнення прокурорсько-слідчих працівників, а також іншим способом здійснюють управління кадрами [9, с. 9]. У цьому контексті важливими є вимоги, що висуваються до професійної компетенції кадрових менеджерів в органах прокуратури України, зокрема: знання та розуміння природи управлінської праці; знання посадових і функціональних обов'язків менеджера, засобів досягнення цілей та підвищення ефективності праці організації уміння використовувати необхідну для праці інформацію та засоби комунікації; уміння управляти людськими ресурсами; уміння налагоджувати зовнішні зв'язки; здатність до самокритики [10, с. 112]. В. Сухonos також додатково виокремлював серед суб'єктів управління кадрами в

органах прокуратури таких посадовців: 1) основні – посадові особи, до компетенції яких належить безпосереднє вирішення питань добору та розстановки прокурорських працівників; 2) додаткові: а) структурні підрозділи і посадові особи, які виконують безпосередньо всю організацію роботи з добору, розстановки, підвищення кваліфікації кадрів, контроль за роботою з кадрами в підлеглих прокуратурах, підготовку проектів наказів тощо; б) колегиї, які опосередковано здійснюють зазначену функцію. Об'єктами управління кадрами в органах прокуратури, на думку згаданого автора є прокурорсько-слідчі працівники нижчестоящих прокуратур щодо суб'єкта управління кадрами [9, с. 5]. Зі свого боку С. Нечипоренко питання управління достатньо справедливо називає адміністративними процедурами. Під ними розуміється група однорідних, послідовно здійснюваних громадянами України адміністративно-процедурних дій щодо набуття статусу прокурора, слідчого прокуратури та забезпечення здійснення професійної діяльності з виконання покладених Конституцією України, чинним законодавством повноважень [1, с. 75]. З позиції адміністративної діяльності, на наш погляд, категорія адміністративні процедури є більш вдалою, хоча характеризується тільки частиною управлінського циклу.

В. Пузирний зробив, по суті, на нашу думку, найвдаліше узагальнення. Отже, згаданий автор зазначає, що адміністративна діяльність органів прокуратури полягає у такому:

1. Діяльність, спрямована на упорядкування внутрішньоорганізаційних процесів у середині системи прокуратури та в конкретно визначеній прокуратурі відповідного рівня (забезпечується через використання різного інструментарію менеджменту; прийняття та контролю за реалізацією управлінських рішень; планування; контрольних повноважень; поєднання управління з конкретними функціональними напрямками діяльності з метою ефективної організації діяльності);

2. Внутрішня та зовнішня адміністративно-юрисдикційна діяльність (спрямована на попередження правопорушень та притягнення винних до відповідальності як з числа працівників прокуратури, так і інших громадян, юридичних осіб тощо);

3. Діяльність, спрямована на забезпечення прав та законних інтересів громадян, утвердження громадського порядку, законності в різних сферах державного та суспільного життя, правоохоронній діяльності (завдяки реалізації координаційних та представницьких повноважень тощо) [11, с. 66–67].

Узагальнюючи усе сказане, можемо дійти до таких висновків:

1. Адміністративна діяльність в органах прокуратури є комплексним явищем, яке:

– ґрунтується на правових нормах спеціалізованих законів та нормативно-правових актах підзаконного характеру;

– є сукупністю адміністративних процедур, спрямованих на упорядкування внутрішньоорганізаційних процесів у системі прокуратури, а також процесів кадрового менеджменту в цій системі;

– забезпечує реалізацію адміністративно-юрисдикційних процесів в органах прокуратури (дисциплінарні провадження; запобігання проявам недобросовісності тощо).

2. Адміністративна діяльність притаманна прокурорам, які займають адміністративні посади, однак цей факт не позбавляє інших прокурорів окремої частини адміністративних повноважень, що також свідчить про загальну природу цього виду діяльності.

3. Правозахисне та правоохоронне призначення адміністративної діяльності (зовнішня адміністративна діяльність) в системі прокуратури України пов'язане із реалізацією функцій, передбачених Конституцією України та статусним законом, а також спільної діяльності (в т. ч. координації) з іншими органами правопорядку, публічними інституціями.

Список використаної літератури

1. Нечипоренко С. *Адміністративно-правові засади проходження служби в органах прокуратури: дис ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С. Нечипоренко // Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2011. – 205 с.*
2. Белих Д. *Адміністративна діяльність Державної автомобільної інспекції МВС України: дис ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Д. Белих // Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2013. – 254 с.*
3. Норов В. *Адміністративна діяльність органів державної влади щодо охорони довкілля. : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. Норов – Класичний приватний університет. – Запоріжжя, 2011. – 233 с.*
4. Білий П. *Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ та проблеми її правового регулювання : удосконалення правового регулювання адміністративної діяльності органів внутрішніх справ. / П. Білий, І. Голосніченко, В. Сущенко – К.: Українська академія внутрішніх справ. – 1995. – С. 6.*

5. Рябченко О. *Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ* : підручн. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2009. – 256 с.
6. Шуба С. *Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти* : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / С. Шуба. – Харків, 2007. – 22 с.
7. Марченкова С. *Адміністративно-правовий статус прокуратури України* : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С. Марченкова // Національний університет біоресурсів і природокористування. – К., 2013. – 217с.
8. Долежан В. *Проблеми компетенції прокуратури*: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / Долежан Валентин Владимирович // ВНИИ прокуратуры СССР. – М., 1991. – 438 с.
9. Сухонос В. *Організаційно-правові проблеми кадрового забезпечення органів прокуратури*: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / В. Сухонос. – Х., 1999. – 20 с.
10. Дерев'яно В. *Організаційно-правові засади роботи з кадрами в органах прокуратури України* : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. Дерев'яно // Міжрегіональна Академія управління персоналом. – К., 2012. – 325 с.
11. Пузирний В. *Концептуальні засади адміністративної діяльності органів та установ Державної пенітенціарної служби України* : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / В. Пузирний // Національна академія прокуратури України. – К., 2015. – 452 с.

Стаття надійшла до редакції 28.11.2016.