

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ У СФЕРІ ФОРМУВАННЯ ПОЗИТИВНОГО ІМІДЖУ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ: СТРУКТУРА ТА ФОРМИ

**ЄРМАКОВ Денис Іванович** - здобувач Державного науково-дослідного інституту МВС України

УДК 342.9

*Стаття посвячена дослідженню змісту таких категорій як «адміністративні правовідносини» і «позитивний імідж органів прокуратури», і визначенню форми і структури адміністративно-правових відносин в сфері формування позитивного іміджу органів прокуратури.*

**Ключові слова:** імідж, позитивний імідж, позитивний імідж органів прокуратури, правовідносини, адміністративні правовідносини, структура адміністративних правовідносин, форма адміністративно-правових відносин.

Процес формування позитивного іміджу органів прокуратури передбачає участь у ньому широкого кола суб'єктів, які вступають між собою у різноманітні суспільні відносини. Провідне місце серед них займають адміністративно-правові відносини, оскільки одним із учасників цих відносин завжди виступає орган прокуратури як орган державної влади, який відповідно наділений державно-владними повноваженнями. За своїм змістом адміністративно-правові відносини в сфері формування позитивного іміджу органів прокуратури можуть приймати різні форми, які обумовлені структурою внутрішніх зв'язків між їх суб'єктами.

Проблема структури адміністративно-правових відносин була предметом дослідження багатьох науковців, серед яких В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов, І.Д. Казанчук, Р.А. Калюжний, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, В.А. Комаров, М.В. Косюта, В.І. Малюга, С.В. Петков, Є.М. Попович,

А.О. Селіванов, М.К. Якимчук та інші. Питання формування позитивного іміджу органів державної влади в контексті адміністративних правовідносин можна знайти у роботах таких вчених, як І.Е. Бернайза, І.І. Колосовської, С.В. Колоска, В.А. Моїсеєва, Ю.Г. Падафет, Г.Г. Почепцова, Т.О. Примак, І.Ю. Слісаренка, М.Б. Шевціва, В.П. Шейнова, В.П. Шепеля та інших. Однак, комплексного дослідження щодо визначення структури адміністративно-правових відносин у сфері формування позитивного іміджу органів прокуратури досі не проводилось. Саме це визначає актуальність даного дослідження.

Метою нашої статті є визначення структури та форм правових відносин у сфері формування позитивного іміджу органів прокуратури. Для досягнення поставленої мети слід вирішити такі завдання: визначити поняття та ознаки адміністративно-правових відносин; сформулювати визначення «адміністративно-правові відносини в сфері формування позитивного іміджу органів прокуратури»; визначити форми адміністративно-правових відносин у сфері формування позитивного іміджу органів прокуратури та охарактеризувати структуру правових відносин у цій сфері, виокремивши основні її елементи.

Визначаючи структуру правовідносин у сфері адміністративно-правового забезпечення формування позитивного іміджу органів прокуратури, слід звернутися до поняття «адміністративні правовідносини». Так, більшість науковців зазначає, що адміністративно-правові відносини – це правовідносини,

що виникають на базі адміністративно-правових норм і є юридичною формою відносин в сфері державного управління, де сторони беруть участь як носії прав і обов'язків [1, с. 76; 2, с. 35]. Зустрічаються також і такі визначення: адміністративно-правові відносини – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що складаються в сфері управління, сторони яких виступають в якості носіїв взаємних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих адміністративно-правовою нормою [3, с. 560]. Отже, дані визначення адміністративно-правових правовідносин відображають їх зміст, особливості суб'єктного складу, підстави виникнення, але не встановлюють мету їх виникнення. Для надання більш змістовного визначення звернемося до ознак адміністративно-правових відносин.

З приводу цього О.В. Костякова до ознак адміністративних правовідносин відносить: 1) вони є публічними правовідносинами, що мають у своїй основі суспільний, державний інтерес; 2) носять владний характер, так як у процесі виникнення, зміни та припинення даних правовідносин реалізується державне управління; 3) є організаційними, оскільки державне управління пов'язане з організаційними установками, що і проявляється в організаційному характері адміністративних правовідносин; 4) у разі порушення адміністративно-правових відносин настає адміністративна відповідальність як спосіб їх захисту [4, с. 11]. На нашу думку, даний перелік можна доповнити такими характерними ознаками, як: 1) дані відносини виступають предметом регулювання адміністративно-правових норм; 2) охоплюють широке коло суспільних відносин, які виникають не тільки в сфері державного управління, але і в інших галузях, пов'язаних із забезпеченням публічних інтересів.

Таким чином, адміністративно-правові відносини – це врегульовані адміністративно-правовими нормами управлінсько-розпорядчі відносини, які виникають у зв'язку з реалізацією публічного суспільного інтересу, між суб'єктами, один з яких завжди наділений державно-владними повноваженнями, на підставі юридичних фактів, та які забезпечені можливістю застосування державно-владного примусу.

Адміністративно-правові відносини у сфері формування позитивного іміджу органів прокуратури можна визначити як врегульовані адміністративно-правовими нормами управлінсько-розпорядчі відносини, які виникають у зв'язку з діяльністю суб'єктів цих відносин по визначенню рівня довіри суспільства до органів прокуратури, встановленню проблемних аспектів функціонування цих органів, а також розробкою та втіленням заходів щодо їх усунення, налагодження зв'язків з громадськими інститутами та здійснення інших заходів, спрямованих на підвищення рівня довіри громадськості до органів прокуратури.

Слід відмітити, що адміністративно-правові відносини мають складну структуру, до якої переважна більшість науковців у галузі адміністративного права відносить: суб'єкти, об'єкти та зміст правовідносин [2, с. 40-41]. Деякі дослідники додають до цього переліку юридичні факти, на підставі яких адміністративно-правові відносини виникають [5, с. 35]. Тому остаточною структурою адміністративно-правових відносин вважаємо суб'єкти, об'єкти, зміст правовідносин та юридичні факти.

Адміністративно-правові відносини у сфері формування позитивного іміджу органів прокуратури є складними не тільки за своєю структурою, але і не однорідними за своїм змістом, тобто можуть бути різних форм та видів.

Розглянемо конкретні форми адміністративно-правових відносин у сфері формування позитивного іміджу органів прокуратури. Такими формами, вважаємо: планування, організаційне забезпечення, інформаційне забезпечення, контроль та оцінку ефективності досягнення планових цілей.

Так, планування у сфері формування позитивного іміджу органів прокуратури практично не проводиться ні на рівні Генеральної прокуратури, ні на рівні регіональних органів прокуратури, оскільки не існує єдиного відомчого акту, який би визначав основну мету, завдання та заходи, спрямовані на формування позитивного іміджу органів прокуратури. Окремі елементи планування діяльності з формування позитивного іміджу зустрічаються в таких галузевих наказах Генерального прокурора, як Накази «Про організацію робо-

ти органів прокуратури України з реалізації принципу гласності» [6] та «Про організацію роботи органів прокуратури України із забезпечення доступу до публічної інформації» [7].

Проте, планові завдання та організаційні заходи з їх реалізації в цих наказах є розрізненими та нечітко формулюють завдання саме з формування позитивного іміджу. Тому, на нашу думку, слід розробити та затвердити відповідний Наказ Генеральної прокуратури «Про організацію роботи органів прокуратури по формуванню власного позитивного іміджу». До цього наказу слід включити такі завдання: 1) розробка системи показників для оцінки іміджу органів прокуратури; 2) створення системи моніторингу іміджу органів прокуратури в засобах масової інформації та в інших інформаційних джерелах; 3) створення системи просування іміджу органів прокуратури; 4) проведення цілеспрямованої і систематичної роботи з моніторингу громадської думки та характеру уявлень громадськості про рівень довіри до органів прокуратури; 5) розробка зовнішнього та внутрішнього іміджу органів прокуратури для вдосконалення корпоративної культури, морально-етичних якостей працівників органів прокуратури; 6) вдосконалення інформаційних комунікацій органів прокуратури з використанням сучасних засобів телекомунікації.

Таким чином, суб'єктами планування у сфері формування позитивного іміджу органів прокуратури виступають Генеральний прокурор України, обласні прокурори, прес-секретарі, керівники інших відділів по зв'язках з громадськістю. Дані суб'єкти є ініціаторами виникнення відносин з планування і є уповноваженою стороною у даній формі адміністративних відносин. У деяких випадках ці суб'єкти можуть виступати і у якості зобов'язаних суб'єктів, скажімо, Генеральний прокурор України зобов'язаний виконати свою частину поставленого перед ним загальнодержавного плану з підвищення іміджу правоохоронних органів (у частині, що стосується органів прокуратури). Так само обласний прокурор підлеглий наказам Генерального прокурора.

Безпосередні виконавці планів відповідного рівня виступають зобов'язаними суб'єктами у відносинах планування. До них

належать ті працівники прокуратури, до яких звернено обов'язок виконати певні дії відповідно до поставленого плану: прес-секретарі, помічники прокурорів, прокурори міського рівня тощо.

Об'єктом даної форми адміністративних правовідносин може бути загальний та безпосередній. Так, загальним об'єктом тут виступає позитивний імідж органів прокуратури. Зокрема, безпосередній об'єкт – це окремий, конкретно визначений планом відповідного рівня, структурний елемент позитивного іміджу, на який спрямовані дії згідно з планом. Це можуть бути зв'язки з громадськістю, виступи в засобах масової інформації, зовнішній вигляд працівників прокуратури або кабінетів, у яких вони працюють тощо.

Зміст планування у сфері формування позитивного іміджу органів прокуратури включає такі суб'єктивні права: 1) право вимагати виконання від зобов'язаних суб'єктів дій, передбачених у відповідному плані; 2) отримувати звіт по виконанню означених дій; 3) застосовувати заходи дисциплінарного впливу до працівників, які своєчасно не виконують поставлені в плані цілі; 4) отримування пояснення стосовно виконання плану тощо. І такі обов'язки: 1) виконувати дії, передбачені в плані; 2) подавати звіти та пояснення; 3) контролювати виконання плану та ін.

Відносини з організаційного забезпечення органів прокуратури у сфері формування позитивного іміджу виникають переважно у зв'язку із роботою з кадровим складом відповідно до Наказу «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» [8], у тому числі організацію роботи Прес-служби Генеральної прокуратури України та прес-секретарів у підпорядкованих прокуратурах. Аналіз нормативно-правових джерел, включаючи галузеві накази Генерального прокурора [6], показав, що створення Прес-служби передбачено лише на рівні Генеральної прокуратури, в регіональних прокуратурах діють лише прес-секретарі. Проте, на нашу думку, служби з зв'язку з громадськістю на чолі із прес-секретарями повинні бути створені і на обласних рівнях. Це дозволить охопити більший обсяг роботи органів прокуратури у взаємодії із засобами

масової інформації та іншими інститутами громадськості саме на місцевому рівні.

Визначимо складові елементи відносин з організаційного забезпечення формування позитивного іміджу органів прокуратури. Так, до суб'єктів відносин з організаційного забезпечення включають суб'єкти, які визначені у відносинах планування, а також керівників кадрових служб органів прокуратури, керівників інших структурних підрозділів, прес-секретарів тощо. Зобов'язаними суб'єктами виступають усі працівники органів прокуратури.

Крім загального об'єкту відносин з організаційного забезпечення, який є спільним для всіх форм адміністративних відносин у сфері формування позитивного іміджу органів прокуратури та виступає у виді позитивного іміджу даних органів, ці відносини мають безпосередній об'єкт. До останнього належать: ефективна розстановка кадрів, конкретні та чіткі завдання, система заходів мотивації працівників органів прокуратури, система внутрішніх наказів та розпоряджень тощо.

Зміст даної форми відносин складають такі права уповноваженого суб'єкта: 1) видача кадрових наказів та розпоряджень; 2) розстановка кадрів; 3) вимога від працівників виконання покладених на них обов'язків; 4) отримання звітів; 5) застосування заходів заохочення та дисциплінарного стягнення; 6) проведення службових розслідувань тощо. У зміст входять такі обов'язки зобов'язаного суб'єкта: 1) виконання наказів та розпоряджень керівника; 2) сумлінне виконання своїх обов'язків; 3) подання звітів; 4) проведення моніторингу власної роботи тощо.

Виникають дані відносини на основі таких юридичних фактів як дії та події. Дії – це відповідні кадрові та організаційні вчинки. Подіями можуть бути випадки, пов'язані з незалежними від волі працівників або керівників обставинами: хвороба, нещасний випадок, технічні несправності тощо.

Інформаційне забезпечення органів прокуратури в процесі формування їх позитивного іміджу включає в себе інформацію, яка надходить із засобів масової інформації та інститутів, що проводять соціологічні дослідження. При цьому власних підрозділів, які б вивчали громадську думку або проводили

спеціальні соціологічні дослідження, в органах прокуратури не передбачено, так само, як не організовані соціологічні опитування на офіційних сайтах органів прокуратури, як це зроблено, наприклад, на сайті Генеральної прокуратури Російської Федерації [9]. Вважаємо, що органам прокуратури доцільно організовувати та проводити власні соціологічні дослідження, які дозволять виявляти не тільки загальну тенденцію рівня довіри до органів прокуратури, але і зупинитися на окремих проблемних питаннях у діяльності органів прокуратури, які найбільше турбують громадськість.

Що стосується інформації про органи прокуратури, то аналіз різних повідомлень про діяльність органів прокуратури в засобах масової інформації показав [9], що ця інформація носить уривчастий, односторонній характер через те, що вона висвітлюється в засобах масової інформації безсистемно. На усунення цього недоліку якраз і спрямоване створення спеціальних підрозділів на чолі з прес-секретарями органів прокуратури відповідного рівня та планування їх діяльності в окремому Наказі «Про організацію роботи органів прокуратури по формуванню власного позитивного іміджу».

Суб'єктами інформаційного забезпечення є прес-секретарі, інші працівники відділів у зв'язках з громадськістю, засоби масової інформації, інститути соціологічних досліджень тощо.

Безпосереднім об'єктом відносин з інформаційного забезпечення є інформація, яка виражає громадську думку про діяльність органів прокуратури, інформація про недоліки та позитивні сторони діяльності цих органів.

Зміст складають такі права: 1) право на отримання інформації від відповідного органу, засобу масової інформації тощо; 2) право на проведення власних соціологічних досліджень, опитувань; 3) право подавати запити на інформацію; 4) право на проведення моніторингу та аналізу інформації тощо. Обов'язки: 1) надавати правдиву та об'єктивну інформацію на запити органів прокуратури; 2) висвітлювати інформацію про діяльність органів прокуратури тощо.

Юридичні факти, на підставі яких виникає ця форма відносин, можуть стосуватися



**АНОТАЦІЯ**

*Стаття присвячена дослідженню змісту таких категорій, як «адміністративні правовідносини» та «позитивний імідж органів прокуратури», та визначенню форми та структури адміністративно-правових відносин у сфері формування позитивного іміджу органів прокуратури.*

дій. Діями в цьому випадку є надіслання запитів на отримання інформації, отримання офіційних відповідей, які містять відповідну інформацію, дані інститутів соціологічних досліджень та органів статистики тощо.

Відносини по здійсненню контролю та оцінки ефективності діяльності органів прокуратури по формуванню власного позитивного іміджу виникають, як правило, між Генеральною прокуратурою України та підпорядкованими прокуратурами стосовно надання останніми звітності про хід та результати виконання, поставлених перед ними завдань. Проте, такий контроль та оцінку доцільно проводити і в середині окремого органу прокуратури в два етапи: на першому етапі контроль проводить керівник спеціального підрозділу (прес-секретар), на другому – прокурор області, перед яким звітує прес-секретар обласної прокуратури.

Уповноваженим суб'єктом, при цьому, виступає прес-секретар, обласний прокурор, Генеральний прокурор України, Президент України, інші центральні органи виконавчої влади. До зобов'язаних суб'єктів належать усі працівники органів прокуратури.

Безпосереднім об'єктом у цих відносинах виступає результат діяльності працівників органів прокуратури, прес-секретарів тощо.

До прав, які входять до змісту відносин контролю та оцінки, належать: 1) право здійснювати збір та аналіз інформації про діяльність працівників органів прокуратури; 2) право на отримання звітів; 3) право перевіряти діяльність різних категорій працівників органів прокуратури або всього органу в цілому; 4) право на проведення атестації, направлення на стажування або підвищення кваліфікації тощо. До обов'язків належать: 1) подання звітів, пояснень; 2) виконання вимог керівника письмових чи усних; 3) проходження атестації, навчання, підвищення кваліфікації тощо.

**SUMMARY**

*To research the content of such categories as “administrative relationship” and “a positive image of organs prosecution” and the definition of the structure of administrative and legal relations in creating a positive image of the prosecution.*

Виникають відносини з контролю та оцінки на підставі юридичних фактів у вигляді дій – правомірних вчинків та актів.

Отже, адміністративно-правові відносини у сфері формування позитивного іміджу органів прокуратури мають складну структуру, яка включає в себе суб'єкт, об'єкт, зміст та юридичні факти. Конкретний зміст структури таких правовідносин зумовлюється їх видом та формою вираження. Адміністративні відносини в означеній сфері можуть приймати такі форми: планування, організаційне забезпечення, інформаційне забезпечення, контроль та оцінку ефективності досягнення планових цілей. Значного вдосконалення потребують адміністративно-правові відносини у формі планування, інформаційного забезпечення, контролю та оцінки.

**Література**

1. Бахрах Д.Н. Административное право. [Часть Общая: Учебник.] / Бахрах Д.Н. – М.: БЕК, 1993. – 301 с.
2. Административное право Украины (Общая часть). [учебное пособие]. // Проф. Ю.П. Битяк, доцент Б.В. Зуй. — Х.:— 000 «Одиссей», 1999. — 224 с.
3. Лапина М.А. Административное право / Лапина М.А. – М. :»Проспект», 2010. – 717 с.
4. Костькова О.В. Административное право / Костькова О.В. // [Электронный ресурс].- Режим доступа: <http://be5.biz/pravo/akov/index.htm>.
5. Курінний Є.В. Предмет адміністративного права України: тенденції трансформації в умовах реформування: [навч. посібник]. / Курінний Є.В. – Д.: Юридична академія МВС України, 2002. – 92 с.
6. Про організацію роботи органів прокуратури України з реалізації принципу гласності: Наказ Генерального Прокурора України від 14.07.2006 №3гн // <http://www.gp.gov.ua>.
7. Про організацію роботи із забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури України: Наказ Генерального Прокурора України №14гн від 18.05.2012 р // <http://www.gp.gov.ua>.
8. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України: Наказ Генерального Прокурора України №2гн від 15.12.2011 р. // <http://www.gp.gov.ua>.
9. Офіційний сайт Генеральної прокуратури РФ // <http://www.genproc.gov.ru/>.