

УДК 342(477)

П. О. УГРОВЕЦЬКИЙ,*здобувач**Харківського національного університету внутрішніх справ*

АДМІНІСТРАТИВНІ АКТИ, ЯКІ ПРИЙМАЮТЬСЯ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ВНУТРІШНЬООРГАНІЗАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ

Розглянуто адміністративні акти органів прокуратури, які регулюють управлінські процедури під час проходження державної служби в органах прокуратури.

В умовах сьогодення належна реалізація прав і свобод громадян, дотримання балансу між інтересами конкретної людини і держави значною мірою залежить від чіткого регулювання правового статусу всіх суб'єктів адміністративно-процесуальної діяльності. Особливе місце в юридичному механізмі забезпечення прав і свобод громадян у сфері адміністративного процесу посідає прокуратура. Протягом десятиріч ця важлива державна інституція була і залишається дієвим важелем дотримання законності в діяльності органів виконавчої влади, посадових осіб усіх рівнів, забезпечення правового захисту громадян і налагодження належного функціонування усіх ланок державного механізму.

Актуальність досліджуваної у статті проблеми пояснюється також необхідністю проведення глибоких науково-теоретичних досліджень адміністративних актів органів прокуратури, оскільки у вітчизняній юридичній науці це питання до цього часу не досліджувалось. Тому виникає потреба в комплексному аналізі і теоретичному узагальненні проблем діяльності прокуратури у сфері адміністративного процесу, розроблення яких є одним із перспективних напрямків вивчення адміністративного процесу в цілому і певною мірою має міждисциплінарне значення, оскільки пов'язане з проблемами науки прокурорського нагляду та інших галузевих юридичних наук. Від вирішення цих питань певною мірою залежить і реалізація адміністративно-правової реформи в Україні.

Проблематика діяльності органів прокуратури розглянута у працях таких науковців з державного управління та адміністративного права, як В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, В. Ф. Опришко, В. М. Селіванов, В. Ф. Сіренко, В. В. Цветков, О. Ф. Фрицький тощо. Окремим питанням діяльності органів прокуратури присвячені дослідження О. В. Анпілогова, В. В. Богуцького, Ю. М. Грошевого,

В. В. Долежана, І. Є. Марочкіна, М. І. Мичко, В. Т. Нор, М. В. Руденко тощо.

На початку слід зазначити, що кожний напрям правоохоронної діяльності має власну внутрішню структуру, систему організаційних та субординаційних зв'язків, тому встановлення належного правового регулювання та чіткого порядку реалізації повноважень правоохоронних органів сприятиме реалізації громадянами своїх прав та законних інтересів. Правильне й ефективне використання правоохоронними органами можливостей адміністративної юрисдикції суттєво впливає на стан правопорядку й у цілому на правомірне функціонування інших органів адміністративної юрисдикції.

В адміністративній діяльності правоохоронних органів традиційно виділяються два провідні напрямки, однак називають їх по-різному. Так, автори підручника «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ» за редакцією Я. Ю. Кондратьєва висловлюють думку, що перший напрямок називається внутрішньосистемним, або організаційним, а другий – позасистемною адміністративною діяльністю, яка виходить за межі системи органів внутрішніх справ і пов'язана з регулюванням відносин у суспільстві [1]. Л. Л. Попов називає перший напрямок адміністративної діяльності внутрішньоорганізаційною адміністративною діяльністю, а другий – зовнішньою адміністративною діяльністю [2, с. 80]. На нашу думку, слід погодитись з О. М. Бандуркою, що за напрямками впливу адміністративна діяльність поділяється на внутрішньоорганізаційну і зовнішньоорганізаційну діяльність [3, с. 21].

Зміст внутрішньоорганізаційної (внутрішньої) адміністративної діяльності полягає в упорядкуванні відносин усередині апаратів правоохоронних органів. Це – робота з персоналом, організаційна побудова апаратів і служб правоохоронних органів, ресурсне, інформаційне та інше забезпечення діяльності зазначених органів.

Внутрішньоорганізаційна адміністративна діяльність спрямована на організацію роботи конкретних служб правоохоронних органів і складається з визначення структури відповідних підрозділів, її вдосконалення, добору й розстановки кадрів, планування й координації роботи, ухвалення рішень на певний період або на проведення конкретних заходів, операцій, надання практичної допомоги підпорядкованим підрозділам і працівникам, на взаємодію з іншими службами, узагальнення й поширення передового досвіду правоохоронної діяльності, контроль і перевірку виконання, заохочення працівників, їх атестування, використання дисциплінарної практики тощо.

Для досягнення мети статті слід розглянути адміністративні акти органів прокуратури, які регулюють управлінські процедури під час проходження державної служби в органах прокуратури, до яких слід віднести: прийняття на державну службу; стажування; оцінювання службової діяльності прокурорсько-слідчих працівників; роботу з особами, зарахованими до кадрового резерву; проведення конкурсу на заміщення вакантних посад; проведення службової перевірки (розслідування); професійну підготовку прокурорсько-слідчих працівників; процедури застосування заохочень та дисциплінарних стягнень.

Отже, послідовно розглянемо зазначені управлінські процедури, в рамках яких приймаються адміністративні акти органів прокуратури. Прийняття на державну службу до органів прокуратури має свої складові, якими є: відбір; спеціальна перевірка осіб; психологічний відбір; приймання присяги; призначення на посаду; присвоєння класного чину. Так, якісний відбір громадян на службу до органів прокуратури є однією з основних умов підвищення ефективності їх діяльності. Організація цієї роботи покладається на керівників органів прокуратури на місцях та кадрові підрозділи. Процес відбору охоплює дослідження не тільки документів, що характеризують особу щодо її ділових та моральних якостей, сімейного стану, основних рис характеру, стану здоров'я, але й безпосередньо кандидата, який претендує на ту чи іншу посаду. Так, у п. 1 наказу Генеральної прокуратури України «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» вказано на необхідність підвищення вимог до кадрів, щоб на прокурорсько-слідчих посадах працювали професійно підготовлені, принципові, компетентні, добросовісні, з високими моральними якостями працівники, здатні

за станом здоров'я успішно виконувати обов'язки працівника прокуратури [4].

Питання відбору кандидатів на службу до органів прокуратури включається самостійним розділом у плани службової діяльності кадрових підрозділів. У плані визначається поточна та перспективна потреба в кадрах, конкретні джерела комплектування вакантних посад та створення резерву нового прийому, аналізується та враховується потреба в кадрах, пов'язана зі зміною штатної чисельності, переміщенням працівників по службі, звільненням тощо.

Необхідною вимогою та елементом процедури прийняття на державну службу до органів прокуратури є прийняття Присяги працівника прокуратури, текст якої затверджується Верховною Радою України, а процедура прийняття визначається Генеральним прокурором України. Працівник прокуратури підписує текст Присяги, який зберігається за місцем його роботи. Про прийняття Присяги робиться запис у трудовій книжці.

Відповідно до ст. 46 Закону України «Про прокуратуру» прокурорами і слідчими можуть призначатися громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, необхідні ділові і моральні якості. На посади прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та прирівняних до них прокурорів призначаються особи віком не молодше 30 років, які мають стаж роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше семи років; на посади районних і міських прокурорів – віком не молодше 25 років зі стажем роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше трьох років. Не можуть бути прийняті на посаду прокурора або слідчого прокуратури особи, які були засуджені за вчинення злочину, за винятком реабілітованих [5].

Апарати Генеральної прокуратури України та прокуратур обласного рівня укомплектовуються за рахунок працівників, які: до призначення на посаду в апарат прокуратури обласного рівня мали стаж роботи в органах прокуратури не менше трьох років; до призначення на посаду в апарат Генеральної прокуратури України – не менше п'яти років в органах прокуратури, у тому числі працювали у прокуратурах обласного рівня чи на посадах міськрайпрокурорів.

Одним з елементів управлінської процедури прийняття на службу до органів прокуратури, під час якої приймаються адміністративні акти є присвоєння класного чину. Строки та порядок присвоєння класних чинів регулюються

Положенням про класні чини працівників органів прокуратури України [6]. Присвоєння класних чинів проводиться в послідовному порядку з урахуванням ділових та особистих якостей працівника відповідно до посади, яку він обіймає, та стажу роботи. В окремих випадках строки присвоєння чергового класного чину та атестації збігаються. Подання про присвоєння класного чину вносяться прокурорами районів (міжрайонними, прирівняними до них) на підлеглих їм прокурорсько-слідчих працівників відповідних прокуратур. Подання направляється у відділ роботи з кадрами прокуратури області за півтора місяці до закінчення встановленого строку перебування в попередньому чині.

Наступною управлінською процедурою проходження служби в органах прокуратури, під час якої приймаються адміністративні акти, є стажування. Так, відповідно до ст. 46 Закону України «Про прокуратуру» особи, які не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю, проходять в органах прокуратури стажування строком до одного року. У п. 1.3 наказу Генеральної прокуратури України «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» вказано на необхідність забезпечення належної організації стажування працівників, які не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю. Відповідно до цього ж наказу стажування випускників Національної академії прокуратури України необхідно проводити під час виробничої практики, надавати молодим спеціалістам дієву допомогу в оволодінні професією, використовуючи досвід кращих прокурорів і слідчих, нові методики прокурорсько-слідчої практики, піклуватися про створення їм належних умов праці та побуту [4]. Безпосереднє керівництво стажуванням забезпечують районні, міжрайонні та прирівняні до них прокурори. Прокурором району видається розпорядження про закріплення за молодим спеціалістом досвідченого працівника-наставника, який надає йому повсякденну практичну допомогу в роботі.

Стажування проводиться за індивідуальним планом, складеним стосовно конкретних умов роботи даної прокуратури, з урахуванням пропозицій молодого спеціаліста та рівня його підготовки. Індивідуальний план стажування складається прокурором разом з молодим спеціалістом у п'ятиденний строк після прийняття його на посаду. Копія плану в десятиденний строк направляється до відділу роботи з кадрами прокуратури області.

Враховуючи викладене, слід підтримати по-

зицію С. А. Кулинич про необхідність закріплення в Положенні про організацію роботи з молодими спеціалістами в органах прокуратури України норми такого змісту: «Наставниками призначаються найбільш досвідчені працівники, здатні налагоджувати контакти з людьми, користуються авторитетом та повагою серед колег по службі, вимогливі до себе та мають стаж не менше 3-х років на конкретному напрямку службової діяльності та необхідні педагогічні здібності» [7, с. 120].

Окремою управлінською процедурою проходження служби в органах прокуратури, під час якої приймаються адміністративні акти, є оцінювання службової діяльності прокурорсько-слідчих працівників, яке здійснюється як під час атестації, так і за результатами службової діяльності за рік, і яке, на нашу думку, необхідно розглядати як засіб визначення рівня професійної підготовки, відповідності обіймаєним посадам, перспектив просування працівника по службі та шляхів підвищення кваліфікації і зміцнення службової дисципліни. У п. 3 наказу Генеральної прокуратури України «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» наголошено на необхідності керівникам органів прокуратури, головам атестаційних комісій та кадровим підрозділам усіх рівнів проводити атестування прокурорських кадрів на високому організаційному та правовому рівні, на засадах колегіальності, гласності, принциповості, об'єктивності та неупередженості в оцінці ділових, особистих і морально-психологічних якостей працівників та їх кваліфікаційного рівня [4].

Відповідно до п. 3 Положення про порядок проведення атестації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України, атестації підлягають прокурорсько-слідчі працівники та професорсько-викладацький склад навчальних закладів Генеральної прокуратури України, котрі обіймають посади, за якими передбачено присвоєння класних чинів, а в органах військової прокуратури – військових звань, зі стажем роботи в органах прокуратури не менше шести місяців [8].

Положенням про порядок проведення атестації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України врегульовано питання щодо складу та порядку роботи атестаційних комісій, вимоги до атестаційних документів, процедурні аспекти проведення атестації.

Наступною управлінською процедурою є робота з особами, зарахованими до кадрового резерву. Резерв створюється для наступної

цілеспрямованої роботи з добору кадрів, пов'язаної з вивченням і оцінкою претендентів на майбутню посаду, що звільнилася. Вивчення й оцінювання зовнішнього кадрового резерву пов'язана із залученням інформації, що стосується професійної готовності до виконання обов'язків прокурора чи слідчого, психологічних властивостей особистості кандидатів, їхніх морально-етичних якостей. Так, у п. 2.3 наказу Генеральної прокуратури України «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» зазначено, що кадровий резерв для висунення на вищі посади необхідно формувати: а) у Генеральній прокуратурі України на посади: прокурорів АР Крим, областей, міст Київ і Севастополь, військових прокурорів регіонів та Військово-Морських Сил України, їх заступників; ректора, проректорів, директорів інститутів та науково-дослідного центру Національної академії прокуратури України; керівників структурних підрозділів апарату Генеральної прокуратури України; б) у прокуратурах АР Крим, областей, міст Київ і Севастополь, військових прокуратурах регіонів та Військово-Морських сил України на посади: міських, районних, міжрайонних, військових прокурорів гарнізонів та прирівняних до них прокурорів, їх заступників; керівників структурних підрозділів. Оновлений склад кадрового резерву щорічно має затверджуватися на засіданнях колегій. Підготовка резерву кадрів провадиться за індивідуальними щорічними планами, затвердженими відповідно прокурорами обласного рівня та заступниками Генерального прокурора України згідно з розподілом обов'язків, які мають передбачати різноманітні форми навчання, у тому числі стажування, залучення до галузевих та комплексних перевірок підпорядкованих прокуратур, виконання обов'язків за вищими посадами, надання індивідуальних завдань, навчання за спеціальними програмами в Національній академії прокуратури України [4].

До управлінських процедур, під час яких приймаються адміністративні акти, відносимо також проведення службової перевірки (розслідування). У п. 5 наказу Генеральної прокуратури України «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» наголошено на необхідності під час проведення службових перевірок повного, всебічного і об'єктивного встановлення обставин подій, забезпеченні правильного застосування нормативних актів, що передбачають дисциплінарну та іншу відповідальність, недопущенні

упередженості та порушень прав працівника, стосовно якого вирішується питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності [4]. Однак зазначимо, що порядок проведення службової перевірки й досі залишається не врегульованим. У статтях 11 та 12 Дисциплінарного статуту прокуратури України зазначено, що в разі необхідності може бути призначено службову перевірку (ст. 11); строк проведення службової перевірки не може перевищувати двох місяців (ст. 12) [9]. Як наслідок, необхідно прийняти спеціальний відомчий акт, наприклад, Порядок, проведення службових перевірок, у якому слід визначити: мету службової перевірки; підстави для її проведення; порядок призначення службової перевірки; організацію роботи комісії із службової перевірки; права та обов'язки членів комісії, призначеної для проведення службової перевірки; права особи, стосовно якої проводиться службова перевірка; вимоги до оформлення результатів службової перевірки.

До видів управлінських процедур під час проходження служби прокурорсько-слідчими працівниками, під час якої приймаються адміністративні акти, можемо також віднести застосування заохочень та дисциплінарних стягнень. У ст. 48 Закону України «Про прокуратуру» зазначено, що прокурори і слідчі заохочуються за сумлінне виконання службових обов'язків. Заохочення оголошується наказом, про що вноситься запис до трудової книжки. Наказ оголошується особі, якій винесено заохочення, всім працівникам даного органу прокуратури і додається до особової справи. Отже, заохочення є важливим засобом впливу на прокурорсько-слідчих працівників і зміцнення службової дисципліни, яке реалізується у формі заходів матеріального та морального стимулювання та застосовується за сумлінне ставлення до своїх службових обов'язків.

Вважаємо за доцільне прийняти єдиний систематизований акт з питань проходження служби, в якому були б урегульовані адміністративні акти, які приймаються при здійсненні внутрішньоорганізаційної діяльності органами прокуратури з наступних управлінських процедур: прийняття на державну службу; стажування; оцінювання службової діяльності прокурорсько-слідчих працівників; робота з особами, зарахованими до кадрового резерву; проведення конкурсу на заміщення вакантних посад; проведення службового розслідування; процедури застосування заохочень та дисциплінарних стягнень.

Список використаної літератури

1. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ / [за заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва]. – К. : Укр. акад. внутр. справ, 1995. – 177 с.
2. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел : учебник / под ред. Л. Л. Попова. – М. : Акад. МВД СССР, 1990. – 223 с.
3. Адміністративна діяльність. Частина особлива : [підручник] / [за заг. ред. О. М. Бандурки]. – Х. : Ун-т внутр. справ ; Еспада, 2000. – 368 с.
4. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України : наказ Генеральної прокуратури України від 20 січ. 2006 р. № 2 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/other_normative_acts.html.
5. Про прокуратуру : закон України від 5 листоп. 1991 р. № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
6. Про затвердження Положення про класні чини працівників органів прокуратури України : постанова Верховної Ради України від 6 листоп. 1991 р. № 1795-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 4. – Ст. 14.
7. Кулинич С. А. Управлінські процедури в діяльності органів прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кулинич Сергій Анатолійович. – Х., 2007. – 191 с.
8. Положення про порядок проведення атестації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України : наказ Генеральної прокуратури України від 20 січ. 2006 р. № 161 ц [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/other_normative_acts.html.
9. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України : постанова Верховної Ради України від 6 листоп. 1991 р. № 1796-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 4. – Ст. 15.

Надійшла до редколегії 08.11.2010

УГРОВЕЦКИЙ П. О. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ АКТЫ, КОТОРЫЕ ПРИНИМАЮТСЯ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ВНУТРИОРГАНИЗАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ

Рассмотрены административные акты органов прокуратуры, которые регулируют управленческие процедуры во время прохождения государственной службы в органах прокуратуры.

UGROVETSKIJ P. O. ADMINISTRATIVE ACTS WHICH ARE ACCEPTED DURING REALIZATION OF INWARDLY ORGANIZATIONAL ACTIVITY BY THE ORGANS OF OFFICE OF PUBLIC PROSECUTOR

The administrative acts of organs of office of public prosecutor, which regulate administrative procedures during passing of government service in the organs of office of public prosecutor, are considered.

УДК 347.9

І. І. ДІТКЕВИЧ,

аспірант

Київського міжнародного університету

ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕСУАЛЬНА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ»: ПРОБЛЕМИ ДЕФІНІЦІЇ

Проаналізовано ряд наукових підходів до визначення змісту поняття «адміністративна процесуальна правосуб'єктність», досліджено його правову природу, надано його авторське формулювання.

Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), який увібрав чимало передових та прогресивних ідей, відображає сучасні уявлення про адміністративну юстицію і ґрунтується як на вітчизняному, так і на європейському досвіді. Проте реалізація деяких

його положень, зміст окремих норм викликають численні питання як у практичних працівників, так і у науковців. Адже становлення адміністративно-процесуальної науки, впровадження різного роду реформ у сфері процесуального законодавства можливі лише за умов наукового