

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

АНДРІЄВСЬКА ЮЛІЯ ІГОРІВНА

УДК 342.5(477)

**АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ
В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук**

Київ–2017

Дисертацією є рукопис

Робота виконана у Відкритому міжнародному університеті розвитку людини «Україна»

Науковий керівник

кандидат юридичних наук

Шкарупа Константин Вікторович,

Інститут кримінально-виконавчої служби,

викладач кафедри загальноюридичних дисциплін

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор

Безпалова Ольга Ігорівна,

Харківський національний університет внутрішніх справ,

завідувач кафедри адміністративної діяльності ОВС,

кандидат юридичних наук, доцент

Бурлака Ольга Станіславівна,

Національна академія внутрішніх справ,

доцент кафедри цивільного права і процесу

Захист відбудеться «21» березня 2017 р. о 12⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.503.01 у Науково-дослідному інституті публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2А

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Науково-дослідного інституту публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2А

Автореферат розісланий «20» лютого 2017 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



К.М. Куркова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Органи прокуратури є однією із ключових ланок правоохоронної системи України. Їх роль полягає у тому, що вони виступають координуючим та наглядовим центром по відношенню до інших суб'єктів правоохоронної діяльності. Ефективність, результативність та законність функціонування українського правоохоронного механізму значним чином обумовлюється рівнем якості та ефективності роботи органів прокуратури. Усвідомлюючи це, українська влада після проголошення незалежності України в числі перших прийняла Закон України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 № 1789-ХІІ. І хоча даний Закон був далеко не ідеальним, тим не менш він діяв до липня 2015 року. Оновлення законодавства про прокуратуру стало необхідним та важливим кроком удосконалення правового статусу даного органу влади та приведення його у відповідність до європейських вимог і стандартів.

Нове законодавство про прокуратуру України розв'язало ряд політичних та організаційних проблем, що негативно впливали на якість і результативність роботи прокуратури. Разом із тим у діяльності даного органу влади і зараз залишається низка недоліків і прогалин, що не дозволяють йому належним чином виконувати своє функціональне призначення. Такий стан справ обумовлюється багатьма факторами, зокрема – недосконалістю адміністративних процедур у роботі органів прокуратури. Оскільки процедури визначають порядок, в якому органи і посадові особи прокуратури реалізують свої владні повноваження, відтак, процедури виступають важливою гарантією забезпечення належного рівня законності та дисципліни в роботі даних суб'єктів.

Окреслена ситуація обумовлює необхідність більш глибокого та змістовного наукового аналізу адміністративних процедур у діяльності органів прокуратури з метою вироблення відповідних рекомендацій щодо вдосконалення законодавства.

Слід відзначити, що правові колізії здійснення адміністративних процедур в органах державної влади, в тому числі в органах прокуратури, вже були предметом дослідження таких науковців, як: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Є.Ю. Бараш, В.О. Басс, Д.М. Бахрах, О.І. Безпалова, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, Ю.В. Гаруст, І.П. Голосніченко, С.М. Гусаров, Ю.Б. Данильченко, Є.В. Додін, О.Ю. Дрозд, А.П. Кармолицький, М.Ф. Криштанович, В.В. Ковальська, Ю.В. Ковбасюк, А.Т. Комзюк, М.І. Корнієнко, М.В. Кравчук, В.В. Маліков, А.А. Манжула, М.Д. Мартинов, А.Ф. Мельник, О.М. Музичук, О.Ю. Оболенський, Д.В. Олійник, А.В. Панчишин, В.П. Пилипишин, А.М. Подоляка, Т.О. Проценко, Є.В. Сергієнко, Г.П. Ситник, В.Л. Синчук, Є.Ю. Соболев, А.В. Солонар, В.В. Сокурєнко, М.П. Ткач, В.Г. Фатхутдінов, С.І. Чернов, В.В. Чумак, М.Д. Шаргородський, С.А. Шепетько, С.В. Шестаков, К.В. Шкарупа, Н.В. Янюк та ін. Праці зазначених учених становлять основу формування наукових підходів до аналізу адміністративних процедур. Однак низка питань щодо правового регулювання адміністративних процедур у діяльності органів прокуратури після прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» висвітлена фрагментарно і потребує подальшого дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана згідно з Планом науково-дослідницької роботи кафедри конституційного, адміністративного права та соціально-гуманітарних дисциплін Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» на тему: «Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин» (номер державної реєстрації 0107U008696). Тема дослідження відповідає Пріоритетним напрямкам розвитку правової науки на 2011–2015 роки (затверджені постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 24.09.2010 № 14) та перспективним напрямкам кандидатських і докторських дисертацій за юридичними спеціальностями, перелік яких затверджено рішенням Президії Національної академії правових наук України від 18.10.2013 № 86/11.

Мета і задачі дослідження. *Мета* роботи полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України, узагальнення практики його реалізації визначити сутність, види і особливості адміністративних процедур у діяльності органів прокуратури України та шляхи вдосконалення адміністративних процедур.

Для досягнення поставленої мети в дисертаційному дослідженні необхідно вирішити наступні *задачі*:

– визначити місце органів прокуратури в сучасній системі правоохоронних органів;

– здійснити правовий аналіз поняття та значення адміністративних процедур у діяльності органів прокуратури України;

– класифікувати види адміністративних процедур в діяльності органів прокуратури України;

– узагальнити наукові підходи до розуміння адміністративних процедур під час прийняття на службу до органів прокуратури в сучасних умовах;

– охарактеризувати окремі процедури проходження служби в органах прокуратури;

– сформулювати пропозиції щодо вдосконалення адміністративних процедур припинення служби в органах прокуратури;

– встановити основні юрисдикційні адміністративні процедури в діяльності органів прокуратури та запропонувати шляхи їх вдосконалення;

– розкрити процедури прийняття та реалізації управлінських рішень в органах прокуратури;

– визначити сутність правоохоронних адміністративних процедур у діяльності органів прокуратури.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, які виникають у діяльності органів прокуратури України.

Предмет дослідження – адміністративні процедури в діяльності органів прокуратури України.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність загальних та спеціальних методів і прийомів наукового пізнання. *Історико-правовий* метод забезпечив аналіз адміністративних процедур у правоохоронних органах та сучасний стан їх реалізації у прокуратурі України, а також правових засад їх реалізації (підрозділи 1.1, 1.2). За допомогою *системно-структурного аналізу* встановлено види адміністративних процедур у діяльності

органів прокуратури України, з'ясовано особливості правового регулювання окремих адміністративних процедур у діяльності органів прокуратури України (підрозділ 1.3; 2.1–2.3). За допомогою *структурно-функціонального аналізу* були визначені недоліки здійснення внутрішньоорганізаційних адміністративних процедур у діяльності органів прокуратури (підрозділи 2.1, 2.3). Методи *порівняльно-правового та документального аналізу* використовувалися при визначенні недоліків законодавства, що регламентує адміністративні процедури в діяльності прокуратури України, а також у процесі його аналізу та порівняння із зарубіжним законодавством (підрозділи 2.1–2.3, 3.1–3.3). За допомогою *аналітичного* методу були запропоновані шляхи вдосконалення законодавства, що регламентує адміністративні процедури в діяльності прокуратури України (підрозділи 2.3, 3.1–3.3).

Інформаційну та емпіричну основу дослідження становлять узагальнення практичної діяльності органів прокуратури, політико-правова публіцистика, довідкові видання.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних досліджень адміністративних процедур у діяльності прокуратури України. У результаті проведеного наукового дослідження сформульовано ряд нових наукових положень і висновків. Зокрема:

вперше:

– визначено сутність поняття «адміністративні процедури в діяльності органів прокуратури», під якими запропоновано розуміти встановлений за допомогою відповідних нормативно-правових актів порядок здійснення органами та посадовими особами органів прокуратури своїх повноважень як зовнішнього, так і внутрішнього характеру;

– встановлено основні види адміністративних процедур у діяльності органів прокуратури, які залежать від напрямку впорядкування діяльності органів прокуратури, а саме: процедури прийняття на службу до органів прокуратури; процедури організації внутрішньої структури органів прокуратури; оцінювання діяльності працівників органів прокуратури; проведення службової перевірки; застосування заохочень; застосування дисциплінарних стягнень; звільнення зі служби; процедури прийняття та реалізації управлінських рішень; юрисдикційні процедури; неюрисдикційні процедури;

– запропоновано авторське визначення поняття «адміністративні процедури припинення служби в органах прокуратури», під якими слід розуміти встановлений чинним законодавством порядок дій, які відповідно до норм чинного законодавства України мають вчинити обидві сторони державно-службових правовідносин для настання конкретного юридичного факту – припинення державної служби в органах прокуратури України;

удосконалено:

– характеристику функцій адміністративних процедур у діяльності органів прокуратури, серед яких виокремлено такі: функцію забезпечення упорядкування взаємовідносин з іншими органами державної влади та громадськістю; функцію забезпечення законності в діяльності органів прокуратури під час реалізації її завдань; регулюючу функцію; охоронну функцію; організаційну функцію;

обмежувальну функцію;

– розуміння поняття «правоохоронні органи», під якими запропоновано розуміти специфічні органи державної влади, на які відповідно до чинного законодавства України покладено відповідні обов'язки щодо здійснення охорони і захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб та інших колективних суб'єктів (у тому числі держави і суспільства в цілому), підтримки режиму законності та забезпечення публічного порядку і безпеки шляхом реалізації у межах своїх повноважень відповідних правових, організаційних, виховних та інших заходів;

– визначення поняття процедури проходження державної служби в органах прокуратури, а саме – це триваючий у часі процес реалізації особою, що перебуває на службі в даних органах, покладених на неї завдань, функцій і професійних обов'язків, який включає у себе: просування по службі, навчання та підвищення кваліфікації, атестацію, заохочення, притягнення до юридичної відповідальності, припинення служби;

дістали подальшого розвитку:

– обґрунтування, що існування адміністративних процедур у діяльності органів прокуратури, беззаперечно, має важливе значення, оскільки вони виступають одним із ключових організаційно-правових засобів, що забезпечують законність і обґрунтованість, цілеспрямованість і послідовність, одноманітність і зрозумілість діяльності даного органу держави;

– пропозиція у Положенні про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів чітко закріпити її завдання та функції;

– обґрунтування, що недоліком у правовому регулюванні адміністративних процедур припинення служби в органах прокуратури є те, що в Законі України «Про прокуратуру», на відміну від Закону України «Про державну службу», не визначено положення про те, що прокурор, який має намір звільнитися за власним бажанням, протягом 14 днів має право відкликати свою заяву.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – як основа для подальшого розроблення проблем правового забезпечення адміністративних процедур у діяльності органів прокуратури (акт впровадження Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»);

– *правотворчості* – у ході внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів прокуратури (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *правозастосовній діяльності* – з метою покращення практичної діяльності органів прокуратури України;

– *навчальному процесі* – під час підготовки підручників і навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право» та «Адміністративна діяльність державних органів». Їх враховано також у навчально-методичних розробках, підготовлених за участю автора (акт впровадження Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»).

Апробація результатів дисертації. Підсумки розроблення проблеми в цілому, окремих її аспектів, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено на науково-практичній конференції «Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні» (м. Харків, 15-16 липня 2016 р.) та круглому столі «Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ» (м. Київ, 14 травня 2015 р.).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження викладено у шести статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав, та двох тезах наукових повідомлень на науково-практичній конференції та круглому столі.

Структура дисертації. Дослідження складається зі вступу, трьох розділів, які містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації становить 166 сторінок. Список використаних джерел містить 290 найменувань і займає 30 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, висвітлено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначено об'єкт і предмет дослідження, сформульовано мету й задачі дослідження, розкрито наукову новизну та практичне значення одержаних результатів роботи; подано відомості про апробацію результатів та публікації за темою дисертації.

Розділ 1 «Загальна характеристика адміністративних процедур в діяльності органів прокуратури» складається з трьох підрозділів, у яких досліджено функціональне призначення органів прокуратури, з'ясовано їх місце у системі правоохоронних органів держави, визначено сутність та значення, а також види адміністративних процедур у діяльності органів прокуратури України.

У *підрозділі 1.1. «Місце органів прокуратури в сучасній системі правоохоронних органів»* зазначається, що серед ланок правоохоронного механізму окреме та особливе місце займає прокуратура.

З метою з'ясування місця та ролі органів прокуратури у зазначеному механізмі розкрито зміст поняття «правоохоронні органи», у зв'язку із чим проаналізовано ряд наукових поглядів на дане питання.

Здійснено вивчення наукових підходів до розуміння кола та змісту основних завдань органів прокуратури як елемента правоохоронної системи. Проаналізовано норми діючого законодавства України на предмет відображення у ньому завдань прокуратури.

Звернено увагу на історичний аспект розвитку органів прокуратури України. Виокремлено та охарактеризовано основні, обумовлені оновленням законодавства про прокуратуру, зміни в частині функціонального призначення органів прокуратури. Розглянуто ключові позитивні аспекти у діяльності сучасної прокуратури України, настання яких стало наслідком прийняття нового Закону «Про прокуратуру».

Зроблено відповідні висновки, в яких, зокрема, наголошується на тому, що специфіка місця прокуратури у системі правоохоронних органів держави полягає перш за все у тому, що вона покликана виконувати роль координуючого, а також наглядового центру по відношенню до функціонування інших ланок правоохоронного механізму України.

У підрозділі 1.2. «Поняття та значення адміністративних процедур в діяльності органів прокуратури України» відмічається, що більшість своїх повноважень органи прокуратури реалізують у порядку, встановленому законодавством, у відповідних процесуальних формах, у межах певних адміністративних процедур.

З метою з'ясування поняття адміністративних процедур у діяльності органів прокуратури наведено теоретичне узагальнення наукових підходів учених до визначення понять «процедура», «правова процедура («юридична процедура»), «адміністративна процедура». Наголошено, що з усіх галузей права саме в межах адміністративного права поняття «процедура» здобуло найширшого застосування та найбільшого розвитку. Вивчено доктринальні підходи до розуміння сутності адміністративних (або адміністративно-правових) процедур.

Сформульовано власне визначення поняття адміністративної процедури в діяльності органів прокуратури, під якою пропонується розуміти (у вузькому розумінні) встановлений на законодавчому рівні порядок реалізації органами прокуратури своїх повноважень. Наведено коло та охарактеризовано зміст завдань і функцій, що виконують зазначені процедури як організаційно-правовий інструмент. Звернено увагу на принципи, згідно з якими створюються та реалізуються адміністративні процедури.

У підрозділі 1.3. «Види адміністративних процедур в діяльності органів прокуратури України» запропоновано власний перелік видової класифікації адміністративних процедур у діяльності органів прокуратури, а саме: процедури прийняття на службу до органів прокуратури; процедури організації внутрішньої структури органів прокуратури; оцінювання діяльності працівників органів прокуратури; проведення службової перевірки; застосування заохочень; застосування дисциплінарних стягнень та ін. Увесь обсяг процедур запропоновано розділяти на такі групи: а) залежно від їх спрямування: зовнішньо-організаційні та внутрішньоорганізаційні; б) залежно від характеру: правотворчі, правозастосовні; контрольні-наглядові; в) залежно від змісту: регулятивні та охоронні.

Розділ 2 «Адміністративні процедури проходження служби в органах прокуратури» складається з трьох підрозділів, у яких досліджено особливості адміністративних процедур під час прийняття на службу до органів прокуратури, вивчено зміст окремих процедур проходження служби в даних органах, а також визначено можливі шляхи вдосконалення адміністративних процедур припинення служби в органах прокуратури.

У підрозділі 2.1. «Особливості адміністративних процедур під час прийняття на службу до органів прокуратури в сучасних умовах» звернено увагу на поняття та зміст «служби» і «державної служби». Відмічається, що служба в

органах прокуратури виступає специфічним проявом державної служби, що регламентується спеціальним законодавством. Підкреслено, що із набуттям чинності новим Законом України «Про прокуратуру» процедура прийняття на державну службу до прокуратури зазнала певних змін, які були спрямовані на вдосконалення механізму допуску осіб до служби в органах прокуратури.

Під службою в органах прокуратури запропоновано розуміти професійну діяльність працівників органів прокуратури, яка спрямована на забезпечення та реалізацію органами прокуратури завдань відповідно до норм чинного законодавства України. Акцентовано увагу, що ефективність та результативність здійснення органами прокуратури своїх завдань і функцій напряму залежить від якості її кадрового складу.

Досліджено наукові точки зору щодо розуміння сутності, етапів та способів прийняття на службу до органів прокуратури. Обґрунтовано, що процедура прийняття на службу до органів прокуратури являє собою встановлений чинним законодавством порядок дій, у межах яких реалізується право громадян на проходження державної служби в органах прокуратури.

Виокремлено та охарактеризовано зміст основних етапів і складових елементів процедури прийняття на службу до органів прокуратури, задля чого проаналізовано відповідні доктринальні та нормативно-правові положення. Приділено увагу ролі кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокуратури у питанні добору кадрів до системи органів прокуратури.

Зроблено відповідні висновки, в яких, зокрема, підкреслюється, що чітка, змістовна та сувора процедура добору кадрів в органи прокуратури є необхідною умовою протидії корупції в системі цих органів та забезпечення допуску до даної служби професіоналів, які повністю відповідають усім необхідним вимогам, встановленим діючим законодавством.

У підрозділі 2.2. «Характеристика окремих процедур проходження служби в органах прокуратури» розглянуто сутність та зміст понять «проходження служби», «проходження державної служби». На підставі аналізу ряду наукових думок з цього приводу, а також вивчення нормативно-правового підґрунтя було запропоновано проходження державної служби в органах прокуратури розуміти як триваючий у часі процес реалізації особою, що перебуває на службі в даних органах, покладених на неї завдань, функцій і професійних обов'язків, який включає у себе: просування по службі, навчання та підвищення кваліфікації, атестацію, заохочення, притягнення до юридичної відповідальності.

Досліджено зміст та значення основних етапів, напрямків та ключових аспектів проходження державної служби в органах прокуратури. Звернено увагу на сутність поняття службової кар'єри та його співвідношення із поняттям «проходження служби» (зокрема державної служби). Охарактеризовано особливості переміщення по службі в органах прокуратури України як на рівнозначні посади, так і на вищі посади. Відзначено важливість для просування по службі в органах прокуратури процедури навчання та підвищення кваліфікації, з'ясовано основні способи та види підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури. Акцентовано увагу на важливості проведення атестації в органах

прокуратури, відзначено, що, на жаль, процедура атестації має певні недоліки, зокрема не визначено чіткого механізму реалізації рішень атестаційних комісій. Розкрито значення процедури заохочення працівників органів прокуратури до належного виконання ними своїх завдань та функцій.

У підрозділі 2.3. «Удосконалення адміністративних процедур припинення служби в органах прокуратури» досліджено зміст поняття «припинення державної служби», звернено увагу на його співвідношення із поняттям «розірвання трудових відносин».

Зазначається, що під юридичними фактами припинення державної служби в органах прокуратури слід розуміти сукупність факторів (підстав, умов, обставин), визначених чинним законодавством України, настання яких тягне за собою припинення служби в органах прокуратури. У свою чергу адміністративні процедури припинення служби в органах прокуратури пропонується розуміти як встановлений чинним законодавством порядок дій, які відповідно до норм чинного законодавства України мають вчинити обидві сторони державно-службових правовідносин для настання конкретного юридичного факту – припинення державної служби в органах прокуратури України.

Проведено дослідження підстав припинення служби в органах прокуратури, у зв'язку із чим проаналізовано відповідні нормативно-правові акти. Виокремлено проблемні моменти у законодавчому регулюванні процедур припинення державної служби.

Окрему увагу приділено проблемним питанням припинення державної служби Генеральним прокурором України.

Розглянуто дисциплінарну відповідальність, притягнення особи до якої може бути підставою припинення служби в органах прокуратури. Проаналізовано порядок оскарження рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів щодо накладання дисциплінарного стягнення, результатом якого стало припинення державної служби в органах прокуратури.

Зроблено висновки про стан законодавчої урегульованості процедур припинення служби в органах прокуратури. Наголошено, що, незважаючи на те, що було прийнято новий Закон України «Про прокуратуру», питання процедури припинення державної служби в органах прокуратури мають певні недоліки, серед яких – відсутність чіткого закріплення процедур звільнення зі служби за окремими підставами, зокрема, на підставі службової невідповідності.

Розділ 3 «Шляхи вдосконалення окремих видів адміністративних процедур в діяльності органів прокуратури» складається з трьох підрозділів, які присвячено аналізу проблемних аспектів, що існують в юрисдикційних, управлінських та правоохоронних процедурах у діяльності органів прокуратури, а також виробленню можливих шляхів усунення наявних у зазначених процедурах недоліків.

У підрозділі 3.1. «Юрисдикційні адміністративні процедури в діяльності органів прокуратури та можливості їх покращення» досліджено сутнісний зміст понять «юрисдикція» та «адміністративна юрисдикція», задля чого розглянуто ряд наукових підходів до розуміння даного питання.

Запропоновано під адміністративно-юрисдикційними процедурами у діяльності органів прокуратури розуміти визначений нормами чинного законодавства України порядок, в якому мають діяти органи і посадові особи прокуратури, вирішуючи конфліктні, спірні питання, що можуть виникнути під час здійснення професійної діяльності зазначеними суб'єктами.

Наведено коло та розкрито зміст основних ознак юрисдикційних адміністративних процедур у діяльності органів прокуратури. Виділено та розглянуто зміст наступних різновидів зазначених юрисдикційних процедур: 1) притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності; 2) провадження у справах про адміністративні правопорушення; 3) провадження за скаргами фізичних чи юридичних осіб.

Досліджено етапи провадження у справах про адміністративні правопорушення, що можуть здійснювати працівники органів прокуратури. При цьому зауважується, що уповноважені особи органів прокуратури можуть здійснювати лише підготовчі процедури, тобто вони не мають права накладати відповідне адміністративне стягнення. Розкрито зміст поняття скарги та досліджено порядок провадження за нею в органах прокуратури.

У підрозділі 3.2. «Процедури прийняття та реалізації управлінських рішень в органах прокуратури» зазначається, що належна організація відносин і процесів у будь-якій сфері суспільного життя є неможливою без якісного та ефективного управління, яке, у свою чергу, здійснюється у відповідному порядку. Означене є справедливим і для органів прокуратури, які також здійснюють управлінську діяльність та приймають управлінські рішення.

Досліджено зміст поняття «управлінське рішення», а також його основні ознаки.

Запропоновано під процедурами прийняття та реалізації управлінських рішень в органах прокуратури розуміти встановлений нормами чинного законодавства порядок дій, якого мають дотримуватися уповноважені органи та (або) посадові особи, організовуючи та скеровуючи діяльність як окремих органів прокуратури, так і їх системи в цілому.

Наведено та охарактеризовано ключові принципи, на яких має ґрунтуватися процедура прийняття управлінських рішень.

Проаналізовано порядок прийняття та реалізації управлінських рішень органами прокуратури у таких напрямках їх діяльності, як: нормотворчість, правозастосування, контроль та нагляд. Відзначено деякі прогалини і недоліки у даних процедурах та запропоновано можливі напрямки їх усунення.

У підрозділі 3.3. «Правоохоронні адміністративні процедури в діяльності органів прокуратури» досліджено наукові погляди на сутність, зміст поняття «правоохоронна діяльність», а також її головні ознаки (властивості). Зроблено висновок про те, що під правоохоронною діяльністю у розрізі дослідження процедурно-правових аспектів функціонування органів прокуратури слід розуміти цілеспрямовану діяльність цих органів та їх посадових осіб, що спрямована на забезпечення і захист гарантованих Конституцією України, законами та підзаконними нормативно-правовими актами прав, свобод і законних

інтересів людини та громадянина, а також прав і законних інтересів колективних суб'єктів, держави і суспільства в цілому.

На підставі аналізу нормативно-правового підґрунтя діяльності органів прокуратури виокремлено та охарактеризовано зміст основних правоохоронних процедур у діяльності органів прокуратури. Такими процедурами, на думку автора, є ті, що опосередковують виконання прокуратурою закріплених за нею у законодавстві функціональних напрямків її роботи, як то: підтримання державного обвинувачення в суді (ст. 22); представництво інтересів громадянина або держави в суді (ст. 23); нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство (ст. 25); нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (ст. 26).

Розглянуто окремі різновиди правоохоронних процедур у діяльності органів прокуратури. Зроблено відповідні висновки про значення даних процедур у діяльності органів прокуратури.

ВИСНОВКИ

У **висновках** дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання – визначення сутності та особливостей адміністративних процедур у діяльності органів прокуратури України. У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети. Основні з них такі:

1. Доведено, що незважаючи на те, що роль прокуратури в системі правоохоронних органів останнім часом хоча й зазнавала певних змін, обумовлених особливостями соціального, економічного та політичного розвитку країни, однак специфіка місця органів прокуратури у національному правоохоронному механізмі залишилась майже незмінною та полягає у тому, що вона контролює та координує діяльність інших правоохоронних органів, забезпечуючи належний рівень законності, злагоженості, ефективності та результативності їх діяльності.

2. Під адміністративними процедурами в діяльності органів прокуратури запропоновано розуміти встановлений за допомогою відповідних нормативно-правових актів порядок здійснення органами та посадовими особами органів прокуратури своїх повноважень як зовнішнього, так і внутрішнього характеру. Значення адміністративних процедур у діяльності органів прокуратури полягає у тому, що за допомогою саме упорядкованих адміністративних процедур зазначений орган державної влади найбільш ефективно використовує надані йому державою ресурси задля досягнення мети його діяльності.

3. Запропоновано власну класифікацію адміністративних процедур у діяльності органів прокуратури, які об'єднано у такі групи: а) залежно від їх спрямування: зовнішньо-організаційні та внутрішньоорганізаційні; б) залежно від

характеру: правотворчі, правозастосовні; контрольно-наглядові; в) залежно від змісту: регулятивні та охоронні.

4. Під процедурою прийняття на службу до органів прокуратури запропоновано розуміти встановлений чинним законодавством порядок дій, якого мають дотримуватися органи прокуратури та громадяни, що мають намір вступити на службу до даних органів, для того, щоб між першими та другими виникли службово-трудові відносини.

5. Доведено, що правове закріплення відповідних адміністративних процедур проходження державної служби в органах прокуратури має важливе значення з точки зору забезпечення як внутрішньоорганізаційної, так і зовнішньої діяльності органів прокуратури України, адже від того, наскільки оптимально буде організовано процес проходження служби в органах прокуратури, значним чином залежить якість та ефективність функціонування всього правоохоронного механізму України в цілому.

6. На підставі аналізу норм чинного законодавства України обґрунтовано, що процедура припинення державної служби в органах прокуратури за власним бажанням має певні недоліки. Зокрема, на нашу думку, в першу чергу слід вказати положення статті 58 Закону України «Про прокуратуру» від 2014 року, де йдеться мова про те, що: «прокурор продовжує здійснювати свої повноваження до прийняття рішення про його звільнення». Запропоновано зазначену частину вказаної статті виключити із Закону України «Про прокуратуру». Натомість варто зазначити, що: «Особа, яка подала заяву про звільнення з органів прокуратури України за власним бажанням, відсторонюється від виконання нею своїх службових повноважень до того часу, поки не буде прийнято рішення про її звільнення, або працівник, який подав відповідну заяву, сам її не відкликає». Закріплення такого положення є необхідним, оскільки, на нашу думку, особа, що має намір залишити таку відповідальну посаду, не може використовувати свої повноваження, адже рівень довіри до неї дещо знижується, оскільки працівник, який має намір звільнитись, матиме можливість використати свої повноваження у власних корисливих інтересах.

Акцентовано увагу, що спірним моментом у правовому регулюванні адміністративних процедур припинення служби в органах прокуратури є те, що у Законі України «Про прокуратуру», на відміну від Закону України «Про державну службу», не визначено положення про те, що прокурор, який має намір звільнитися за власним бажанням, протягом 14 днів має право відкликати свою заяву. Тож, запропоновано відповідну норму закріпити і в Законі України «Про прокуратуру».

7. Виокремлено наступні основні юрисдикційні адміністративні процедури в діяльності органів прокуратури, зокрема: 1) притягнення до дисциплінарної відповідальності (під дисциплінарним провадженням стосовно працівників органів прокуратури запропоновано розуміти встановлений нормами чинного законодавства України механізм розгляду справ про притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників органів прокуратури);

2) провадження у справах про адміністративні правопорушення; 3) провадження за скаргами фізичних чи юридичних осіб.

8. Під поняттям «процедура прийняття та реалізації управлінських рішень в органах прокуратури» запропоновано розуміти встановлений нормами чинного законодавства порядок дій, які має вчинити уповноважений орган чи особа для організації ефективної діяльності органів прокуратури. Констатовано, що прийняття та реалізація управлінських рішень є невід'ємним аспектом діяльності органів прокуратури України та їх посадових осіб. Доведено, що проблема прийняття та реалізації зазначених управлінських рішень в органах прокуратури полягає у тому, що відповідні процедури не дістали належного закріплення ні в новому Законі України «Про прокуратуру», ні в жодному іншому підзаконному нормативно-правовому акті.

9. Під правоохоронними адміністративними процедурами в діяльності органів прокуратури запропоновано розуміти встановлений чинним законодавством порядок реалізації органами прокуратури України завдань і функцій, спрямованих на забезпечення охорони та захисту прав і свобод людини, забезпечення дотримання законності в державі суб'єктами владних повноважень, забезпечення реалізації правоохоронної функції держави, шляхом застосування заходів як примусу, так і переконання.

10. З метою вдосконалення окремих адміністративних процедур у діяльності органів прокуратури обґрунтовано необхідність вирішення таких проблемних моментів: 1) потребує перегляду визначення термінів здійснення дисциплінарного провадження, адже вони є дуже затягнутими у часі, а основною особливістю дисциплінарної відповідальності є те, що вона носить виховний характер та має бути оперативною; 2) потребує вдосконалення процедура визначення підстав для притягнення до дисциплінарної відповідальності. Зокрема, наголошено, що у статті 8 Дисциплінарного статуту прокуратури України зазначається, що за «... неналежне виконання службових обов'язків...» прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності. Однак у чинному законодавстві не визначено, за порушення яких обов'язків прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності, саме тому не досить зрозуміло, за що буде відповідати особа; 3) потребує вдосконалення перелік видів дисциплінарних стягнень, що визначаються у статті 9 Дисциплінарного статуту прокуратури України, зокрема: необхідно більш детально розкрити, що представляє собою догана як вид дисциплінарного стягнення, адже вона формально носить лише морально-психологічний характер. Такий вид дисциплінарного стягнення не завжди є ефективним важелем для попередження здійснення дисциплінарних проступків працівниками органів прокуратури. Запропоновано у Дисциплінарному статуті прокуратури України визначити наступне: «винесення догани працівнику, що скоїв дисциплінарний проступок, тягне за собою позбавлення премій, інших заохочувальних виплат або суттєве зниження їх розміру». Також необхідно у статті 9 Дисциплінарного статуту прокуратури України поєднати такі види дисциплінарного стягнення, як «звільнення» та «звільнення з позбавленням класного чину». Вказана пропозиція

обґрунтовується тим, що таке дисциплінарне стягнення, як звільнення, є найжорсткішим і застосовується тільки у випадку скоєння грубого дисциплінарного правопорушення, що порочить честь і гідність працівника прокуратури. Саме тому ми вважаємо, що якщо працівника прокуратури було звільнено через такий дисциплінарний проступок, та він апріорі повинен бути позбавлений класного чину при припиненні з ним державно-службових відносин. Окрім цього, є необхідність додати ще один вид дисциплінарного стягнення, а саме слід доповнити статтю 9 Дисциплінарного статуту прокуратури України пунктом, що визначає такий вид стягнення, як «Відсторонення працівника прокуратури від здійснення ним службових обов'язків без збереження заробітної плати». Тривалість такого відсторонення визначалась би ступенем тяжкості дисциплінарного проступку.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Андрієвська Ю. І. Роль органів прокуратури в сучасній системі правоохоронних органів України. Прикарпатський юридичний вісник. 2015. № 3. Т. 2. С. 201–206.
2. Андрієвська Ю. І. Сутність поняття проходження служби в органах прокуратури України. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2015. Вип. 3-2. Т. 4. С. 32–36.
3. Andrievska Yu. I. Characteristics of certain procedures of service in the prosecution. Visegrad journal on human rights. 2015. № 6. P. 55–59.
4. Андрієвська Ю. І. Характеристика процедури прийняття на державну службу прокурорів місцевої прокуратури. Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. № 2. С. 66–70.
5. Андриевская Ю. И. Виды административных процедур в деятельности органов прокуратуры Украины. Право и Закон : междунар. науч.-практ. журнал. 2016. № 2. С. 34–38.
6. Андрієвська Ю. І. Поняття та значення адміністративних процедур в діяльності органів прокуратури України. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2016. № 1. С. 13–18.
7. Андрієвська Ю. І. Функції адміністративних процедур в діяльності органів прокуратури України. Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ : матеріали круглого столу (Київ, 14 травня 2015 р.). К.: НАВС. 2015. С. 12–14.
8. Андрієвська Ю. І. Навчання та підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури, як один із етапів проходження державної служби. Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 15-16 липня 2016 р.). Х.: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2016. С. 16–18.

АНОТАЦІЯ

Андрієвська Ю.І. Адміністративні процедури в діяльності органів прокуратури України. – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2017.

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання – визначення сутності та особливостей адміністративних процедур у діяльності органів прокуратури України.

Здійснено правовий аналіз поняття та значення адміністративних процедур у діяльності органів прокуратури України. Класифіковано види адміністративних процедур у діяльності органів прокуратури України. Узагальнено наукові підходи до розуміння адміністративних процедур під час прийняття на службу до органів прокуратури в сучасних умовах. Охарактеризовано окремі процедури проходження служби в органах прокуратури. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення адміністративних процедур припинення служби в органах прокуратури. Встановлено основні юрисдикційні адміністративні процедури в діяльності органів прокуратури та запропоновано шляхи їх удосконалення. Розкрито процедури прийняття та реалізації управлінських рішень в органах прокуратури.

Ключові слова: прокуратура, адміністративна процедура, працівник прокуратури, правоохоронні органи, проходження служби, юрисдикційні адміністративні процедури, управлінські рішення, правоохоронні адміністративні процедури.

АННОТАЦИЯ

Андрієвская Ю.И. Административные процедуры в деятельности органов прокуратуры Украины. – *На правах рукописи.*

Диссертация на соискание учёной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Научно-исследовательский институт публичного права, Киев, 2017.

В диссертации приведено теоретическое обобщение и новое решение научной задачи – определение сущности и особенностей административных процедур в деятельности органов прокуратуры Украины.

Определено место органов прокуратуры в современной системе правоохранительных органов. Осуществлен правовой анализ понятия и значения административных процедур в деятельности органов прокуратуры Украины. Под административными процедурами в деятельности органов прокуратуры предложено понимать установленный с помощью соответствующих нормативно-правовых актов порядок осуществления органами и должностными лицами органов прокуратуры своих полномочий как внешнего, так и внутреннего

характера. Классифицированы виды административных процедур в деятельности органов прокуратуры Украины.

Обобщены научные подходы к пониманию административных процедур при приеме на службу в органы прокуратуры в современных условиях. Под процедурой принятия на службу в органы прокуратуры предложено понимать установленный действующим законодательством порядок действий, которому должны следовать органы прокуратуры и граждане, которые намерены вступить на службу в данные органы, для того, чтобы между первыми и вторыми возникли служебно-трудовые отношения. Охарактеризованы отдельные процедуры прохождения службы в органах прокуратуры. Сформулированы предложения по совершенствованию административных процедур прекращения службы в органах прокуратуры.

Выделены следующие основные юрисдикционные административные процедуры в деятельности органов прокуратуры, в частности: 1) привлечение к дисциплинарной ответственности (под дисциплинарным производством в отношении работников органов прокуратуры предложено понимать установленный нормами действующего законодательства Украины механизм рассмотрения дел о привлечении к дисциплинарной ответственности работников органов прокуратуры); 2) производство по делам об административных правонарушениях; 3) производство по жалобам физических или юридических лиц. Раскрыты процедуры принятия и реализации управленческих решений в органах прокуратуры. Определена сущность правоохранных административных процедур в деятельности органов прокуратуры. Под правоохранными административными процедурами в деятельности органов прокуратуры предложено понимать установленный действующим законодательством порядок реализации органами и должностными лицами прокуратуры Украины соответствующих правоохранных мер.

Ключевые слова: прокуратура, административная процедура, работник прокуратуры, правоохранные органы, прохождения службы, юрисдикционные административные процедуры, управленческие решения, правоохранные административные процедуры.

SUMMARY

Andrievska Yu.I. Administrative procedures in the prosecution of Ukraine.

– *The manuscript.*

The thesis for a candidate's degree by the specialty 12.00.07 – administrative law and process; informational law; financial law. – Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2017.

The thesis shows theoretical generalization and new decision of scientific task – to determine the nature and characteristics of administrative procedures in the prosecution of Ukraine.

Done legal analysis of the concept and importance of administrative procedures in the prosecution of Ukraine. Classified kinds of administrative procedures in the

prosecution of Ukraine. Overview scientific approaches to understanding the administrative procedures when taking the service of the prosecutors in the modern world. Characterized individual procedures of service in the prosecution. Suggestions for improving administrative procedures for termination of service in the prosecution. The basic jurisdictional administrative procedures in the work of prosecutors and the ways of their improvement. Reveals the procedure for the adoption and implementation of management decisions in the prosecution.

Keywords: prosecutors, administrative procedure, law enforcement, military service, jurisdictional administrative procedures, management decisions, law administrative procedures.