

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ПРОКУРОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті приділено увагу принципам адміністративних процедур прокурорської діяльності. Охарактеризовано основні принципи такої діяльності. Запропоновано їх поділ на загальні та спеціальні (галузеві) відповідно до галузевої спрямованості принципів адміністративних процедур.

Ключові слова: адміністративні процедури, принципи діяльності, прокуратура України.

Світова практика свідчить, що ефективність соціальних перебудов прямо пов'язана з оновленням інструментів організації суспільства, одним із яких є інституції публічного управління, який на сьогодні перебуває в процесі реформування, започаткованого Концепцією адміністративної реформи в Україні [1].

На сучасному етапі розвитку українського суспільства потребують нової оцінки місця й ролі держави. Зокрема, Конституція України [2] проголошує головним обов'язком держави утвердження та забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а також встановлює керівний загальноправовий принцип верховенства права (ст. 8), покладений в основу такої діяльності органів державної влади. Одним із таких органів є органи прокуратури України, діяльність якої спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку й має своїм завданням захист від неправомірних посягань соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина.

Теоретичним розробкам сутності принципів діяльності й організації прокуратури присвятили свої праці такі українські вчені, як: Б.В. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, В.П. Тимошук, М.М. Тищенко; російські вчені: Д.М. Бахрах, М.І. Байтін, Ю.О. Тихомиров, М.Ю. Козлов, Л.Л. Попов, Є.М. Попович та ін.

Визначальною ознакою розвитку законодавства, зокрема адміністративного, у демократичних країнах є його спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах із державою та її органами. Одна з найважливіших гарантій цього – чітка регламентація принципів адміністративних процедур. Так, на думку провідних адміністративістів, саме принципи є тим каркасом, що дає змогу не схибити як у правотворчості, так і в правозастосуванні [3, с. 32].

А тому питання принципів адміністративних процедур є особливо актуальними для

України, оскільки досі більшість процедурних елементів відносин органів влади з громадянами або не регулюються законодавством взагалі, або ж регулюються підзаконними нормативно-правовими актами. Отже, необхідність законодавчого врегулювання порядку й принципів діяльності державних органів та інших суб'єктів, які виконують владні (розпорядчі) функції, особливо їх відносин з приватними особами, сьогодні не викликає сумнівів [4, с. 128].

Як справедливо підкреслюється в правовій літературі, у чинному законодавстві України саме процедурна частина, за винятком певною мірою регулювання юрисдикційного процесу, є найменш розвиненою [5, с. 86]. Це, безперечно, й зумовлює актуальність та наукову новизну дослідження, **метою** якого є висвітлення принципів адміністративних процедур прокурорської діяльності.

Однак слід віддати належне спробі законодавця надати правову оцінку законопроекту Адміністративно-процедурного кодексу України, внесеного на розгляд Кабінетом Міністрів України в 2012 р. Наразі логічного продовження така діяльність органу законодавчої влади не набула.

Для з'ясування питання принципів адміністративних процедур прокурорської діяльності, на наш погляд, доцільно визначити етимологію одного з основоположних термінів у галузі адміністративного права – "принцип". Застосування етимологічного методу дає можливість дослідити початковий зміст цього терміну. Він походить від латинського слова "principium", яке означає найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу та соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості [6, с. 365]. Під ним також розуміють: начало, основу; основне вихідне положення; засаду; переконання, норму, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці; основну особливість устрою механізму, прибору, погляд на речі [7, с. 528; 8, с. 714; 9, с. 1057].

Щодо терміна принципів права спостерігається єдність наукових поглядів, під принципами у юридичній літературі запропоновано розуміти основоположні засади, ідеї, які взято за основу.

Так, наприклад, за визначенням О.Ф. Скакун, принципи права – це об'єктивно властиві праву відправні начала [10, с. 221].

В.Б. Авер'янов під принципами адміністративного права пропонує розуміти засадничі (основні) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права [11, с. 80].

У свою чергу, В.М. Корельський і В.Д. Первалов зазначають, що принципи права – це керівні ідеї, які характеризують зміст права, його сутність і призначення в суспільстві [12, с. 150].

Дещо інше визначення сформував В.В. Лазарев: принципи права, по суті, є узагальненим відображенням об'єктивних закономірностей розвитку суспільства. Принципи права у формально-юридичному аспекті набувають висвітлення в нормах права, завдяки їхньому формулюванню в статтях нормативно-правових актів або деталізації в групі норм права й відображення у відповідних статтях нормативно-правових актів [13, с. 72].

У свою чергу, О.В. Кузьменко висловлює думку, що принципи адміністративного права – це закріплені в нормах чинного законодавства (або такі, що впливають з його загального змісту) основоположні ідеї, на яких базується правове регулювання діяльності органів державної влади (їх посадових осіб) з розгляду адміністративних справ [14, с. 39].

Щодо прокуратури, то принципи її організації й діяльності – це закріплені в Конституції та інших законах України основоположні вимоги, що виражають призначення прокуратури в державі та суспільстві, визначають завдання й повноваження прокурорів, а також зміст та характер правових заходів і засобів здійснення нагляду за точним та однаковим виконанням законів у державі, а також містять ознаки і якості, які допомагають відокремити органи прокуратури від інших державних органів, у тому числі від правоохоронних [15, с. 198].

Однією з найважливіших концептуальних позицій нової моделі праворозуміння є переосмислення принципів здійснення адміністративних процедур прокурорської діяльності. За старою традицією принципи сприймаються не як керівні настанови, положення, а як щось суто абстрактне, декларативне [16, с. 17]. У дійсності принципи мають бути, за влучними висловлюваннями науковців, своєрідними "нервовими центрами права", вимогам яких повинні відповідати й підкорятися всі правові норми, щодо яких принципи мають пріоритет [17, с. 12].

Тому вважаємо за доцільне висловити власне авторське бачення поняття принципів адміністративних процедур прокурорської діяльності, під якими пропонуємо розуміти закріплені в нормативно-правових актах основоположні ідеї, на яких базується правове регулювання адміністративних процедур прокурорської діяльності.

Принципи здійснення адміністративних процедур прокурорської діяльності спираються на конституційні принципи державного управління, однак вони мають свою специфіку. Так, слід зауважити, що виконання адміністративних процедур, зокрема прокурорської діяльності, здійснюється в декілька етапів, що виражає її стадійність, яка визначається В.К. Колпаковим як операції, що логічні та послідовно замінюють одна одну [18, с. 330], які властиві в цілому адміністративно-процедурній діяльності.

У своєму дослідженні О.М. Алтуніна запропонувала визначити такі етапи адміністративної процедури: 1) підготовка проведення адміністративної процедури; 2) безпосереднє здійснення адміністративної процедури; 3) підготовка матеріалів адміністративної процедури; 4) підбиття підсумків адміністративної процедури [19, с. 171].

У цілому погоджуючись із запропонованою класифікацією етапів адміністративних процедур, відзначено факультативність, наприклад, етапу підбиття підсумків адміністративної процедури саме в прокурорській діяльності.

Слід зазначити, що сьогодні в науці склався практично загальноприйнятий поділ принципів права на загальні й спеціальні (галузеві).

Загалом поділяючи думку Л.М. Давиденка [20, с. 73], зазначимо, що загальні принципи адміністративних процедур прокурорської діяльності повинні включати: принцип забезпечення прав та інтересів громадян, що охороняються законом (по суті, цей принцип є відображенням ст. 3 Конституції України, і він має пріоритет над іншими); принцип ефективності процедур; принцип законності; принцип рівності учасників процедури перед законом; принцип зв'язаності учасників правовідносин законом; принцип поєднання охорони інтересів особистості й держави; принцип єдиного підходу до розробки та здійснення адміністративних процедур прокурорської діяльності; принцип доступу громадян до інформації; принцип викладу мотивів (зобов'язує органи прокуратури пояснювати громадянам підстави та обставини прийняття рішення, яке позбавляє або обмежує права громадянина України) тощо.

Разом із тим у юридичній літературі до загальноправових принципів, а відтак й до принципів адміністративних процедур прокурорської діяльності, запропоновано зберегти такі: верховенства права; закон-

ності; гласності й відкритості; ефективності тощо.

Охарактеризуємо перелічені вище принципи крізь призму адміністративних процедур.

Щодо принципу "верховенства права", то адміністративний орган під час розгляду та вирішення адміністративної справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права й свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Рішення адміністративного органу в адміністративній справі має бути справедливим.

Адміністративний орган здійснює адміністративне провадження та приймає адміністративні акти виключно на підставі, у межах повноважень і способом, що передбачені Конституцією України й іншими законами України, а також на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Адміністративний орган застосовує інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним державним органом або органом місцевого самоврядування на підставі, у межах повноважень та способом, що передбачені Конституцією та законами України. У разі невідповідності нормативно-правового акта Конституції, законам України, міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, або іншим правовим актам адміністративний орган застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу. Саме в цих положеннях знаходить своє відображення принцип законності.

Згідно з принципом гласності та відкритості адміністративний орган зобов'язаний у порядку, встановленому законом, забезпечувати реалізацію права кожного на доступ до інформації, що пов'язана із здійсненням ним владних повноважень. Також заборонено розголошення наявних в адміністративній справі відомостей, що становлять інформацію з обмеженим доступом, крім випадків, передбачених законом. Не допускається з'ясування інформації про особу, що не стосується адміністративної справи.

Досягти мети адміністративних процедур допомагає принцип ефективності, під яким слід розуміти організацію адміністративним органом вирішення адміністративних справ, що належать до його компетенції, з найменшою витратою часу й коштів простим та ефективним способом та забезпечує розгляд і вирішення адміністративної справи з вчиненням процедурних дій, які є достатніми для належного вирішення адміністративної справи.

У форматі зазначеного вважаємо за доцільне охарактеризувати принципи організації й діяльності прокуратури, які встановлені Законом України "Про прокуратуру" [21] та є спеціальними (галузевими) щодо адміністративних процедур прокурорської

діяльності. Відповідно до зазначеного, органи прокуратури України: 1) становлять єдину централізовану систему; 2) здійснюють свої повноваження на підставі додержання Конституції України та чинних на території республіки законів, незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їх органів; 3) захищають у межах своєї компетенції права і свободи громадян на засадах їх рівності перед законом, незалежно від національного чи соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак; 4) вживають заходів до усунення порушень закону, від кого б вони не виходили, поновлення порушених прав і притягнення у встановленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення; 5) діють гласно, інформують державні органи влади, громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення. Згадані вище положення повністю кореспондують із ч. 2 ст. 19 Конституції України [2], згідно з якою органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та способом, що передбачені Конституцією та законами України.

Зазначимо, що деякі зі спеціальних (галузевих), визначених нами, перегукуються із тими, що були зараховані до загальних. У цьому вбачаємо гармонійність та нерозривність загальних і спеціальних (галузевих) принципів адміністративних процедур прокурорської діяльності.

Крім того, на нашу думку, спеціальним принципом адміністративних процедур прокурорської діяльності також є достатність форм прокурорської діяльності, що означає таке: органи прокуратури повинні використовувати ті його форми, які є достатніми для забезпечення дотримання чинного законодавства. Дотримання принципу достатності не повинно порушувати основні права і свободи громадян.

Висновки. Підбиваючи підсумки викладеного вище матеріалу щодо принципів адміністративних процедур прокурорської діяльності, зауважимо, що вони є підґрунтям діяльності органів прокуратури, а відтак, їх роль дуже суттєва. Охарактеризовані вище загальні та спеціальні (галузеві) принципи адміністративних процедур прокурорської діяльності, під якими слід розуміти закріплені в нормативно-правових актах основоположні ідеї, на яких базується правове регулювання адміністративних процедур прокурорської діяльності, мають важливе як теоретичне значення, так і практичне значення. Їх дотримання є обов'язковою умовою реалізації основного положення Конституції України [2]: Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава.

Список використаної літератури

1. Указ Президента України "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" від 22.07.1998 р. № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=810%2F98>.
2. Конституція України : прийнята Верховною Радою 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Адміністративне право України : [підручник] / [О.М. Бандурка, К.Л. Бугайчук, А.А. Гуменюк, Г.В. Джагунов та ін.] ; за ред. О.М. Бандурки. – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 480 с.
4. Матвійчук А.В. Контрольні повноваження у галузі будівництва : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Анатолій Васильович Матвійчук. – Харків, 2010. – 215 с.
5. Гарашук В. Контрольні провадження, їх види, тенденції розвитку та законодавчого регулювання / В. Гарашук // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – № 1. – С. 80–88.
6. Краткий этимологический словарь русского языка : пособие для учителя / под ред. С.Г. Бархударова. – М. : Просвещение, 1971. – 542 с.
7. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов ; под ред. Н.Ю. Шведовой. – 20-е изд., стереотип. – М. : Рус. яз., 1988. – 750 с.
8. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. – К. : Аконтіт, 2000. – Т. 3. – 987 с.
9. Советский энциклопедический словарь. – М. : Сов. энциклопедия, 1983. – 1600 с.
10. Скакун О.Ф. Теория государства и права / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2000. – 704 с.
11. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
12. Теория государства и права : учебник / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Первалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА • М), 2002. – 616 с.
13. Общая теория права и государства / под ред. В.В. Лазарева. – М. : Юрид. лит., 2001. – 520 с.
14. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України : [підручник] / [Кузьменко О.В., Гуржій Т.О.] ; за ред. О.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2007. – 416 с.
15. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : навч. посіб. / В.С. Ковальський (керівник авт. колективу), В.Т. Білоус, С.Е. Демський та ін. ; відп. ред. Я. Кондратьєв. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 320 с.
16. Скрипнюк О. Проблеми розвитку демократичного державного управління в контексті забезпечення прав і свобод людини в Україні / О. Скрипнюк // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – № 2. – С. 17–20.
17. Тацій В. Правова наука в Україні: стан та перспективи розвитку / В. Тацій // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 2–3. – С. 7–14.
18. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / Валерій Костянтинівич Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
19. Алтуніна О.М. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо здійснення делегованих функцій та повноважень виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ольга Миколаївна Алтуніна. – Донецьк, 2009. – 206 с.
20. Давиденко Л.М. Забезпечення прав і свобод громадян при здійсненні митних процедур (організаційно-правові аспекти) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Леонід Миколайович Давиденко. – Дніпропетровськ, 2007. – 196 с.
21. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

Стаття надійшла до редакції 14.06.2013.

Подольяка С.А. Принципы административных процедур прокурорской деятельности

В статье уделено внимание принципам административных процедур прокурорской деятельности. Охарактеризованы основные принципы такой деятельности. Предложено их деление на общие и специальные (отраслевые) в зависимости от отраслевой направленности принципов административных процедур.

Ключевые слова: административные процедуры, принципы деятельности, прокуратура Украины.

Podolyaka S. Principles of administrative procedures prosecutorial activities

The article is devoted to consideration of theoretical problems of the essence of principles of organization and activity of public prosecution department bodies. It emphasizes the need for clear regulation of principles of administrative procedures that must be so framed that it can not fail in law-making and in law enforcement.

It is emphasized that the least developed is the procedural part of the current legislation, with the exception of legal regulation of jurisdictional process. In applying the etymological method it is carried out clarifying of the concept and content of the principles of administrative procedures of prosecutorial activities.

The principles of organization and activities of organs are investigated based on enshrined in the Constitution and other laws of Ukraine essential requirements that determine the assignment of prosecutors in the state and society, the task of the prosecution and the authority of prosecutors, as well as the content and nature of the legal means by which is supervised the precise and uniform application of laws in the country that allow to distinguish prosecutors from other government agencies.

There is expressed author's own vision of the concept of the principles of administrative procedures prosecutorial activities, which are proposed to understand enshrined in normative legal acts the fundamental ideas underlying the organization and operation of the prosecution.

The author proposed classification of principles of administrative procedure based on sectoral focus of activity, among which are the general and special, are interconnected and are in harmony, and are fundamental in the activity of the public prosecutor bodies.

Key words: administrative procedures, principles of activity, office of public prosecutor of Ukraine.