

*Пузирний В. Ф.,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент Навчально-наукового інституту  
права і соціальних технологій  
Чернігівського національного технологічного університету*

## АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕЯКИХ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ (НА ПРИКЛАДІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ)

**Анотація.** Розроблено теоретичні аспекти змісту адміністративної діяльності правоохоронних органів. Досліджено різні наукові підходи до формулювання поняття адміністративної діяльності, визначено основні складові цього поняття щодо окремих правоохоронних органів, особливої уваги приділено органам прокуратури.

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

**Постановка проблеми.** Звертаючись до аналізу проблем адміністративної діяльності різних правоохоронних органів, необхідно розпочати з традиційних вже для сучасної правової науки питань існування та функціональної належності системи правоохоронних органів. Складність цього питання полягає не стільки у належності того чи іншого органу до системи правоохоронних органів, скільки у динаміці процесів правоохоронної системи загалом. Останнім часом в Україні утворюються різного роду структури. Одні з них отримують частини функцій наявних раніше органів, інші – зовсім нові, мабуть, актуальніші та загальніші. Проте практична спроможність як одних, так і інших, з одного боку, динамічність правоохоронних процесів, нових державницьких викликів – з іншого, обумовлюють потребу удосконалення багатьох аспектів функціонування правоохоронних органів.

**Актуальність дослідження** адміністративної діяльності окремих правоохоронних органів обумовлена переглядом концептуальних засад управлінських та юрисдикційних відносин цих органів і необхідністю їхнього наукового супроводження.

**Стан наукового дослідження.** Проблема наукового забезпечення адміністративної діяльності у правовій науці та державному управлінні займалися О. Антонюк, Л. Гордієнко, С. Кирій, П. Круш, Б. Новіков, Д. Приймаченко та інші.

**Мета статті** полягає у характеристиці поняття, змісту та методів адміністративної діяльності деяких правоохоронних органів (на прикладі органів прокуратури України).

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Узагальнення наукових позицій щодо розуміння правоохоронних органів дозволяє говорити про специфічне призначення означених органів, які, на наш погляд, виражаються в особливості правоохоронної діяльності. У свою чергу, остання має власні особливості, які визначають її природу і специфіку функціонування її інституційного вираження – правоохоронних органів. По-перше, головна особливість – суспільна значимість цієї діяльності, адже широкий спектр завдань забезпечує упорядкування багатьох суспільних відносин і взагалі спокійне співжиття людей. По-друге, цей вид діяльності здійснюється людьми – працівниками правоохоронних органів. Така особливість скоріше свідчить про можливість суб'єктивного сприйняття різних процесів і потенційного зловживання, що негативно її характеризує. Зменшення суб'єктивізму в правоохоронній діяльності є запорукою підвищення рівня законності і повинна досягатись

через використання більшої кількості технічних пристроїв, автоматизації окремих правоохоронних процесів і підвищення заходів контролю. По-третє, призначення цієї діяльності, яке полягає у врегулюванні відносин з метою захисту суб'єктивних прав, а також спонуканні людей до виконання їхніх обов'язків, передбачених законодавством. Тобто, правоохоронна діяльність балансує на межі конфлікту суспільних інтересів (фактична можливість одних людей порушувати права інших) і не допускає виходу за межі законності, що досягається через регламентацію, попередження та притягнення до відповідальності як результату порушення встановлених правил. По-четверте, певний пріоритет правоохоронних органів над іншими державними та недержавними інституціями, адже вони фактично повинні відображати позицію держави у сфері забезпечення охорони права, що є надважливою запорукою існування будь-якої держави. Крім того, наділяючи правоохоронні органи спеціальними завданнями, держава надає їм і спеціальні повноваження, які у певних випадках, при додержанні спеціальної процедури, дозволяють втручатись у приватну сферу. По-п'яте, неефективна система правоохоронних органів стає причиною появи неконтрольованих суспільних процесів, які в результаті призводять до сплеску девіантної поведінки її окремих членів, ототожнення правоохоронних органів з органами публічної влади, що як наслідок призводить до прагнення суспільства до зміни останньої. Таким чином, правоохоронні органи до певної міри відображають стан сприйняття суспільством державної влади. Саме через це правоохоронні органи повинні бути під постійною увагою з боку держави.

К. І. Беляков адміністративну діяльність правоохоронних органів розглядає як спрямовану на виконання функцій з організації роботи самих структур (вирішення відомчих завдань) і правоохоронних функцій держави, безпосередньо пов'язаних із завданнями попередження і боротьби з правопорушеннями та має загальносоціальний характер [1].

Якщо говорити про особливості адміністративної діяльності правоохоронних органів, то О. В. Джафарова достатньо справедливо виділяє: по-перше, її державно-владний характер – виконуючи свої адміністративні повноваження від імені держави, працівники правоохоронних органів уповноважені здійснювати нагляд за додержанням установлених правил поведінки, давати юридичну оцінку діям та вчинкам людей, виявляти правопорушення та реагувати на них відповідно до чинного законодавства. Працівники правоохоронних органів у межах своєї компетенції дають обов'язкові для виконання розпорядження та мають право застосовувати передбачені чинним законодавством заходи примусу. По-друге, адміністративна діяльність правоохоронних органів є підзаконною. Вона здійснюється згідно з приписами законів та інших правових актів і будується відповідно до цілей і в межах, визначених законом, а також на основі використання відповідних законних засобів. Під час здійснення цієї діяльності працівники міліції зобов'язані дія-

ти за правилом: законне все те, що дозволено законом та відповідає його цілям. По-третє, адміністративна діяльність має також виконавчо-розпорядчий характер: її головною метою є виконання чинного законодавства з питань, які входять до компетенції правоохоронних органів. Разом із тим для належного здійснення своїх виконавчих функцій вони наділені владними повноваженнями, які передбачають можливість застосування заходів адміністративного впливу. По-четверте, її профілактична спрямованість. Під час її здійснення вирішуються завдання запобігання вчиненню правопорушень та їх шкідливим наслідкам. Така профілактична спрямованість забезпечується завдяки виявленню та усуненню причин учинення правопорушень та умов, які їм сприяють. По-п'яте, підзвітність та підконтрольність – ця риса означає наявність права в окремих державних органів, громадських організацій, народних депутатів та депутатів місцевих рад контролювати дотримання законності в діяльності правоохоронних органів [2].

Особливістю юридичного змісту правоохоронних відносин є те, що правоохоронний чи то юрисдикційний орган, будучи переважно уповноваженою стороною вищезазначених правовідносин, для вирішення поставлених перед ним завдань та здійснення обумовлених цими завданнями функцій наділений державно-владними повноваженнями, що являють собою діалектичну єдність юридичних прав та юридичних обов'язків державного органу, посадової чи службової особи цього органу. Зобов'язальна сторона правоохоронних відносин (фізична чи юридична особа, яка вчинила правопорушення) наділяється кореспондуючими юридичним правам та юридичним обов'язкам державного органу, посадової чи службової особи цього органу суб'єктивними юридичними правами та суб'єктивними юридичними обов'язками [3, с. 180].

Традиційно, коли йдеться про систему правоохоронних органів України, необхідним є наведення прикладів її згадування у нормативних актах. Так, Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» до переліку правоохоронних органів відносить: органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи й установи виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [4]. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» дає таке визначення правоохоронних органів – «державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» [5]. Закон України «Про основи національної безпеки України» правоохоронні органи визначає як органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій. Останні ведуть боротьбу зі злочинністю, забезпечують захист і врятування населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характерів [6]. Різке розуміння системи правоохоронних органів у нормативному розрізі негативно впливає на здатність правильно розуміти природу їхньої діяльності і часто неправильно організовувати їх діяльність. Наприклад, віднесення державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони до правоохоронної системи є явним рудиментом радянської моделі побудови органів влади і потребує трансформації з урахуванням сучасних тенденцій розбудови органів публічної адміністрації.

Слід погодитись з О. В. Ільченко, який вважає, що виділення правоохоронних органів у самостійну структурну ланку в

державному механізмі було б доречним в антидемократичній державі, про що яскраво свідчить минуле нашої держави. Якщо ж говорити про рух України в напрямку її становлення як високорозвиненої європейської держави, головним пріоритетом діяльності якої повинно стати слугування народу та національним інтересам, то правоохоронні органи як складова частина державної виконавчої влади набувають принципово нового призначення [7]. Треба зазначити, що останнім часом окремі правоохоронні органи були позбавлені багатьох притаманним їм функцій, які в цілому ставлять під сумнів їхню спроможність виконувати завдання та виконувати правоохоронні функції. Наприклад, відповідно до ст. 348 Податкового кодексу України податкова міліція Державної фіскальної служби України має своїм завданням: запобігання кримінальним та іншим правопорушенням у сфері оподаткування та бюджетній сфері, їх розкриття, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення; розшук осіб, які переховуються від слідства та суду за кримінальні та інші правопорушення у сфері оподаткування та бюджетній сфері; запобігання і протидія корупції у контролюючих органах та виявлення її фактів; забезпечення безпеки діяльності працівників контролюючих органів, захисту їх від протиправних посягань, пов'язаних з виконанням службових обов'язків [8]. Однак звернення до норм Кримінального процесуального кодексу України, з одного боку, і самого правового статусу цього правоохоронного органу дає можливість зробити висновок про те, що цей орган у сучасному вигляді не здатен виконати зазначені завдання. Щодо першого згаданого аспекту (положень Кримінального процесуального кодексу України), то ст. 216 цього нормативно-правового акта передбачає, що слідчі органи, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, здійснюють досудове розслідування злочинів, передбачених ст. 204, 212, 212-1, 216, 219 Кримінального кодексу України. Якщо під час розслідування зазначених злочинів будуть встановлені злочини, передбачені ст. 192, 200, 205, 222, 222-1, 358 Кримінального кодексу України, вчинені особою, щодо якої здійснюється досудове розслідування, або іншою особою, якщо вони пов'язані зі злочинами, вчиненими особою, щодо якої здійснюється досудове розслідування, вони розслідуються слідчими органами, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства [9]. Порівнюючи з положеннями Кримінально-процесуального кодексу України [10] (втратив чинність), підслідність кримінальних справ, щодо яких повинно було проводитись досудове слідство слідчими податкової міліції, зменшилось майже вдвічі. Отже, кількість проваджень і здатності здійснювати заходи впливу зменшилось пропорційно кількості статей підслідності. Щодо другого (компетенційного) аспекту, відзначимо, що компетенція податкової міліції зазнала значного усучення зі вступом нового податкового законодавства.

Поряд з цим необхідно відзначити, що зі зміною правового статусу окремих правоохоронних органів відбулася трансформація і поява нових органів, яких практика протидії правопорушенням в Україні не знала. Мова йде про утворення Державного бюро розслідувань системи органів, спрямованих на протидію проявів корупції, які, до речі, не передбачені в системі сучасних правоохоронних органів.

Що стосується органів прокуратури України, то вони виконують чотири основні закріплені Конституцією України функції. Стаття 121 Конституції України передбачає, що на прокуратуру України покладаються: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержан-

ням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [11]. Функціональне наповнення діяльності прокуратури останнім часом зазнало суттєвих змін, що обумовлено реформуванням системи кримінальної юстиції, виключення загального нагляду із числа функцій прокуратури, розроблення та прийняття нового законодавства про діяльність прокуратури, яке серед іншого передбачає суттєві організаційні трансформації.

Зважаючи на зазначене, правильною видається думка С. А. Кулинич, згідно з якою сьогодні є нагальна потреба у нормативному врегулюванні механізму не лише охорони та захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а і їх стосунків з державними органами, зокрема органами прокуратури. Нормативного врегулювання вимагають процедури так званої позитивної управлінської діяльності, які стосуються вирішення повсякденних внутрішньо-організаційних питань в органах прокуратури, що вимагає врахування підвищеної ролі норм адміністративного права в організації управлінської діяльності в цих органах, незважаючи навіть на те, що вона потребує значно більшої оперативності і свободи управлінського розсуду. Адже управлінські процедури в органах прокуратури покликані забезпечити необхідну послідовність і максимальну повноту реалізації їх учасниками прав і свобод, стати перешкодою для суб'єктивізму і свавілля з боку владних суб'єктів [12, с. 32]. В. В. Долежан зазначив, що управлінські відносини в органах прокуратури бувають трьох видів: 1) управлінські відносини, не пов'язані зі здійсненням прокурорського нагляду, зокрема такі, які виникають між керівниками та підлеглими ланками прокурорської системи (прийняття на роботу відповідних категорій працівників, накладення стягнень, застосування заходів заохочення, атестація кадрів тощо); 2) управлінсько-наглядові правовідносини, в яких домінують управлінські елементи (розпорядження вищого прокурора щодо організації прийому громадян безпосередньо на підприємствах); 3) наглядово-управлінські відносини, в яких переважають наглядові елементи, з них безпосередньо впливають визначення змін чи зупинення прокурорсько-наглядових правовідносин (направлення підлеглим прокурорам завдань щодо проведення перевірок виконання законів, надання доручень про перевірку конкретних скарг або заяв, надання підлеглим прокурорам вказівок щодо внесення акта прокурорського реагування або, навпаки, про його відкликання) [13, с. 84-86]. Призначенням управлінських процедур у діяльності органів прокуратури є: по-перше, упорядкування та приведення до єдиних стандартів подібних за змістом та формою управлінських дій в органах прокуратури; по-друге, вчасне виявлення проблем у сфері управлінської діяльності органів прокуратури, які потребують вирішення; по-третє, створення необхідних умов для забезпечення реалізації прав, свобод і інтересів працівників органів прокуратури у внутрішньо-організаційних відносинах та прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у зовнішньо-адміністративних відносинах; по-четверте, прийняття законного та обґрунтованого управлінського рішення; по-п'яте, запобігання зловживанням службовим становищем [12, с. 30].

Новий закон України «Про прокуратуру» (від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII) визначає правові засади організації і діяльності прокуратури України, прокурорського самоврядування, статус прокурорів, систему прокуратури, порядок здійснення, а також систему прокуратури України [14]. Цей нормативно-правовий акт прямо визначає, що на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України, а також по-новому підходить до побудови управлін-

ських відносин у системі прокуратури. Це проявляється як у новій організаційній системі (Генеральна прокуратура України; регіональні прокуратури; місцеві прокуратури; військові прокуратури), так і нових підходах до діяльності (незалежність прокурорської діяльності як від зовнішніх впливів, так і внутрішнього тиску; формування самоврядування; нові стандарти підготовки та призначення на посаду прокурорів, а також дисциплінарної практики; відсутність слідчих; особливості забезпечення функціонування прокуратури). Головним надбанням зазначеного Закону за задумом його авторів має стати запровадження принципів нових засад функціонування цього правоохоронного органу. Можна констатувати, що багато із запроваджених ініціатив дійсно мають виключно позитивне значення і в середньостроковій та довгостроковій перспективі спроможні змінити акценти діяльності і відновити реноме цього органу як такого, що стверджує законність в державі. Цьому сприятимуть зміни в управлінні прокуратурою.

В. В. Шуба справедливо зазначає, що діяльність органів прокуратури України регулюється нормами різних галузей права. Так, у Законі України «Про прокуратуру» містяться норми трудового, фінансового, цивільного, кримінального, адміністративного права та права соціального забезпечення. Отже, Закон України «Про прокуратуру» є комплексним нормативним актом. Найявністю галузевих норм, які містяться у цьому Законі, слід враховувати у практичній діяльності органів прокуратури, зокрема під час застосування норм права [15, с. 75]. Стосовно адміністративно-правових відносини в діяльності органів прокуратури України, то ними зазначеним автором розуміються урегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, які складаються як під час зовнішньої, так і внутрішньоорганізаційної діяльності органів прокуратури, одним з обов'язкових учасників яких є прокуратура або її посадова особа [16, с. 14].

**Висновки.** Таким чином, узагальнюючи вищевказане, можемо зазначити, що адміністративна діяльність органів прокуратури полягає у такому: 1) діяльність спрямована на упорядкування внутрішньоорганізаційних процесів всередині системи прокуратури та в конкретно визначеній прокуратурі відповідного рівня (забезпечується завдяки використанню різного інструментарію менеджменту, прийняття та контролю за реалізацією управлінських рішень, планування, контрольних повноважень, поєднання управління з конкретними функціональними напрямками діяльності з метою ефективної організації діяльності); 2) внутрішня та зовнішня адміністративна юрисдикційна діяльність (спрямована на попередження правопорушень та притягнення винних до відповідальності як з числа працівників прокуратури, так і інших громадян, юридичних осіб тощо); 3) діяльність, спрямована на забезпечення прав та законних інтересів громадян, утвердження громадського порядку, законності в різних сферах державного та суспільного життя, правоохоронній діяльності (через реалізацію координаційних та представницьких повноважень тощо). Таке трактування адміністративної діяльності, на наш погляд, дещо розширює загальне теоретичне уявлення про цей вид діяльності, натомість розкриває усі можливі її напрямки. Якщо звернутись до нового законодавства про діяльності прокуратури, то головною його перевагою можна вважати децентралізацію управлінських відносин і зменшення тотального впливу Генеральної прокуратури України на підлеглих прокуратури і переведення її управлінської сутності до координаційно-методичного змісту, формування реальної, а не формальної незалежності прокурорів у прийнятті своїх рішень, а також підвищення вимогливості до якості їхньої діяльності поряд зі зменшенням повноважень.



**Література:**

1. Беляков К. І. Деякі питання інформаційної політики правоохоронних органів України у період інформатизації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.crime-research.ru/library/beliakov.htm>.
2. Джафарова О. В. Сутність та напрямки адміністративної діяльності правоохоронних органів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/3678/%CE>.
3. Сердюк І. А. Правоохоронні відносини: поняття, їх особливості та види: дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / І. А. Сердюк; Київський національний університет внутрішніх справ. – К., 2008. – 200 с.
4. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 року № 3781-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
5. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 року № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
6. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 року № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
7. Лыченко О. В. Визначення системи державних правоохоронних органів України та їх місце в системі органів державної влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/22651/5/11iovodv.pdf>.
8. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-14, № 15-16, № 17. – Ст. 112.
9. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9-10, № 11-12, № 13. – Ст. 88.
10. Кримінально-процесуальний кодекс України від 28 грудня 1960 року № 1001-05 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1961. – № 2. – Ст. 15.
11. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. Кулинич С. А. Управлінські процедури в діяльності органів прокуратури України: дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. А. Кулинич; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2007. – 191 с.
13. Долежан В. В. Проблемы компетенции прокуратуры: дис. д-ра юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустройство; прокуратура и адвокатура» / В. В. Долежан; ВНИИ прокуратуры СССР. – М., 1991. – 438 с.
14. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 3541 // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2-3. – Ст. 12.
15. Шуба В. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури: загальнотеоретичні аспекти: дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. В. Шуба; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2007. – 200 с.
16. Шуба В. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури: загальнотеоретичні аспекти: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. В. Шуба; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2007. – 22 с.

**Пузырный В. Ф. Административная деятельность некоторых правоохранительных органов (на примере органов прокуратуры)**

**Аннотация.** Разработаны теоретические аспекты содержания административной деятельности правоохранительных органов. Исследованы различные научные подходы к формулировке понятия административной деятельности, определены основные составляющие данного понятия относительно отдельных видов правоохранительных органов, особое внимание уделено органам прокуратуры Украины.

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

**Puzyrnyi V. The administrative activity of some law-enforcement authorities (based on the example of prosecution agencies)**

**Summary.** In the article, theoretical aspects of determination of administrative activity of law enforcement authorities are elaborated. The different scientific approaches to formulation of the concept of administrative activity are researched, the basic constituents of this concept with respect to separate types of law enforcement authorities are determined, the special attention is paid to the prosecution agencies in Ukraine.

**Key words:** administrative activity, management, law enforcement authorities, prosecution agencies.