

АДМІНІСТРАТИВНА КОМПЕТЕНЦІЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

У статті доведено, що адміністративна компетенція прокуратури полягає у сукупності правових засобів щодо забезпечення адміністративної діяльності генеральної, регіональних та місцевих прокуратур, що здійснюється від імені держави з метою виконання їхніх функцій шляхом покладення на них адміністративних обов'язків та надання для їх виконання відповідних адміністративних прав.

Ключові слова: адміністративна компетенція, адміністративні обов'язки, адміністративні права, правосуб'єктність, прокуратура, функції.

В статье сформулировано, что административная компетенция прокуратуры заключается в совокупности правовых средств по обеспечению административной деятельности генеральной, региональных и местных прокуратур, осуществляемой от имени государства в целях выполнения их функций путем возложения на них административных обязанностей и предоставления по их выполнению соответствующих административных прав.

Ключевые слова: административная компетенция, административные обязанности, административные права, правосубъектность, прокуратура, функции.

The article proved that the administrative competence of the prosecution is to aggregate legal means to ensure general administrative activities, state and local prosecutors. Their work is carried out on behalf of the state, to carry out their functions. Performing these functions carried out by entrusting them to administrative duties and providing for their implementation of appropriate administrative rights.

Key words: administrative competence, administrative duties, administrative law, features, legal, prosecutor's office.

Вступ. В умовах розвитку сучасної України як незалежної та демократичної держави, яка прагне ввійти до Європейського Союзу, людина постає основною цінністю, котрій необхідно забезпечувати безпечне існування і розвиток. Прокуратура України, без сумніву, у системі механізму держави посідає основне місце. Її діяльність має виключно публічний державницький характер. Вона завжди стоїть на сторожі порушень прав громадян і держави, коли відновлювати їх доводиться вагомими засобами держави на основі реалізації жорстких правових норм.

До проблеми адміністративної компетенції прокуратури України звертались як вітчизняні, так і зарубіжні дослідники. Однак вітчизняна наукова література з проблем адміністративного права недостатньо висвітлює проблему нашого дослідження, що пов'язано зі значними змінами у сучасному законодавстві України, яке потребує кваліфікації і тлумачення.

Ще більшої актуальності нашому дослідженню надають необхідність реалізації положень Закону України «Про прокуратуру» № 1697-VII від 14.10.2014 р. [13], а також низький рівень довіри до прокуратури України. Так, у липні 2015 року, вже після річного проведення правоохоронної реформи, за даними Центру Разумкова, прокуратурі України «не довіряли» та «скоріше не довіряли» 40,3% і 35,6% опитаних [15]. В умовах сьогодення ситуація трохи змінилася на краще, однак не радикально [8].

Огляд останніх досліджень. Найбільший внесок у розвиток теоретичних засад адміністративної компетенції прокуратури України зробили вчені-адміністративісти О. Агєєв, О. Анпілогов, Н. Армаш, Ю. Бездольний, М. Івчук, С. Кулич, С. Марченкова, В. Миколенко, Т. Мироненко, Є. Попович, В. Шемчук, В. Шуба, М. Якимчук, В. Яценко та ін. Проте до питань аналізованої проблематики вони звертались лише епізодично, досліджуючи інші, більш загальні, спеціальні або суміжні виклики, здійснювали це в умовах дії законодавства попередньої епохи.

Постановка завдання. Метою статті є визначення адміністративної компетенції прокуратури України на основі аналізу вітчизняних і зарубіжних праць науковців-адміністративістів та положень Закону України «Про прокуратуру» № 1697-VII від 14.10.2014 р. [13].

Результати дослідження. Досліджуючи проблему адміністративної компетенції прокуратури України на сучасному етапі розвитку нашої правової держави, необхідно звернутися до визначення багатогранного поняття «компетенція».

Професор Ю. Тихомиров у своїх працях визначає термін «компетенція» у загальному вигляді як законно покладений на уповноважений суб'єкт обсяг публічних прав. Він вважає, що компетенція як явище складається з елементів двоякого роду, до яких належать нормативно встановлені цілі як спосіб тривалої нормативної орієнтації суб'єктів права і стійка діяльність щодо досягнення цих цілей, предмети відання як юридично визначена сфера й об'єкт впливу, владні повноваження як гарантована законом міра прийняття рішень і виконання дій. Супутнім елементом є відповідальність за їх невиконання або, іншими словами, гарантії виконання компетенції [14]. І. Бачило у своїх наукових дослідженнях пропонує два визначення поняття компетенції – у широкому і вузькому (власному) розумінні, причому кожне з понять визнається правовим. У першому значенні компетенція включає, окрім функцій, також місце органу в системі управління, його завдання, об'єкти відання, коло діяльності, повноваження і відповідальність. Друге розуміння передбачає компетенцію, що складається безпосередньо з прав та обов'язків органу. Відповідно, думка дослідника є найбільш повною, оскільки в ній відображаються як основоположні компетенційні елементи, так і додаткові [3].

Досліджуючи проблему компетенції у сфері освіти, М. Головань визначив, що компетенція – це коло питань, у яких людина добре обізнана (або має певні повноваження), об'єктивна категорія, суспільно визнаний рівень знань, умінь, навичок, ставлень тощо у певній сфері діяльності людини як абстрактного носія [6].

Проведена методом аналізу і синтезу систематизація думок вищезазначених учених дає можливість стверджувати про неоднозначність розуміння цієї наукової категорії. Тільки за двома критеріями – сферою (об'єктом дослідження) та відповідальністю за неналежне виконання покладених на суб'єкта права обов'язків – думки вчених збігаються. За іншими критеріями збігів узагалі не виявлено. Так, Ю. Тихомиров серед складових цієї категорії називає обсяг прав, цілей та дії суб'єктів права, І. Бачило вважає, що до елементів компетенції додатково слід віднести функції і повноваження, а М. Головань доповнює зазначений аналіз рівнем знань виконавців.

Застосувавши метод синтезу, ми виявили, що до компетенції суб'єкта права належать сфера (об'єкт, предмет дослідження), а також відповідальність такого суб'єкта за неналежне виконання покладених на нього обов'язків. Крім того, ми вважаємо, що необхідно погодитись із позицією І. Бачила, що до компетенції належать функції (завдання) і повноваження суб'єкта права.

Таким чином, враховуючи думки вищезазначених учених, а також власне розуміння зазначеної проблематики, можемо зробити висновок, що правовими складовими компетенції суб'єкта права є сфера аналізу, функції (завдання), повноваження (обов'язки і права) суб'єкта права та юридична відповідальність за неналежне виконання покладених на суб'єкта права обов'язків.

Отже, компетенція суб'єкта права – це сукупність правових засобів, складовими яких є сфера аналізу, функції (завдання) і повноваження суб'єкта права з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Згідно зі словником термінів і понять з державного управління В. Малиновського компетенція – це сукупність предметів відання та повноважень (прав і обов'язків), які надаються суб'єкту управління (органу або посадовій особі) для виконання відповідних завдань і функцій та визначають його місце в апараті державного управління. Компетенція державно-владним шляхом встановлює обсяг і зміст діяльності суб'єкта державного управління з одночасним розмежуванням його функцій і функцій інших суб'єктів як вертикально, так і горизонтально в управлінській системі [9].

І. Пілявська визначає поняття «компетенція» як те, що містить у собі предмет відання і повноваження, які забезпечують належну реалізацію змісту нормативно-цільового блоку [11]. Доцент М. Бездольний вважає, що компетенція органів внутрішніх справ щодо протидії корупції – це сукупність передбачених законом предметів їхнього відання та відповідних їм повноважень, спрямованих на виконання поставлених перед ними завдань та функцій [4]. Присвятивши інституту компетенції окрему студію, професор Н. Армаш визначила термін «компетенція» як елемент правового статусу, який установлює сукупність юридично закріплених прав та обов'язків органу виконавчої влади або його керівника, реалізація яких забезпечує виконання їхніх ос-

новних функцій [2]. Л. Гогіна характеризує компетенцію посади державної служби як окреслене коло проблем, що належать до повноважень, прав та обов'язків за певною посадою і визначають вимоги до кадрів для виконання ними посадових функцій [5].

В. Миколенко, досліджуючи прокуратуру України як суб'єкт адміністративного права, визначив поняття «адміністративно-правовий статус прокуратури», яке слід розуміти як врегульоване законодавством місце та значення прокуратури у системі державного управління із закріпленням мети, завдань, функцій, компетенції, системи органів, форм і методів діяльності, що реалізуються як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними [10].

М. Івчук у своїх наукових здобутках відзначає, що адміністративно-правовий статус органів прокуратури – це врегульований законодавством порядок створення, реорганізації, ліквідації цих органів, визначення функцій і завдань прокуратури та наділення їх необхідною компетенцією для виконання покладених на них державою прав та обов'язків. Елементами адміністративно-правового статусу органу прокуратури України є юридично закріплені цілі, завдання та функції; компетенція; організаційно-структурний компонент; відповідальність [7].

Аналізуючи праці зазначених авторів та на основі сформульованого нами поняття «компетенція», вважаємо за необхідне визначити поняття «адміністративна компетенція» як сукупність правових засобів, які надаються суб'єкту управління (органу або посадовій особі) для виконання ним відповідних функцій (завдань), повноважень у сфері державного управління з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

О. Агеєв відзначає, що органи прокуратури є найважливішою складовою механізмом держави і посідають у ньому особливе місце, зумовлене необхідністю і цільовою спрямованістю наглядової функції. Під функціями прокуратури слід розуміти зумовлені політикою держави і необхідністю належної реалізації її функцій відповідні види діяльності прокуратури, що базуються на конституційних положеннях, визначають її місце і роль у державному механізмі та спрямовані на забезпечення правового регулювання процесів, які відбуваються у суспільстві і державі [1].

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» № 1697-VII від 14.10.2014 р. на органи прокуратури покладено такі функції: підтримання державного обвинувачення у суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом; нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [13].

Реалізуючи кожну з покладених на прокуратуру функцій, її працівники повинні діяти чітко в межах повноважень, передбачених законом. Як слушно вказують Ю. Полянський і В. Долежан, до органів держави, зокрема до органів прокуратури, застосовується не загальний дозвільний метод правового регулювання, а спеціально-дозвільний. При цьому уповноважуючі норми, будучи різновидом спеціалізованих правових норм, визначають відповідне коло повноважень. Говорячи про діяльність прокуратури, варто зауважити, що перелік повноважень прокурорів встановлюється стосовно окремих функцій з огляду на відмінності у способах реалізації кожної з них. Важливо і те, що окремі повноваження використовуються у процесі реалізації усіх функцій прокуратури [12].

М. Якимчук у своїх наукових дослідженнях зазначає, що реалізація функцій управління, операцій, дій суб'єкта управління, спрямованих на їх виконання, і є управлінською працею. Зокрема, у дослідженні визначено критерії внутрішньої диференціації управлінської праці. Тому не можна не визнати, що основне в технології управління пов'язане з передачею, збереженням і опрацюванням інформації, що передують ухваленню рішення. Відзначається також, що сьогодні прокурорський нагляд не може бути по-справжньому ефективним, якщо під час його здійснення не будуть застосовуватися досягнення науки організації управління. Основними напрямками поліпшення організації управлінської праці в прокуратурі є: а) поліпшення продуктивності управлінської праці, основою для чого є оптимальний розподіл праці та її нормування; б) поліпшення умов управлінської праці [16].

Відзначимо, що повноваження державних органів є їхніми обов'язками перед громадянами і державою. Так само і повноваження органів прокуратури щодо здійснення своєї діяльності. У ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» № 1697-VII від 14.10.2014 р. висвітлено загальні права та обов'язки прокурора, зокрема прокурор має право брати участь у прокурорському самоврядуванні для вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури; прокурор зобов'язаний удосконалювати свій професійний рівень; неухильно додержуватися присяги прокурора; виявляти повагу до осіб під час здійснення своїх

повноважень; не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом; діяти лише на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; додержуватися правил прокурорської етики; щорічно проходити таємну перевірку доброчесності [13].

На нашу думку, такий перелік повноважень не є повним і не відображає повністю картину компетенції органів прокуратури, зокрема адміністративної компетенції. Тому, проаналізувавши нормативно-правові акти та наукові дослідження вітчизняних мислителів щодо проблеми адміністративної компетенції органів прокуратури, можна зробити висновок, що вони не закріплені в жодному нормативно-правовому акті. У новій редакції Закону України «Про прокуратуру» № 1697-VII від 14.10.2014 р. вони відображені фрагментарно серед інших повноважень як органів прокуратури, так і їх керівників. При цьому більшість таких повноважень вказані лише в загальному вигляді, що зменшує ефективність управлінських процесів, дозволяє керівникам прокуратур та їхнім підлеглим самостійно, не завжди правильно трактувати свої права та обов'язки у сфері виконавчо-розпорядчої і наглядової діяльності.

Проблема адміністративної компетенції органів прокуратури особливо набуває актуальності сьогодні, адже визначення функціональних обов'язків безпосередньо впливає на взаємозв'язок між органами держави та подальший розвиток української державності у період суттєвих соціально-економічних та політичних змін. Ми вважаємо, що прокуратура України посідає ключове місце у період таких змін, а визначення її компетенції допоможе суттєво поліпшити діяльність системи державного механізму, тому необхідно доопрацювати в окремій статті Закону України «Про прокуратуру» відповідні права та обов'язки.

Висновки. Отже, адміністративна компетенція прокуратури – це сукупність правових засобів щодо забезпечення адміністративної діяльності генеральної, регіональних та місцевих прокуратур, що здійснюється від імені держави з метою виконання покладених на них функцій щодо підтримання державного обвинувачення у суді, представництва інтересів громадянина або держави в суді, нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, шляхом покладення на них адміністративних обов'язків і надання для їх виконання відповідних адміністративних прав.

Список використаних джерел:

1. Агєєв О.В. Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.В. Агєєв ; Харк. нац. ун-т внутр. спр. – Харків, 2006. – 18 с.
2. Армаш Н.О. Поняття і сутність компетенції як елементу адміністративно-правового статусу керівника органу виконавчої влади / Н.О. Армаш // Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». – 2009. – № 2. – С. 48–53.
3. Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации) / И.Л. Бачило. – М. : Юрид. лит-ра, 1976. – 125 с.
4. Бездольний М.Ю. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо протидії корупції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М.Ю. Бездольний ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2009. – 20 с.
5. Гогіна Л.М. Компетенції та компетентності в державній службі України: до проблеми формування понятійного апарату / Л.М. Гогіна // Державне управління: теорія та практика. – 2007. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej6/txts/08glmpa.htm>.
6. Головань М.С. Компетенція і компетентність: досвід теорії, теорія досвіду / М.С. Головань // Вища освіта України. – 2008. – № 3. – С. 23–30.
7. Івчук М.Ю. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М.Ю. Івчук ; Держ. наук.-досл. інст. МВС України. – К., 2011. – 19 с.
8. Луценко Ю. «Лише прозорість може повернути довіру народу до власної держави». – 2016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&c=view&t=rec&id=188706.
9. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2005. – 240 с.
10. Миколенко В.А. Прокуратура України як суб'єкт адміністративного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.А. Миколенко ; Міжрег. акад. упр. перс. – К., 2011. – 19 с.
11. Пілявська І.В. Адміністративно-правові засади взаємодії державної служби карантину рослин з правоохоронними органами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І.В. Пілявська ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2011. – 22 с.

12. Полянський Ю.С. Акти прокуратури: підготовка і внесення : [навч. посіб.] / Ю.С. Полянський, В.В. Долежан. – Одеса : Юрид. літ-ра, 2003. – 248 с.
13. Про прокуратуру : Закон України № 1697-VII від 14.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
14. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 2001. – 351 с.
15. Як повернути довіру до прокуратури? – 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://day.kyiv.ua/uk/article/polityka/yak-povernuty-doviru-do-prokuratury>.
16. Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М.К. Якимчук ; Нац. акад. наук України інст. держ. і пр. ім. В.М. Корецького. – К., 2002. – 32 с.

УДК 351.74+519.72

НЕГОДЧЕНКО В.О.

ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ ПІДРОЗДІЛІВ ОРГАНІЗАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ОПЕРАТИВНОГО РЕАГУВАННЯ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Обґрунтовано, що інформаційно-аналітична робота в органах Національної поліції є однією із функцій процесу управління. У статті з метою уточнення місця підрозділів організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування у системі органів поліції загалом та в контексті реалізації ними інформаційної політики розкрито зміст і перелік їхніх завдань та функцій. Сформульовано низку пропозицій щодо оптимізації адміністративного законодавства, що регулює діяльність Національної поліції у сфері реалізації державної інформаційної політики.

Ключові слова: Національна поліція, інформація, інформаційна політика, функції, завдання, управління, адміністративне законодавство.

Обосновано, что информационно-аналитическая работа в органах Национальной полиции является одной из функций процесса управления. В статье с целью уточнения места подразделений организационно-аналитического обеспечения и оперативного реагирования в системе органов полиции в целом и в контексте реализации ими информационной политики раскрыто содержание и перечень их задач и функций. Сформулирован ряд предложений по оптимизации административного законодательства, регулирующего деятельность Национальной полиции в сфере реализации государственной информационной политики.

Ключевые слова: Национальная полиция, информация, информационная политика, функции, задачи, управление, административное законодательство.

It has been proved that information and analytical work within the National Police is one of the functions of the management process. The author of the article reveals the content and the list of the tasks and functions in order to clarify the place of the units of organizational and analytical provision and operative response within the system of the police agencies in general and in the context of realizing the information policy by them. A number of propositions on optimization of administrative legislation regulating the activities of the National Police in the sphere of implementing the national information policy had been formulated.

Key words: National Police, information, information policy, functions, tasks, management, administrative legislation.

© НЕГОДЧЕНКО В.О. – здобувач наукового ступеня доктор юридичних наук (Харківський національний університет внутрішніх справ)