

ЧОРНЕЙ В. С.

здобувач

(Науково-дослідний інститут публічного права)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.6.58>**ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ПРОЦЕДУР
ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО РЕЗЕРВУ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ**

Мета статті полягає у тому, щоб визначити поняття та розкрити ознаки адміністративно-правових процедур формування кадрового резерву органів прокуратури. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: розкрити загальнотеоретичні підходи щодо визначення понять «процедура» та «правова процедура»; узагальнити наукові погляди вчених щодо тлумачення категорії «адміністративна процедура». Аргументовано, що будь-яка «правова процедура» – це врегульований нормами чинного законодавства порядок та/або послідовність дій, які повинні бути виконані для досягнення певної мети або результату. Підкреслено, що ознаками правової процедури є наступні: 1) чітко врегульовані нормативно-правовими актами різної юридичної сили; 2) кожна правова процедура має визначену мету, якої вона повинна досягти; 3) вимагає активної участі спеціально уповноважених суб'єктів; 4) процедури можуть бути обмежені в часі та/або мати визначений термін виконання; 5) кожна правова процедура має мати певний результат або наслідок; 6) результат виконання правової процедури повинен бути зафіксований у відповідних юридичних документах або актах управлінського характеру. Зроблено висновок, що під адміністративною процедурою запропоновано розуміти визначений нормами чинного адміністративного законодавства порядок (послідовність) дій, які в своїй сукупності спрямовані на формування кадрового резерву в органах прокуратури України. Наголошено, що для відповідної процедури характерними є наступні ознаки: по-перше, реалізуються в рамках органу державної влади, які займає особливе місце в системі державних інституцій, а відтак володіє своїм, особливим правовим статусом; по-друге, відповідна діяльність здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами; по-третє, суб'єкти, по відношенню до яких ці процедури реалізуються, володіють особливим статусом, для якого характерним є спеціальний набір гарантій діяльності; по-четверте, будується на низці принципів, серед яких важливе місце відводиться засадам об'єктивності та справедливості.

Ключові слова: процедура, правова процедура, адміністративна процедура, формування, кадровий резерв, органи прокуратури.

Chornei V. S. Concept and signs of administrative-legal procedures for forming a personnel reserve of prosecutor's office bodies

The purpose of the article is to define the concept and reveal the features of administrative and legal procedures for the formation of a personnel reserve for prosecutorial bodies. To achieve this goal, it is necessary to solve the following tasks: to reveal general theoretical approaches to the definition of the concepts of “procedure” and “legal procedure”; to summarize the scientific views of scientists on the interpretation of the category of “administrative procedure”. It is argued that any “legal procedure” is a procedure and/or sequence of actions regulated by the norms



of current legislation that must be performed to achieve a certain goal or result. It is emphasized that the features of a legal procedure are the following: 1) clearly regulated by regulatory legal acts of various legal force; 2) each legal procedure has a specific goal that it must achieve; 3) requires the active participation of specially authorized entities; 4) procedures may be limited in time and/or have a specific deadline for implementation; 5) each legal procedure must have a certain result or consequence; 6) the result of the legal procedure must be recorded in the relevant legal documents or administrative acts. It is concluded that the administrative procedure is proposed to be understood as the order (sequence) of actions determined by the norms of the current administrative legislation, which in their aggregate are aimed at forming a personnel reserve in the prosecutor's office of Ukraine. It is emphasized that the following features are characteristic of the relevant procedure: firstly, they are implemented within the framework of a state authority that occupies a special place in the system of state institutions, and therefore has its own special legal status; secondly, the relevant activity is carried out by specially authorized entities; thirdly, the entities in relation to which these procedures are implemented have a special status, which is characterized by a special set of guarantees of activity; fourthly, it is built on a number of principles, among which an important place is given to the principles of objectivity and fairness.

Key words: *procedure, legal procedure, administrative procedure, formation, personnel reserve, prosecutor's office bodies.*

Постановка проблеми. Забезпечення функціонування органів прокуратури напряму залежить від професійності їх кадрового складу. Під кадрами органів прокуратури найбільш доцільно розуміти штатний, спеціально підготовлений склад висококваліфікованих працівників/службовців, які проходять службу в різних структурних підрозділах прокуратури України, мають спеціальні звання, а також виконують низку важливих завдань та функцій щодо забезпечення та захисту законних прав, свобод та інтересів людини, зокрема, а також держави та суспільства, взагалі. Отже, значення формування кадрового складу органів прокуратури України полягає у наступному: по-перше, професійність кадрів напряму обумовлює якість та ефективність виконання Прокуратурою покладених на неї завдань; по-друге, прямо впливає на стабільність роботи досліджуваної інституції, зокрема, а також держави взагалі; по-третє, є чинником, що прямо впливає на рівень довіри населення до Прокуратури. А відтак, формування кадрового резерву цієї інституції має важливе стратегічне значення задля забезпечення ефективності роботи прокуратури в Україні. Слід зауважити, що формування кадрового резерву є складною багатоаспектною діяльністю, яка реалізується за певною процедурою, котра в свою чергу носить адміністративно-правовий характер.

Стан дослідження. Варто відзначити, що окремі проблемні питання, пов'язані із формуванням кадрового резерву органів прокуратури, у своїх наукових працях розглядали: О.О. Гарматюк, В.В. Джиба, Т.Д. Добровольський, М.В. Косюта, Г.О. Мурашин, М.М. Руденко, Н.В. Руденко, Г.Г. Стефанова, Л.І. Чернишова, М.К. Якимчук, О.Ю. Янчук та багато інших. Втім, незважаючи на суттєвий теоретичний доробок, в науковій літературі відсутні комплексні теоретичні дослідження, присвячені адміністративно-правовим процедурам формування кадрового резерву органів прокуратури.

Мета та завдання дослідження. Мета статті полягає у тому, щоб визначити поняття та розкрити ознаки адміністративно-правових процедур формування кадрового резерву органів прокуратури. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: розкрити загальнотеоретичні підходи щодо визначення понять «процедура» та «правова процедура»; узагальнити наукові погляди вчених щодо тлумачення категорії «адміністративна процедура».

Наукова новизна дослідження. Наукова новизна дослідження полягає у тому, що в статті дістав подальшого опрацювання теоретичний підхід щодо тлумачення поняття



адміністративно-правових процедур формування кадрового резерву органів прокуратури, а також розкрито ключові ознаки цієї категорії.

Виклад основного матеріалу. Поняття «адміністративна процедура» змістовно наповнене двома термінами. По-перше, процедура, що означає порядок вчинення дій, прийняття актів, логічно впорядкований і спрямований на досягнення певного результату. По-друге, термін «адміністративний», який у науці тлумачиться як той, що пов'язаний з управлінням, так і той, що покликаний служити [1]. У найбільш загальному та спрощеному розумінні процедура тлумачиться як певна сукупність та послідовність дій чи операцій, за допомогою яких реалізується той чи інший процес або етап, стадія, що виражає зміст відповідної технології чи діяльності [2, с.5]. У словниковій літературі процедура розглядається як: «офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення виконання чи оформлення чого-небудь; ряд яких-небудь дій, хід виконання чого-небудь; як порядок розгляду, обговорення, виконання ряду послідовних заходів, дій у якій-небудь складній справі; процедура – встановлений порядок ведення, розгляду певних справ; як офіційно встановлений чи прийнятий за звичаєм порядок, послідовність дій для вчинення або оформлення певних справ; ряд яких-небудь дій, хід виконання чого-небудь; офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь» [3, с.55].

В.Г. Логвінов пише, що процедура – це 1) офіційно встановлений порядок дій під час обговорення того чи іншого питання, проблеми, проекту, закону тощо; 2) встановлений спосіб здійснення діяльності або процесу суспільством [4, с.603]. В.Я. Малиновський акцентує увагу на тому, що «під процедурою найчастіше розуміють порядок здійснення дій, необхідних для реалізації поставленої цілі, вирішення конкретного завдання. Науковець підкреслює, що відносно органів виконавчої влади процедури визначають стадії, їх цілі, послідовність і часові межі, конкретні дії на кожній стадії, підстави здійснення і взаємозв'язок цих дій, засоби їх оформлення та фіксації. Процедури можуть вимагати здійснення й чисто ритуальних дій для надання процесу особливої урочистості» [5, с.421]. Таким чином, поняття «процедура» є багатоаспектним та використовується у багатьох сферах суспільного життя, а найбільш дослідженим воно є саме у правовій науці.

Так, К.В. Николина відмічає, що процедура в сфері права, тобто, правова процедура – це особлива процедура, яка чітко викладена і закріплена в законах і підзаконних нормативних актах, являє собою нормативно встановлений порядок здійснення юридичної діяльності. Нормативний режим правових процедур припускає їх охорону від порушень правовими санкціями, що представляють собою вид і міру юридичної відповідальності. Процедура в праві має орієнтуюче значення для досягнення певної правової мети, тим самим гарантуючи правомірність і результативність юридичної діяльності [6, с.19]. О.О. Середа, досліджуючи теоретико-правові засади правової процедури, зазначає, що останні являють собою засоби реалізації законодавчо встановлених норм, спрямованих на досягнення мети правового регулювання у сфері суспільних відносин. З урахуванням їхньої юридичної значущості та законодавчого врегулювання, можна визначити основні характеристики правової процедури. По-перше, вона має виражений мету та напрямок, встановлений законом, для організації відносин у відповідній сфері. Друга характеристика полягає в активному участі суб'єктів, що беруть участь у процедурі, які мають ініціативу її розпочати та реалізувати. Крім того, процедури обмежені у часі, і їх завершення пов'язане з настанням певної події або виконанням конкретної вимоги. Інша важлива ознака – результативність. Починаючи процедуру, відомо, який результат вона має дати і які наслідки це призведе. Ще однією ключовою характеристикою юридичної процедури є її юридична фіксація. Результат проведеної правової процедури має бути офіційно зафіксований, що підтверджує її виконання [7, с.17-19]. А.О. Брачук вказує, що правова процедура характеризується такими ознаками: а) регламентується нормами національного і міжнародного законодавства; б) необхідним учасником юридичних процедур є суб'єкт публічно-владних повноважень; в) є сукупністю послідовних дій; г) направлена на досягнення юридичного результату. Дана характеристика розкриває ознаки процедури, які можуть бути застосовані до всіх галузей права, в тому числі і до



митної процедури [8, с.242]. В свою чергу О.С. Лагода зазначає, що правова процедура має такі ознаки: «а) встановлює порядок застосування правових норм для досягнення необхідного результату; б) положення, які визначають правові процедури, закріплюються в законах; в) процедурні норми не торкаються змістової (внутрішньої) сторони реалізації основних норм, лише передбачають зовнішній процес їх впровадження; г) синхронність, тобто з виникненням основної норми відразу приймається процедурна, що забезпечує нерозривність правотворчості та право реалізації; д) відповідність процедури нормативній моделі, закріпленій у нормативно-правовому акті та інші [9, с. 13].

Таким чином, будь-яка «правова процедура» - це врегульований нормами чинного законодавства порядок та/або послідовність дій, які повинні бути виконані для досягнення певної мети або результату. Ознаками правової процедури є наступні: 1) чітко врегульовані нормативно-правовими актами різної юридичної сили; 2) кожна правова процедура має визначену мету, якої вона повинна досягти; 3) вимагає активної участі спеціально уповноважених суб'єктів; 4) процедури можуть бути обмежені в часі та/або мати визначений термін виконання; 5) кожна правова процедура має мати певний результат або наслідок; 6) результат виконання правової процедури повинен бути зафіксований у відповідних юридичних документах або актах управлінського характеру.

Специфіка відповідних процедур залежить від того, нормами якої галузі права вона регулюється та в якій сфері суспільного життя реалізується. Поняття адміністративної процедури, вказує В. Оксін, вчені формують у вузькому та широкому значеннях. Згідно з першим, адміністративна процедура – це порядок розгляду та вирішення уповноваженим органом державної влади (переважно органом виконавчої влади) конкретних індивідуальних справ, пов'язаних зі зверненнями громадян та організацій до відповідного органу з метою реалізації чи захисту своїх прав і законних інтересів. Адміністративна процедура регулюється законом або підзаконним нормативним актом (порядок розгляду скарг громадян, правила реєстрації юридичних осіб, правила видачі ліцензій, дозволу на носіння, зберігання, перевезення зброї тощо). У більш широкому розумінні адміністративна процедура є порядком здійснення органом виконавчої влади, посадовою особою встановлених для них повноважень (порядок розроблення, обговорення й прийняття правового акта, оформлення документа, що має юридичне значення, порядок прийому особи на державну службу, проходження атестації та оформлення відповідних документів, порядок розгляду матеріалів про заохочення службовців, про притягнення до дисциплінарної відповідальності; порядок оформлення контрольно-наглядової діяльності тощо) [10, с.131; 11].

О.Ю. Салманова вважає, що адміністративна процедура – це сукупність послідовних дій суб'єкта владних повноважень з реалізації поставлених перед ним завдань, що здійснюються у чіткій відповідності із законодавством та спрямована на забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичними та юридичними особами. Ознаками стадій нормотворчих процедур є: це сукупність послідовних процедурних дій; самостійність; завершеність; взаємопов'язаність; реалізація компетентними суб'єктами; наявність мети розробки та прийняття правового акта [12, с.313].

Варто навести точку зору Ю.М. Фролов, який розкриваючи сутність поняття адміністративної процедури зазначив, що вона «являє собою встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок розгляду та вирішення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування індивідуальних адміністративних справ» [13]. Ключовими ознаками категорії «адміністративна процедура», на думку зазначеного вище вченого, є наступні: «1) публічний характер та особливий суб'єктний склад – адміністративна процедура здійснюється в публічній сфері, безпосередньо пов'язана із діяльністю органів публічної адміністрації і супроводжується використанням ними відповідних владних повноважень з урахуванням публічних інтересів; 2) нормативний характер – адміністративна процедура врегульована адміністративно-правовими нормами, які чітко регламентують діяльність уповноважених органів та посадових осіб; 3) індивідуальний характер – прийняте у справі рішення стосується конкретних фізичних або юридичних осіб, що перебувають у стосунках з органами



публічної адміністрації; 4) безспірний характер – предметом адміністративної процедури є індивідуальні адміністративні справи, в яких не вирішуються суперечки і не розглядаються скарги осіб на дії та рішення публічної адміністрації; 5) стадійний характер – передбачає послідовну реалізацію декількох стадій за умови, що кожен наступний етап має своєю «відправною точкою» правовий результат попереднього етапу; 6) особлива спрямованість – адміністративна процедура не має своїм результатом застосування примусових заходів, її мета полягає у забезпеченні реалізації прав або обов'язків певного суб'єкту правовідносин у сфері державного управління; адміністративна процедура завершується прийняттям відповідного нормативного акту, обов'язкового для виконання» [13].

І.В. Бойко вказує, що адміністративна процедура — це структурований, нормативно закріплений порядок прийняття адміністративних актів або укладення адміністративно-правових договорів, спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного управління [1]. Ознаками адміністративної процедури, на переконання вченого, є такі: «має правовий характер, оскільки принципи та правила, що визначають адміністративну процедуру, містяться в приписах нормативно-правових актів; вміщує норми, що регламентують як діяльність суб'єкта публічного адміністрування, так і поведінку приватних осіб; спрямована на прийняття адміністративного акта суб'єктом владних управлінських повноважень; застосовується для вирішення конкретної адміністративної справи; має основним призначенням забезпечення ефективної реалізації прав приватних осіб і унеможливлення їх порушення; тягне за собою настання зовнішніх наслідків, тобто застосування процедурних правил породжує права й обов'язки осіб, які знаходяться поза системою публічного адміністрування; має, як правило, безспірний характер, тобто завдяки адміністративній процедурі вирішуються позитивні управлінські справи. Виняток становить процедура розгляду скарг, оскільки при оскарженні рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічного адміністрування у сторін правовідносин, що регулюються процедурними нормами, існують різні уявлення про те, як слід вчинити в конкретній адміністративній справі» [1].

Висновки. Таким чином, під адміністративною процедурою слід розуміти визначений нормами чинного адміністративного законодавства порядок (послідовність) дій, які в своїй сукупності спрямовані на формування кадрового резерву в органах прокуратури України. Для відповідної процедури характерними є наступні ознаки: по-перше, реалізуються в рамках органу державної влади, які займає особливе місце в системі державних інституцій, а відтак володіє своїм, особливим правовим статусом; по-друге, відповідна діяльність здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами; по-третє, суб'єкти, по відношенню до яких ці процедури реалізуються, володіють особливим статусом, для якого характерним є спеціальний набір гарантій діяльності; по-четверте, будується на низці принципів, серед яких важливе місце відводиться засадам об'єктивності та справедливості.

Список використаних джерел:

1. Бойко І. В., Зима О. Т., Соловйова О. М. Адміністративна процедура : конспект лекцій / І. В. Бойко,; за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с
2. Бойко І. В., Зима О. Т., Соловйова О. М. Адміністративна процедура : конспект лекцій. Харків : Право, 2017. 132 с.
3. Касьяненко Л. М. Юридичний процес і правова процедура у фінансовому праві. *Публічне право*. 2014. № 1. С. 54-59
4. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.
5. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. та перероб. К.: Атіка, 2003. 576 с.
6. Николина К. В. Юридична процедура: поняття, ознаки, види, місце в системі правових категорій : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2011. 19 с.



7. Середа О.О. Правова процедура: теоретико-правові засади та практичні виміри: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2008. 198 с.
8. Брачук А.О. Категорія «митні процедури» в українському законодавстві : поняття та типологія. *Актуальні проблеми політики*. 2016. Вип. 58. С. 241–250
9. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 187 с.
10. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 495 с.
11. Оксін, В. Сутність адміністративних процедур вирішення питань місцевого значення в Україні. *Вісник АПСВТ*, 2020. (3-4), 26–34.
12. Салманова О. Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 455 с.
13. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 692–698. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_3_114

