

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Шемчук Віктор Вікторович

УДК 351.75

**НАГЛЯД ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ
ЯК ГАРАНТІЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН В
СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ**

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

Автореферат
дисертації на здобуття наукового
ступеня кандидата юридичних наук

Харків – 2009

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Кримському юридичному інституті Одеського державного університету внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, доцент
Конопльов В'ячеслав В'ячеславович,
Кримський юридичний інститут Одеського
державного університету внутрішніх справ,
начальник.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Тищенко Микола Маркович,
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, професор кафедри
адміністративного права;

кандидат юридичних наук
Агєєв Олександр Володимирович,
Пролетарський районний суд м. Донецьк,
голова суду.

Захист відбудеться «19» червня 2009 р. о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 Харківського національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий «18» травня 2009 р.

**Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради**

Р.С. Мельник

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Становлення та розвиток правової держави в Україні прямо пов'язані з подальшим удосконаленням прав і свобод людини і громадянина та діяльності органів держави щодо забезпечення їх реалізації. Особливої значущості це набуває у сфері адміністративної юрисдикції, оскільки саме ця сфера пов'язана із забезпеченням прав та інтересів значної кількості людей, які притягаються до адміністративної відповідальності, яким завдається шкода внаслідок неправомірних дій державних органів чи їх посадових осіб і котрі звертаються з приводу цього у відповідні державні інституції. Зазначене і обумовлює необхідність вироблення нових підходів до проблем гарантування прав і свобод громадян, врахування при цьому наявних можливостей органів держави, які реалізують правозахисну функцію і, перш за все, органів прокуратури, головним критерієм оцінки діяльності яких виступає рівень правової захищеності громадян та забезпечення режиму законності в державі. Але при цьому не можна не звернути увагу на те, що порушення прав і свобод громадян з боку органів та посадових осіб, які здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність, є явищем доволі поширеним. З іншого боку, практика свідчить про необхідність посилення прокурорського нагляду у цьому напрямку, розробки нових науково обґрунтованих та практично випробуваних підходів щодо посилення ефективності

діяльності органів прокуратури у сфері адміністративної юрисдикції, підвищення її гарантуючого впливу на забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян та їх законних інтересів. Вирішення цього завдання потребує комплексного підходу до осмислення ролі та місця органів прокуратури в системі гарантій забезпечення прав і свобод громадян, удосконалення форм і методів прокурорської діяльності, визначення шляхів підвищення ефективності останньої, в тому числі і з урахуванням необхідності оптимізації відповідних правових можливостей працівників прокуратури.

Проблеми гарантування прав і свобод громадян та зокрема діяльність органів прокуратури в цій сфері певною мірою вже були предметом наукових зацікавлень як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників. Разом з тим, у вітчизняній юридичній літературі питання наглядової діяльності прокуратури як важливої гарантії забезпечення прав і свобод громадян у сфері адміністративної юрисдикції вивчені недостатньо, оскільки в існуючих наукових дослідженнях вони розглядалися фрагментарно або в рамках іншої правової проблематики. До того ж, у сучасній українській правовій науці бракує досліджень теоретичних і методологічних засад здійснення прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод громадян у сфері адміністративної юрисдикції. Названі обставини зумовили вибір теми дисертаційного дослідження і свідчать про її актуальність і перспективність.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Робота виконана відповідно до п. 20 Пріоритетних напрямків наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження в практичну діяльність органів внутрішніх справ, на період 2004-2009 років, затверджених наказом МВС України № 755 від 11.07.2004 року; в рамках планових досліджень Міністерства внутрішніх справ України «Пріоритетні напрямки фундаментальних і прикладних досліджень навчальних закладів і науково-дослідних установ Міністерства внутрішніх справ України на 2005–2010 роки».

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України та відповідних підзаконних нормативно-правових актів, узагальнення практики їх реалізації встановити сутність та особливості гарантуючого впливу нагляду органів прокуратури на забезпечення прав і свобод громадян у сфері адміністративної юрисдикції, виробити пропозиції та рекомендації щодо усунення недоліків у правовому регулюванні, вдосконалення чинного законодавства у цій сфері.

Відповідно до мети були поставлені такі основні завдання:

- проаналізувати поняття прав і свобод громадян та розкрити їх зміст з урахуванням відповідної сфери правового регулювання;
- дослідити теоретичні засади та розкрити зміст поняття адміністративної юрисдикції, визначити її призначення для регулювання суспільних відносин;
- проаналізувати систему юридичних гарантій законності, визначити роль та значення прокурорського нагляду у сфері забезпечення прав і свобод громадян та його місце серед інших юридичних гарантій;
- з'ясувати правовий статус та повноваження прокурора при здійсненні наглядової діяльності у сфері адміністративної юрисдикції;
- встановити основні напрямки діяльності прокуратури щодо забезпечення прав і свобод громадян у сфері адміністративної юрисдикції;
- розробити на основі аналізу чинного законодавства та практики його застосування рекомендації щодо підвищення ефективності наглядової діяльності прокуратури по забезпеченню прав і свобод громадян у сфері адміністративної юрисдикції, удосконалення правового регулювання в цій сфері.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які складаються у сфері наглядової діяльності органів прокуратури.

Предмет дослідження – наглядова діяльність прокуратури як гарантія забезпечення прав і свобод громадян у сфері адміністративної юрисдикції.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання, що забезпечують досягнення поставленої мети. Їх

застосування спрямовується системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми.

У роботі також застосовуються конкретні методи наукового пізнання. Порівняльно-правовий та історико-правовий методи використані для вивчення становлення й розвитку прав і свобод громадян як юридичних категорій (підрозділ 1.1). За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат (підрозділи 1.1 та 1.2). Методи аналізу та синтезу, порівняльно-правовий метод знайшли застосування під час дослідження поняття та призначення адміністративної юрисдикції, а також ролі та значення прокурорського нагляду в забезпеченні прав і свобод громадян (підрозділи 1.2. та 1.3). Системно-структурний метод допоміг визначити місце нагляду органів прокуратури в системі юридичних гарантій законності (підрозділи 1.3). Компаративний метод, статистичний і документальний аналіз використовувалися для вироблення пропозицій щодо удосконалення прокурорського нагляду у сфері адміністративної відповідальності (підрозділ 2.1); удосконалення прокурорського нагляду за законністю розгляду та вирішення звернень громадян (підрозділ 2.2); забезпечення прокурором прав і свобод громадян при притягненні їх до дисциплінарної відповідальності (підрозділ 2.3); удосконалення організації наглядової діяльності прокуратури у сфері адміністративної юрисдикції (підрозділ 2.4).

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали праці таких учених у галузі державного управління та адміністративного права як: В.Б. Авер'янов, О.В. Агєєв, О.М. Бандурка, М.Н. Берідзе, А.С. Васильєв, Л.Д. Воєводін, Ю.М. Грошевий, Л.М. Давиденко, Є.В. Додін, Б.С. Ебзеєв, В.С. Зеленецький, П.М. Каркач, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.М. Литвак, Є. А. Лукашевич, І.Є. Марочкін, М.І. Мичко, О.В. Негодченко, В.І. Новосолов, П.М. Рабінович, М.В. Руденко, В.В. Сухонос, В.Я. Тацій, М.М. Тищенко, П.В. Шумський, М.К. Якимчук та ін.

Нормативною основою роботи є Конституція України, Закон України «Про прокуратуру», а також інші чинні законодавчі та нормативно-правові акти, які регулюють нагляд органів прокуратури у сфері адміністративної юрисдикції. Емпіричну базу дослідження становлять статистичні матеріали органів прокуратури 2000 – 2008 років, 54 акти прокурорського реагування, матеріали прокурорських перевірок (112), а також анкетування працівників прокуратури (73).

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертантом з урахуванням нових правових, соціально-економічних умов, які склалися в сучасній Україні, проведено комплексне монографічне дослідження основних теоретичних і науково-прикладних питань здійснення нагляду органів прокуратури як гарантії забезпечення прав і свобод громадян у сфері адміністративної юрисдикції. Проведене дослідження дозволило сформулювати та обґрунтувати авторське бачення низки наукових і практичних питань стосовно напрямків такої діяльності та шляхів підвищення її ефективності, що містять елементи наукової новизни. Основні з них такі:

–*удосконалено* теоретичний аналіз прав і свобод громадян як юридичних категорій з урахуванням їх становлення та історичного розвитку, нових соціальних, політичних, економічних та правових реалій. Запропоноване авторське визначення цих категорій, доведено доцільність відокремлення права громадянина на сприяння з боку держави в реалізації визнаних нею прав і свобод;

–*дістало подальшого розвитку* питання обмеження прав і свобод громадян, яке визначено як обумовлене об'єктивними обставинами цілеспрямоване та обмежене часовими рамками певне звуження закріпленого в законодавстві обсягу прав і свобод людини і громадянина, яке здійснюється відповідно до існуючих міжнародно-правових стандартів і на умовах суворого дотримання принципу адекватності їх застосування;

–*дістало подальшого розвитку* питання про поняття, сутність та призначення адміністративної юрисдикції, акцентовано увагу на необхідності оптимізації кола суб'єктів такого роду діяльності;

–*вперше обґрунтовується* необхідність виділення в системі адміністративно-юрисдикційних проваджень як окремих складових провадження з реалізації наглядових повноважень органами прокуратури та провадження щодо реалізації прокурором представницької функції при розгляді правових спорів;

–*поглиблено* аналіз місця прокуратури в системі державних органів, підкреслено, що прокуратура посідає самостійне місце в системі державного механізму, але при цьому, зважаючи на цільове

призначення та функціональну направленість, її діяльність найбільшою мірою пов'язується з діяльністю Президента України;

–*подальшого розвитку дістало дослідження* питання щодо місця нагляду органів прокуратури в системі юридичних гарантій законності, стверджується, що нагляд органів прокуратури являє собою універсальну юридичну гарантію забезпечення прав і свобод громадян в усіх сферах життя;

–*подальший розвиток одержали* основні напрями діяльності прокуратури по забезпеченню прав і свобод громадян у сфері адміністративної юрисдикції, зокрема, здійснення прокурорського нагляду у сфері адміністративної відповідальності, при розгляді та вирішенні звернень громадян, притягненні їх до дисциплінарної відповідальності;

–*вперше визначено* напрями вдосконалення організації наглядової діяльності органів прокуратури у адміністративної юрисдикції, до яких віднесено інформаційне забезпечення органів прокуратури, науково-методичне забезпечення їх функціонування, робота з кадрами органів прокуратури, активізація функціонування інституту громадських помічників прокурорів;

–*вперше сформульовано* низку конкретних пропозицій щодо внесення змін та доповнень до нормативно-правових актів з досліджуваних питань. Зокрема, обґрунтовано необхідність внести зміни до Закону України «Про прокуратуру», Кодексу України про адміністративні правопорушення.

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

–*у науково-дослідній сфері* – основні положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшої розробки теоретико-правових питань здійснення наглядової діяльності прокуратури у сфері адміністративної юрисдикції;

–*у правотворчості* – в результаті дослідження сформульовано низку пропозицій щодо внесення змін доповнень до нормативно-правових актів, які регулюють здійснення наглядової діяльності прокуратури у сфері адміністративної юрисдикції, а також спрямовані на подальше вдосконалення правової регламентації реалізації та захисту прав і свобод громадян. Окремі матеріали дисертаційного дослідження вже використовуються у законотворчій діяльності, про що свідчать акти впровадження № 04-19/14-131 від 27 січня 2009 р. (Верховна Рада України) та № 12/1/1-36 від 05 березня 2009 р. (Генеральна прокуратура України);

–*у правозастосовній діяльності* використання одержаних результатів дозволить покращити практичну діяльність органів прокуратури в цьому напрямку, вдосконалити організацію та підвищити ефективність такої діяльності;

–*у навчальному процесі* – матеріали дисертації можуть використовуватись під час проведення занять «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Адміністративна діяльність» та «Основи управління ОВС» (акт впровадження від 16 лютого 2009 р. від Кримського юридичного інституту Одеського державного університету внутрішніх справ).

Апробація результатів дослідження. Дисертація обговорювалась за розділами і в цілому на засіданнях кафедр адміністративного права та адміністративного процесу, кримінального процесу Кримського юридичного інституту Одеського державного університету внутрішніх справ.

Результати дисертаційного дослідження доповідались на: міжнародній науково-практичній конференції «Адміністративна реформа та проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів» (Сімферополь, Ялта 12-13 грудня 2007 р.), міжнародній науково-практичній конференції «Адміністративна реформа та проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів» (Сімферополь, Ялта 11-12 грудня 2008 р.).

Публікації. Основні положення та висновки дисертаційного дослідження викладені у трьох наукових статтях у фахових виданнях, а також у тезах доповіді на науково-практичній конференції

Структура й обсяг дисертації обумовлені змістом наукової проблеми та спрямовані на досягнення мети дослідження. Дисертація складається зі вступу, двох розділів, що включають вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг роботи – 225 сторінок. Кількість використаних джерел складає 248 найменувань і займає 25 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** дається загальна характеристика роботи, обґрунтовується актуальність теми дисертаційного дослідження, визначаються його мета і задачі, об'єкт і предмет, методологічна база, розкривається наукова новизна, формулюються теоретичне і практичне значення основних положень дисертації, ступінь їх апробації.

Розділ 1 «Загальна характеристика наглядової діяльності прокуратури по забезпеченню прав і свобод громадян в сфері адміністративної юрисдикції» складається з чотирьох підрозділів і присвячений дослідженню прав і свобод громадян як юридичних категорій, поняття та призначення адміністративної юрисдикції, ролі та значення прокурорського нагляду в забезпеченні прав і свобод громадян, місця нагляду органів прокуратури в системі юридичних гарантій законності, правового статусу та повноваженням прокурора при здійсненні наглядової діяльності у сфері адміністративної юрисдикції.

У підрозділі 1.1 «Права і свободи громадян як юридичні категорії» охарактеризовано зміст термінів «права людини», «свободи людини», а також дано визначення поняття «обмеження прав і свобод людини і громадянина».

Досліджено генезис розвитку ідей прав і свобод особи.

Зроблено висновок, що чітке визначення та законодавче закріплення прав і свобод людини є запорукою їх належної реалізації, забезпечує прозорість взаємовідносин особи з відповідними державними інституціями. Наголошено, що наявність широкого спектру прав і свобод людини і громадянина, їх розвиненість та реальне втілення у життя є важливим чинником перебудови роботи державних органів, їх посадових осіб, оскільки виступає реальною протиположністю свавілля чиновників, ефективно сприяє подоланню підходу до людини як до слухняного «гвинтика», що беззаперечно виконує будь-які накази можновладців.

У підрозділі запропоновано визначення обмеження прав і свобод людини і громадянина, як обумовленого об'єктивними обставинами цілеспрямованого та обмеженого часовими рамками певного звуження закріпленого в законодавстві обсягу прав і свобод людини і громадянина, яке здійснюється відповідно до існуючих міжнародно-правових стандартів і на умовах суворого дотримання принципу адекватності їх застосування.

У підрозділі 1.2 «Поняття та призначення адміністративної юрисдикції» проаналізовано зазначену діяльність, встановлено її основні риси, доведено, які саме провадження слід відносити до адміністративно-юрисдикційних, а також обґрунтовано пропозиції, спрямовані на вдосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Дисертант наголошує, що забезпеченню захисту прав та законних інтересів громадян підпорядковані різні заходи контролю, нагляду та інші види охоронної діяльності державних органів та громадських організацій. Однак головним, на думку дисертанта, є юрисдикційний спосіб, в якому проявляється реакція держави і суспільства на вчинене правопорушення чи виниклий спір про право. Зроблено висновок про наявність різних видів юрисдикційної діяльності: кримінальної юрисдикції, цивільно-правової юрисдикції, дисциплінарної юрисдикції, громадської юрисдикції.

Особливе місце в системі юрисдикційної діяльності відводиться адміністративній юрисдикції, яку проаналізовано у підрозділі через призму суб'єктів її здійснення. Окреслено основні риси адміністративної юрисдикції. Досліджено питання про оптимізацію системи суб'єктів здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності, її належне процесуальне забезпечення, встановлено місце та роль прокурора як суб'єкта адміністративно-юрисдикційних проваджень.

У підрозділі 1.3 «Роль та значення прокурорського нагляду в забезпеченні прав і свобод громадян. Місце нагляду органів прокуратури в системі юридичних гарантій законності» обґрунтовано роль та значення прокурорського нагляду в забезпеченні прав і свобод громадян, а також встановлено місце нагляду органів прокуратури в системі юридичних гарантій законності.

Проаналізовано різні погляди щодо місця прокуратури в системі державних органів, на підставі чого зроблено висновок про доцільність та необхідність визначення самостійного місця прокуратури у державному механізмі.

Дисертант обґрунтовує тезу, що важливим кроком на шляху подальшого забезпечення незалежності прокуратури, забезпечення ефективності її впливу на негативні процеси, які мають місце у сучасному суспільстві, може стати закріплення в Конституції України положення про те, що Генеральний прокурор України призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України без згоди на те Верховної Ради України.

Досліджено місце прокуратури у механізмі забезпечення прав і свобод людини та громадянина і зроблено висновок, що нагляд органів прокуратури являє собою універсальну юридичну гарантію забезпечення прав і свобод громадян в усіх сферах суспільного життя, а діяльність цієї важливої державної інституції була й залишається одним із найбільш вагомим чинників підтримання режиму законності та правопорядку, підвищення правової захищеності громадян в їх відносинах з іншими державними органами, посадовими та службовими особами.

Наприкінці підрозділу висловлено пропозиції, спрямовані на посилення гарантуючого впливу нагляду прокуратури у сфері охорони та захисту прав та свобод громадян, підтримання режиму законності у державі.

У підрозділі 1.4 «Правовий статус та повноваження прокурора при здійсненні наглядової діяльності в сфері адміністративної юрисдикції» охарактеризовано функції прокуратури, права і обов'язки працівників прокуратури, а також вивчено акти прокурорського реагування.

Піддано детальному вивченню функції прокуратури і зроблено висновок, що: функції являють собою вид певної діяльності; такого роду діяльність є засобом вирішення відповідних задач і спрямована на досягнення соціально значущих цілей; функції прокуратури опосередковані відповідними цілями і завданнями, які органічно пов'язані з реалізацією державної політики; реалізація функцій прокуратури нерозривно пов'язана з використанням специфічних форм і методів, які значною мірою обумовлюють її ефективність.

Через призму завдання підрозділу дисертаційного дослідження досліджено функцію прокуратури щодо нагляду за дотриманням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами.

Дисертантом розглянуто права та обов'язки працівників прокуратури, зокрема повноваження прокурора щодо використання у процесі службової діяльності актів прокурорського реагування, котрі, як підкреслено, є досить дієвим інструментом забезпечення реальності та ефективності втручання прокурора у випадках порушення закону. На підставі детального вивчення сутності та ознак актів прокурорського реагування зроблено висновок про необхідність покращання нормативного порядку їх використання. Окремо обґрунтовується пропозиція щодо необхідності доповнення системи актів прокурорського реагування офіційним застереженням про неприпустимість порушення закону.

Розділ 2 «Основні напрямки діяльності прокуратури щодо забезпечення прав і свобод громадян в сфері адміністративної юрисдикції» містить чотири підрозділи, в яких здійснюється аналіз прокурорського нагляду в сфері адміністративної відповідальності, прокурорського нагляду за законністю розгляду та вирішення звернень громадян, забезпечення прокурором прав і свобод громадян при притягненні їх до дисциплінарної відповідальності, а також визначаються напрямки вдосконалення організації наглядової діяльності прокуратури в сфері адміністративної юрисдикції

У підрозділі 2.1 «Прокурорський нагляд у сфері адміністративної відповідальності» дослідження нагляду органів прокуратури за законністю притягнення фізичних осіб до адміністративної відповідальності здійснено з огляду на завдання, об'єкт, предмет та межі прокурорського нагляду.

Окремо вивчено завдання та особливості участі прокурора у межах кожної зі стадій провадження в справах про адміністративні правопорушення, яких, на думку автора, є чотири:

стадія порушення провадження у справі; стадія розгляду справи про адміністративне правопорушення та прийняття у справі постанови; стадія оскарження або опротестування постанови у справі про адміністративне правопорушення; стадія виконання постанови про накладення адміністративного стягнення. Розглянуто процесуальні та тактичні аспекти участі прокурора в адміністративно-юрисдикційній діяльності загалом та у процесі притягнення фізичних осіб до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією. Окремо аналізується стан та перспективи адміністративної відповідальності юридичних осіб.

Проведене дослідження дозволило дисертанту виявити низку суттєвих недоліків правового регулювання процесу притягнення приватних осіб до адміністративної відповідальності, що негативно впливає на дотримання прав, свобод та законних інтересів учасників юрисдикційного провадження. У зв'язку з цим запропоновано внесення відповідних змін до законодавства. Так, на думку автора, у КпАП необхідно: чітко передбачити наслідки порушення суб'єктом адміністративної юрисдикції вимог щодо змісту протоколу про адміністративне правопорушення; розширити перелік відомостей, які мають бути відображені у протоколі засідання колегіального органу; внести зміни до ст. 185⁸ КпАП, передбачивши адміністративну відповідальність за невиконання усіх видів законних вимог прокурора; доповнити КпАП статтею «Постанова прокурора про порушення провадження в справі про адміністративне правопорушення» тощо.

У підрозділі 2.2 «Прокурорський нагляд за законністю розгляду та вирішення звернень громадян» зазначено, що робота органів прокуратури зі зверненнями громадян набуває в умовах сьогодення особливого значення. Шляхом аналізу історичного досвіду доведено принципову значимість прокурорського нагляду за законністю розгляду та вирішення звернень громадян.

Дисертантом досліджено основні нормативні акти, які закладають підґрунтя інституту звернень громадян. Зроблено висновок про доцільність існування підзаконного нормативного регулювання реалізації громадянами права на звернення.

На підставі вивчення думок вчених щодо стадійності адміністративних проваджень, сформульовано особливості та послідовність дій прокурора щодо нагляду за законністю розгляду та вирішення звернень громадян. Як наслідок, запропоновано виділення певних стадій діяльності прокурора при здійсненні наглядової діяльності за законністю розгляду та вирішення звернень громадян.

Окремо у підрозділі досліджуються організаційні та тактичні аспекти здійснення прокурорського нагляду за законністю розгляду та вирішення звернень громадян, з наступним формулюванням відповідних рекомендацій, спрямованих на удосконалення цього напрямку діяльності органів прокуратури.

У підрозділі 2.3 «Забезпечення прокурором прав і свобод громадян при притягненні їх до дисциплінарної відповідальності» визначено основні напрямки забезпечення прокурором прав і свобод громадян при притягненні їх до дисциплінарної відповідальності.

У підрозділі досліджено особливості дисциплінарної відповідальності, її функції та призначення у сучасній державі. Виділено окремі види дисциплінарної відповідальності. Зроблено висновок, що дисциплінарна відповідальність реалізується у межах дисциплінарного провадження, яке і є основним об'єктом прокурорського нагляду.

Дисертант доходить висновку, що найбільш часто у поле зору прокурора потрапляють питання, пов'язані з реалізацією загальної дисциплінарної відповідальності та забезпеченням законності у ході реалізації відповідних дисциплінарних стягнень. Тому у підрозділі знайшли глибоке висвітлення правові, організаційні та тактичні питання реалізації наглядових повноважень прокурора у названій сфері, зокрема у процесі перевірки прокурорами правильності кваліфікації дисциплінарного проступку, проведення службового розслідування, застосування та оголошення дисциплінарних стягнень тощо.

Певне місце у підрозділі відведено характеристиці особливостей дисциплінарної відповідальності окремих категорій осіб, а також аналізу повноважень прокурора у межах спеціальних дисциплінарних проваджень.

Доведено, що важливим аспектом проблеми забезпечення законності притягнення до дисциплінарної відповідальності є необхідність налагодження співпраці прокурорів з органами та

посадовими особами, які здійснюють контроль за додержанням законодавства про працю, та координації діяльності в цій сфері.

Обґрунтовано необхідність посилення повноважень прокурора у сфері нагляду за законністю притягнення приватних осіб до дисциплінарної відповідальності.

У підрозділі 2.4 «Напрямки вдосконалення організації наглядової діяльності прокуратури в сфері адміністративної юрисдикції» приділено увагу окремим питанням удосконалення організації наглядової діяльності прокуратури. Зокрема, охарактеризовано напрямки вдосконалення координаційної діяльності прокуратури; обґрунтовано необхідність поліпшення роботи з кадрами органів прокуратури, у тому числі, і у ході їх навчання; наголошено на доцільності реанімувати інститут громадських помічників прокурорів; запропоновано втілити у практику наглядової діяльності прокуратури методичні рекомендації щодо здійснення нагляду за законністю притягнення фізичних осіб до дисциплінарної відповідальності та реалізації наглядової діяльності, пов'язаної із забезпеченням конституційних прав і свобод громадян; обґрунтовано необхідність видання Генеральною прокуратурою України науково-методичного бюлетеня; більш широкого впровадження комп'ютерних технологій у діяльність органів прокуратури, а саме запропоновано створити автоматизовану інформаційну систему «Адміністративна юрисдикція», складовими блоками якої можуть бути блоки «Адміністративні правопорушення», «Звернення громадян» та «Дисциплінарна практика».

Активізація роботи щодо впровадження комп'ютерних технологій у діяльність органів прокуратури, на думку дисертанта, пов'язується із необхідністю оперативного забезпечення керівництва та працівників прокуратури необхідним обсягом інформації; забезпечення можливості прийняття об'єктивних і законних рішень, пов'язаних з реалізацією відповідних функцій прокуратури; моніторингу процесу організації роботи, можливостей щодо активного корегування ступеня завантаженості відповідних працівників тощо.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, що виявляється у визначенні на основі аналізу чинного законодавства України і практики його реалізації, теоретичного осмислення численних наукових праць у різних галузях юриспруденції сутності та особливостей нагляду органів прокуратури як гарантії забезпечення прав і свобод громадян в сфері адміністративної юрисдикції та формулюванні науково обґрунтованих пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення зазначеного напрямку роботи органів прокуратури.

Права людини визначено як обумовлені ступенем розвиненості суспільства та історичними особливостями його розвитку об'єктивно необхідні для забезпечення життєдіяльності людини, задоволення її потреб та налагодження взаємин з іншими членами суспільства та його відповідними інститутами загальні та рівні можливості, які відповідають загально визнаним міжнародним стандартам, визнаються та гарантуються державою.

Свободи людини визначено як відповідні правові можливості, пов'язані з індивідуалізацією певної поведінки в рамках, окреслених правовими нормами, а також з невтручанням чи обмеженням дій держави щодо певних сфер життєдіяльності людини.

До адміністративно-юрисдикційних проваджень віднесено: 1) провадження у справах про адміністративні правопорушення; 2) провадження щодо застосування адміністративно-примусових заходів; 3) дисциплінарне провадження та пов'язане з ним провадження з притягнення до матеріальної відповідальності; 4) провадження за скаргами громадян, різновидом яких є адміністративно-позовне провадження; 5) провадження з реалізації наглядових повноважень органами прокуратури; 6) провадження щодо реалізації прокурором представницької функції при розгляді адміністративно-правових спорів.

Удосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності пов'язується дисертантом з чітким визначенням кола суб'єктів, які здійснюють адміністративно-юрисдикційні функції, компетенції кожного з цих органів щодо вирішення відповідних адміністративних справ, розвитком процесуальної форми адміністративно-юрисдикційної діяльності. При цьому пріоритетним завданням визнається всебічне забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, які беруть участь в адміністративно-юрисдикційних провадженнях.

Нагляд органів прокуратури являє собою універсальну юридичну гарантію забезпечення прав і свобод громадян в усіх сферах суспільного життя, а діяльність цієї важливої державної інституції було і залишається одним із найбільш вагомим чинників підтримання режиму законності та правопорядку, підвищення правової захищеності громадян у їх відносинах з іншими державними органами, посадовими та службовими особами.

Правовідносини, що виникають в ході здійснення наглядової діяльності прокурора в сфері адміністративної юрисдикції, визначаються як обумовлені відповідними цілями та завданнями та врегульовані правовими нормами адміністративно-процесуальні відносини, які складаються між прокурором та іншими суб'єктами такого роду діяльності з приводу необхідності приведення конкретної життєвої ситуації у відповідність з вимогами закону.

Функція нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина визначається як вихідна функція прокуратури, оскільки значною мірою вона має узагальнюючий характер відносно інших функцій прокуратури, що обумовлено низкою факторів.

Арсенал процесуальних можливостей прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення потребує певного уточнення. Зокрема це стосується права прокурора давати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи. Висновком прокурора слід вважати викладене в письмовій чи усній формі обґрунтоване та вмотивоване судження прокурора про відповідність закону тієї чи іншої дії учасників провадження у справі про адміністративне правопорушення або дії та рішення органу чи посадової особи, яка розглядає справу по суті.

Активізації, розширенню процесуальних можливостей прокурора в провадженні, оперативності реакції на порушення закону може слугувати і відповідне розширення його процесуальних прав у провадженні по справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, це можливо шляхом законодавчого закріплення можливості впливати на хід та результати розгляду справи шляхом надання відповідних зауважень у ході розгляду справи, висловлювання заперечень з питань кваліфікації правопорушень, оцінки доказів, процедури розгляду справи, прийняття процесуальних актів, їх змісту, накладання адміністративних стягнень та заходів впливу, передбачених ст. 241 КпАП, відшкодування заподіяної шкоди та інших питань, що мають значення для вирішення завдань провадження у справі про адміністративне правопорушення.

Чітке визначення переліку актів прокурора та відпрацювання процесуального порядку їх застосування є однією з найважливіших передумов забезпечення дієвості та ефективності наглядової діяльності прокуратури в сучасних умовах. Саме тому в новій редакції Закону України «Про прокуратуру» доцільно передбачити можливість застосування офіційного застереження про неприпустимість порушення закону. При цьому повинно бути вирішено питання про негативні наслідки, пов'язані з ігноруванням такого роду застереження з боку посадових осіб, яким воно адресоване.

Законом України «Про прокуратуру» встановлена можливість внесення прокурором подання з вимогами усунення порушень закону, причин цих порушень і умов, що їм сприяють. Цілком реально, що такого роду причини та умови можуть бути проаналізовані прокурором ще в ході розгляду справи. З огляду на це, дисертант пропонує передбачити можливість висловлення суджень прокурора з цього приводу як в усній, так і письмовій формі. В останньому випадку такі судження прокурора повинні долучатися до матеріалів справи. Це надасть прокурору змогу більш активно впливати на хід розгляду справи, буде сприяти підвищенню оперативності реагування на ті чи інші відхилення від вимог закону, в тому числі і на ті з них, які хоча і мають незначний характер, але все ж таки повинні бути усунені якнайшвидше.

Доцільно доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення окремою статтею «Постанова прокурора про порушення провадження в справі про адміністративне правопорушення», в якій слід передбачити положення щодо змісту постанови, строків та порядку її розгляду. Також необхідно передбачити положення, що одночасно з винесенням постанови прокурор повинен повідомити про це особу, по відношенню до якої постанову винесено.

Важливим напрямком удосконалення координаційної діяльності слід визнати налагодження такого роду діяльності в сфері боротьби з адміністративними правопорушеннями. З огляду на це, доведено необхідність законодавчо закріпити напрями координаційної діяльності прокуратури в Законі України «Про прокуратуру».

Доцільно було б розробити і впровадити у практику наглядової діяльності прокуратури методичні рекомендації щодо здійснення нагляду за законністю притягнення фізичних осіб до дисциплінарної відповідальності та реалізації наглядової діяльності, пов'язаної із забезпеченням конституційних прав і свобод громадян.

З метою впровадження комп'ютерних технологій у діяльність органів прокуратури та вирішення відповідних завдань необхідне створення автоматизованої інформаційної системи «Адміністративна юрисдикція», складовими блоками якої можуть бути блоки «Адміністративні правопорушення», «Звернення громадян» та «Дисциплінарна практика».

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Шемчук В. В. Співвідношення понять «контроль» та «нагляд» у діяльності прокуратури / В. В. Шемчук // Право України. – 2007. – № 7. – С. 34-38.
2. Шемчук В. В. До питання про функції прокуратури / В. В. Шемчук // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2007. – Вип. 38. – С. 7-12.
3. Шемчук В. В. Нагляд органів прокуратури в системі гарантій забезпечення прав і свобод громадян / В. В. Шемчук // Форум права. – 2007. – № 3. – С. 283-286 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2007-3/07svvisg.pdf>.
4. Шемчук В. В. До питання про адміністративну відповідальність за невиконання законних вимог прокурора / В. В. Шемчук // Кримський юридичний вісник «Адміністративна реформа та проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів». – 2008. – Вип. 2. – С. 366-368.

АНОТАЦІЇ

Шемчук В.В. Нагляд органів прокуратури як гарантія забезпечення прав і свобод громадян в сфері адміністративної юрисдикції. - Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2009.

У дисертації досліджено питання нагляду органів прокуратури як гарантії забезпечення прав і свобод громадян у сфері адміністративної юрисдикції. Обґрунтовано положення про те, що до адміністративно-юрисдикційних проваджень слід віднести: 1) провадження у справах про адміністративні правопорушення; 2) провадження щодо застосування адміністративно-примусових заходів; 3) дисциплінарне провадження та пов'язане з ним провадження з притягнення до матеріальної відповідальності; 4) провадження за скаргами громадян, різновидом яких є адміністративно-позовне провадження; 5) провадження з реалізації наглядових повноважень органами прокуратури; 6) провадження щодо реалізації прокурором представницької функції при розгляді адміністративно-правових спорів.

Обґрунтовано положення про те, що функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина можна визначити як вихідну функцію прокуратури. Встановлено, що арсенал процесуальних можливостей прокурора в провадженні у справах про адміністративні

правопорушення потребує певного уточнення. Приділено особливу увагу: а) прокурорському нагляду у сфері адміністративної відповідальності; б) прокурорському нагляду за законністю розгляду та вирішення звернень громадян; в) забезпеченню прокурором прав і свобод громадян при притягненні їх до дисциплінарної відповідальності.

Сформульовано напрямки вдосконалення організації наглядової діяльності органів прокуратури у сфері адміністративної юрисдикції, а також низку конкретних пропозицій щодо внесення змін та доповнень до нормативно-правових актів з досліджуваних питань.

Ключові слова: адміністративно-юрисдикційні провадження, гарантії забезпечення прав і свобод громадян, нагляд, нагляд органів прокуратури, права громадян, свободи громадян.

Шемчук В.В. Надзор органов прокуратуры как гарантия обеспечения прав и свобод граждан в сфере административной юрисдикции. - Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук за специальностью 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел, Харьков, 2009.

В диссертации исследован надзор органов прокуратуры как гарантия обеспечения прав и свобод граждан в сфере административной юрисдикции. Обосновано положения о том, что к административно-юрисдикционным производствам необходимо отнести: 1) производство по делам об административных правонарушениях; 2) производство по применению административно-принудительных мер; 3) дисциплинарное производство и связанное с ним производство по привлечению к материальной ответственности; 4) производство по жалобам граждан, разновидностью которых является административно-исковое производство; 5) производство по реализации надзорных полномочий органами прокуратуры; 6) производство по реализации прокурором представительской функции при рассмотрении административно-правовых споров.

Рассмотрен надзор органов прокуратуры как гарантия обеспечения прав и свобод граждан в сфере административной юрисдикции и обосновано, что надзор органов прокуратуры представляет собой универсальную юридическую гарантию обеспечения прав и свобод граждан во всех сферах общественной жизни, а деятельность этого важного государственного учреждения была и остается одним из наиболее весомых факторов поддержания режима законности и правопорядка, повышения правовой защищенности граждан в их отношениях с другими государственными органами, должностными и служебными лицами.

Определено, что правоотношения, которые возникают в ходе осуществления надзорной деятельности прокурора в сфере административной юрисдикции, можно определить как обусловленные соответствующими целями и задачами и урегулированные правовыми нормами административно-процессуальные отношения, которые складываются между прокурором и другими субъектами такого рода деятельности в связи с необходимостью приведения конкретной жизненной ситуации в соответствие с требованиями закона.

Обосновано положение о том, что функцию надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина можно определить в качестве исходной функции прокуратуры. Доказано, что арсенал процессуальных возможностей прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях нуждается в определенном уточнении. Уделено особое внимание: а) прокурорскому надзору в сфере административной ответственности; б) прокурорскому надзору за законностью рассмотрения и решения обращений граждан; в) обеспечению прокурором прав и свобод граждан при привлечении их к дисциплинарной ответственности.

Определено, что усовершенствование административно-юрисдикционной деятельности нужно связывать с четким определением круга субъектов, которые осуществляют административно-юрисдикционные функции, компетенцией каждого из этих органов относительно решения соответствующих административных дел, развитием процессуальной формы административно-юрисдикционной деятельности. При этом приоритетной задачей необходимо определить всестороннее обеспечение прав, свобод и законных интересов граждан, которые принимают участие в административно-юрисдикционных производствах.

Сформулированы направления усовершенствования организации надзорной деятельности органов прокуратуры в сфере административной юрисдикции, а также сформулирован ряд конкретных предложений относительно внесения изменений и дополнений в нормативно-правовые акты по исследуемым вопросам. В частности, предложено создать автоматизированную информационную систему «Административная юрисдикция», составными блоками которой могут быть блоки «Административные правонарушения», «Обращения граждан» и «Дисциплинарная практика».

Ключевые слова: административно-юрисдикционные производства, гарантии обеспечения прав и свобод граждан, надзор органов прокуратуры, надзор, права граждан, свободы граждан.

Shemtchuk V.V. Supervision of the Prosecutor's office organs as a guarantee to provide citizens' rights and freedoms in the area of administration jurisdiction. – Manuscript

Thesis for scientific degree of the Candidate of Legal Sciences on the specialization 12.00.07 – administrative law and proceeding; finance law; information law. – Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, 2009.

Thesis deals with supervision of the Prosecutor's office organs as a guarantee to provide citizens' rights and freedoms in the area of administration jurisdiction. Thesis grounds the statement that administrative-jurisdictional proceeding should be attributed to: 1) proceeding on misdemeanors' cases; 2) proceeding to apply administrative-forcible measures; 3) disciplinary proceeding and proceeding connected with financial responsibility; 4) proceeding initiated by the citizens' complaints and administrative-adversary production as a form of complaints. 5) proceeding to realize the supervision of the prosecuting organs. 6) proceeding for realization of Prosecutor's representative function in administrative-legal disputes.

Supervision of organs of Prosecutor's office is considered to be a guarantee of citizens' rights and freedoms provision in the area of administration jurisdiction. The thesis states that the initial function of the Prosecutor's office is a supervisory function to comply with the rights and freedoms of the person. It defines that complex of procedural possibilities of the Prosecutor in proceeding on misdemeanors needs further specification. Special attention is paid to: a) Prosecutor's supervision in the area of administrative responsibility; б) Prosecutor's supervision on legality of process dealing with citizens' complaints; в) Prosecutor's provision of citizens' rights and freedoms and their disciplinary responsibility.

Directions to perfect organizational activity of organs of Prosecutor's office in the area of administrative jurisdiction have been outlined. The author moves forward a number of definite suggestions to make changes and amendments to normative-legal acts on the above-mentioned questions.

Key words: administrative-jurisdictional proceeding, guarantee of citizens' rights and freedoms provision, freedoms of citizens, rights of citizens, supervision of organs of Prosecutor's office, supervision.