

КРИМСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ІНСТИТУТ  
ОДЕСЬКОГО ДЕРЖАВНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

На правах рукопису

**Шемчук Віктор Вікторович**

УДК 351.75

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

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

Дисертація на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Науковий керівник  
доктор юридичних наук, доцент  
Конопльов В'ячеслав В'ячеславович

**Сімферополь – 2009**

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП.....</b>	<b>3</b>
<b>РОЗДІЛ I. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ ПО ЗАБЕЗПЕЧЕННЮ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ.....</b>	<b>11</b>
1.1. Права і свободи громадян як юридичні категорії.....	11
1.2. Поняття й призначення адміністративної юрисдикції.....	24
1.3. Роль і значення прокурорського нагляду в забезпеченні прав і свобод громадян. Місце нагляду органів прокуратури в системі юридичних гарантій законності.....	40
1.4. Правовий статус і повноваження прокурора при здійсненні наглядової діяльності в сфері адміністративної юрисдикції.....	66
<b>ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ I.....</b>	<b>83</b>
<b>РОЗДІЛ II. ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ ПО ЗАБЕЗПЕЧЕННЮ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ.....</b>	<b>87</b>
2.1. Прокурорський нагляд у сфері адміністративної відповідальності..	87
2.2. Прокурорський нагляд за законністю розгляду та вирішення звернень громадян.....	118
2.3. Забезпечення прокурором прав і свобод громадян при притягненні їх до дисциплінарної відповідальності.....	142
2.4. Напрямки вдосконалення організації наглядової діяльності прокуратури в сфері адміністративної юрисдикції.....	167
<b>ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ II.....</b>	<b>190</b>
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>195</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>201</b>

## ВСТУП

**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 розглядались 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. Новосьолов, 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 сфері 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 і 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 із дисциплін «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.

# РОЗДІЛ І

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ ПО ЗАБЕЗПЕЧЕННЮ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

### 1.1. Права і свободи громадян як юридичні категорії

Нині права людини органічно вплетені в суспільні відносини, вони є нормативною формою взаємовідносин людей, упорядкування їх зв'язків, координації їх вчинків і діяльності, запобігання протиріччям, протиборствам, конфліктам тощо. За своєю суттю вони нормативно формулюють ті умови й способи життєдіяльності людей, що об'єктивно необхідні для забезпечення нормального функціонування індивіда, суспільства, держави у цілому [127, с. 8].

Поняття прав і свобод та інших тісно пов'язаних з ними категорій потребують чіткої юридичної характеристики, оскільки це дає змогу не тільки здійснити їх ретельний аналіз, а й перевести теоретичні узагальнення про їх зміст і значущість у суто практичну площину, уникнути формулювань й висновків загального характеру, які значною мірою не дозволяють осмислити їх сутність, сформулювати належне уявлення про їх значущість для правового регулювання.

У правничій літературі виділяють «загальноновизнані» права, «конституційні» права, «основні» права. На думку А.Х. Саїдова, загальноновизнані права людини – це природні права, якими наділена кожна людина, будучи представником людського роду. Вони універсальні й належать кожному – багатому і бідному, чоловікові і жінці. Ці права можна порушити, але їх ні за яких обставин не можна позбавити. Загальноновизнані права людини – це юридичні права, що є частиною правової системи. Загальноновизнані права людини захищаються як конституціями і внутрішньодержавними нормативно-правовими актами більшості країн світу, так і міжнародно-правовими нормами [184, с. 15-16].

Основні права людини являють собою такі, що природно виникають та які встановлюються конституціями держав або загальновизнаними міжнародними правовими актами, невід'ємні, соціально необхідні й гарантовані владою можливості індивіда вільно, свідомо та відповідально володіти життєво важливими матеріальними і духовними благами [41, с. 11].

Характеризуючи конституційні права, свободи і обов'язки Ю.М. Тодика підкреслював, що вони мають ряд важливих ознак: а) вони є основними; б) складають юридичну базу всієї системи прав, свобод і обов'язків; в) мають найвищу юридичну силу; г) підлягають підвищеному захисту з боку держави і суспільства. Конституційні права опосередкують найбільш суттєві докорінні суспільні відносини між державою і її громадянами [214, с. 88].

На наш погляд, поняття основних і конституційних прав слід визнати в якості синонімічних. Що до поняття загальновизнаних прав, то слід зауважити, що таке визначення має в більшому ступені публіцистичний характер і переважно характеризують ступінь їх визнання міжнародною спільнотою. Що ж до визначення основних прав, то вони не тільки визначають можливості індивіда володіти життєво важливими матеріальними і духовними благами, а, що не менш важливо, також користуватися ними в повсякденному житті, реалізувати надані правовими нормами можливості. Підкреслимо ще одну важливу обставину. Вважається, що основні конституційні права регламентують не тільки взаємовідносини між державою і громадянами, а також і багато в чому взаємовідносини громадян між собою.

Важливим також є і визначення співвідношення понять: права людини, права особистості і права громадянина.

Як справедливо зазначав І.Ю. Фарбер, права людини є загально-соціальною, а не юридичною категорією, хоча вона і дуже важлива для юридичних наук. Історія цього поняття і його досить широкий розвиток пов'язані з природно-правовим ученням про природний закон, суспільний

договір і здійснення прав людини незалежно від держави як дарунку природи і людського розуму [221, с. 35]. Слід погодитись з судженням про те, що права людини – це такі права, які належать кожному члену громадянського суспільства, на відміну від привілеїв, які розподіляються в залежності від займаного індивідом на соціальній сходинці місця; права людини як ідея і соціальна категорія володіють позаформаційним характером, є атрибутом кожної особи і будь-якого демократично організованого суспільства, а також входять до системи загальнолюдських цінностей. Прав громадянина – це права людини, що оформлені юридично, закріплені державою в конституції і поставлені під її охорону [243, с. 120–121]. З цього приводу Л.С. Явич зазначав, що поки існує об'єктивна необхідність у державі, яка забезпечує правопорядок, зберігається якби розщеплення особистості на власне людину і на громадянина, що знайшло, зокрема, своє відображення у відомій французькій «Декларації людини і громадянина» (1789 р.), за змістом якої кожного індивіда слід вважати вільною і рівноправною особистістю, природною людиною, тоді як громадянин – це активний учасник суверенної влади, політичної спільноти, державного життя. Саме тому важливо, щоб кожна держава юридично, законодавчим шляхом, закріпила основні права людини, надала їм значення прав громадянина даної держави і послідовно забезпечувала можливості їх використання кожною людиною [247, с. 56–57]. Водночас слід враховувати і ту важливу обставину, що права громадянина є своєрідним обмеженням рівності між людьми, бо їх позбавляються особи, які живуть в країні, але не мають її громадянства [214, с. 49]. Але це не ставить під сумнів необхідність надання кожній особі, яка знаходиться в межах відповідної держави, усього комплексу прав, що належать до загальноновизнаних прав людини.

На рівні міжнародно-правового регулювання поряд із поняттям «людина» досить часто використовується і поняття «особа» та «індивід». Часто у правничій літературі використовується термін «особистість». З приводу їх співвідношення висловлювалися досить цікаві думки, але

найбільш переконливими, на наш погляд, є судження, сформульовані М.М. Тищенком. Зокрема, ученим висловлено ряд важливих положень, що стосуються співвідношення цих понять. Передусім, слід відокремити поняття «людини» від поняття «особистості». Це обумовлено тією обставиною, що не завжди людина може визнаватися в якості особистості, оскільки навряд чи можна визнати в якості останньої немовля або душевно хвору людину. Також не завжди тотожні й поняття «особистість» і «особа». Наприклад, коли «особу» не можна визнати в якості «особистості». Так, у якості особи, якій адміністративним правопорушенням завдано майнової чи фізичної шкоди, може виступати душевнохвора людина, однак, як зазначалося раніше, її не можна визнати особистістю. При цьому інтереси такої людини представляють законні представники. Отже, має місце ситуація, коли поняття «особа» слід вважати більш широким, ніж поняття «особистість». Таким чином, співвідношення зазначених понять прямо пов'язане з категорією дієздатності. Співвідношення понять «особистість», «особа» і «громадянин» також не рівнозначні. Досить часто ці поняття не співпадають. Громадянство, виражаючи певний політико-правовий стан людини, властиве далеко не всім людям. У зв'язку з цим виділяються апатриди, тобто люди, які втратили громадянство однієї держави і не набули його в іншій, тобто особи без громадянства. З іншого боку, найвидатніша особистість може й не мати громадянства. У багатьох випадках не співпадають й поняття «громадянин» і «особа». Так, у якості осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності, можуть виступати як іноземні громадяни, так і особи без громадянства [209, с. 34].

Дискусійним є питання щодо співвідношення понять «права» і «свободи». Досить часто ці поняття використовуються як синонімічні. На їх тісний зв'язок звертав увагу В.С. Нерсисянц підкреслюючи, що право являє собою форму свободи, а свобода можлива лише в формі права [129, с. 48]. У міжнародно-правових актах, у конституціях держав, у тому числі і в Конституції України, між цими поняттями не можна провести чіткої межі. За

своєю юридичною природою і системою гарантій права і свободи ідентичні. Вони окреслюють соціальні можливості людини в різних сферах, які забезпечуються державою. Водночас термін «свобода» покликаний підкреслити більш широкі можливості індивідуального вибору, не акцентуючи на конкретному результаті. У цілому термінологічний розподіл цих понять, на думку О.А. Лукашевої, є скоріш традиційним, який склався ще в XVIII-XIX ст. [156, с. 133]. На подібність цих понять зверталась увага й інших учених. П.М. Рабінович і М.І. Хавронюк, визначаючи поняття прав людини, підкреслювали, що це передусім – певні свободи людини, тобто її спроможність діяти певним чином або ж утримуватися від певних учинків, щоб забезпечити собі (й своїй сім'ї) належне існування, розвиток, задоволення тих потреб, що сформувались. Якщо зміст поняття права людини розкривається нами через філософську категорію «можливостей», то така його інтерпретація обіймає, мабуть, також і поняття свободи людини [174, с. 5]. Такий підхід поділяє і Л.Д. Воеводін. Однак, аналізуючи подібність та відмінність понять прав і свобод, він акцентує увагу на тому, що основі права свідчать про можливість придбання якихось соціальних благ. Свобода – це можливість уникнути людині впливу з боку держави, державної влади тих чи інших обмежень. Свобода характеризується незалежністю від держави [35, с. 134]. Погоджуючись, в цілому, з такого роду підходом звернемо увагу на одну важливу обставину. Йдеться про те, що поняття свободи не тільки пов'язане з можливістю уникнути впливу з боку держави. Свобода, як зазначалося вище, забезпечує більш широкі можливості індивідуального вибору. Ілюстрацією цього є положення ст. 59 Конституції України, яка, закріплюючи право кожного на правову допомогу, говорить і про те, що кожен є вільним у виборі захисника своїх прав. Слід також зазначити, що певна увага цьому питанню приділялась і представниками галузевих наук. Так, досліджуючи поняття адміністративно-процесуальних свобод, М.М. Тищенко говорить про те, що останні тісно пов'язані з правами громадян, найчастіше похідні від них і, знаходячись у

площині суб'єктивних прав громадян, являють собою самостійну категорію, суттєво збагачуючу адміністративно-процесуальний статус громадянина. З урахуванням цього учений формулює визначення адміністративно-процесуальних свобод як гарантовану державою можливість вибору громадянином певної поведінки та реалізацію такого вибору в рамках закріплених законодавцем прав та обов'язків громадян в адміністративному процесі як забезпечену законодавцем недоторканість сфер діяльності та особистого життя громадянина зі сторони державних органів, посадових осіб, а також інших суб'єктів адміністративного процесу [209, с. 55-56].

Тому правомірно, на наш погляд, використовувати термін «свобода» в загальному і суто юридичному аспектах. У загальному аспекті він характеризує певний стан людини або народу в цілому [86, с. 164]. Юридичний аспект цього поняття визначає опосередковані правом можливості людини, які забезпечують та індивідуалізують можливості вибору варіанту поведінки в рамках правової норми і є певною модифікацією суб'єктивного права, а також слугують запорукою невтручання держави в певні сфери людського буття. При цьому можна, на нашу думку, говорити про наявність двох рівнів свободи в юридичному аспекті. Перший рівень пов'язаний із закріпленням відповідних свобод на рівні конституції держави і такі свободи є основними свободами. Другий рівень пов'язаний з певною деталізацією свобод у галузевому законодавстві.

**Таким чином, можна визначити права людини як обумовлені ступенем розвиненості суспільства та історичними особливостями його розвитку, об'єктивно необхідні для забезпечення життєдіяльності людини, задоволення її потреб і налагодження стосунків з іншими членами суспільства та його відповідними інститутами загальні та рівні можливості, які відповідають загальновизнаним міжнародним стандартам, визнаються та гарантуються державою.**

**Відповідно, свободи людини слід визначити як відповідні правові можливості, пов'язані з індивідуалізацією певної поведінки в межах,**



**окреслених правовими нормами, а також з невторчанням чи обмеженням дій держави по відношенню до певних сфер життєдіяльності людини.**

Але при цьому слід враховувати й те, що, визнаючи та гарантуючи права людини та громадянина, в силу відповідних об'єктивних чинників держава може, а іноді й повинна обмежувати певні права і свободи. Свого часу Б.М. Чічерін зазначав, що без обмежень співіснування неможливе, а саме поняття про свободу не мислиме інакше ніж в межах, окреслених законом [232, с. 403]. Для обмеження прав і свобод існує соціальна, економічна та політична обумовленість. Обмеження прав і свобод, по суті, є обмеженням прав особистісних для захисту прав більшості [183, с. 27], і фактично виступає важливим чинником забезпечення балансу суспільних інтересів, завжди пов'язане з пошуком розумного компромісу між суспільною необхідністю та інтересами власника права [98, с. 26]. Щодо необхідності пошуку такого компромісу говорить і Р.А. Мюллерсон. Зокрема, він зазначає, що подібно тому як не можна приносити інтереси, права і свободи окремого індивіду в жертву здійснюванню інтересів, прав і свобод суспільства, нації або держави в цілому, не можна і абсолютизувати примат прав і свобод особи над інтересами суспільства в цілому. Обидва полюси однаково неприпустимі та небезпечні, і між ними повинен бути встановлений розумний компроміс [125, с. 154–155].

Відмітимо, що можливість обмеження прав людини і громадянина передбачена в низці міжнародно-правових актів, у яких разом з цілями обмеження прав визначаються також і окремі права, що можуть бути обмежені. Наприклад, відповідно до п. 2 ст. 29 «Загальної декларації прав людини», при реалізації своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, суспільного порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві [155, с. 15]. У «Міжнародному пакті

про громадянські й політичні права» говориться про можливість обмеження таких прав, як право на вільне пересування і свободу вибору місця проживання, право на вільне вираження своїх поглядів, право на свободу асоціації з іншими, а також право на свободу думки, совісті, релігії. Але водночас зазначається, що ці обмежені повинні бути передбачені законом і є необхідними для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення або прав і свобод інших, а також є сумісними з іншими правами [155, с. 33-37]. Стаття 4 «Міжнародного пакту про економічні, соціальні й культурні права» також говорить про можливість обмеження користування цими правами. Але тільки про такі обмеження цих прав, що визначаються законом, і лише остільки, оскільки це є сумісним з природою зазначених прав, і виключно з метою сприяння загальному добробуту в демократичному суспільстві [155, с. 17].

Питання обмеження прав і свобод людини й громадянина знайшли своє відображення і в Конституції України. Зокрема, відповідно до ст. 64 Конституції України, конституційні права і свободи людини й громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 Конституції [91].

Поняття обмеження прав людини визначається в спеціальній літературі по різному. На думку М.М. Утяшова, це легітимна діяльність держави, яка направлена на виконання її охоронної функції по введенню певних обмежень в здійсненні прав і свобод з метою захисту конституційного ладу, моральності, здоров'я, прав і законних інтересів інших осіб, забезпечення оборони держави та її безпеки [220, с. 113–114].

С.М. Воробйов визначає обмеження як сукупність мір негативного характеру для суб'єктів, що їх зазнають, які встановлюють перепони для

реалізації окремих суб'єктивних прав людини [37, с. 6]. О.В. Малько, визначаючи поняття обмеження, підкреслює три важливих моменти. По-перше, це правове стримання протизаконного діяння, яке створює умови для задоволення інтересів контрсуб'єктів і суспільних інтересів у захисті та охороні. По-друге, це встановлені в праві кордони, у межах яких суб'єкти повинні діяти. По-третє, це виключення певних можливостей в діяльності осіб [109, с. 59]. На думку В.І. Гоймана, обмеження права (свободи) – це звуження його об'єму, що здійснюється у відповідності з передбачуваними законами основами і у встановленому порядку [98, с. 26–27]. Відомий теоретик права С.С. Алексєєв підкреслював, що обмеження – це питання не про способи, а про обсяг регулювання, про межі прав, які є в особистості, та які характеризують результат юридичного регулювання [14, с. 67]. На наш погляд, застосування терміну «перепони» щодо характеристики обмеження є не досить коректним, оскільки створення перепон зовсім не означає введення того чи іншого права в певні межі, не дозволяє з достатньою чіткістю визначити ступінь втручання держави в реалізацію того чи іншого права або свободи. Отже, найбільш повним є трактування поняття обмеження крізь призму звуження обсягу певного права чи свободи.

Водночас, застосування певних обмежень повинно здійснюватися з урахуванням низки важливих моментів. По-перше, це чітке законодавче регулювання підстав і порядку застосування обмежень. По-друге, це їх цілеспрямованість. По-третє, наявність певних часових меж застосування обмежень. І, нарешті, по-четверте, це адекватність застосування обмежень. Обмеження повинні застосовуватися при наявності об'єктивних умов, а їх обсяг повинен відповідати реаліям, які склалися. Застосування обмежень повинно в рівних ступенях відповідати як інтересам держави, так і інтересам окремих членів суспільства. Не менш важливою умовою застосування обмежень прав і свобод людини є їх відповідність загальноновизнаним міжнародно-правовим стандартам.

Зазначене дає змогу наступним чином визначити поняття обмежень. **Обмеження прав і свобод людини й громадянина – це обумовлене об’єктивними обставинами цілеспрямоване та обмежене часовими параметрами певне звуження закріпленого в законодавстві обсягу прав і свобод людини й громадянина, що здійснюється у відповідності з чинними міжнародно-правовими стандартами і на умовах суворого дотримання принципу адекватності їх застосування.**

Не викликає сумнівів, що обмеження прав і свобод людини – одна із найгостріших проблем для будь-якої держави. Нормальний процес соціального розвитку неминуче породжує ситуації, які вимагають від держави використання обмежень по відношенню до громадян. Подібні кроки і є цивілізований спосіб регулювання міри свободи в суспільстві. Але у цій сфері недопустимі зловживання та волюнтаризм. Саме тому застосування певних обмежень повинне стати об’єктом особливої уваги з боку органів держави, що покликані забезпечувати законність і правопорядок. При цьому такого роду органи, зокрема органи прокуратури, повинні перш за все звертати увагу на те, чи застосовуються ті чи інші обмеження у чіткій відповідності до закону або мають місце певні порушення прав і свобод громадян. Також слід мати на увазі, що разом із прямими порушеннями законодавства в цій сфері можливі й інші форми неправомірного застосування обмежень. До такого роду випадків слід віднести факти невірної тлумачення положень закону, або його невиконання з надуманих, начебто об’єктивних причин.

Розглядаючи питання про права і свободи людини і громадянина, не можна не звернути увагу на той важливий аспект, що реалізація останніх досить часто можлива завдяки наявності в суб’єктів правовідносин відповідних обов’язків. Не випадково, ст. 29 «Загальної декларації прав людини» закріплює положення про те, що кожна людина має обов’язки перед суспільством, у якому тільки й можливий вільний і повноцінний розвиток її особистості. Значущість обов’язків для належного регулювання правових

відносин визнавалася філософами та юристами ще з давніх часів. Так, І.А. Ільїн у своїй відомій праці «Щодо сутності правосвідомості» відмічав, що кожен суб'єкт права повинен розуміти, що його повноваження існують і живляться чужими обов'язками лише завдяки тому, що чужі повноваження існують та живляться його обов'язками, а також те, що правопорядок – це ніби межа суб'єктивних правових вічок, які скрізь торкаються та підтримують одна одну; що підтримання правопорядку є єдиною спільною справою і ця справа вимагає, щоб кожен передусім не зневажав межі свого правового статусу [66, с. 42]. Ще на початку ХХ ст. теоретики права підкреслювали значущість обов'язків. Зокрема, П.Г. Виноградов зазначав, що певний мінімум обов'язків є необхідним для існування суспільства [34, с. 17]. З усвідомленістю зв'язаності своєї волі пов'язував обов'язок Г.Ф. Шершеневич [236, с. 619-620]. І в сучасній правовій науці питанням визначення обов'язків приділяється значна увага. Не вдаючись до докладного переліку існуючих точок зору з цього приводу зазначимо, що при їх характеристиці слід відштовхуватися від того, що це певні види і міри необхідної поведінки. При цьому така поведінка обумовлена державно-правовою необхідністю [114, с. 31].

Зауважимо, що питання подальшого осмислення значення юридичних обов'язків для належного правового регулювання знайшли своє висвітлення і в працях закордонних учених. Зокрема, наголошуючи на тому, що надмірна увага до прав і віднесення на другий план обов'язків людини, так як і здійснення прав будь-якою ціною, є фактором, що негативно впливає на взаємовідносини індивіда і суспільства, відомий угорський вчений, проф. Й. Виг ставить питання про необхідність формулювання і закріплення на міжнародно-правовому рівні основних обов'язків людини. Він визнає необхідним розроблення та прийняття «Міжнародної декларації основних обов'язків людей» до яких, на його думку, треба віднести наступні: ніхто не може перешкоджати, обмежувати або утискати здійснення прав інших; кожен індивід зобов'язаний працювати і діяти у відповідності зі своїми

здібностями заради здійснення і захисту інтересів спільноти; кожен громадянин зобов'язаний у відповідності зі своїми прибутками і майновим становищем нести частину суспільного тягаря (податки і т. ін.); кожен зобов'язаний утримуватися від образи або приниження честі й людської гідності інших шляхом поширення недостовірної, необґрунтованої інформації, а також зниження суспільного авторитету інших осіб; кожен індивід зобов'язаний піклуватися про своїх дітей та про незабезпечених батьків; кожен індивід зобов'язаний по можливості надавати допомогу незабезпеченим у випадку небезпеки, нещасного випадку або катастрофи; кожен повинен утримуватися від забруднення навколишнього середовища; індивід повинен прагнути до дотримання не тільки правових, а також політичних і моральних норм; у випадку зіткнення, нездійсненності прав індивід не може застосовувати насильство, а повинен спробувати реалізувати свої права за допомогою переговорів, компромісів або за допомогою держави [33, с. 45-48]. Необхідно зазначити, що у вітчизняній правничій літературі висловлювалися цікаві думки щодо створення концептуальних засад забезпечення прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Зокрема, створення та прийняття «Концепції реалізації та охорони прав, свобод й обов'язків людини і громадянина в Україні». У такого роду Концепції важливо передбачити: 1) фундаментальні та ситуаційні цілі й завдання реалізації та охорони прав, свобод й обов'язків людини і громадянина; 2) кошти, що мають бути витрачені на цей процес (хоча б приблизно); 3) її нормативну основу, тобто більш-менш повний перелік нормативно-правових актів з цього питання (міжнародних і національних), їх зовнішнє і внутрішнє співвідношення; 4) духовне (ідеологічне) спрямування і забезпечення цього процесу (принципів побудови і функціонування); 5) інституційну (організаційну) структуру, тобто організації, які будуть цим займатися, та їх компетенцію; 6) функціональне вираження їх діяльності, тобто процедуру і порядок діяльності різних структур, співвідношення між ними; 7) механізм реалізації та охорони конкретних суб'єктивних прав і юридичних обов'язків

(за можливості); 8) механізм реалізації та охорони окремих видів прав, свобод та обов'язків (політичних, економічних, культурних, особистих, інших); 9) механізм реалізації і захисту прав, свобод та обов'язків окремих категорій людей (громадян, іноземців, осіб без громадянства, державних службовців, пенсіонерів тощо); 10) організацію контролю і відповідальності за порушення прав, свобод та обов'язків людини і громадянина [77, с. 29-31].

На наш погляд, такий підхід є раціональним. Вважаємо, що з огляду на значущість забезпечення реальності відповідних прав, свобод і обов'язків, окреме місце в Концепції повинні посісти питання, пов'язані з діяльністю органів прокуратури в цьому напрямку, визначенням концептуальних підходів щодо подальшого вдосконалення наглядової діяльності прокуратури, підвищення її ефективності в напрямку забезпечення реалізації та захисту відповідних прав і свобод громадян.

## 1.2. Поняття та призначення адміністративної юрисдикції

Багатоманітність і складність відносин, які існують в суспільстві, є фактором, що обумовлює наявність певних відхилень у взаємостосунках громадян з державою, а також між собою. Соціальні відхилення являють собою порушення соціальних норм, що діють у суспільстві та є виразом негативного ставлення індивіда або соціальної групи до додержання чинних законів і норм моралі, які склалися в суспільстві. Неординарність життєвих ситуацій, особливості менталітету та світосприйняття, психологічні особливості індивідів досить часто породжують у суспільстві конфліктні ситуації, які об'єктивно потребують свого розв'язання за допомогою правових засобів. Сама наявність таких засобів, їх оптимальність та ефективність, виважена й чітка процедура їх реалізації є запорукою належного вирішення конфліктних ситуацій і правових суперечок та це у підсумку слугує підтриманню такого становища, коли права та інтереси кожного члена суспільства є надійно захищеними, це й унеможливорює повернення до часів, коли право захищало інтереси лише сильного або заможного. Як справедливо зазначав Л.С. Явич, правове опосередкування суспільних відносин становить досить тонкий механізм, який має свої специфічні закономірності. Юрисдикційна діяльність відіграє в цьому механізмі досить значну роль, а сама така діяльність здійснюється з початку офіційного встановлення і застосування державою права [247, с. 150-151]. Саме з державою і пов'язується можливість вирішення наявних суперечок. Ще Д. Локк підкреслював, що держава має визначати загальний порядок вирішення спорів між людьми, а головною її метою є захист і збереження життя, свободи та власності людей, які живуть за її законами, і тільки вона може застосовувати покарання за порушення закону [104, с. 406]. Необхідність реагування на певні соціальні відхилення, обумовлює наявність у соціальному організмі системи, метою якої є підтримка і розвиток моральних цінностей суспільства, що створюється відповідно до волі законодавця і передбачає певні цілі, структуру та умови досягнення цієї мети.



Законодавець озброїв цю систему відповідними правовими нормами, суворе й точно виконання яких створює сприятливі умови для встановлення істини, охорони прав і законних інтересів громадян [144, с. 105-107].

Нині, незважаючи на те, що більшість норм права пов'язана з регулюванням суспільних відносин позитивного характеру, не втрачає своєї значущості правове регулювання в сфері соціального контролю за якістю та налагодженістю відносин у суспільстві. У сучасних умовах діяльність, яка пов'язана з корегуванням певних соціальних відхилень, набуває все більшого значення, особливо з урахуванням пріоритетності забезпечення прав і свобод людини й громадянина, найвища соціальна цінність яких визнана державою. Більш того, наявність демократичної та розвинутої правової форми вирішення конфліктів і суперечок у суспільстві є одним із показників рівня його цивілізованості й здатності підтримувати належний баланс інтересів усіх його членів.

Забезпеченню захисту прав і законних інтересів громадян підпорядковані різноманітні заходи контролю, нагляду, слідства та інші види охоронної діяльності державних органів і громадських організацій. Але пріоритетним є юрисдикційний спосіб, у якому виражається реакція держави і суспільства на скоєне правопорушення чи спір який виник про право.

Термін «юрисдикція» латинського походження. Найбільш розповсюдженим є переклад латинського терміну «jurisdictio» як «судочинство» [245, с. 414]. Однак, на думку деяких учених, цей переклад недостатньо повний. Зокрема, на думку відомого російського вченого І.С. Перетерського, термін «юрисдикція» походить від словосполучення «jus+dicere», яке він перекладав як вирішення конфлікту чи застосування владою установлених правил [235, с. 11]. Поняття юрисдикції охоплює собою досить широку сферу суспільних відносин і обумовлене особливостями правового регулювання. Особливості того чи іншого виду юрисдикційної діяльності по захисту прав і законних інтересів громадян проявляються у своєрідності: а) правового режиму охоронної діяльності

компетентних органів держави та громадських організацій; б) правових форм і засобів, що використовуються громадянином для захисту та відновлення свого порушеного права; в) прийнятті рішень і заходів щодо захисту прав громадян [58, с. 150]. Існує низка видів юрисдикційної діяльності: кримінальна юрисдикція, цивільно-правова юрисдикція, дисциплінарна юрисдикція, громадська юрисдикція. Особливе місце в системі юрисдикційної діяльності посідає адміністративна юрисдикція.

Визначення поняття адміністративної юрисдикції певною мірою пов'язано з колом суб'єктів її здійснення. Зокрема, це торкається ролі й значення суду як суб'єкта відповідних правовідносин. Лише з діяльністю органів державного управління пов'язував адміністративну юрисдикцію А.П. Шергін, який визначав її як вид правоохоронної діяльності органів державного управління й інших компетентних органів, що охоплює розгляд справ про адміністративні правопорушення (окремих видах злочинів) та прийняття рішення відповідно до установлених законом форми та порядку [235, с. 45]. Практично такої ж позиції додержується Н.Г. Саліщева. Ще в 70-х роках минулого століття в одній з найбільш відомих своїх праць «Гражданин и административная юрисдикция в СССР». Нею наголошувалося на відмінності адміністративної юрисдикції від судової, однак при цьому підтримувалася точка зору німецького вченого Т. Маунца про те, що для кожного правового спору має існувати «суддя» (установа), до якої можна звернутися і яка вправі самостійно вирішувати питання про правомірність чи неправомірність застосування відповідної вимоги чинного права до обставин справи в конкретному випадку [185, с. 20]. Такий підхід юрист фактично підтримує і в наш час, визначаючи адміністративну юрисдикцію як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів виконавчої влади (їх посадових осіб) з розгляду в адміністративному порядку (позасудовому та досудовому) скарг і претензій фізичних та юридичних осіб (організацій) на неправомірні дії нижчестоящих у порядку субординації органів (посадових осіб), а також застосування

заходів адміністративного примусу у випадках порушення вказаними особами і правил, встановлених законом [6, с. 513]. На думку Ю.І. Мігачова, Л.Л. Попова та С.В. Тихомирова, адміністративну юрисдикцію слід визначати як встановлену нормами адміністративного права сукупність повноважень органів виконавчої влади та їх посадових осіб вирішувати в позасудовому порядку спори в адміністративно-правовій сфері та притягувати осіб до юридичної відповідальності [118, с. 230]. З діяльністю суб'єктів публічної виконавчої влади пов'язують поняття юрисдикції Д.М. Бахрах, Б.В. Россинський та Ю.М. Стариков, які вказують, що діяльність такого роду суб'єктів з вирішення спорів між різними суб'єктами, а також щодо застосування заходів адміністративного та дисциплінарного примусу утворює поняття адміністративно-юрисдикційного процесу [23, с. 547]. Л.С. Анохіна ототожнює адміністративну юрисдикцію з діяльністю щодо застосування санкцій правових норм, тобто з реалізацією адміністративних стягнень. Отже, до суб'єктів адміністративної юрисдикції нею віднесені органи та посадові особи, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення [16, с. 8]. Адміністративна юрисдикція визначається також як урегульована законодавчими актами діяльність органів виконавчої влади та посадових осіб щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ і застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку без звертання до суду [17, с. 12].

Існують також інші погляди щодо поняття адміністративної юрисдикції. Одним із найбільш вдалих, як вважається, підходів до з'ясування цього питання слід визнати точку зору Ю.М. Козлова, згідно з якою адміністративна юрисдикція залежить від особливостей суб'єкта, уповноваженого на її здійснення. За цим критерієм можна виділити такий вид юрисдикції, що здійснюється безпосередньо виконавчими органами (посадовими особами), тобто в управлінському (позасудовому) порядку, й таку, що здійснюється судовими органами. Разом з тим, діяльність останніх утворює специфічний інститут адміністративно-юрисдикційної діяльності –

адміністративну юстицію, яка набуває особливого значення в аспекті становлення правової держави [15, с. 328].

Характеризуючи місце судів в системі органів адміністративної юрисдикції, зазначимо, що організація системи судів в Україні пов'язана з розподілом юрисдикції. Зараз утворилась система адміністративних судів, необхідність якої протягом довгих років обґрунтовувалась як вченими, так і практиками. Але, поряд з адміністративними судами в сфері адміністративної юрисдикції діють і загальні суди, які розглядають досить широке коло справ про адміністративні правопорушення. Вважаємо, що ці обставини слід мати на увазі при аналізі поняття адміністративної юрисдикції та його співвідношення з поняттям адміністративної юстиції. У спеціальній літературі висловлювались різні думки з цього приводу. Вважаємо, що в контексті викладеного, заслуговує на увагу позиція, у відповідності з якою всі органи, що розглядають адміністративно-правові спори та справи про адміністративні правопорушення, є адміністративно-юрисдикційними. Але тільки суд, який здійснює правосуддя з адміністративних справ, виступає органом адміністративної юстиції. Остання являє собою вищу, найбільш розвинуту форму здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності [7, с. 218].

Серед ознак, які найповніше характеризують сутність адміністративної юстиції, виділяють те, що адміністративна юстиція є одним зі способів запровадження та втілення в життя ідеології першочерговості захисту інтересів людини, її життя, здоров'я, честі та гідності, недоторканності й безпеки. Водночас, адміністративна юстиція нерозривно пов'язана з діяльністю спеціальних державних органів – судів, які відповідно до чинного законодавств України та у встановленому процесуальному порядку розглядають і вирішують адміністративні справи [87, с. 34].

Для характеристики адміністративної юрисдикції важливим є визначення її основних рис. По-перше, це наявність правового спору (правопорушення). Юрисдикція виникає тільки тоді, коли необхідно

розв'язати спір про право та порушення встановлених правових норм. По-друге, це те, що адміністративно-юрисдикційна діяльність унаслідок своєї соціальної гостроти вимагає належного процесуального регулювання. Встановлення і доведення подій і фактів, їх юридична оцінка здійснюється в рамках особливої процесуальної форми, що є важливою й обов'язковою для юрисдикції. Адміністративна юрисдикція суттєво відрізняється від інших видів юрисдикційної діяльності, що здійснюється в межах кримінального і цивільного процесів. Вона є менш деталізованою процесуальною формою. По-третє, важливою ознакою юрисдикційної діяльності є обов'язковість ухвалення рішення у вигляді юридичного акту, який по відношенню до конкретної адміністративної справи по суті означає розв'язання правового спору. Якщо ж йдеться про правопорушення, то в такому акті можуть бути передбачені відповідні правові санкції. По-четверте, характерною рисою адміністративної юрисдикції є широке коло органів, які її здійснюють [20, с. 15-16]. Що останнього слід зазначити, що систему суб'єктів адміністративної юрисдикції фактично складають усі органи виконавчої влади, які розглядають і вирішують скарги громадян в адміністративному порядку. Стосовно розгляду справ про адміністративні правопорушення та розгляду адміністративними судами публічно-правових спорів, коло суб'єктів юрисдикційної діяльності визначається відповідними законодавчими актами. Так, відповідно до КУпАП, до суб'єктів розгляду справ про адміністративні правопорушення віднесені адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад; районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді); органи внутрішніх справ; органи державних інспекцій та інші органи (посадові особи), уповноважені на це КУпАП. Сформульований у ст. 213 КУпАП перелік суб'єктів адміністративної юрисдикції уточнюється в подальших положеннях Кодексу, зокрема у розділі 17, що визначає підвідомчість спорів про адміністративні правопорушення. Зазначимо, що така деталізація пов'язана з чітким визначенням органів, які в

ст. 213 згадуються як інші органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, та уточненням конкретних посадових осіб, що мають право від імені відповідних органів розглядати справи. **Разом з цим не можна не відмітити і те, що діяльність окремих суб'єктів здійснення адміністративної юрисдикції регулюється також і в інших законодавчих актах. Зокрема, у Законі України «Про державні адміністрації» (п. 11 ст. 25) та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (п. 1.4 ст. 38) йдеться про відповідні повноваження щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення.**

Питання наукового осмислення феномену адміністративної юрисдикції знайшли своє відображення в численних публікаціях як у вітчизняній, так і в зарубіжній юридичній літературі. Але окремі, найбільш важливі, на наш погляд, аспекти цієї проблеми, вважаємо доцільним розглянути більш детально. До такого роду аспектів, зокрема, відносяться питання про оптимізацію системи суб'єктів здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності, її належного процесуального забезпечення, визначення місця та ролі прокурора як суб'єкта адміністративно-юрисдикційних проваджень.

Серед найбільш дискусійних питань, що торкаються діяльності суб'єктів реалізації адміністративно-юрисдикційних повноважень, варто виділити, по-перше, питання про місце і роль адміністративних комісій при виконавчих органах міських рад; по-друге, про можливість надання права розглядати справи про адміністративні правопорушення адміністративним судам і, нарешті, по-третє, про діяльність численних державних інспекцій у сфері адміністративної юрисдикції.

Щодо адміністративних комісій висловлювалися різні думки. Так, М.М. Тищенко звертає увагу на те, що в діяльності багатьох органів адміністративної юрисдикції розгляд адміністративних деліктів становить лише одну і, при цьому, далеко не основну функцію, що не може не відігравати негативну роль в ході її реалізації, що само по собі є фактором

можливого перетворення такого роду діяльності в «конвеєр» з прийняття рішень у справах. Для членів адміністративних комісій розгляд справ про адміністративні правопорушення являє собою додатковий обов'язок поряд зі здійсненням іншої професійної діяльності. При цьому не є секретом те, що кількість спеціалістів-юристів у складі адміністративних комісій досить незначна і таке становище не може не відбиватися на якості розгляду справ. Варто підкреслити і те, що члени цього колегіального органу практично не несуть відповідальності за юридичні помилки і порушення, пов'язані з процедурою розгляду справ, незважаючи навіть на її мінімальну процесуальну регламентацію [209, с. 240].

Такий підхід не поділяє Ю. Педько, зауважуючи, що посилення на відсутність правового професіоналізму не може сприйматися як аргумент, оскільки орган адміністративної юрисдикції повинен мати юридичну кадрову основу, а, крім того, частіше за все він має справу з конкретною низкою питань правового матеріалу, вивчення якого не становить великих складнощів, а знання і дотримання основних прав і свобод громадянина є прямим обов'язком таких органів [143, с. 73-74].

Практично ідентичною є і позиція В.Ю. Шильника з цього приводу [238, с. 134]. З теоретичних підходів з цим складно не погодитись, але практика показує, що не все так добре. Дійсно, орган адміністративної юрисдикції повинен мати юридичну кадрову основу, але в дійсності така основа надто слабка. Особливо це стосується численних державних інспекцій. Працівники цих органів є фахівцями з різних сфер знань, і ці знання досить ефективно реалізуються в діяльності того чи іншого контрольного органу, але юридичних знань їм інколи все ж таки бракує. Також варто зазначити, що, незважаючи на можливість вивчення конкретних правових питань, складність яких не є дуже високою, відповідні представники державних інспекцій все ж таки припускаються порушень правових приписів при розгляді справ про адміністративні правопорушення, а також під час розгляду і вирішенні скарг громадян (іноді такі порушення є

досить серйозними). Про це свідчить і практика наглядової діяльності прокуратури. Відповідно виникає питання: чому при нескладності правового матеріалу ці порушення все ж таки мають місце? Очевидно, що справа полягає в недостатності правових знань. Практика свідчить і про те, що помилок при кваліфікації адміністративних правопорушень значно менше, ніж помилок і порушень при розгляді справ, тобто при реалізації процесуально-правових норм. І знову виникає питання: невже складність матеріально-правових приписів набагато вища, ніж складність приписів процесуальних норм? Вважаємо, що справа в іншому. Працівники державних інспекцій та інших окремих адміністративно-юрисдикційних органів у повній мірі не відчують себе представниками органів, яким надано право реального застосування правових норм. Іноді складається враження, що акти застосування права для них є чимось на кшталт технічної документації з якою вони звикли мати справу, вирішуючи суто професійні питання. Безперечно, що такий стан речей не відповідає реаліям сьогодення, а також стратегічним напрямкам, визначеним державою в сфері правозастосовчої діяльності, особливо в сфері забезпечення прав і свобод людини й громадянина.

Викладене значною мірою пов'язане з іншою проблемою, яка теж має дискусійний характер. Йдеться про можливість розгляду й вирішення справ про адміністративні правопорушення адміністративними судами. Такої позиції дотримуються окремі вчені-правознавці. Зокрема, доцільність такого підходу підкреслював М.М. Тищенко, який зазначав, що у цій сфері важливо з'ясувати питання про перерозподіл компетенції з розгляду справ даної категорії між адміністративними судами та іншими органами адміністративної юрисдикції. Сутність позиції правознавця можна звести до наступного. По-перше, функція розгляду справ про адміністративні правопорушення повинна стати прерогативою адміністративних судів. По-друге, роль органів і посадових осіб, які здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність, обмежується виявленням і припиненням



адміністративного проступку, його фіксацією, підготовкою первинних процесуальних документів, тобто фактично проведенням адміністративного розслідування. По-третє, слід передбачити для конкретних органів і посадових осіб можливість здійснення «прискороного» провадження у справі, тобто його порушення і вирішення на місці скоєння правопорушення за умови наявності чіткої правової регламентації дій уповноважених на те осіб [209, с. 239–241]. Свого часу ідею про можливість розгляду справ про адміністративні правопорушення адміністративними судами також висловлювали Ю.П. Битяк, А.Т. Комзюк, В.С. Стефанік [28, с. 78]. Вважаємо, що відповідні точки зору та аргументацію, що їх обґрунтовує, слід безумовно враховувати в ході відпрацювання заходів з подальшого вдосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Нині питання щодо компетенції адміністративних судів визначено на законодавчому рівні. Набув чинності Кодекс адміністративного судочинства, в якому це питання знайшло своє чітке закріплення. Але право розвивається, і безумовно в майбутньому досвід, який накопичується сьогодні в сфері адміністративної юрисдикції і, зокрема, в діяльності адміністративних судів дозволить більш ґрунтовно осмислити різні погляди вчених і практиків з цього приводу. Вважаємо, що значною мірою це буде залежати не тільки від економічних можливостей держави, завдяки яким здійснюється створення ефективної судової системи, а й від практичних результатів її діяльності, у тому числі й тих, що відображують ефективність судочинства, його наближеність до потреб громадян, справедливість і об'єктивність прийняття рішень по кожній адміністративній справі, їх якість та оперативність. При цьому слід враховувати та аналізувати досвід інших країн. Це стосується і питань, пов'язаних з перерозподілом навантаження суддів при розгляді адміністративних справ. Наприклад, в адміністративних судах у Польщі запроваджується інститут асесорів, яким може бути доручено виконання окремих суддівських функцій. При цьому до них ставляться досить серйозні вимоги. Так, асесором може бути дієздатний громадянин, який досяг 30-

річного віку, отримав титул магістра права, виявляє глибокі знання в галузі адміністративного права, не менше 4-х років працював суддею, прокурором, адвокатом, правовим радником, нотаріусом або 6 років працював на посадах, пов'язаних із застосуванням або творенням адміністративного права. Призначає на посаду асесора Голова Вищого Адміністративного Суду. Як вважається, запровадження інституту асесорів сприятиме не лише частковому розвантаженню адміністративних судів, а й підвищенню кваліфікаційного рівня суддівського корпусу, адже саме асесори є основними кандидатами на посади суддів [93, с. 211–212]. На наш погляд, такий підхід є досить цікавим і може бути використаний в діяльності судів України не тільки щодо розгляду адміністративно-правових спорів, а також і при судовому розгляді справ про адміністративні правопорушення.

Щодо діяльності адміністративних комісій, то підкреслимо, що вона багато в чому не відповідає сучасним вимогам. Одним із можливих варіантів вирішення цього питання, на наш погляд, могло б стати створення самостійного адміністративно-юрисдикційного органу, до компетенції якого слід віднести розгляд не тільки справ, які сьогодні розглядаються адміністративними комісіями, а й окремих категорій справ, що належать до підвідомчості інших адміністративно-юрисдикційних органів. Безумовно, що подальшого вдосконалення потребує також адміністративно-юрисдикційна діяльність й інших державних органів, перш за все органів державних інспекцій. Ключовими, на наш погляд, у цьому плані є питання, пов'язані з визначенням їх компетенції та забезпеченням суворого дотримання порядку розгляду справ у межах відповідної процесуальної форми. Вважаємо, що особливого значення це набуває в умовах сьогодення, коли триває плідна робота з розробки проекту нового Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Не виникає сумнівів про те, що належне та ефективне здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності неможливе без відповідної процесуальної регламентації. Як відмічав В.О. Рязановський, держава

зацікавлена в організації процесу, а досягнення публічних інтересів, інтересів правильного здійснення правосуддя потребує досягнення матеріальної істини, яка і є метою процесу [181, с. 55, 59]. Ще в середині ХХ століття відомий учений П.Ю. Недбайло підкреслював, що процесуальна форма притаманна будь-якій діяльності, яка пов'язана із застосуванням правових норм [128, с. 22]. Не можна також не згадати про те, що активізації наукових пошуків в цьому напрямку значною мірою сприяла поява у 80-х роках минулого століття цілої низки ґрунтовних досліджень, присвячених теоретичним проблемам юридичного процесу. Без перебільшень, роботи В.М. Горшенєва та його послідовників стали своєрідним каталізатором наукових пошуків у цьому напрямку [24; 45; 46; 139; 207]. На сьогодні, у більшості наукових праць використовуються наукові здобутки теоретиків юридичного процесу. Не становить виключення й адміністративний процес. Не вдаючись до ретельного аналізу існуючих підходів щодо осмислення феномену адміністративного процесу, оскільки це є предметом окремого дослідження, зосередимо увагу на тих аспектах проблеми, що вважаються найбільш важливими в контексті нашого дослідження. Передусім це торкається питання структури адміністративного процесу і місця в ньому адміністративно-юрисдикційних проваджень.

Однією з найсуттєвіших особливостей адміністративного процесу є те, що ним охоплюється більш широкий, у порівнянні з кримінальним і цивільним процесами, спектр суспільних відносин, які ним охоплюється. Ця обставина значною мірою визначає структуру адміністративного процесу, який сам по собі являє систему проваджень, що співвідносяться з ним як категорії загального та особливого. Водночас виділення окремих проваджень обумовлено наявністю притаманних їм цілей і завдань, а також віддзеркалює об'єктивну необхідність суспільного поділу праці та професійної спеціалізації діяльності різних уповноважених суб'єктів [7, с. 211]. Слід зазначити, що за останні роки в літературі висловлено низку суджень про структуру адміністративного процесу і, зокрема, місця в ньому

адміністративно-юрисдикційних проваджень, що, на наш погляд, відображає тенденцію підвищення інтересу до цієї важливої проблеми.

Розглядаючи систему адміністративних проваджень, Л.В. Коваль виділяє дві їх групи. До першої ним віднесені провадження, що реалізують дії дозвільно-реєстраційного, наглядово-контрольного характеру; подають процедури розв'язання земельних, податкових та інших справ; створюють процесуальний режим щодо розв'язання справ про адміністративні правопорушення. Друга група проваджень – це такі, процедури яких спрямовані на реалізацію дій щодо виконавчо-розпорядчої діяльності всередині державних органів, у недержавних структурах, на встановлення внутрішніх форм зв'язків між їхніми підрозділами, зокрема, провадження з прийняття індивідуальних актів управління, із застосування дисциплінарних стягнень тощо [79, с. 146]. Як видно, ця позиція не передбачає окремого виділення проваджень, що мають юрисдикційний характер. У подальшому такий поділ знайшов більш чітке відображення. Так, говорячи про напрямки юрисдикційної діяльності, І.П. Голосніченко та М.Ф. Стахурський фактично визнають наявність проваджень з вирішення адміністративних спорів і застосування заходів адміністративного примусу [9, с. 25]. Д.М. Бахрах виділяє серед юрисдикційних провадження у скаргах громадян; у справах про адміністративні правопорушення; дисциплінарне провадження; провадження із застосування заходів адміністративного припинення [22, с. 250].

Практично співпадає з наведеною позиція А.С. Васильєва, який виділяє серед юрисдикційних проваджень у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження та провадження у скаргах. Але разом з тим він вказує на одну важливу обставину: при здійсненні адміністративно-юрисдикційної діяльності можливим результатом вирішення індивідуально-конкретного спору є застосування державного примусу, який виявляється у притягненні до юридичної відповідальності або в застосуванні інших примусових заходів [30, с. 186, 194]. Щодо останнього Ю.М. Козлов

справедливо підкреслював, що відповідні органи та посадові особи, уповноважені на діяльність правоохоронного характеру, широко застосовують заходи адміністративного примусу, які не є заходами адміністративної чи дисциплінарної відповідальності (наприклад, застосування заходів припинення). Специфіка цих заходів полягає у відсутності спору, але у ході їх застосування можливе його виникнення. Дії цього типу слід віднести до адміністративно-юрисдикційних, тому, бо вони, перш за все, мають яскраво виражений правоохоронний характер. Але єдині з юрисдикційними й цілі їх застосування. З іншого боку, вони є результатом правової оцінки поведінки осіб або певної ситуації.

Таким чином, адміністративна юрисдикція фактично включає до свого складу процесуальну діяльність з вирішення адміністративно-правових спорів та із застосування адміністративно-примусових заходів, що не носять характеру адміністративних санкцій [84, с. 183–184]. Такий підхід є логічним і дозволяє виділити в системі адміністративних проваджень провадження із застосування адміністративно-примусових заходів. О.М. Бандурка і М.М. Тищенко до юрисдикційних проваджень відносять провадження у справах про адміністративні правопорушення; провадження за скаргами громадян та дисциплінарне провадження. При цьому відмітимо, що провадження із застосування запобіжних заходів і виконавче провадження учені відносять до проваджень неюрисдикційного характеру [20, с. 14, 17].

На думку О.В. Кузьменко, до проваджень, що розглядають суперечки про право і які вона визначає в якості конфліктних, слід віднести провадження у справах про адміністративні проступки; дисциплінарне провадження; провадження у справах про адміністративні делікти [101, с. 214]. Але не цілком зрозуміло, чому перше і останнє О.В. Кузьменко виділяє в якості самостійних. У подальшому до такого роду проваджень вона відносить адміністративно-правове та виконавче провадження [100, с. 132]. І якщо з виділенням в окремий елемент системи адміністративно-юрисдикційних проваджень адміністративно-позовного провадження можна

погодитись і підтримати такий підхід, то щодо виконавчого провадження можна дискутувати. На наш погляд, праві О.М. Бандурка та М.М. Тищенко, які відносять виконавче провадження до числа неюрисдикційних. На жаль, учені не дають чіткого обґрунтування своєї позиції з цього питання. Вважаємо, що виконавче провадження не можна включати до переліку адміністративно-юрисдикційних з огляду на відсутність правового спору або правопорушення на момент його реалізації. Дійсно, виконання рішення з адміністративно-правового спору починається тоді, коли цей спір вирішений і надана відповідна правова оцінка певним подіям у встановленому порядку. У випадку виконання постанови про накладення адміністративного стягнення її добровільне виконання не свідчить про наявність спору. Більш того, примусове виконання постанови є сукупністю дій, які також не свідчать про наявність спору, а правопорушенню також дана відповідна правова оцінка, при чому спірні позиції були з'ясовані в ході розгляду та вирішення відповідної справи про адміністративне правопорушення.

На наш погляд, у системі адміністративно-юрисдикційних проваджень окреме місце посідає провадження зі здійснення наглядової діяльності органами прокуратури за законністю застосування відповідних правових приписів у сфері адміністративної юрисдикції. Виокремлення такого провадження в якості самостійного правового явища серед ряду інших адміністративно-юрисдикційних проваджень обумовлено наступним. Передусім, провадження з реалізації прокурорсько-наглядових повноважень у цій сфері пов'язане з наявністю адміністративно-правового спору або правопорушення, а також необхідністю приведення ситуації, що склалася, у відповідність до вимог закону. При цьому прокурором перевіряється не тільки дотримання вимог норм матеріального адміністративного та інших галузей права, а й, що не менш важливо, реалізація адміністративно-процесуальних норм, регламентуючих порядок розгляду конкретних справ і прийняття по них рішень. Водночас зазначимо, що саме адміністративно-процесуальними нормами забезпечується діяльність прокурора з реалізації

наглядових повноважень у цій сфері. При розгляді й вирішенні адміністративно-правового спору судовими органами в порядку адміністративного судочинства адміністративно-процесуальними нормами регламентується і діяльність прокурора, пов'язана з реалізацією представництва прокурором інтересів громадянина та держави. Реалізація представницької функції прокуратури регламентується в загальному вигляді відповідними нормами Закону України «Про прокуратуру». Щодо адміністративно-правових спорів, то ця діяльність знайшла свою відповідну деталізацію в Кодексі адміністративного судочинства. Слід зазначити, що з огляду на специфіку цілей і завдань, а також процесуального регулювання провадження зі здійснення представництва інтересів громадянина і держави в адміністративному суді, суттєво відрізняється від провадження з реалізації наглядових повноважень у сфері адміністративної юрисдикції і може бути виділено в якості окремого провадження.

Таким чином, до адміністративно-юрисдикційних проваджень слід віднести: 1) провадження у справах з адміністративних правопорушень; 2) провадження із застосування адміністративно-примусових заходів; 3) дисциплінарне провадження та пов'язане з ним провадження з притягнення до матеріальної відповідальності; 4) провадження за скаргами громадян, різновидом чого є адміністративно-позовне провадження; 5) провадження з реалізації наглядових повноважень органами прокуратури; 6) провадження з реалізації прокурором представницької функції при розгляді адміністративно-правових спорів.

### **1.3. Роль та значення прокурорського нагляду в забезпеченні прав і свобод громадян. Місце нагляду органів прокуратури в системі юридичних гарантій законності**

Належне функціонування системи органів державної влади, реалізація головної мети діяльності державних органів – забезпечення прав і свобод громадян – багато в чому залежить від чіткого осмислення питань, пов'язаних з визначенням сфери діяльності кожного з органів, їх місця і ролі в підтриманні належного стану суспільних відносин. До числа пріоритетних питань належить питання про місце і роль прокуратури, що фактично зводиться до вирішення однієї з найбільш важливих проблем – проблеми її самостійності й незалежності від будь-яких інших органів держави. Уже протягом тривалого часу це питання у центрі уваги не тільки вчених-правників, але й практичних працівників прокуратури, оскільки в площині саме практичної діяльності ця проблема набуває особливої гостроти. Не є секретом, що нині режим законності піддається серйозним випробуванням. Це обумовлюється не лише недосконалістю законів, а й поширенням такого вкрай негативного явища, як правовий нігілізм. Неповага до законів, небажання їх виконувати, у розрахунку на безсилля влади, руйнують суспільство із середини, являють собою один із найбільш загрозливих чинників росту суспільної напруги, значною мірою гальмують демократичні процеси. Усе назване є суттєвою перепоною до входження України в європейське та світове співтовариство в якості рівноправного партнера. За таких умов важко добитися забезпечення правопорядку. І все ж прокурорська система може стати одним з тих важливих механізмів державності, які повинні сприяти відродженню віри людей у можливість збереження незалежної України, подолання існуючих у ній суперечностей [49, с. 24].

Варто сказати, що зараз далеко не всі в українському суспільстві згодні з тим, що прокуратура має бути сильною, а дискусія про місце прокуратури в системі державних органів завершилася остаточно [248, с. 16]. Але при цьому все ж таки прерогативним повинен стати підхід на зміцнення



інституту прокуратури, особливо на сучасному етапі розвитку нашої держави. Тому, це необхідно враховувати при аналізі існуючих підходів щодо місця прокуратури в системі державних органів. Цей аспект є одним із трьох найважливіших характеристики ролі та значення прокурорського нагляду в забезпеченні режиму законності в кожній зі сфер суспільного життя, у тому числі й у сфері адміністративної юрисдикції. До інших аспектів цього питання, які будуть також розглянуті нами, слід віднести визначення та функції прокурорського нагляду під кутом зору його місця в механізмі забезпечення прав і свобод людини й громадянина, а також місця і значення прокурорського нагляду в системі гарантій забезпечення прав і свобод громадян.

У питанні про визначення місця прокуратури в системі державних органів слід зазначити, що існує декілька підходів, які сформувалися в сучасній юридичній науці. Один із них пов'язується з визначенням місця прокуратури в системі судової влади. Так, В. Шишкін, наголошуючи на доцільності повернення прокуратури в природне для неї, на його думку, становище, як одного з елементів правосуддя, в якості аргументів посилається на закріплені ст.10 Закону України «Про прокуратуру» повноваження Генерального прокурора України щодо актів найвищих органів державної влади, які суперечать чинному законодавству. Зокрема, ним акцентується увага на можливості звернення з поданням до Конституційного Суду України про визнання цього акту незаконним і зазначається, що це не лише якісно новий ступінь у наглядовій діяльності прокуратури, але й суттєве зазіхання на встановлення судового контролю за виконавчою владою. Прокуратура як суб'єкт зазначених взаємовідносин тут логічно вбачається елементом правосуддя. Ще одним аргументом, на думку ученого, є те, що ч. 4 ст.10 Закону ставить Генерального прокурора на один рівень з керівником судової інстанції країни в їх праві звертатися до Верховної Ради України з пропозицією про оприлюднення офіційного тлумачення положень законів, які потребують роз'яснення. У якості

аргументу підтримки такого роду позиції, В. Шишкіним звертається увага на відсутність у законі вказівок на те, що прокуратура здійснює нагляд за законністю судових рішень. Ще одним кроком, спрямованим на наближення прокуратури до системи правосуддя, на його думку, є положення ст. 43 Закону, згідно з яким Генеральний прокурор має право виносити на розгляд Пленуму Верховного Суду України подання про надання судам роз'яснень з питань застосування законів при розгляді кримінальних і цивільних справ, а також справ про адміністративні правопорушення [239, с. 7]. Підтримуючи такий підхід В. Гусаров та М. Руденко зазначають, що настав час віднести прокуратуру до судової влади, оскільки головне її призначення полягає у виявленні правопорушень у сфері діяльності державного контролю та нагляду, встановленні винних у порушенні законів і постановці перед судом питання про їх відповідальність. Образно кажучи, прокуратура – це перший поверх двоповерхового будинку судової влади, а історія прокуратури свідчить про те, що у прокурора не повинно бути іншого права крім права звертатися до суду. З урахуванням сумнівності загального нагляду, на їх думку, лише суд має реальну можливість постати на шляху свавілля виконавчої влади [49, с. 26].

Викладена позиція викликає низку питань. По-перше, не зовсім зрозуміло чому можливість звернення до суду лежить в основі віднесення прокуратури до судової гілки влади. При цьому прокурор не є єдиним суб'єктом звернення до суду, в тому числі й Конституційного. По-друге, чи можна наявність одного й того ж права у різних суб'єктів визнавати в якості аргумента щодо їх належності до однієї гілки влади? Вважаємо, що ні. Можливість Генерального прокурора вносити до Пленуму Верховного Суду України подання про дачу судам роз'яснень також ніяким чином не зближає прокуратуру з судовою гілкою влади, а навпаки підкреслює її самостійність у стосунках з судовими інстанціями. Слушними є міркування О.М. Бандурки з цього приводу. Зокрема, ним відмічається, що включення прокуратури до судової системи звичай тягне ліквідацію такої суто прокурорської функції як

нагляд. Доручити ж нагляд судовій владі неможливо. Тоді за прокуратурою залишаються функції порушення кримінального переслідування і підтримання державного обвинувачення. Спираючись на досвід західних країн, де прокуратура має тільки зазначені вище функції, прихильники такої побудови прокуратури не враховують, що там функцію нагляду здійснює інститут парламентських уповноважених. Подібний орган у майбутньому теж може бути створений в Україні. Але зараз у складний перехідний період відсутня можливість замість прокуратури з її функціями нагляду і нагромадженою практикою його застосування створювати новий державний орган з такими завданнями.

Якщо погодитись з тим, що прокуратура це частини судової системи, то до неї звичайно виключається і нагляд її за додержанням законності судами. Однак марно сподіватися, що в цьому разі усі судові помилки виправлятимуться вищими судовими інстанціями. Про це свідчать чисельні протести прокурорів на вироки, рішення і постанови судів [21, с. 41]. Водночас не можна не наголосити на тому, що самостійне місце, яке займає прокуратура, багато в чому обумовлює активність позиції її працівників у співпраці з судовими органами, забезпечує об'єктивність судових рішень. Особливого значення це набуває в ході реалізації такої функції прокуратури як функція представництва інтересів держави та громадянина в суді. Разом з цим, розглядаючи окремі елементи взаємовідносин органів прокуратури та судової влади, М. Мичко зазначав, що думка про непогрішимість суддів, на посадах яких працюють такі ж юристи, як і в інших правоохоронних органах, є не безпідставною. Поряд з цим суд потребує контролю не менше, а можливо навіть більше, порівняно з іншими органами державної влади, враховуючи значущість рішень, які ним приймаються, в житті окремого громадянина. Тому прокуратура повинна здійснювати контроль за законністю правосуддя [121, с. 93–94]. Не викликає сумнівів, що прокурорська і судова системи здатні взаємно доповнювати одна одну і разом усувати вади в застосуванні законодавства, що мають місце як у судах,

так і в органах прокуратури [21, с. 41]. Також необхідно відкинути спекулятивні міркування про те, що повноваження прокурора ніби створюють загрозу для незалежності судової влади, оскільки у відносинах між прокуратурою та судом ніякої «власної влади» не існує [179, с. 8].

Ідея віднесення прокуратури до системи виконавчої влади також неодноразово висловлювалась окремими вченими та практиками. Одним із аргументів такого підходу є те, що в деяких розвинутих країнах Європи (Франції, Німеччини, Польщі, Австрії, Італії тощо) прокуратура діє у складі Міністерства юстиції. Але при цьому слід враховувати, що діяльність прокуратури в цих країнах у більшою мірою пов'язана з реалізацією функції кримінального переслідування та підтримки державного обвинувачення [157]. Якщо з урахуванням цього такий підхід може бути визнаний доцільним, то значно більш широка функціональна направленість діяльності прокуратури в Україні, на наш погляд, може слугувати значною перепорою для забезпечення ефективності діяльності прокуратури саме у складі виконавчої гілки влади. Цілком справедливим є те, що прокурор, знаходячись у загальній системі управлінських органів і відповідно являючи собою частку цієї системи, не може не зазнавати на собі впливу зі сторони вищестоящих непрокурорських управлінських структур, в тому числі й з метою відступу від принципів законності [31, с. 10]. Більш того, входження прокуратури до виконавчої влади суперечить принципу незалежності прокурорів й підпорядкування їх тільки закону, оскільки прокурор муситиме виконувати розпорядження органів і керівників усіх ланок цієї влади, що потягне ліквідацію прокуратури як централізованого органу [21, с. 41]. Не можна не звернути увагу на те, що саме в сфері управлінської діяльності найчастіше спостерігаються прояви місництва, протидії органам прокуратури під час припинення ними порушень закону [178, с. 31]. Вважаємо, що за умови включення прокуратури до складу виконавчої влади тенденція до поширення такого роду негативних проявів може тільки збільшуватись. Поряд з цим включення прокуратури до складу Міністерства юстиції чи до

якоїсь іншої структури виконавчої влади суттєво змінило б рівень і зміст її наглядової діяльності, а нагляд за додержанням законів перетворився би на відомчий чи міжвідомчий контроль. Тому власне, виконавча влада і не потребує включення прокуратури до своєї структури, оскільки їй завжди надавалась можливість для здійснення контролю за виконанням законів учасниками суспільних відносин [241, с. 12]. Відмітимо, що існуюча нині доволі розгалужена система контролюючих органів у структурі виконавчої влади надає для цього достатні можливості. Ще одним важливим аргументом проти включення прокуратури до системи виконавчої влади є те, що зараз до функцій прокуратури віднесено нагляд за додержанням прав і свобод людини й громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Навряд чи діяльність прокуратури у складі виконавчої влади забезпечить ефективність виконання цієї важливої функції, оскільки реальна загроза втручання в діяльність прокуратури з боку вищестоящих владних структур, реалізація відомчих інтересів, у тому числі пов'язаних із захистом так званої «честі мундиру» приховує в собі небезпеку перетворення прокурора лише у чиновника відповідного рівня, а актів прокурорського реагування на порушення закону – у внутрівідомче листування. У такій ситуації обов'язковість виконання відповідних вимог прокурора викликає сумнів. Варто не погодитись з думкою О. Михайленко, який порівнює можливість віднесення прокуратури до органів державного правління, тобто до виконавчої влади зі спробою «зрубати дуба» про який образно писав великий юрист А.Ф. Коні [120, с. 78].

Є чимало прихильників віднесення прокуратури також до законодавчої гілки влади. Зокрема, В.В. Долежан зазначає, що оскільки зміст правосуддя і прокурорського нагляду, правові форми їх здійснення настільки різні, то прокуратурі варто залишатися зняряддям законодавчої влади, самостійним і незалежним її представником [57, с. 8]. Такий підхід поділяє і П. Шумський, підкреслюючи, що з моменту її виникнення у Франції, прокуратура

здійснювала контроль за виконанням доручень короля. У Росії прокуратура була створена й функціонувала понад півтора століття як орган нагляду, що здійснювався від імені державної влади, верховного законодавця: іншими словами, як орган вищого нагляду законодавчої влади за виконанням законів на території держави [241, с. 13]. Дослідник зазначає, що повне підпорядкування прокуратури законодавчій владі має свою перевагу у високому ступені незалежності прокурорів від будь-яких органів виконавчої влади [242, с. 40]. Такий підхід має право на існування, але зазначимо, що і в такому варіанті навряд чи можна говорити про повну незалежність прокуратури. Це певною мірою підтверджується і реаліями політичного життя протягом останніх років, коли робилися спроби використати прокуратуру в якості ефективного інструменту в політичній боротьбі, у тому числі й представниками певних політичних сил у вищому законодавчому органі нашої держави. Тому справедливою є постановка питання не в площині віднесення прокуратури до законодавчої влади, а в контексті розробки і впровадження в життя найбільш оптимального правового механізму належної взаємодії органів прокуратури з вищим законодавчим органом держави. Це забезпечило б повною мірою реалізацію всього комплексу повноважень, покладених на прокуратуру Конституцією і законами України, створило б додаткові противаги щодо попередження будь-яких суб'єктивних впливів, тощо [5, с. 50].

За останні роки зроблена спроба обґрунтувати наявність в державі окремої влади – прокурорської. Таку ідею підтримує російський дослідник М.В. Мельников, спираючись на думки щодо наявності чотирьох форм державної діяльності: діяльності представницьких органів (державна влада), виконавчо-розпорядчої діяльності (державне управління), правосуддя та прокурорської діяльності. Однак при цьому ідея про самостійність прокурорської влади фактично ґрунтується на визнанні прокуратури в якості важливого інструменту, який стримує діяльність інших гілок влади, а наявні аргументи, на наш погляд, у більшій мірі стосуються тих чи інших аспектів

неможливості віднесення прокуратури до структури законодавчої, виконавчої або судової влади [117, с. 15].

Також не можна залишити поза увагою висловлену в літературі ідею про наявність в державі окремої гілки влади – контрольної. Зокрема, російський дослідник В.Є. Чіркін висловлює думку, що держава виступає в якості соціального арбітра, і що нею здійснюється соціальний арбітраж, чому слугує діяльність особливих органів, покликаних стежити за додержанням правових норм [231, с. 112]. Ним також зазначається, що у звичній концепції тріади влад в основі кожної з них лежить юридична трансформація певної функції державної влади: та чи інша «гілка» влади знаходить своє організаційне вираження у певному органі чи системі однорідних органів. Водночас, у будь-якій сфері державного управління вищестоящий державний орган завжди здійснює у тій чи іншій формі контроль за нижчестоящими ланками системи. Однак подібного роду діяльність не є його основною функцією. На відміну від відомчого та адміністративного контролю, який ведеться органами, що здійснюють ті чи інші функції, і який нерідко є їх побічною діяльністю, інститути контрольної влади посідають самостійне місце, вони організаційно відокремлені від інших «гілок» влади [230, с. 11-12]. Очевидно, що одним із найбільш важливих чинників становлення та відокремлення контрольної влади слід визнати наявність відокремленої системи відповідних органів. При цьому діяльність такої системи, на наш погляд, повинна мати чітко визначені цілі та адекватні їй завдання. Інакше кажучи, спрямованість контролю та його функціональна характеристика повинні відігравати провідну роль у формуванні такого роду гілки влади в якості самостійної. Вважається, що перенесення цих ідей в практичну площину можливе лише за умови чіткого уявлення про органи, які повинні входити в систему даної гілки влади, їх завдання і компетенцію. Не менш важливе значення має і питання про організаційну побудову такої системи. На сьогодні вирішення цих питань є досить проблематичним. Зрозуміло лише одне, концепція формування окремої контрольної гілки

влади становить собою перспективний напрямок наукових пошуків, а всебічне осмислення цієї проблеми зможе в значній мірі сприяти здійсненню практичних кроків, пов'язаних з формуванням такого роду гілки влади. Примітно, що і сам В.Є Чіркін говорить про те, що відокремлення контрольної влади як окремої гілки є лише тенденцією розподілу влади в сучасних умовах [230, с. 8].

Безсумнівним є і те, що в умовах сьогодення, з огляду на чітку організаційну структуру, широку функціональну спрямованість, багаторічний досвід роботи з забезпечення законності прокуратура є органом, який стабільно та ефективно працює в цій сфері. Ця державна інституція органічно вписується в демократичний устрій держави і є дієвим інструментом забезпечення балансу між гілками влади. Розвиток української державності переконує, що саме прокуратура і виконує функції одного з елементів «стримувань і противаг». Вона і сьогодні запобігає порушенням закону, незалежно від відомчих інтересів. Саме прокуратура своєю діяльністю сприяє взаємному порозумінню гілок влади. Тому всі вони мають бути зацікавлені в існуванні прокуратури, бо саме вона забезпечує зміцнення законності за всіма напрямками своєї діяльності [200, с. 11].

Прокуратура являє собою дієвий інструмент здійснення державної політики – найважливіший елемент державного механізму. Поряд з цим нормальне функціонування цього механізму в значній мірі залежить від балансу кожної із влад в державі. Безсумнівно, що у випадку включення прокуратури до складу однієї із влад, будь-то законодавча, виконавча або судова, такого роду баланс може бути поставлений під загрозу руйнування, спричинить собою збої у функціонуванні системи стримувань і противаг і, як результат, негативно позначиться на функціонуванні державного механізму в цілому [5, с. 52]. Але при цьому слід зазначити, що самостійність прокуратури не виключає її з тісної співпраці з іншими державними інституціями за умови чітко налагодженого правового механізму такої співпраці.



Водночас, цільове призначення та функціональна направленість діяльності прокуратури значною мірою зближує та пов'язує її діяльність із діяльністю Президента України. Відповідно до Конституції України Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності країни, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Статус Президента України прямо стосується забезпечення практичного та ефективного здійснення принципу поділу влад, що має дуже важливе значення для здійснення демократії та забезпечення реалізації прав і обов'язків людини та громадянина. Цей принцип з самого початку його проголошення був спрямований на досягнення компромісу між різними гілками державної влади, за якими височіли певні соціальні кола та партійні структури, які у своїй більшості зійшли з історичної арени після здобуття Україною незалежності. Однак потреба в порозумінні між державними органами, що уособлюють кожен окрему гілку влади, компромісі та єдності між ними у проведенні державної політики не тільки не зменшилася, а, навпаки зросла. Уже те, що глава держави є гарантом Конституції України, забезпечення прав і свобод та обов'язків людини та громадянина, свідчить про його широкі повноваження у вирішенні різноманітних питань людини, держави й суспільства [86, с. 229]. Відтак, кому як не Президенту передусім слід сприяти функціонуванню відповідних механізмів повної безперешкодної реалізації прав і свобод особистості щодо всіх гілок влади та незалежних органів, які входять до системи стримувань і противаг, до якої в якості органічної складової входить і прокуратура.

На цю обставину зверталась увага в літературі [248, с. 16]. Але при цьому не можна не враховувати реалій політичного життя в умовах сьогодення. На наш погляд, важливим кроком на шляху подальшого забезпечення незалежності прокуратури, забезпечення ефективності її впливу на негативні процеси, які, на жаль, ще мають місце в 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. При цьому на законодавчому рівні необхідно чітко визначити не тільки підстави звільнення Генерального прокурора, а й певні повноваження Верховної Ради щодо здійснення контролю за його діяльністю. Думається, це можливо шляхом закріплення обов'язку Генерального прокурора не тільки щорічно інформувати Верховну Раду України про стан законності, а й звітувати Верховній Раді саме про діяльність прокуратури та можливістю внесення Верховною Радою подання Президенту України про невідповідність Генерального прокурора посаді, яку він займає. Вважаємо, що такий крок значно зміцнить статус органів прокуратури, їх правозахисний потенціал, реально підвищить незалежність органів прокуратури та ефективність їх наглядової діяльності щодо забезпечення законності, а також значною мірою зможе слугувати посиленню впливу Президента України на стан справ у сфері забезпечення прав і свобод громадян. Поряд з цим таке формулювання повинне бути відображене в Законі «Про прокуратуру». По-перше, це значно посилить можливість контролю за діяльністю Генерального прокурора з боку Верховної Ради, а по-друге – дозволить зосередити увагу суспільства на роботі органів прокуратури, оцінити ефективність такої роботи.

Справедливо, що рівень розвитку свободи та демократії в суспільстві визначається не лише формальним визнанням владою прав і свобод людини, включаючи офіційне приєднання до міжнародно-правових документів, що їх регламентують, але й багатьма іншими факторами. Одним із найважливіших серед них є наявність дійового, ефективного соціально-юридичного механізму реалізації прав і свобод, що сприяє гарантії їх забезпечення та захисту [127, с. 86]. Дійсно будь-яка осмислена діяльність об'єктивно обумовлює наявність спеціальних засобів, сукупність і взаємодія яких створює відповідний механізм здійснення цієї діяльності. Не є виключенням в цьому плані й правова сфера, у тому числі такий її напрямок, як забезпечення прав і свобод громадян. Дієвість та ефективність такого роду механізму багато в чому залежить від чіткого визначення його складових, їх

зв'язків і взаємозалежності, що набуває особливого значення на сучасному етапі розвитку нашої держави.

Саме поняття механізму застосовується в різних аспектах. Так, у «Тлумачному словнику сучасної української мови» механізм, по-перше, це пристрій, що передає або перетворює рух, по-друге, це внутрішня будова, система чого-небудь, по-третє, це сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та інше явище [212, с. 178].

В юридичній літературі категорія «механізм» розглядається під різними кутами зору: «механізм правового регулювання», «механізм правотворчості», «механізм формування правомірної поведінки», «юридичний механізм управління», «механізм правового виховання», «механізм реалізації конституційних прав і свобод громадян», «загальний механізм дії права», «соціальний механізм поваги до права», «механізм дії правової системи», «соціально-психологічний механізм вчинку» [136, с. 435]. Але всі ці модифікації зазначеного поняття пов'язує одна важлива обставина – переведення певних правових можливостей у площину їх реального втілення в життя, а таке переведення можливе тільки за умови наявності певного механізму.

У правовій науці поняття механізму було вперше введено в обіг С.С. Алексєєвим, який застосував його по відношенню до категорії правового регулювання, визначаючи як сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини. При цьому в якості елементів такого роду механізмів ним виділялися юридичні норми, правовідносини, акти реалізації суб'єктивних прав та обов'язків, нормативні юридичні акти, правова культура і правова свідомість [13, с. 30-39]. У подальшому вчений посилив це визначення вказівкою на те, що такого роду правовий вплив повинен бути результативним [12, с. 317–318].

Слід також відмітити, що при характеристиці відповідних правових механізмів щодо прав, свобод та обов'язків застосовується поняття «охорона», «захист», «забезпечення», «реалізація». Вважаємо, що чітке

визначення співвідношення цих понять має велике значення для осмислення та аналізу категорії «механізм», оскільки остання має відповідну структуру, певну направленість, і обумовлену відповідними цілями та завданнями.

Протягом тривалого часу питання співвідношення цих понять привертало увагу багатьох учених-правників, судження яких з цього приводу різняться. Так, К.К. Гасанов, досліджуючи це питання, звертає увагу на те, що весь спектр думок з цього приводу охоплює чотири підходи. По-перше, це визначення понять охорона прав людини і захист прав людини в якості синонімічних, а також їх зв'язок пов'язання їх з діяльністю, спрямованою на усунення перепон в здійсненні прав та обов'язків і боротьбу з невиконанням обов'язків. Водночас тотожність цих понять обумовлюється їх етимологічною близькістю. По-друге, це розподіл поняття охорони на такі структурні ланки як регулятивна, забезпечувальна та захисна. По-третє, це поєднання поняття охорони прав передусім з державним примусом, який включає в себе наступні конструкції: інститут відповідальності, інститут захисту, інститут попередження та інститут процесуального забезпечення. І нарешті, по-четверте, це включення до поняття охорона прав людини власне охорони прав (недопущення зазіхання на основні права людини), так і захист прав як активне відновлення порушеного права [41, с. 201-204]. Віддаючи належне кожному із зазначених підходів, слід все ж таки визнати, що найбільш раціональним підходом є підхід, в якому поняття охорона та захист визначаються як співвіднесення цілого та частки. Свого часу відомий російський учений-адміністративіст В.І. Новосьолов підкреслював, що поняття захист вужче, ніж поняття охорона, і є його складовою частиною, оскільки охорона полягає як в попередженні порушення прав і свобод, так і в їх захисті [135, с. 7]. Щодо поняття реалізації прав, то, на наш погляд, воно може співвідноситися як частка і ціле з поняттям охорони прав і з поняттям захисту прав. Так, реалізуючи право на звернення в формі заяви, громадянин разом з метою отримання певного блага може одночасно мати на увазі й необхідність попередження порушень цього його права з боку інших осіб або

органів держави. В іншому випадку реалізація права на звернення в формі скарги переслідує мету захисту від наявного порушення його права та його відновлення. Але такий підхід не є визначальним до характеристики поняття реалізації, яке в більшості випадків має самостійне значення і пов'язується з певними діями позитивного характеру, спрямованими на отримання певних благ, що необхідні для забезпечення належної життєдіяльності індивіда.

Щодо категорії забезпечення прав відмітимо, що вона має узагальнюючий характер і включає в себе, в якості органічних складових, реалізацію, охорону та захист прав і свобод індивідів.

Так само механізм забезпечення прав і свобод людини та громадянина в більшості наукових публікацій пов'язується з механізмом правового регулювання.

На думку О.В. Малько, правове регулювання як інструмент соціального управління покликане упорядкувати суспільні відносини, забезпечуючи реалізацію позитивних інтересів громадян. У межах цього процесу виникають численні перепони, які без своєчасного усунення понижують ефект правового регулювання. Акцентуючи на цьому увагу, учений визначає механізм правового регулювання як систему правових засобів, організованих найбільш послідовним чином з метою подолання перепон, які стоять на шляху задоволення інтересів суб'єктів права. Виходячи з цього, ціллю механізму правового регулювання є забезпечення безперешкодного руху інтересів суб'єктів до цінностей, тобто гарантованість їх справедливого забезпечення. При цьому досягнення цієї мети можливо лише за умови застосування різних за своєю природою і функцією правових засобів [205, с. 521].

На думку О.Ф. Скакун та М.К. Подберезького, механізм правового регулювання являє собою узяту в єдності систему правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться у впорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, установлюється та забезпечується правопорядок («належне» в праві

стає «суттєвим»). Відповідно, до елементів цього механізму ними віднесені принципи права, норми права, нетипові правові приписи, об'єктивовані в нормативно-правових актах; правовідносини, суб'єктивні права та юридичні обов'язки в їх індивідуалізації (конкретизації); акти реалізації прав та обов'язків; акти застосування норм права [206, с. 257-258].

У контексті питань, що розглядаються, привертає увагу позиція В.М. Горшенцова. Який зазначав, що механізм правового регулювання доцільно розглядати у двох аспектах. По-перше, з позиції його «внутрішнього» функціонування, коли аналізуються головним чином окремі форми та засоби правового впливу, а також з погляду функцій, (тобто власне механізм правового регулювання). По-друге, з точки зору «зовнішньої» організації та безпосереднього вираження його управлінської природи, коли в якості предмету дослідження беруться організаційні сторони (форми) правового регулювання, уся сукупність правових форм діяльності органів держави та суспільних організацій (тобто структура правового регулювання) [46, с. 56].

Однак було б не вірним у цілому ототожнювати поняття механізму правового регулювання та механізму забезпечення прав і свобод людини й громадянина. Одним із критеріїв їх розмежування є різне функціональне призначення. Як зазначають А.М. Колодій та А.Ю. Олійник, механізм правового регулювання призначений для нормативного регулювання і втілення різних форм реалізації правових норм, передусім правозастосування. Що ж до другого із зазначених механізмів, то він становить собою єдність правових засобів, за допомогою яких матеріалізуються права та свободи людей. Так само як реалізація норми права не збігається з реалізацією суб'єктивних прав, механізм правового регулювання не ототожнюється з механізмом реалізації суб'єктивних прав [86, с. 218]. У юридичній літературі висловлені різні думки щодо структури механізму забезпечення прав і свобод людини й громадянина. Так, на думку О.В. Негодченка, його складовими частинами є елементи, що сприяють створенню умов для здійснення свобод, охорони й захисту їх від

правопорушень, участь у відтворенні порушеного права людини: а) гарантії здійснення аналізованих прав і свобод людини; б) юридичні елементи механізму реалізації; в) процес практичного втілення можливості та необхідності в дійсність; г) умови і фактори такого процесу [126, с. 31-32].

К.Г. Волинка до складових елементів механізму забезпечення прав і свобод відносить правовий статус особи, систему нормативно-правових засобів і загально соціальних умов забезпечення прав і свобод людини. При цьому вона зазначає, що самих лише норм, які закріплюють права і свободи людини, для повноцінного використання соціальних благ, опосередкованих ними, недостатньо. Риси стабільності, цілісності й непорушності правового статусу особистості надаються правовому статусу завдяки системі заходів з його соціально-юридичного забезпечення. Закріплені в законі права, свободи і обов'язки реалізуються під впливом різноманітних факторів. До головних чинників забезпечення реальності правового статусу належать юридичні гарантії та загальносоціальні умови забезпечення прав і свобод, які разом із правовим статусом особи становлять цілісний механізм забезпечення прав і свобод людини [36, с. 7-8]. А.С. Мордовець до структури названого механізму включає: соціальні норми; правомірну діяльність суб'єктів прав людини й громадянина; гласність; громадянську думку. Гарантії: загальні, спеціальні (юридичні), організаційні; процедури; відповідальність; контроль; правову культуру. При цьому в якості елементів підсистеми визначає: механізм охорони; механізм захисту; механізм поновлення порушених суб'єктивних прав, а також механізм виховання [136, с. 436-437]. Ф.М. Рудинський визначає такого роду механізм як універсальний механізм гарантії прав людини [180, с. 30-31].

Отже, різноманітність підходів до визначення елементів механізму забезпечення прав і свобод людини й громадянина не виключає їх поєднання в одному – гарантії забезпечення прав і свобод громадян є важливою і невід'ємною частиною цього механізму.

Гарантованість прав і свобод громадян забезпечується поряд з іншими чинниками також і цілеспрямованою діяльністю відповідних органів держави, серед яких особливе місце посідають органи прокуратури. І якщо головною метою функціонування механізму забезпечення прав і свобод громадян є правова захищеність основних прав людини, яка відповідає міжнародним стандартам, то цілями правозахисної діяльності прокуратури є встановлення фактичного рівня визнання поваги й дотримання прав і свобод людини і громадянина, а також виявлення та усунення порушень цих прав і свобод.

Визначаючи місце і роль прокуратури в механізмі забезпечення прав і свобод людини і громадянина, доцільно враховувати ще одну важливу обставину. Як указує М. Орзіх, правозахисний механізм щодо прав і свобод людини включає поряд з нормативно-правовою «інституціональну» частину – органи та організації, спеціальною компетенцією або статутним завданням (для громадських об'єднань) яких є захист прав і законних інтересів людини й громадянина, а також «інструментальну» – придатні до ефективного застосування засоби охорони й захисту правового становища особи [140, с. 11]. На наш погляд, прокуратура повною мірою вписується в зазначену конструкцію, оскільки, з одного боку, є державним органом, покликаним забезпечити режим законності в державі, а з іншого – вона володіє досить ефективним арсеналом правового впливу, який активно використовується її працівниками у поточній діяльності.

Безперечно, що головною метою функціонування соціально-юридичного механізму забезпечення прав людини та громадянина є сприяння належній реалізації усього комплексу цих прав, а у разі потреби – надійний їх захист від будь-якого роду посягань та поновлення порушеного права. Структура названого механізму, як указувалося вище, включає певні категорії: суспільні норми; правомірну діяльність суб'єктів дотримання прав людини і громадянина; гласність; громадську думку. Гарантії: загальні,



спеціальні (юридичні), організаційні; процедури; відповідальність; контроль [122, с. 13].

На наш погляд, в умовах сьогодення гарантії як елемент механізму забезпечення прав і свобод людини й громадянина набувають особливого значення. Розбудова в Україні правової держави потребує не тільки докорінних змін у законодавстві, а й вирішення іншого, не менш важливого завдання, – забезпечення дієвості законів, їх належної реалізації. Не достатньо прийняти новий закон, необхідно, щоб він працював. Особливо це стосується правових актів, пов'язаних з реалізацією конституційних положень про права, свободи та обов'язки людини і громадянина. На жаль, нині, досить часто доводиться зіштовхуватися з ситуацією, коли посадовці різних рівнів нехтують вимогами закону, тлумачать його положення на свій розсуд, а, інколи, прямо порушують закон. Не викликає сумніву, що така ситуація призводить не тільки до життєвих драм окремих людей, а підвищує соціальну напругу в суспільстві, сприяє зростанню зневіри в силу та значущість закону. В силу цього, відомий вислів про те, що кількість законів компенсуються необов'язковістю їх виконання, перестає сприйматися як дотепне і легковажне пояснення існуючого стану речей, а набуває характеру загрозливого явища загальносоціального масштабу. Не можна не погодитися з тим, що на стан гарантування прав людини і громадянина впливає політико-правова ситуація, що склалася в Україні, основними рисами якої є нестабільність, клановість, криміногенність тощо. Суттєво змінюються соціальні орієнтири та ідеали, морально-психологічний образ країни [214, с. 183]. Усе це обумовлює необхідність відпрацювання нових підходів до проблем гарантування прав і свобод людини й громадянина, забезпечення реального втілення в життя проголошеного Конституцією України принципу верховенства права. На жаль, теперішня ситуація свідчить про те, що права громадян ще порушуються, не завжди ефективними є способи їх захисту. Тому, важливо не тільки створення нових інститутів, які будуть гарантувати й охороняти права особистості, а й удосконалення тих з них, які протягом

тривалого часу довели свою дієвість та ефективність. Значною мірою це має відношення до юридичних гарантій забезпечення прав і свобод громадян. Примітно, що значущість гарантування прав і свобод людини й громадянина враховувалася ще авторами одного з найважливіших актів про права людини і громадянина: ще у XVIII ст. «Декларація прав людини і громадянина» 1789 року в ст. 16 проголосила: «Суспільство, де незабезпечені гарантії та не існує розподілу влад, не має конституції» [51].

Роль і значення гарантій забезпечення прав і свобод громадян важко переоцінити. Вони пов'язують воєдино і правове, і фактичне становище людини у громадянському суспільстві, є вираженням соціальної свободи, відповідальності та активності громадян. За своєю суттю гарантії – це система умов, які забезпечують задоволення інтересів людини, а їх основною функцією є виконання обов'язків державою та іншими суб'єктами в сфері забезпечення прав особистості. Об'єктом гарантій виступають суспільні відносини, пов'язані із забезпеченням прав людини, задоволенням майнових і немайнових інтересів громадян [205, с. 237-240]. Як найважливіша ознака правової держави, гарантованість суб'єктивних прав громадян не залишає місця для адміністративного свавілля [229, с. 309]. Гарантії виступають тією надійною ланкою, що забезпечує необхідний в основах правового статусу особи перехід від загального до окремого, від проголошеної в законі можливості до дійсності. У всіх елементах основ правового статусу людини, що передують гарантіям, остання постає як ідеальна модель, відповідності до якої повинне формуватися юридичне й фактичне становище конкретної людини. Але для цього процесу потребуються сприятливі умови, потрібні ефективні засоби, і що включає в себе широке поняття «гарантія» [35, с. 221]. Проблеми гарантованості прав і свобод громадян завжди були актуальні й досліджувалися у працях багатьох учених-правників, – як теоретиків, так і представників галузевих наук. Значний здобуток у дослідження цих проблем внесли такі вчені, як Н.О. Боброва, Л.Д. Воєводін, О.Б. Лісюткін, М.І. Матузов, О.В. Малько, П.М. Рабінович, М.І. Хавронюк, М.В. Вітрук, Ю.М.

Тодика, О.В. Петришин, М.В. Цвік, О.Ф. Скакун, В.М. Скобелкін, В.І. Новосолов, С.П. Добрянський, Т.І. Пашук, М.М. Тищенко, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.Б. Авер'янов та інші. Роботи цих науковців становлять вагоме підґрунтя для подальших наукових розробок у цьому напрямку.

Водночас, питання щодо системи юридичних гарантій і досі тлумачаться неоднозначно. На думку М.В. Вітрука, юридичні гарантії як вид спеціальних гарантій законності включають у себе: а) заходи зі вдосконалення законодавства; б) заходи з виявлення порушень законності; в) заходи із захисту; г) заходи з відповідальності; г) заходи з нагляду та контролю за станом законності; д) заходи з профілактики порушень законності.

Серед заходів з нагляду та контролю особливо виділяється прокурорський [138, с. 532]. Дещо інакше характеризує систему юридичних гарантій А.Б. Лісюткін, виділяючи серед них наступні. По-перше, повноту та ефективність юридичних норм, які адекватно відображають основні закономірності та тенденції розвитку суспільства. По-друге, високий рівень контролю та нагляду за реалізацією законності, направленої на своєчасне виявлення, попередження та припинення правопорушень. По-третє, ефективність заходів юридичної відповідальності та захисту, які призводять до відновлення порушених прав та обов'язків і впливають на правопорушників. По-четверте, якісну роботу компетентних органів влади по забезпеченню законності в різних сферах життєдіяльності суспільства. По-п'яте, постійне вдосконалення і покращення юридичної діяльності. По-шосте, розвинуту правову свідомість та високу правову культуру населення країни [205, с. 427]. К.К. Гасанов відносить до юридичних гарантій: межі прав і законних інтересів; юридичні факти, з якими пов'язується їх реалізація; процесуальні форми реалізації та охорони прав; заходи заохочення і стимулювання правомірної та ініціативної реалізації цих прав; заходи нагляду та контролю за правомірністю суб'єктів правовідносин з метою попередження порушення прав і законних інтересів і їх виявлення,

якщо останні мали місце [41, с. 193]. На думку Ю.Є. Аврутіна, до системи юридичних гарантій забезпечення реального правопорядку входять: 1) розвинута система законодавства, що постійно вдосконалюється; 2) розвинута система підготовки та перепідготовки юридичних кадрів; 3) високий рівень суспільної та професійної юридичної правосвідомості; 4) правова активність громадян, юридичних осіб, громадських організацій та громадянського суспільства; 5) розвинуті процесуально-правові форми реалізації норм права; 6) ефективно діюча система захисту права, підтримки правомірної поведінки, попередження правопорушень і застосування належних заходів юридичної відповідальності; 7) розвинуті організаційно-інституціональні форми спеціального державного та громадського контролю над неухильним додержанням усіма суб'єктами права принципу та вимог законності [2, с. 457]. Як бачимо, у кожній з наведених позицій, прямо чи опосередковано, йдеться про діяльність відповідних державних інституцій, які здійснюють контроль і нагляд за дотриманням прав і свобод людини й громадянина. У галузевих науках, зокрема в адміністративному праві, також підкреслюється гарантуюча роль нагляду органів прокуратури для забезпечення законності. Так, на думку В.М. Гаращука, до основних способів забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні слід віднести контроль, нагляд і звернення громадян [40, с. 8]. М.М. Тищенко також відокремлює нагляд органів прокуратури в якості важливої гарантії забезпечення прав і свобод громадян у сфері адміністративного процесу [209, с. 170].

Розглядаючи місце нагляду органів прокуратури в системі гарантій забезпечення прав і свобод громадян, на наш погляд, варто звернути увагу на два важливих аспекти цієї проблеми. По-перше, не можна з упевненістю говорити про те, що можливість реалізації окремих гарантій абсолютно забезпечує реальність того чи іншого права чи свободи. Досить часто ефективність та дієвість тієї чи іншої гарантії забезпечується наявністю іншої гарантії, так би мовити, – надгарантії. Так, приєднуючись до думки В.С.

Нерсисянца про те, що юридичні гарантії втілюють ідею погодженої дії права та держави, коли одні форми, напрямки і функції державно-правової регуляції та діяльності слугують одночасно захисним механізмом для інших, і навпаки, коли самі юридичні гарантії потребують юридичних гарантій, М.І. Абдулаєв справедливо стверджує, що система юридичних гарантій буде ефективнішою, якщо нормативні, інституціональні, процесуальні, організаційні елементи цієї системи будуть ґрунтуватися на принципі «гарантія гарантіям» [1, с. 186].

Вірним є і те, що правові гарантії не можуть бути реалізованими без відповідних інституцій, насамперед, державних [213, с. 26].

З урахуванням викладеного, вважаємо за необхідне підкреслити, що однією з найбільш важливих і дієвих державних інституцій, покликаних забезпечити права і свободи громадян, є органи прокуратури, які, по-суті, й відіграють роль так званої «гарантії гарантій». Іншим важливим аспектом треба визнати те, що надійного гарантування потребують не тільки права і свободи, а й відповідні обов'язки. Це обумовлено тим, що правовий статус втілюється в життя не тільки за допомогою прав і свобод, а також і юридичних обов'язків [35, с. 222], водночас й тим, що виконання людиною певних обов'язків досить часто є запорукою забезпечення прав і свобод інших осіб. Поряд з цим, іноді, здійснення певного права пов'язується з виконанням певного обов'язку. Вважаємо, що на цю обставину також слід звертати увагу прокурорам при здійсненні наглядової діяльності.

На наш погляд, найбільш рельєфно значення та роль нагляду органів прокуратури відображається в системі конституційних гарантій забезпечення прав і свобод громадян. Конституційні гарантії складаються з принципів конституційно-правового статусу людини і громадянина, а також із конституційних норм, у яких визначені повноваження відповідних органів державної влади та їх посадових осіб щодо забезпечення прав і свобод людини й громадянина, їх відповідальність, передбачені інші засоби здійснення відповідних прав і свобод людини й громадянина, а також

спеціальні права, призначені для найбільш ефективною реалізації інших прав людини і громадянина. Серед них слід виділити так звані спеціальні або захисні права, які гарантуються державою [173, с. 250–254]. Реалізація цих прав багато в чому забезпечує здійснення багаточисленних інших конституційних прав, які необхідні для нормальної життєдіяльності людини. Передусім це торкається права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, що закріплено у ст. 55 Конституції України. Не менш значущим є гарантування права знати свої права і обов'язки. Реалізація цього права забезпечується конституційними положеннями про те, що закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права та обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права та обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними (ст. 57 Конституції України). Ці конституційні положення значною мірою пов'язані з реалізацією права на інформацію.

Велике значення має і положення ст. 59 Конституції, згідно з якою кожен має право на правову допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав. Вважаємо, що до захисних прав, передбачених Конституцією, слід також віднести і право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. Значною мірою це обумовлено тією обставиною, що значну частку звернень громадян становлять скарги, пов'язані з порушенням тих чи інших прав громадян. У цілому ж, наведені конституційні положення не тільки окреслюють конкретне право людини і громадянина, а також являють собою важливі гарантії реалізації практично усього спектру закріплених Конституцією прав і свобод людини й громадянина. Безперечно, що

реалізація кожного із прав перш за все пов'язана з необхідним обсягом інформації як про наявність цього права, так і про механізм його реалізації. Водночас, ефективність реалізації права, а в необхідних випадках і його захист, об'єктивно обумовлені можливістю отримання правової допомоги. Це набуває особливої актуальності в сучасних умовах формування та вдосконалення вітчизняного законодавства. Разом з цим, належний рівень правової інформованості, можливість отримання якісної правової допомоги є найважливішими передумовами формування високого рівня правової культури громадян, яка набуває значення окремої гарантії забезпечення їх прав і свобод. У свою чергу це також тісно пов'язано з можливостями використання такої форми самозахисту як невиконання явно злочинних розпоряджень чи наказів. Підкреслимо, що для реалізації цієї форми захисту прав і свобод, поряд з такою умовою як незаконність розпорядження чи наказу, слід назвати і знання громадянином своїх прав і відповідних обов'язків [209, с. 169].

Таким чином, наведені конституційні гарантії прав і свобод громадян досить тісно взаємопов'язані між собою. Не можна не звернути увагу на їх тісний зв'язок із ще однією гарантією забезпечення прав і свобод громадян – з наглядом прокуратури. На наш погляд, цей зв'язок виявляється на різних рівнях. Передусім, у ході своєї діяльності прокурор надає громадянам відповідну правову інформацію, виступає суб'єктом надання правової допомоги, проводить значну роботу, пов'язану з підвищенням правової культури громадян. Не можна не звернути увагу й на те, що працівники прокуратури здійснюють не тільки нагляд за законністю розгляду звернень громадян, а й безпосередньо їх розглядають, приймаючи по ним рішення. Також зазначимо, що правова допомога, яка надається громадянам, як указувалося вище, є безоплатною, а звернення громадян, пов'язані з порушенням їх прав і свобод, вирішуються найбільш оперативно та ефективно. На іншому рівні прокурорський нагляд виступає в якості не тільки гарантії реалізації і охорони прав і свобод громадян, закріплених у

законодавстві, а й становить собою найважливішу гарантію реалізації і дієвості інших юридичних гарантій. Це повною мірою співвідноситься із згадуваним раніше судженням про роль органів прокуратури як універсальної юридичної гарантії не тільки забезпечення прав і свобод громадян, а й дієвості інших гарантій законності.

Разом з цим можна говорити про наявність певних рівнів гарантування. Відносно системи конституційних гарантій такого роду рівнями щодо широкого спектра конституційних прав і свобод можуть бути визначені названі вище спеціальні або захисні права і, відповідно, нагляд органів прокуратури.

Зазначене дає підстави стверджувати, що нагляд органів прокуратури становить універсальну юридичну гарантію забезпечення прав і свобод громадян в усіх сферах суспільного життя, а діяльність цієї важливої державної інституції була і залишається одним із найбільш вагомим чинників підтримання режиму законності та правопорядку, підвищення правової захищеності громадян у їх відношеннях з іншими державними органами, посадовими та службовими особами.

Підсумовуючи, звернемо увагу на важливі аспекти діяльності прокуратури, які безпосередньо стосуються питань посилення гарантуючого впливу такого роду діяльності на забезпечення законності, прав і свобод громадян. Йдеться про посилення ролі прокурора в законотворчому процесі, зокрема, про віднесення Генерального прокурора до суб'єктів, які наділені правом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України. Вважаємо, що саме Генеральний прокурор, який володіє об'єктивною та повною інформацією про стан законності в країні, практикою застосування чинного законодавства може реально оцінити дієвість механізму застосування законів, звернути увагу на прогалини в правовому регулюванні, на наявні колізії застосування правових норм. Рівень інформованості Генерального прокурора з цих питань цілком дозволяє йому оцінити тенденції динаміки порушень законів, і в першу чергу ті з них, які прямо співвідносяться з



проблемами забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян. Значну частку такого роду інформації становить інформація, пов'язана зі здійсненням прокурорського нагляду в сфері адміністративної юрисдикції. Аналіз практики вирішення адміністративно-правових спорів, розгляду справ про адміністративні правопорушення надає прокурорам усіх рівнів можливість сформулювати неупереджений погляд про стан справ у цій сфері правового регулювання. Характерним прикладом є те, що, аналізуючи практику притягнення до адміністративної відповідальності, прокурори не тільки виявляють та реагують на порушення чинного законодавства, а й мають можливість об'єктивно оцінити необхідність застосування заходів адміністративного впливу в тих сферах, які нині опинилися поза увагою законодавця. Не менш значущим підґрунтям для вирішення цих питань є і робота прокурорів зі зверненнями громадян, особливо якщо вони торкаються конкретних порушень прав і свобод людини.

Таким чином, наділення Генерального прокурора правом законодавчої ініціативи, на наш погляд, є доцільним і необхідним. Не можна не сказати також і про те, що свого подальшого вдосконалення та чіткого відпрацювання потребує і механізм участі прокурора в процедурах прийняття підзаконних нормативно-правових актів.

Заслуговує на прискіпливу увагу й питання щодо взаємодії Генерального прокурора з Конституційним Судом України. Постановка цієї проблеми, на наш погляд, має суттєве практичне значення і може стати важливим імпульсом для серйозних наукових пошуків у цьому напрямку.

#### **1.4. Правовий статус і повноваження прокурора при здійсненні наглядової діяльності в сфері адміністративної юрисдикції**

Важливість прокурорського нагляду в забезпеченні законності практично в усіх сферах життя суспільства та ефективність наглядової діяльності визначаються не лише місцем органів прокуратури в системі державних органів, а й реальними можливостями працівників органів прокуратури реагувати на факти порушень законів, наявністю в їх розпорядженні дієвого арсеналу засобів забезпечення ефективності такого впливу, відповідними процесуальними можливостями пов'язаними із впливом на хід і результати розгляду відповідних справ.

Безперечно, що такого роду вплив пов'язаний з функціональною направленістю прокурорської діяльності. Більш того, правозахисний потенціал прокуратури, її вплив на стан дотримання законності в діяльності державних органів і посадових осіб, на забезпечення стабільності суспільних відносин прав і свобод громадян як учасників цих відносин, значною мірою обумовлюється такого роду направленістю її діяльності.

Загальновизнаним є те, що на сучасному етапі розвитку української держави все більшого значення набуває втілення в життя нових пріоритетів і цінностей, які прямо пов'язані з розвитком суспільства, забезпеченням прав і свобод громадян. На конституційному рівні закріплено положення про те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України).

Реалізація цих положень значною мірою залежить від ефективної діяльності такої важливої державної інституції як Прокуратура України, реалізацією відповідних функцій, покладених на неї законодавством.

У юридичній літературі дослідженню функцій прокуратури приділялась певна увага. Питання визначення та оптимізації функцій прокуратури знайшли своє відображення в роботах таких вчених, як Л.М. Давиденко, М.І. Мичко, М.В. Руденко, В.С. Зеленецький, І.Є. Марочкін, Ю.М. Грошевий, В.Я. Тацій, О.М. Литвак, П.В. Шумський, М.К. Якимчук, П.М. Каркач та ін. Важко переоцінити вклад цих вчених у розвиток наукових поглядів щодо призначення прокуратури в сучасному суспільстві, визначення науково обґрунтованих шляхів подальшого вдосконалення її діяльності. Але зазначимо, що наукові пошуки в цьому напрямку не повинні припинятися, оскільки функціональна направленість прокурорської діяльності по суті окреслює її правозахисний потенціал, відображає її значущість і ефективність. Погоджуємося з думкою, що проблема функціональної характеристики є однією з актуальних у теорії та практиці прокурорської діяльності. Це обумовлене тим, що через функції прокуратури розкривається сутність цього інституту, його роль в механізмі держави та соціальне призначення [124, с. 36].

Слово «функція» латинського походження і в перекладі означає виконання. Хоча, функція може визначатися як обов'язок, коло діяльності [223, с. 498]. Це поняття також визначається як явище, що залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін [212, с. 725]. По відношенню до держави і права функції визначаються як основні напрямки діяльності або впливу [151, с. 503].

У діяльності прокуратури поняття функцій визначається неоднозначно. На думку Ф.М. Кобзарєва, функції прокуратури, перш за все, слід розглядати як вид діяльності прокуратури, пов'язаної із загальносоціальним призначенням прокуратури, що виявляється в її цілях і завданнях [78, с. 6]. М.В. Косюта визначає функції прокуратури як вид діяльності, спрямований на досягнення цілей і виконання завдань у межах предмета її відання і компетенції [94, с. 122]. Г. Мамедов зазначає, функції прокуратури – це є основні напрямки діяльності прокуратури, що складаються із сукупності

однорідних аспектів цієї діяльності, які виражають сутність і соціальне призначення прокуратури, виступають як законодавчо закріплені положення, що реалізуються з метою відновлення й охорони законних прав та інтересів громадян і всієї держави з використанням специфічних форм і методів у межах точно окреслених повноважень [110, с. 81]. На наш погляд, досить цікавим є підхід, згідно з яким функції прокуратури визначаються як особливі види діяльності прокуратури, обумовлені політикою держави і необхідністю належної реалізації її функцій. При цьому акцентується увага на тому, що функції прокуратури визначають місце і роль прокуратури в державному механізмі [3, с. 123].

Таким чином, ключовими елементами поняття функцій прокуратури виступає, по-перше, те, що ці функції являють собою вид певної діяльності. По-друге, такого роду діяльність є засобом вирішення відповідних завдань і направлена на досягнення соціально-значущих цілей. При цьому ця діяльність є специфічною, притаманною лише органам прокуратури. Спеціальний характер діяльності прокуратури, виступає в якості найважливішої її ознаки і безумовно є відображенням місця і ролі прокуратури в структурі державного механізму. По-третє, функції прокуратури опосередковані відповідними цілями і завданнями, які органічно пов'язані з реалізацією державної політики. Функція являє собою не просто результат діяльності, а те відношення, яке робить її доцільною, направленою, визначає взаємозв'язок частини і цілого [187, с. 30]. По-четверте, реалізація функцій прокуратури нерозривно пов'язана з використанням специфічних форм і методів, які в значному ступені обумовлюють її ефективність. Відмітимо, що в окремих публікаціях висловлюється думка про те, що функції прокуратури не є видом державної діяльності [110, с. 78]. На наш погляд, такий підхід невірний. Прокуратура була і залишається важливою державною інституцією, а її діяльність безумовно носить державний характер і має правозахисну направленість. Це

є важливою характеристикою діяльності прокуратури і багато в чому обумовлює функціональну направленість її діяльності.

Відповідно до законодавства на прокуратуру України покладаються такі функції: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Особливого значення в умовах сьогодення набуває покладення на прокуратуру функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів у цих питаннях органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами [160]. Вважаємо, що реалізація саме цієї функції зміцнить правозахисний потенціал прокуратури, буде виконувати роль своєрідного стрижня її функціональної направленості.

На наш погляд, функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина можна визначити в якості вихідної функції прокуратури, бо вона носить узагальнюючий характер по відношенню до інших функцій прокуратури, що обумовлено низкою факторів. По-перше, реалізація кожної з функцій прокуратури так чи інакше пов'язана із забезпеченням прав і свобод громадян. Необхідність захисту всього спектру проголошених Конституцією України прав і свобод людини й громадянина може знайти свій прояв у будь-якій сфері діяльності органів держави. По-друге, сфера взаємовідносин громадян з органами держави, їх посадовими особами є багатогранною і різноманітною, але пріоритетність забезпечення та захисту прав і свобод громадян є визначальною для кожного з видів державної діяльності. По-третє, пріоритетність забезпечення охорони прав і свобод громадян значною мірою обумовлює активний характер наглядової

діяльності прокуратури, її ефективність. У кінцевому рахунку, саме права і свободи людини і громадянина виступають в якості базових категорій при реалізації усіх без винятку функцій прокуратури. Наведені обставини значною мірою обумовлюють взаємозв'язок і взаємозалежність функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами з іншими функціями прокуратури. Вважаємо, що реалізація цієї функції сприятиме підвищенню ефективності прокурорської діяльності, дасть змогу підняти реалізацію всіх функцій прокуратури на вищий, більш якісний рівень. При цьому важливим фактором її належної реалізації є удосконалення правового статусу прокурора та процесуальної регламентації його наглядової діяльності, подальше вдосконалення процесуальних можливостей прокурора щодо забезпечення прав і свобод громадян, в тому числі й використання відповідних актів прокурорського реагування на факти порушення законів [188, с. 151].

Водночас не можна не сказати про те, що реалізація цієї функції набуває особливого значення в сфері адміністративно-правового регулювання, зокрема при вирішенні адміністративно-правових спорів та реалізації засобів адміністративної відповідальності. При цьому треба акцентувати увагу на тісному зв'язку цієї функції з функцією представництва інтересів громадянина або держави у суді, у випадках, визначених законом. Передусім такого роду зв'язок виявляється свій прояв у тому, що віднайшовши в ході наглядової діяльності відповідні порушення прав громадянина, прокурор може звернутися до адміністративного суду з адміністративним позовом про захист його прав, свобод і законних інтересів, а також брати участь у цій справі. Також, прокурор здійснює в суді представництво інтересів громадянина, яке може здійснюватися ним на будь-якій стадії адміністративного процесу (ст. 60 КАС України). Відповідно до ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру», підставою представництва в суді

інтересів громадянина є його неспроможність через фізичний чи матеріальний стан, похилий вік або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорюванні права, або реалізувати процесуальні повноваження. Таким чином, реалізація представницької функції може бути логічним продовженням наглядової діяльності прокурора за додержанням прав і свобод людини й громадянина. Не менш показовим є зв'язок функції нагляду за додержанням прав і свобод людини й громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами з функцією нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням свободи громадян. Як відомо, в ході адміністративно-юрисдикційної діяльності досить часто використовуються заходи, пов'язані з тимчасовим обмеженням особистої свободи громадян. Також однією з найгостріших проблем є проблема забезпечення прав і свобод засуджених. Згідно з Кримінально-виконавчим кодексом України до основних прав засуджених, належать: право на отримання інформації про свої права і обов'язки, порядок і умови виконання та відбування призначеного судом покарання; право на гуманне ставлення до себе і на повагу гідності, властивої людській особистості; право звертатися відповідно до законодавства з пропозиціями, заявами, скаргами до адміністрації органів і установ виконання покарань, їх вищестоящих органів, а також до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, суду, органів прокуратури, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян; право давати пояснення і вести листування, а також звертатися з пропозиціями, заявами і скаргами рідною мовою; право на охорону здоров'я; право на соціальне забезпечення, а також право на особисту безпеку. Важливим є і те, що засуджені користуються всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, визначених законами України та Кримінально-виконавчим кодексом України і

встановлених вироком суду (ст.ст.7, 8, 10 КВК України) [96]. Таким чином, очевидно, що виявлення і реагування на факти порушення прав і свобод засуджених можливе в рамках реалізації обох згаданих вище функцій прокуратури.

Реалізуючи кожен з покладених на прокуратуру функцій, її працівники повинні діяти суворо в межах повноважень, передбачених законом. Як справедливо зазначали Ю.Є. Полянський та В.В. Долежав, до органів держави, у тому числі й до органів прокуратури, застосовується не загальнодозвільний метод правового регулювання, а спеціально-дозвільний. При цьому, уповноважуючі норми, являючи собою різновид спеціалізованих правових норм, визначають відповідне коло повноважень. По відношенню до діяльності прокуратури, перелік повноважень прокурорів встановлюється стосовно окремих функцій, з огляду на відмінності у способах реалізації кожної з них. Важливо і те, що окремі повноваження використовуються в процесі реалізації всіх функцій прокуратури [150, с. 9].

У відповідності зі ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» при здійсненні прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів прокурор має право: 1) безперешкодно за посвідченням, що підтверджує займану посаду, входити у приміщення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, підпорядкованості чи приналежності, до військових частин, установ без особливих перепусток, де такі запроваджено; мати доступ до документів і матеріалів, необхідних для проведення перевірки, в тому числі за письмовою вимогою, і таких, що містять комерційну таємницю або конфіденційну інформацію. Письмово вимагати подання в прокуратуру для перевірки зазначених документів та матеріалів, видачі необхідних довідок, в тому числі щодо операцій і рахунків юридичних осіб та інших організацій, для вирішення питань, пов'язаних з перевіркою. Отримання від банків інформації, яка містить банківську таємницю, здійснюється у порядку та обсязі, встановлених Законом України



«Про банки і банківську діяльність»; 2) вимагати для перевірки рішення, розпорядження, інструкції, накази та інші акти і документи, одержувати інформацію про стан законності і заходи щодо її забезпечення; 3) вимагати від керівників та колегіальних органів проведення перевірок, ревізій діяльності підпорядкованих і підконтрольних підприємств, установ, організацій та інших структур незалежно від форм власності, а також виділення спеціалістів для проведення перевірок, відомчих і позавідомчих експертиз; 4) викликати посадових осіб і громадян, вимагати від них усних або письмових пояснень щодо порушень закону.

При виявленні порушень закону прокурор або його заступник у межах своєї компетенції мають право: 1) опротестувати акти Прем'єр-міністра України, Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевих Рад, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, а також рішення і дії посадових осіб; 2) вносити подання або протест на рішення місцевих Рад залежно від характеру порушень; 3) порушувати у встановленому законом порядку кримінальну справу, дисциплінарне провадження або провадження про адміністративне правопорушення, передавати матеріали на розгляд громадських організацій; 4) давати приписи про усунення очевидних порушень закону; 5) вносити подання до державних органів, громадських організацій і посадовим особам про усунення порушень закону та умов, що їм сприяли; 6) звертатись до суду з заявами про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб.

Серед важливих прав прокурора можна також виділити право невідкладного прийому. У відповідності зі ст.11 Закону Генеральний прокурор України має право бути невідкладно прийнятим Головою Верховної Ради України, Президентом України, Прем'єр-міністром України. Прокурор Автономної Республіки Крим має право бути невідкладно прийнятим Головою Верховної Ради Автономної Республіки Крим і головою

Уряду Автономної Республіки Крим. Прокурори областей, міст Києва і Севастополя, районні, міські і прирівняні до них інші прокурори мають право бути невідкладно прийнятими керівниками, іншими посадовими особами відповідних органів державної влади та управління, підприємств, установ і організацій. Наведене право безумовно є одним із найбільш важливих засобів підвищення ефективності діяльності прокурора та пов'язане з необхідністю інформування відповідних посадових осіб про факти порушення закону та оперативної корекції тих чи інших відхилень від вимог закону.

В цілому чітке визначення повноважень (прав і обов'язків) всіх суб'єктів адміністративно-правових відносин, в тому числі, і повноважень працівників прокуратури, забезпечення їх реалізації і виконання демократизує ці правовідносини, робить їх більш відкритими, з одного боку, і такими, що відповідають потребам громадян, – з іншого. Роблячи цей цілком справедливий висновок В.В. Шуба акцентує увагу на обов'язках працівників прокуратури, які є невід'ємною часткою їх повноважень. Зокрема ним виділяються загальні і спеціальні (конкретні) обов'язки працівників органів прокуратури, останні передбачені у посадових положеннях та інструкціях і залежать від виду адміністративно-правових відносин. Що стосується загальних обов'язків працівників прокуратури то до них належать: виконання (додержання) вимог, які містяться у Конституції України та в інших законодавчих та підзаконних актах; чітке й у визначених межах виконання повноважень відповідно до компетенції; недопущення порушень прав і свобод фізичних та юридичних осіб; своєчасне і точне виконання рішень вищестоящих органів (керівників); збереження інформації про громадян, що стала їм відомою під час виконання службових обов'язків, а також іншої інформації, яка, згідно із законодавством, не підлягає розголошенню; постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації; носіння форменого одягу під час виконання службових обов'язків; у разі отримання доручення, яке суперечить чинному законодавству, працівник прокуратури зобов'язаний

невідкладно у письмовій формі доповіді про це посадовій особі, яка дала таке доручення, а у разі наполягання на його виконанні – повідомити вищу за посадою особу; дотримуватись норм моралі та службової етики [240, с. 155]. Наведені повноваження прокурора, на нашу думку, є надійним підґрунтям реалізації всіх без винятку функцій прокуратури. При цьому слід нами на увазі і ту важливу обставину, що реалізація функції прокуратури та відповідних повноважень прокурора нерозривно пов'язана із використанням відповідних актів прокурорського реагування, які є досить дієвим інструментом забезпечення реальності та ефективності втручання прокурора у випадках порушення закону.

Преш за все слід зазначити, що являючись актами застосування норм права, акти прокурорського реагування повинні відповідати певним вимогам. Це питання розглядалося в літературі, але на окремі досить цікаві аспекти цього питання, вважаємо доцільним звернути більш ретельну увагу. Так, полемізує з О.Р. Михайленком В.В. Долежан, зазначає, що існують лише вимоги законності та обґрунтованості. Що ж до вимог, які виділяються О.Р. Михайленком поряд з вимогами законності та обґрунтованості, а саме мотивованість, переконливість, справедливість, логічність, несуперечливість, робиться вивід про те, що вони фактично охоплюються змістом обґрунтованості [150, с. 8]. На наш погляд, більш прийнятною є позиція О.Р. Михайленка. Вважаємо, що обґрунтованість, перш за все, слід пов'язувати з наявністю відповідних підстав застосування того чи іншого акту прокурорського реагування. А такі вимоги як переконливість, логічність, несуперечливість в більшому ступені відносяться до змісту самого акту, оскільки можлива, наприклад, така ситуація, коли є безумовне підґрунтя застосування того чи іншого акту, але його положення можуть бути не зовсім логічно викладені, що в свою чергу робить його недостатньо переконливим. Що ж до вимоги справедливості того чи іншого акту, то слід зазначити, що в більшому ступені цю вимогу слід пов'язувати з вимогою законності. Відповідно, для того, щоб правовий акт прокурора відповідав вимогам

закону, тобто був законним, що особливо важливо для такого законоохоронного органа, яким є прокуратура, потрібно, щоб він був виданий, по-перше, на підставі, по-друге, в межах повноважень і, по-третє, у спосіб, передбачений Конституцією і законами України. При цьому особового значення набуває та обставина, що сувора і чітка правова регламентація реалізації повноважень повинна стосуватись всіх державних органів, які реалізують владні повноваження, особливо тоді, коли вони застосовують заходи державного примусу чи ініціюють їх застосування. Чим повнішою є ця регламентація, тим менше залишається «лазівок» для порушення закону, протиправних обмежень прав і законних інтересів громадян [150, с. 8–9]. Не менш значущим є і чітке визначення актів, які використовуються в ході прокурорської діяльності. Діючим Законом «Про прокуратуру» дається характеристика таких актів прокурорського реагування, як протест прокурора, припис прокурора, подання прокурора, постанова прокурора. Окреме місце займає санкція на затримання і видворення іноземного громадянина або особи без громадянства. У відповідності зі ст. 21 Закону, протест на акт, що суперечить закону, приноситься прокурором, його заступником до органу, який його видав, або до вищестоящого органу. У такому ж порядку приноситься протест на незаконні рішення чи дії посадової особи. У протесті прокурор ставить питання про скасування акта або приведення його у відповідність з законом, а також припинення незаконної дії посадової особи, поновленням порушеного права. Протест прокурора зупиняє дію опротестованого акта і підлягає обов'язковому розгляду відповідним органом або посадовою особою у десятиденний строк після його надходження. Про наслідки розгляду протесту в цей же строк повідомляється прокурору. У разі відхилення протесту або ухвалення від його розгляду прокурор може звернутися з заявою до суду про визнання акта незаконним. Заяву до суду може бути подано протягом п'ятнадцяти днів з моменту одержання повідомлення про відхилення протесту або закінчення передбаченого

законом строку для його розгляду. Подача такої заяви зупиняє дію правового акта. У ст. 22 Закону, письмовий припис про усунення порушень закону вноситься прокурором, його заступником органу чи посадовій особі, які допустили порушення, або вищестоящому у порядку підпорядкованості органу чи посадовій особі, які правомочні усунути порушення. Письмовий припис вноситься у випадках, коли порушення закону має очевидний характер і може завдати істотної шкоди інтересам держави, підприємства, установи, організації, а також громадянам, якщо не буде негайно усунуто. Припис підлягає негайному виконанню, про що повідомляється прокурору. Орган чи посадова особа можуть оскаржити припис вищестоящому прокурору, який зобов'язаний розглянути скаргу протягом десяти днів, або до суду. Ст. 23 містить положення щодо подання прокурора. Подання з вимогами усунення порушень закону, причин цих порушень і умов, що їм сприяють, вноситься прокурором, його заступником державний орган, громадську організацію або посадовій особі, які наділені повноваженням усунути порушення закону, і підлягає невідкладному розгляду. Не пізніше як у місячний строк має бути вжито відповідних заходів до усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяють, і про наслідки повідомлено прокурору. Колегіальний орган, якому внесено подання, повідомляє про день засідання прокурору, який в праві особисто взяти участь у його розгляді. Постанова прокурора (ст. 24 Закону) вноситься у разі порушення закону посадовою особою або громадянином і, залежно від характеру порушення закону, може бути про дисциплінарне провадження, провадження про адміністративне правопорушення, або про порушення кримінальної справи. Як зазначалося раніше, виділяється також і санкція на затримання і видворення у примусовому порядку іноземного громадянина або особи без громадянства за межі України (ст. 27 Закону).

Поряд з цим, у ст. 20 Закону йдеться про низку вимог, які в праві застосовувати прокурори. Так йдеться про вимогу подання в прокуратуру для перевірки необхідних для перевірки документів та матеріалів, видачі

необхідних довідок, вимогу мати доступ до документів та матеріалів, необхідних для проведення перевірки, вимогу надавати для перевірки рішення, розпорядження, інструкції, накази та інші акти і документи, одержувати інформацію про стан законності і заходи щодо її забезпечення, вимогу від керівників та колегіальних органів проведення перевірок, ревізій діяльності підпорядкованих і підконтрольних підприємств, установ, організацій та інших структур незалежно від форм власності, а також виділення спеціалістів для проведення перевірок, відомчих і позавідомчих експертиз, вимога про надання усних або письмових пояснень посадовими особами і громадянами щодо порушень закону. Фактично, характер вимоги має і виклик посадових осіб і громадян до прокуратури. Як вимогу можна трактувати і право прокурора безперешкодно за посвідченням, що підтверджує займану посаду, входити у приміщення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, підпорядкованості чи приналежності, до військових частин, установ без особливих перепусток, де такі запроваджено. Різновидом вимоги, на наш погляд, є і вказівки прокурора. Так при реалізації функцій нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство та нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, прокурор може давати вказівки, які обов'язкові для виконання. При цьому слід зазначити наступне. По-перше, законом чітко не встановлено, в письмовій чи в усній формі можуть надаватися такого роду вказівки. На наш погляд не виключається можливість надання усних вказівок прокурора, які також повинні беззаперечно виконуватись. Не вирішує цього питання і проект Закону України «Про прокуратуру», розроблений Генеральною прокуратурою України, у якому надання вказівок також пов'язується лише з реалізацією згаданих функцій. На наш погляд,

використання як письмових так і усних вказівок прокурора не тільки можливо, а й необхідно при здійсненні нагляду за дотриманням прав і свобод громадян в ході провадження по справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, це можливо на стадії порушення справи та на стадії виконання постанови по справі. Використання такої форми прокурорського реагування може слугувати підвищенню оперативності усунень порушень закону, а також відігравати важливу роль у попередженні порушень порядку розгляду справ, і прийняття по ним рішень, забезпеченні належного вирішення завдань провадження по справах про адміністративні правопорушення. Як бачимо, усі вимоги прокурора, пов'язані або з наданням певної інформації, або з необхідністю здійснення певних дій. Можлива ситуація, коли вимога пов'язана з необхідністю утриматися від певних дій. Можна говорити і про те, що необхідність здійснення певних дій досить часто пов'язується з необхідністю отримання певної інформації. Так, наприклад, вимога виділити спеціалістів для проведення перевірок, відомчих і позавідомчих експертиз, в кінцевому рахунку пов'язується з необхідністю отримання об'єктивної інформації, яка і може бути отримана за допомогою відповідних спеціалістів. В цілому, **вимогу можна визначити як прокурорський акт, в якому наголошується про необхідність представлення відповідної інформації, або здійснення певних дій, які пов'язані з необхідністю приведення тієї чи іншої життєвої ситуації у відповідність з вимогами закону.**

В повсякденній діяльності прокурори можуть застосовувати і інші акти, зокрема, рішення, протоколи. Так у відповідності зі ст. 12 Закону, прокурор при розгляді і вирішенні заяв і скарг про порушення прав громадян і юридичних осіб, приймає по ним рішення, а при виявленні факту адміністративного правопорушення має право скласти протокол про такого роду правопорушення, наприклад, у випадку порушення права на інформацію (ст. 212<sup>3</sup> КУпАП). Актами прокурорського реагування є також заяви і позови. Використання цих актів можливо в ході реалізації функції

представництва інтересів громадянина або держави в суді, які визнаються формами такого представництва. Не визиває сумнівів, що в разі звернення прокурора в адміністративний суд, такого роду позов слід визнати адміністративним позовом. З огляду на самостійне значення такого акту діяльності прокурора в сфері адміністративної юрисдикції, вважаємо доцільним окремо виділити в Законі «Про прокуратуру» поняття адміністративного позову прокурора.

Не можна не звернути увагу на ще одну важливу обставину. Мова йде про те, що у згаданому проекті Закону України «Про прокуратуру» не передбачається можливість застосування такого важливого акту як припис прокурора. На наш погляд, вилучення із арсеналу прокурора припису є недоцільним, оскільки можливість його застосування пов'язується з випадками негайного усунення порушення закону і, як вважається, має більш імперативний характер у порівнянні з поданням, яке в більшому ступені направлене на усунення причин та умов, що сприяли вчиненню порушення закону. Не зовсім ясно також, чому у згаданому проекті поряд із заявою та позовом, використовується поняття скарги прокурора. Вважаємо, що правова природа скарги не дозволяє використовувати це поняття по відношенню до актів прокурора.

В минулому прокурорами використовувався така міра прокурорського реагування як офіційне застереження про неприпустимість порушень закону, яка відігравала роль досить ефективного профілактичного засобу попередження порушень закону. Вилучення офіційного застереження із арсеналу засобів прокурорського реагування, на наш погляд, слід вважати кроком не досить виваженим. В новій редакції Закону України «Про прокуратури» 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 для яких воно адресовано.



В цілому ж 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. Ми переконані, що мова повинна йти не про обмеження арсеналу правових актів прокурорського реагування, а про їх оптимізацію та чітке визначення, а при необхідності і про їх розширення, якщо це об'єктивно обумовлено потребами практики й необхідністю вдосконалення ефективності і дієвості наглядової діяльності по забезпеченню режиму законності, прав і свобод людини і громадянина, їх стосунків з органами держави.

Не можна обійти увагою і питання, пов'язане з характеристикою правовідносин, які виникають в ході прокурорської діяльності. Це важливо тому, що такого роду правовідносини є формою реалізації відповідних повноважень прокурора. Загальновідомо, що зміст правовідносин складають суб'єктивні права і обов'язки їх суб'єктів. При цьому вони досить тісно пов'язані між собою. Одним із найбільш цікавих і важливих питань є питання про природу правовідносин, які виникають в ході здійснення наглядової діяльності прокурора. В свій час М.М. Маршунов зазначав, що такого роду правовідносини являються процесуальними, оскільки складаються в процесі діяльності по здійсненню нагляду за законністю [112, с. 85]. Надалі, він разом з В.Г. Даєвим акцентував увагу на тому, що поняття наглядового провадження втікає з правильного розуміння прокурорського нагляду, як процесуальної діяльності, яка здійснюється не тільки в тих випадках, коли прокурор стає учасником кримінального чи цивільного процесу. Вся діяльність прокурора неминуче наділяється відповідною процесуальною формою [50, с. 75]. Вважаємо, що наглядова діяльність прокурора в сфері адміністративної юрисдикції має характер адміністративно-процесуальної. Перш за все, це обумовлено специфікою правовідносин, які безпосередньо виникають у цій сфері, суб'єктним складом цих правовідносин, особливе місце в якому займає прокурор. З

огляду на це, слід погодитись із висловленою в літературі точкою зору про відокремленість та самостійність провадження по здійсненню наглядових повноважень органами прокуратури за дотриманням та застосуванням законів [3, с. 6]. Особливого значення такий підхід набуває в умовах покладення на прокуратуру функції нагляду за додержанням прав свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами.

В цілому правовідносини, що виникають в ході здійснення наглядової діяльності прокурора в сфері адміністративної юрисдикції можна визначити 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 відповідності з вимогами закону.

Правову основу наглядової діяльності прокурора в сфері адміністративної юрисдикції складає низка нормативно-правових актів. Найбільш важливим серед них є Закон України «Про прокуратуру» в якому найбільш детально регламентовані питання здійснення наглядової діяльності. Окремі важливі аспекти в діяльності прокурора знайшли своє відображення в Кодексі України про адміністративні правопорушення, Кодексі адміністративного судочинства України, в Кримінально-виконавчому кодексі України. Окремі загальні положення щодо нагляду органів прокуратури містяться в Законах України «Про міліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про звернення громадян», «Про виконавче провадження», «Про охорону дитинства», «Про правовий режим надзвичайного стану». Велике значення для належного здійснення наглядової діяльності в сфері адміністративної юрисдикції, забезпечення її ефективності має низка відомчих актів з питань організації прокурорської діяльності. Зокрема, це Регламент Генеральної

прокуратури України, Накази Генерального прокурора України «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України», «Про організацію роботи органів прокуратури у здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів», «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів про права неповнолітніх», «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону навколишнього середовища», «Про організацію роботи органів прокуратури щодо здійснення нагляду за додержанням законів на підприємствах, залучених до виконання важливих оборонних програм, та інших особливо режимних об'єктах», «Про організацію прокурорського нагляду за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією», «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами СБУ, охорони державного і митного кордонів України», «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян», «Про організацію роботи з розгляду звернень та особистого прийому громадян в органах прокуратури», «Про організацію роботи органів прокуратури України з питань правового забезпечення».

В цілому зазначені нормативно-правові акти складають досить вагоме підґрунтя наглядової діяльності прокуратури в сфері адміністративної юрисдикції, але динаміка розвитку суспільних відносин обумовлює необхідність їх подальшого вдосконалення, прийняття нових нормативних актів пов'язаних з необхідністю як поліпшення наглядової діяльності так і забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

## **ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ I**

1. Права людини можна визначити як обумовлені ступенем розвиненості суспільства та історичними особливостями його розвитку, об'єктивно необхідні для забезпечення життєдіяльності людини, задоволення

її потреб та налагодження стосунків з іншими членами суспільства та його відповідними інститутами загальні та рівні можливості, які відповідають загально визнаним міжнародним стандартам, визнаються та гарантуються державою.

Відповідно свободи людини слід визначити як відповідні правові можливості, пов'язані з індивідуалізацією певної поведінки в рамках, окреслених правовими нормами, а також з невтручанням чи обмеженням дій держави по відношенню до певних сфер життєдіяльності людини.

2. Обмеження прав і свобод людини і громадянина – це обумовлене об'єктивними обставинами цілеспрямоване та обмежене часовими параметрами певне звуження закріпленого в законодавстві об'єму прав і свобод людини і громадянина, яке здійснюється у відповідності з існуючими міжнародно-правовими стандартами і на умовах суворого дотримання принципу адекватності їх застосування.

3. Питання про місце і роль прокуратури в механізмі держави пов'язане з вирішенням іншої важливої проблеми – проблеми її самостійності і незалежності від будь-яких інших органів держави.

4. Самостійне положення прокуратури не виключає її тісної співпраці з іншими державними інституціями, при умові чітко налагодженого правового механізму такої співпраці. При цьому слід зазначити, що цільове призначення та функціональна направленість діяльності прокуратури значною мірою зближує та пов'язує цю діяльність із діяльністю Президента України.

5. Важливим кроком на шляху подальшого забезпечення незалежності прокуратури, забезпечення ефективності її впливу на негативні процеси, які, на жаль, мають місце в сучасному суспільстві, може стати закріплення в Конституції положення про те, що Генеральний прокурор України призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України без згоди на те Верховної Ради України. При цьому, необхідно чітко визначити на законодавчому рівні не тільки підстави звільнення Генерального

прокурора, а й певні повноваження Верховної Ради щодо здійснення контролю за його діяльністю.

6. Об'єктивно необхідним є посилення ролі прокурора в законотворчому процесі, та віднесення Генерального прокурора до суб'єктів, які наділені правом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України. Вважаємо, що саме Генеральний прокурор, який володіє об'єктивною та достатньою інформацією про стан законності в країні, практикою застосування діючого законодавства, може реально оцінити дієвість механізму застосування законів, звернути увагу на прогалини в правовому регулюванні, та наявні колізії такого роду застосування. Поряд з цим, рівень інформованості Генерального прокурора по цим питанням цілком дозволяє йому оцінити тенденції динаміки порушень законів, і в першу чергу, ті з них, які прямо співвідносяться з проблемами забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян.

7. Відносно вказівок прокурора, які обов'язкові для виконання, зазначимо, що, по-перше, законом чітко не встановлено, в письмовій чи в усній формі можуть надаватися такого роду вказівки. На наш погляд не виключається можливість надання усних вказівок прокурора, які також повинні беззаперечно виконуватись. Використання як письмових так і усних вказівок прокурора не тільки можливо, а й необхідно при здійсненні нагляду за дотриманням прав і свобод громадян в ході провадження по справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, це можливо на стадії порушення справи та на стадії виконання постанови по справі. Використання такої форми прокурорського реагування може слугувати підвищенню оперативності усунень порушень закону, а також відігравати важливу роль у попередженні порушень порядку розгляду справ, і прийняття по ним рішень, забезпеченні належного вирішення завдань провадження по справах про адміністративні правопорушення.

8. В минулому прокурорами використовувався така міра прокурорського реагування як офіційне застереження про неприпустимість

порушень закону, яка відігравала роль досить ефективного профілактичного засобу попередження порушень закону. Вилучення офіційного застереження із арсеналу засобів прокурорського реагування, на наш погляд, слід вважати кроком не досить виваженим. В новій редакції Закону України «Про прокуратури» 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 для яких воно адресовано.

## РОЗДІЛ II

### ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ ПО ЗАБЕЗПЕЧЕННЮ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН В СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ.

#### **2.1. Прокурорський нагляд в сфері адміністративної відповідальності**

В сучасних умовах реформування соціально-економічних відносин в Україні поряд із суттєвими змінами, що відбулися в житті суспільства за останні роки, на жаль, не втрачають актуальності питання юридичної відповідальності за скоєння правопорушень, яка була і зостається вагомим важелем підтримання належного правопорядку. На сьогодні в цьому плані досить значну роль відіграє один із основних інститутів адміністративного права – інститут адміністративної відповідальності. Практика свідчить, що адміністративні правопорушення являють собою один із найпоширеніших видів правопорушень. Щорічно до адміністративної відповідальності притягаються мільйони осіб. Тільки судами в 2006 році було розглянуто майже 5 мільйонів справ про адміністративні правопорушення, а якщо врахувати роботу інших адміністративно-юрисдикційних органів по розгляду і вирішенню такого роду справ, ця цифра значно збільшиться. Наприклад, у АР Крим, згідно звітів управління інформаційними технологіями при Головному управлінні МВС України в АР Крим до адміністративної відповідальності у період з 2005 по 2007 роки тільки підрозділами ГУ МВС України в АР Крим виявлено 981 209 адміністративних правопорушень та затримано осіб, що вчинили адміністративні правопорушення 901 053. На загальнодержавному рівні збитки від нібито «малозначних суспільних шкідливих дій» сягає сотень мільйонів гривень, шкода, яка завдається адміністративними правопорушеннями дорівнює шкоді, яка завдається окремими видами

господарських злочинів [196]. Не можна також не сказати про те, що поряд з громадянами суб'єктами адміністративної відповідальності виступають і юридичні особи, по відношенню до яких також розглядається досить значна кількість справ. Не викликає сумніву, що сучасні реалії української держави, прагнення долучитись до загальноєвропейських цінностей вимагають переосмислення місця інституту адміністративної відповідальності в системі вітчизняного права, перехід від поглядів на нього як на репресивно-фіскальний інструмент держави до розуміння його як засобу забезпечення правопорядку в тих сферах суспільних відносин, де об'єктивно необхідним є державне регулювання і державне управління, засобу забезпечення, перш за все, прав і свобод людини і громадянина [105, с. 8]. При цьому зміна пріоритетів держави, введення на перший план людини, її інтересів прав та обов'язків має отримати відповідне відображення в теоретичних підходах до визначення правової природи адміністративних стягнень, підстав, принципів і механізму їх застосування [226, с. 5].

Питання адміністративної відповідальності на протязі десятиріч привертало увагу вчених-правників. Значні теоретичні напрацювання в цьому напрямку знайшли своє відображення в роботах: О.Є. Луньова, О.М. Якуби, Д.М. Бахраха, Ю.М. Козлова, Р.С. Павловського, Н.Г. Саліщевої, М.С. Студенікіної, Н.Ю. Хаманевої, Л.В. Ковалю, Г.П. Бондаренка, Ю.П. Битяка, В.В. Зуй, О.М. Бандурки, М.М. Тищенко, В.А. Лорії, І.В. Панової, В.К. Колпакова, Д.М. Лук'янця, В.К. Шкарупи, О.І. Миколенко та інших. Але при цьому слід зазначити, що питання здійснення прокурорського нагляду в провадженнях по справах про адміністративні правопорушення за винятком окремих публікацій свого достатнього висвітлення не знайшли. Між іншим, значення прокурорського нагляду для забезпечення законності притягнення до адміністративної відповідальності важко переоцінити. Тому осмислення питань наглядової діяльності органів прокуратури в сфері адміністративної відповідальності, підвищення її ефективності становить значний інтерес і має велике значення для вдосконалення правозастосовчої практики. Прокуратура



була і залишається однією із найважливіших гарантій забезпечення законності, прав і свобод громадян, а прокурорський нагляд покликаний максимально забезпечувати баланс дотримання інтересів держави і кожної особи, втягнутої у сферу провадження по справах про адміністративні правопорушення [107, с. 289].

На наш погляд, розгляд питань нагляду органів прокуратури за законністю притягнення до адміністративної відповідальності слід здійснювати з урахуванням визначення таких ключових понять як завдання, об'єкт, предмет та межі нагляду.

У відповідності із Законом України «Про прокуратуру», діяльність прокуратури спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань: 1) закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень; 2) гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини і громадянина; 3) основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих Рад, органів самоорганізації населення [168]. Це завдання можна визначити в якості загального для прокурорської діяльності. При цьому окремі напрямки такої діяльності характеризуються наявністю відповідних завдань, які конкретизують загальне завдання і можуть бути визначені в якості спеціальних. Слід також зазначити, що стосовно сфери адміністративної відповідальності такого роду завдання повинні співвідноситися з відповідними завданнями законодавства про адміністративні правопорушення. В Кодексі України про адміністративні правопорушення сформульовані його завдання, до яких, зокрема, відносяться охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у

дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством. До завдань провадження в справах про адміністративні правопорушення законодавець відносить своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.

В Новому тлумачному словнику української мови об'єкт визначається як явище, предмет, особа, на які спрямована певна діяльність, увага. Предмет визначається як те, на що спрямована пізнавальна, творча діяльність когонебудь [132, с. 8–10]. В філософській літературі, об'єкт (від лат. *objectum* – предмет), визначається як річ, предмет. Це те, що протистоїть суб'єкту, тобто свідомості, внутрішньому світу, як дійсне, як частина зовнішнього світу. Відповідно, предмет являє собою річ, об'єкт в самому широкому сенсі [223, с. 314–315; 360]. Як бачимо, ці поняття досить близькі, однак, в юридичній літературі існують різні підходи до визначення їх співвідношення. На думку В.Г. Даєва і М.М. Маршунова, весь спектр суджень відносно об'єкта наглядової діяльності, можна звести до наступних позицій: 1) об'єкт нагляду – це діяльність органів, по відношенню до якого здійснюється нагляд; 2) об'єкт нагляду – це законність діяльності по нагляду за відповідними органами; 3) об'єкт нагляду – це самі підприємства, установи і організації, за законністю діяльності яких наглядає прокурор. Узагальнюючи приведені точки зору, вони приходять до висновку, що єдино вірним, таким, що відповідає призначенню прокуратури, є погляд на об'єкт прокурорського нагляду як на законність діяльності органів, організацій та осіб, за якими ведеться нагляд. Відповідно, поняття предмету нагляду доцільно використовувати для конкретизації об'єкта прокурорського нагляду, коли є

необхідність сконцентрувати увагу прокурора на діях і актах, законність яких слід перевіряти [50, с. 62–63]. Віддаючи належне такого роду підходу, вважаємо необхідним зазначити, що поняття об'єкту нагляду прокуратури доцільно розглядати в широкому та вузькому аспектах. В широкому аспекті, об'єктом наглядової діяльності виступають суспільні відносини в тій чи іншій сфері суспільного життя, на які звертається увага прокурора в ході діяльності по реалізації відповідних функцій прокуратури і які досліджуються ним з позицій дотримання законності. У вузькому аспекті об'єктом нагляду є безпосередньо органи, установи, організації, які здійснюють свою діяльність відповідно до компетенції. Відносно сфери адміністративної відповідальності, об'єктами прокурорського нагляду виступають органи та посадові особи, які здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність. Відповідно, предметом прокурорського нагляду виступає додержання порядку провадження по справі про адміністративне правопорушення на всіх його стадіях, законність та обґрунтованість винесеної постанови та її виконання, дотримання прав усіх учасників провадження і, перш за все, особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Важливим є також питання про визначення меж здійснення прокурорського нагляду за законністю притягнення до адміністративної відповідальності. Визначення такого роду меж необхідно для того, щоб, з одного боку, не залишати без реагування жодне порушення прав та свобод громадян, а з іншого – не втручатися в оперативну діяльність органів, на які покладено обов'язки боротьби з адміністративними правопорушеннями [198, с. 45]. Ми повною мірою поділяємо позицію про те, що межі прокурорського нагляду позначені колом актів, за додержанням яких здійснюється нагляд, органами, які піднаглядові прокуратурі, компетенцією прокурора, а також неприпустимістю підміни органів підвідомчого управління та контролю, і не заснованого на законі втручання у діяльність відповідних органів. У зв'язку з цим прокурор не має права витребувати та одержувати інформацію, яка не

має відношення до предмету нагляду, вносити пропозиції, які не направлені на усунення порушень законів, їх причин та умов, що їм сприяють [170, с. 56–57].

Нагляд за законністю притягнення до адміністративної відповідальності повинен здійснюватися на всіх стадіях провадження по справі про адміністративне правопорушення. Традиційно, в провадженні по справі про адміністративне правопорушення виділяють чотири стадії: 1) стадія порушення провадження по справі; 2) стадія розгляду справи про адміністративне правопорушення та прийняття по справі постанови; 3) стадія оскарження або опротестування постанови по справі про адміністративне правопорушення; 4) виконання постанови про накладення адміністративного стягнення – заключна стадія провадження по справі про адміністративне правопорушення [7, с. 226–235].

На кожній із стадій діяльність прокурора по забезпеченню законності має свої особливості, що обумовлені завданнями кожної із стадій та його відповідними процесуальними можливостями. Слід зазначити, що на стадії порушення провадження по справі про адміністративне правопорушення прокурор здійснює не тільки нагляд за законністю дій та рішень осіб, що уповноважені здійснювати ті чи інші процесуальні дії, а й виступає суб'єктом порушення провадження. У відповідності зі ст. 24 Закону України «Про прокуратуру», у разі порушення закону посадовою особою або громадянами прокурор, його заступник, виносить мотивовану постанову про провадження про адміністративне правопорушення [168]. Поряд з цим, прокурору або уповноваженій ним особі, з числа працівників прокуратури, надано право складати протоколи про правопорушення, передбачене ст. 212-3 Кодексу про адміністративні правопорушення України «Порушення права на інформацію» (п.11, ст. 255 КУпАП).

Протокол про адміністративне правопорушення виступає в якості основного процесуального акту, в якому знаходять своє відображення обставини скоєння адміністративного правопорушення. Тому його складання

у відповідності з вимогами закону багато в чому забезпечує подальший розгляд справи і прийняття по ній законного та обґрунтованого рішення. Практика свідчить, що не завжди протоколи про адміністративні правопорушення відповідають вимогам, які до них ставляться. Перш за все, це торкається випадків, коли протоколи складаються особами, які не уповноважені на це законом. Поряд з цим мають місце випадки, коли обставини скоєного правопорушення фіксуються в протоколі з недостатньою повнотою, що значною мірою ускладнює подальшу юридичну оцінку дій особи, яка скоїла адміністративний проступок. Не завжди виконуються і вимоги щодо реквізитів протоколу. Досить поширеним порушенням порядку складання протоколу про адміністративне правопорушення є невиконання вимог закону відносно інформування особи по відношенні до якої складається протокол про його відповідні процесуальні права та обов'язки, які передбачені статтями 256 та 268 КУпАП. Особливо це торкається положення про те, що особа, яка вчинила правопорушення, має право подати пояснення і зауваження щодо змісту протоколу, які додаються до протоколу, а також викласти мотиви свого відмовлення від його підписання. Окремі особи, які уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення або зовсім не повідомляють про наявність цього права, або роз'яснюють його не достатньо чітко. В результаті, пояснення особи, по відношенню до якої складається протокол або зовсім не фіксується в протоколі, або фіксується досить поверхово, оскільки місце, яке відведено в типовій формі протоколу для викладення відповідних пояснень, фактично не дає змогу сформулювати і викласти їх в достатньому обсязі. Ще одним питанням, на яке слід звертати увагу прокурору, в ході здійснення ним наглядової діяльності є питання надсилання протоколів для подальшого розгляду органам чи посадовим особам, які уповноважені розглядати справи про відповідні адміністративні правопорушення. Не зважаючи на те, що законодавством чітко не встановлений термін, на протязі якого протокол повинен бути надісланий відповідному органу чи посадовій особі, при

здійсненні прокурорських перевірок слід звертати увагу на випадки, коли протоколи не виправдано довго не надсилаються адресату. Такі випадки свідчать про неналежне виконання окремими працівниками своїх службових обов'язків і про це обов'язково слід повідомляти вищестоящі органи. Взагалі ж невизначеність термінів направлення протоколів певною мірою ускладнює правозастосовчу діяльність органів адміністративної юрисдикції, знижує оперативність розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення.

На стадії порушення провадження по справі про адміністративне правопорушення пильну увагу прокурорів повинні привертати і питання застосування засобів забезпечення провадження по справі про адміністративне правопорушення, до яких законодавець відносить затримання особи, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів. Забезпечення законності при реалізації цих заходів набуває особливого звучання, оскільки пов'язано з реалізацією відповідних конституційних положень, закріплюючих право на свободу і особисту недоторканість та право власності. Не визиває сумнівів, що нагляд органів прокуратури є однією з найбільш дієвих гарантій забезпечення прав і свобод осіб, відносно яких застосовуються такого роду заходи. Не випадково регламентуючи строки адміністративного затримання, законодавець передбачає в окремих випадках необхідність обов'язкового письмового повідомлення про це прокурора, протягом 24 годин, а також необхідність наявності санкції прокурора (ч. 2, 3 ст. 263 КУпАП). При перевірці законності застосування такого заходу як адміністративне затримання, прокурору слід, перш за все, звертати увагу на наявність фактичних підстав його застосування, до яких відносяться: по-перше, необхідність припинення адміністративного правопорушення; по-друге, необхідність встановлення особи правопорушника; по-третє, необхідність складання протоколу про адміністративне правопорушення при неможливості скласти його на місці (якщо таке є обов'язковим в силу приписів закону); по-четверте, необхідність

забезпечення своєчасного і правильного розгляду справи про адміністративне правопорушення та виконання по ній постанови. Тільки при наявності такого роду підстав, застосування адміністративного затримання можна визнати законним. Не визиває сумнівів, що навіть короткострокове обмеження свободи громадянина може спричинити йому суттєві моральні страждання. З огляду на це, особливої уваги прокурора потребують питання дотримання строків адміністративного затримання. Кожен випадок порушення строків адміністративного затримання повинен тягнути за собою відповідне реагування прокурора. Але при цьому зазначимо, що реалізація актів прокурорського реагування об'єктивно пов'язана з певними часовими витратами. Тому особливого значення набуває положення ст. 44 Закону України «Про прокуратуру», у відповідності з якою, прокурор зобов'язаний негайно звільнити особу, яка незаконно перебуває у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, обмеження чи позбавлення волі або в установі для виконання заходів примусового характеру. Вважаємо, що це положення закону прямо відноситься до випадків порушень закону при здійсненні адміністративного затримання. Пильної уваги прокурора потребують і питання забезпечення прав затриманої особи, зокрема, права на повідомлення родичів або власника відповідного підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган про адміністративне затримання. При цьому слід підкреслити, що таке повідомлення слід визнати не тільки правом затриманого, а й обов'язком органу чи посадової особи, яка здійснила адміністративне затримання.

Поза увагою прокурорів не повинні залишатися і питання належного процесуального оформлення здійснення заходів забезпечення провадження по справах про адміністративні правопорушення. Перш за все, це торкається протоколу про адміністративне затримання. При цьому слід підкреслити, що такого роду протоколу законодавець надає особливого значення. Якщо при застосуванні інших заходів забезпечення провадження складання окремого протоколу не є обов'язковим і про їх здійснення може бути зроблено

відповідний запис в протоколі про адміністративне правопорушення або в протоколі про адміністративне затримання, то по відношенню до реалізації останнього позиція законодавця однозначна: про адміністративне затримання повинен складатися окремий протокол. У відповідності зі ст. 261 КУпАП, в протоколі про адміністративне затримання зазначаються: дата і місце його складення; посада, прізвище, ім'я та по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу затриманого; час і мотиви затримання. Протокол підписується посадовою особою, яка його склала, і затриманим. У разі відмовлення затриманого від підписання протоколу в ньому робиться запис про це. Дотримання зазначених вимог повинно ретельно перевірятися прокурором в ході діяльності по забезпеченні законності в цій сфері. Поряд з цим не можна не сказати про те, що питання забезпечення прав і свобод громадян, по відношенню до яких застосовується дана міра, потребують свого вдосконалення. Вважається, що на законодавчому рівні повинні бути закріплені права особи, по відношенню до якої застосовується така міра забезпечення провадження. Зокрема, серед таких прав доцільно закріпити право на ознайомлення з документами, які підтверджують можливість відповідної особи здійснювати такого роду захід, право знати чіткі та вичерпні мотиви її застосування, а також права додавати до протоколу свої пояснення і зауваження щодо його змісту. Також для підкріплення та забезпечення потенційних можливостей особи щодо оскарження застосування адміністративного затримання слід на законодавчому рівні передбачити можливість складання протоколу у двох примірниках, один із яких обов'язково слід надавати затриманому. Не викликає сумніву, що для забезпечення законності застосування адміністративного затримання важливе значення має не тільки чітке фіксування в протоколі часу початку затримання, а й часу його закінчення. З огляду на це, вважаємо доцільним закріпити положення про зазначення в протоколі часу звільнення затриманого при закінченні застосування цієї міри і обов'язковому підпису затриманого про це.



Не менш значущим є забезпечення законності застосування інших заходів забезпечення провадження в справах про адміністративне правопорушення. При цьому, перш за все, увага прокурора повинна звертатися на питання, пов'язані з дотриманням порядку реалізації цих заходів. Слід звертати увагу чи здійснюються дані заходи особами, які уповноважені на це законом. У відповідності зі ст. 264 КУпАП, особистий огляд може проводитись уповноваженими на те посадовими особами: а) Служби безпеки України; б) органів внутрішніх справ; в) військової служби правопорядку у Збройних Силах України; г) воєнізованої охорони; д) цивільної авіації; е) митних установ і органів прикордонної служби. Здійснення огляду речей можливо уповноваженими на то особами зазначених органів, а також природоохоронних органів, державними інспекторами з питань інтелектуальної власності, органів лісоохорони, органів рибоохорони, органів, що здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання. У випадках прямо передбачених законами України здійснення цих заходів можливо і представниками інших органів. При проведенні перевірок, прокурору слід звертати увагу на якість протоколів, а також на дотримання вимог закону щодо участі понятих при застосуванні зазначених заходів.

Вилучення речей і документів являє собою захід забезпечення провадження, який полягає у примусовому припиненні володіння (користування, розпорядження) особою певною річчю (предметом) або документом та направлений на забезпечення доказової бази по справі. Прокурору, який здійснює нагляд за законністю реалізації цього нагляду, слід враховувати певні особливості її реалізації. По-перше, вилучені можуть бути лише речі й документи, які є засобом чи предметом адміністративного правопорушення. По-друге, вилучення речей та документів відбувається, як правило, після застосування таких заходів забезпечення провадження по справі про адміністративне правопорушення, як адміністративне затримання, особистий догляд та догляд речей. По-третє, вилучення варто розуміти як

позбавлення права володіти, користуватися і розпоряджатися предметами матеріального світу. При цьому вилучення може бути постійним чи тимчасовим, відплатним чи безвідплатним. По-четверте, вилучати речі і документи вправі тільки посадові особи органів, передбачених у ст. 265 КУпАП. І, нарешті, вилучені речі і документи зберігаються до розгляду справи в місцях, які визначаються органами (посадовими особами), яким надано право здійснювати цей захід [119, с. 172–173]. У випадках, коли речі і документи повинні бути повернуті особі, у якої вони вилучені, прокурору слід звертати увагу на те, чи виконано це належним чином.

Як зазначалось раніше прокурор повинен здійснювати нагляд за законністю притягнення до адміністративної відповідальності на всіх без виключення стадіях провадження по справі про адміністративні правопорушення. Важливим є здійснення прокурорського нагляду на стадії розгляду справи і прийняття відповідної постанови, оскільки ця стадія є центральною стадією провадження і саме в ході цієї стадії питання про відповідальність вирішується по суті. Ця обставина багато в чому обумовлює її процесуальну регламентацію в Кодексі про адміністративні правопорушення та коло питань, що повинні знаходитись в полі зору прокурора в ході реалізації наглядової діяльності. Перш за все прокурору слід звернути увагу на питання пов'язані з місцем розгляду справи про адміністративне правопорушення. Стаття 276 КУпАП регламентує це питання досить чітко. За загальним правилом справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення. В конкретних випадках прямо передбачених кодексом такого роду справи можуть розглядатися за місцем проживання порушників або за місцем обліку транспортних засобів. При розгляді правопорушень передбачених статтями 177 і 178 Кодексу передбачена альтернатива при вирішенні питання про місце розгляду справи. При цьому також слід враховувати передбаченою ст. 249 Кодексу можливість розгляду справ безпосередньо в трудових колективах, за місцем навчання або проживання порушника. Такого роду

можливість обумовлена необхідністю підвищення виховної і запобіжної ролі провадження в справах про адміністративні правопорушення. Вважаємо цю обставину досить важливою і вартою уваги прокурора, оскільки як свідчить практика така можливість адміністративно-юрисдикційними органами практично не використовується. Хоча це не є порушенням закону, прокурору слід звертати увагу органів і посадових осіб, які здійснюють розгляд і вирішення справ по суті, на доцільність реалізації такого роду можливості. Не викликає сумнівів, що вирішення завдань провадження про адміністративні правопорушення, реалізація відповідних процесуальних прав ті обов'язків учасників провадження по справі багато в чому залежить від належної підготовки до розгляду справи про адміністративні правопорушення. Перш за все це торкається вирішення питання про компетенцію органу чи посадової особи відносно розгляду конкретної справи. Не менш важливим є і питання перевірки правильності складання протоколу та інших матеріалів справи, які повинні аналізуватись і досліджуватись в ході її розгляду та вирішення по суті. На жаль наслідки недодержання вимог ст. 256 Кодексу відносно змісту протоколу про адміністративне правопорушення свого чіткого визначення в законі не знайшли. З огляду на важливість цього питання, вважаємо, що в Кодексі необхідно чітко визначити наслідки порушення вимог щодо змісту протоколу та процесуальну регламентацію вирішення цього та інших питань на стадії підготовки справи до розгляду. Вважаємо також, що прокурор повинен звертати свою увагу на якість складання протоколу та інших документів та в необхідних випадках застосовувати відповідні акти прокурорського реагування. Слід також звертати увагу на те чи приймалися рішення про передачу протоколу про правопорушення та інших матеріалів, якщо справа не відноситься до підвідомчості відповідного органу чи посадової особи. Не менш значущим є питання пов'язані із сповіщенням осіб, які беруть участь у справі про час і місце її розгляду. На жаль практика свідчить, що досить часто вирішенню цього важливого питання не приділяється належна увага з боку суб'єктів

розгляду справи. Мають місце випадки коли такого роду сповіщення надсилаються із запізненням або не надсилаються зовсім. Належне сповіщення про місце і час розгляду справи, на наш погляд, значною мірою обумовлюють ефективність використання особи, яка притягається до відповідальності захисту своїх прав та інтересів, оскільки надає можливість належним чином підготуватися до розгляду справи, вирішити важливі питання пов'язані з реалізацією своїх процесуальних прав в ході розгляду справи. Не менш важливим інформованість про місце і час розгляду справи є для інших учасників провадження, участь яких багато в чому забезпечує об'єктивність прийнятої по справі постанови. Значущість цього питання обумовлює і необхідність принципової позиції прокурора при виявленні фактів неналежного сповіщення учасників розгляду справи про місце і час його здійснення. Прокурор також повинен звертати увагу на наявність необхідних додаткових матеріалів, зокрема, пояснень та зауважень щодо змісту протоколу, мотивів відмови від його підписання з боку особи яка вчинила правопорушення. Якщо в матеріалах справи, яка підготовлена до розгляду є клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників та адвоката, прокурору слід звернути увагу на те чи вирішенні ці клопотання відповідним органом чи посадовою особою.

В ст. 279 КУпАП регламентується порядок розгляду справи про адміністративне правопорушення. При цьому такий порядок фактично однаковий як для колегіального органу так і для посадової особи, яка одноособово розглядає справу. Слід зазначити, що на практиці суб'єкти розгляду і вирішення справи, і в більшому ступені це торкається колегіальних органів, іноді нехтують вимогами закону щодо порядку розгляду справи. Зокрема це торкається випадків коли справа розглядається колегіальним органом у неповному складі, без наявної кількості необхідних для прийняття рішення членів цього органу. Таке положення слід визнати неприпустимим, оскільки недодержання відповідних правових

приписів відносно цього питання негативно відбивається на якості прийнятих по справі постанов, фактично порівнює адміністративно-юрисдикційну діяльність бюрократичному конвеєру з прийняття відповідних рішень. Такого роду факти повинні отримувати належну оцінку з боку прокурора. Досить поширеним явищем, як свідчить практика, є і безпідставне спрощення процедури розгляду справи. Зокрема, це торкається питань оголошення складу чи представлення посадової особи, що розглядає справу, роз'яснення особам, які беруть участь у справі, їх прав та обов'язків. Такий підхід іноді має місце і по відношенню до реалізації особою, що притягається до відповідальності та іншими учасниками розгляду справи відповідних процесуальних прав та обов'язків, дослідженню доказів та вирішенню відповідних клопотань. Тому прокурор повинен приділяти цьому питанню пильну увагу, особливо у випадках коли він сам приймає участь у справі.

Підкреслимо, що на стадії розгляду справи та прийняття по ній постанови, прокурор має досить широкі процесуальні права, які забезпечують йому можливість активно впливати на хід і результати розгляду справи. Зокрема, у відповідності зі ст. 250 КУпАП, він має право: порушувати провадження по справі про адміністративне правопорушення; знайомитися з матеріалами справи; перевіряти законність дій органів (посадових осіб) при провадженні в справі; брати участь у розгляді справи; заявляти клопотання; давати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи; перевіряти правильність застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення; опротестовувати постанову і рішення по скарзі в справі про адміністративне правопорушення; зупиняти виконання постанови, а також вчиняти інші передбачені законом дії. Як бачимо, арсенал процесуальних можливостей прокурора досить широкий. Але при цьому, на наш погляд, він потребує певного уточнення. Зокрема, це торкається права прокурора давати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи. Перш за все, виникає питання, що являє собою висновок і в якій формі він може бути

наданий прокурором. Вважається, що висновком прокурора слід вважати викладену в письмовій чи усній формі обґрунтоване та вмотивоване судження прокурора про відповідність закону тієї чи іншої дії учасників провадження по справі про адміністративне правопорушення або дії та рішення органу чи посадової особи, яка розглядає справу по суті. Такого роду висновок може торкатися низки питань, зокрема, чи є у діянні особи, відносно якої порушено адміністративне провадження, ознаки проступку, за якої настає адміністративна відповідальність; чи винна особа у вчиненні даного адміністративного правопорушення; чи не пропущено строк давності для застосування стягнення; чи з'ясовані важливі для вирішення справи обставини; які обставини необхідні враховувати при визначенні міри адміністративного стягнення (обтяжуючі та пом'якшуючі відповідальність обставини, характер вчиненого проступку та особу порушника, ступень його провини, майновий стан тощо); чи належним чином реалізуються учасниками розгляду справи свої процесуальних прав та обов'язків, відповідні процесуальних обов'язків суб'єктів, що здійснюють розгляд справи; чи реалізуються належним чином інші приписи законодавства щодо процедури розгляду справи; чи дотримуються вимоги щодо форми та змісту процесуальних актів, що приймаються по справі тощо.

Зазначимо, що в літературі висловлювались досить цікаві судження, щодо висновку прокурора, які, на наш погляд, заслуговують на увагу. Зокрема, акцентувалась увага на тому, що закріплюючи право прокурора давати висновок з питань, що виникають у ході розгляду справи, законодавець оминає увагою питання, хто з суб'єктів, які беруть участь в розгляді справи, може виступати ініціатором дачі такого роду висновку – лише прокурор або інші учасники провадження, і який процесуальний порядок реалізації цього повноваження прокурора. З огляду на це визнається доцільним законодавчо закріпити положення про те, що ініціаторами надання прокурором висновку з питань, що виникають в ході розгляду справи, може виступати особа, що притягується до відповідальності, потерпілий, їх законні

представники, адвокат або інший фахівець у галузі права, який може за законом надавати правову допомогу, а також закріпити можливість заявляти клопотання про надання усного чи письмового висновку. Слушним вважається і необхідність закріплення положення про можливість надання письмового висновку прокурором у тому випадку, коли орган (посадова особа), який розглядає справу, не згоден з думкою прокурора, сформульованою в усній формі і що такий висновок повинен додаватися до матеріалів справи [4, с. 8]. Надання письмового висновку слід визнати в якості важливого права прокурора, яке в значному ступені може слугувати вагомим фактором активізації його участі в провадженні по справах про адміністративні правопорушення. Вважаємо також, що такого ж роду активізації, розширенню процесуальних можливостей прокурора в провадженні, оперативності реакції на порушення закону може також слугувати і відповідне розширення його процесуальних прав в провадженні по справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, це можливо шляхом законодавчого закріплення можливості впливати на хід та результати розгляду справи шляхом надання відповідних зауважень в 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. 24<sup>1</sup> КУпАП, відшкодування заподіяної шкоди та інших питань, що мають значення для вирішення завдань провадження по справі про адміністративне правопорушення. При цьому підкреслимо, що зауваження та заперечення можуть формулюватись та вноситись прокурором як в усній так і в письмовій формі. З огляду на це відповідними положеннями слід доповнити ст. 250КУпАП «прокурорський нагляд за виконанням законів при провадженні в справах про адміністративні правопорушення». Слід також звернути увагу на ще одну обставину. Законом України «Про прокуратуру» передбачена 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 слід передбачити можливість висловлення суджень прокурора з цього приводу як в усній так і письмовій формі. В останньому випадку такого роду судження прокурора повинні додаватися до матеріалів справи. На наш погляд, 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 як найшвидше.

При розгляді справи колегіальним органом у відповідності зі ст. 281 КУпАП ведеться протокол засідання, в якому обов'язково повинні бути зазначені дата і місце засідання; найменування і склад органу, який розглядає справу; зміст справи, що розглядається; відомості про явку осіб, які беруть участь у справі; пояснення осіб, які беруть участь у розгляді справи, їх клопотання і результати їх розгляду; документи і речові докази, досліджені при розгляді справи; відомості про оголошення прийнятої постанови і роз'яснення порядку та строків її оскарження. На цю обставину прокурори повинні звертати пильну увагу як у випадках їх присутності на засіданнях колегіального органу так і при здійсненні відповідних перевірок. Із юрисдикційної практики повинні бути виключені випадки коли протоколи складаються вже після засідання колегіального органу або розгляд декількох справ оформлюється одним протоколом. Слід звернути увагу на те, що із ст. 281 КУпАП витікає чітке положення про те, що протокол повинен складатися по кожній справі окремо. Так, законодавець говорить про те, що при розгляді колегіальним органом справи про адміністративне правопорушення видається протокол. Вважаємо, що такий підхід виключає випадки складання одного протоколу при розгляді декількох справ. Важливо і те, щоб чітко виконувались положення закону відносно змісту протоколу. Особливої уваги прокурора, на наш погляд, потребують питання пов'язані з фіксуванням пояснень осіб, наявністю та суттю клопотань, результатів їх



розгляду, а також питання пов'язані з роз'ясненням порядку та строків оскарження прийнятої постанови. При цьому слід звернути увагу на те, що свого вдосконалення потребує і перелік відомостей, що повинні обов'язково повинні бути відображенні в протоколі засідання колегіального органу. У відповідності з ч. 5 ст. 283 КУпАП постанова колегіального органу приймається простою більшістю голосів членів колегіального органу, присутніх на засіданні. Між іншим у ст. 281 КУпАП відсутня вказівка на обов'язковість відображення у протоколі результатів голосування. Вважаємо, що це важливе як з огляду на відображення в протоколі розгляду конкретної справи наявності достатньої кількості членів цього органу, яка необхідна для прийняття рішення, так і з позиції відображення наявності певних розходжень у членів комісії у зв'язку з прийняттям відповідного рішення. З огляду на це доцільним вважається доповнення ст. 281 КУпАП окремим пунктом, який би передбачав обов'язковість передбачення в протоколі результати голосування членів колегіального органу відносно прийняття постанови по справі.

Забезпечення виконання вимог закону відносно змісту постанови по справі про адміністративне правопорушення та порядку її прийняття також повинні ретельно перевірятися прокурором. Практика свідчить, що до найбільш типових порушень такого роду вимог слід віднести поверхове викладення обставин, установлених при розгляді справи, не відображення в постанові результатів вирішення питання про вилучення речей і документів. Прокурору також слід звертати увагу на застосування у чіткої відповідності з законом санкцій передбачених за конкретне правопорушення, а також на додержання строків давності притягнення до відповідальності. Перевіряти також необхідно додержання порядку оголошення постанови та вручення її копії особі, щодо якої її винесено. Не можна не відмітити ще одну важливу обставину. Мова йде про те, що в адміністративно-юрисдикційній практиці не достатньо використовуються можливості щодо внесення органом (посадовою особою), що вирішував справу пропозиції про усунення причин

та умов, що сприяли вчиненню адміністративних правопорушень. Раніше ми говорили про необхідність посилення процесуальних можливостей прокурора щодо акцентування уваги на цьому питанні. З іншого боку вважаємо за необхідне більш чітко вирішення цього питання на законодавчому рівні по відношенню до органу чи посадової особи, що розглядає справу. Вважаємо, що це можливо шляхом корегування положень ст. 282 КУпАП, акцентувавши увагу на обов'язковості інформування відповідного органу, організації або посадової особи про конкретні факти, що свідчать про наявність відповідних причин та умов, що сприяли вчиненню адміністративних правопорушень та формулювання конкретних пропозицій про вжиття заходів щодо усунення цих причин та умов. Значущість усунення відповідних причин та умов, які сприяють вичленю адміністративних правопорушень важко переоцінити. Цілеспрямована та постійна робота в цьому напрямку виступає вагомим фактором профілактики адміністративних правопорушень, але при цьому слід добиватися її реальності та ефективності, усунення такого положення, коли виконання вимог закону в цьому плані набуває лише форми формального бюрократичного листування. З огляду на це вважаємо можливим і доцільним передбачити в КУпАП відповідальність за невжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, що сформульовані в пропозиціях з цього приводу органу чи посадової особи, який розглядав справу про адміністративне правопорушення.

Прокурорам слід також звертати увагу на виконання вимог ст. 286 КУпАП про доведення постанови про накладення адміністративного стягнення до відома громадськості. Як свідчить практика вимоги закону в цьому плані виконуються далеко не завжди. Таке положення суттєво знижує виховний вплив на правопорушника і відповідно ефективність застосування тих чи інших адміністративних стягнень, оскільки фактично невілює можливості впливу на правопорушника з боку трудового чи учбового колективу, перешкоджає впливу громадської думки на поведінку особи.

Не визиває сумнівів, о право на оскарження тих чи інших дій або бездіяльності органів та посадових осіб, які на думку особи порушили його права та інтереси є однією із найбільш дієвих гарантій забезпечення законності, в тому числі в сфері адміністративної юрисдикції. Цією обставиною обумовлюється і необхідність прокурорського нагляду на стадії оскарження та опротестування постанови по справі про адміністративні правопорушення. На цій стадії прокурору слід звертати увагу на низку важливих обставин, серед яких необхідно виділити наступні: додержання порядку подання скарги в тому числі і додержання строків її передання разом із справою органу чи посадовій особі, правомочному її розглядати; додержання строків оскарження та їх поновлення при наявності відповідних обставин; додержання строків розгляду скарги або протесту; прийняття рішення по скарзі або протесту у відповідності з вимогами ст. 293 КУпАП та додержання вимог ст. 295 КУпАП про надіслання копії рішення по скарзі або протесту на постанову по справі про адміністративне правопорушення. Особливої уваги потребують питання чіткої реалізації наслідків скасування постанову із закриттям справи про адміністративне правопорушення, зокрема, відносно повернення стягнених грошових сум, оплатно вилучених і конфіскованих предметів, а також скасування інших обмежень, зв'язаних з цією постановою. У випадках коли ці питання не знаходять свого належного вирішення і реально не реалізуються, прокурор повинен застосувати необхідні правові засоби спрямовані на виконання відповідних приписів закону.

На наш погляд, в сучасних умовах значення застосування прокурором такої форми реагування як протест значно підвищується. Певною мірою це обумовлено тенденцією поширення компетенції судів по розгляду справ про адміністративні правопорушення та певними особливостями щодо можливості оскарження судових рішень, зокрема, тим, що постановою районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду (судді) про накладання адміністративного стягнення є остаточною і оскарженню в

порядку провадження в справах про адміністративні правопорушення не підлягає, за винятком випадків, передбачених законами України (ст. 287 КУпАП). В такій ситуації протест прокурора на постанову по справі про адміністративне правопорушення, яка винесена судом, був і остається дієвим засобом забезпечення прав громадян. Про це свідчать і дані практики діяльності прокуратури в цьому напрямку. Так, за період з 2004 по 2007 роки органами прокуратури АР Крим найбільше опротестовано незаконних постанов про притягнення до адміністративної відповідальності:

1) органів внутрішніх справ – 1731, або 37% від загальної кількості протестів у справах про адміністративні правопорушення (2004 – 380; 2005 – 463; 2006 – 347; 2007 – 541 протест);

2) контролюючих органів – 1886, або 44% (2004 – 411; 2005 – 438; 2006 – 558; 2007 – 479 протестів);

3) суду – 710, або 12% (2004 – 88; 2005 – 127; 2006 – 150; 2007 – 345 протестів).

З них задоволено понад 93%. Цей факт свідчить про високу якість підготовки протестів та їх обґрунтованості.

Слід також звернути увагу на той факт, що значно збільшилась кількість протестів на незаконні постанови про притягнення осіб до адміністративної відповідальності, винесених суддями, це за нашим переконанням зумовлено тим, що значний обсяг справ про адміністративні правопорушення відповідно до ст. 221 КУпАП розглядається місцевими судами. Судді за часту легковажно ставляться до справ даної категорії, порушують норми матеріального і процесуального права, мотивуючи це великим обсягом справ про адміністративні правопорушення, які надходять з органів адміністративної юрисдикції. Зважаючи на те, що значна кількість справ про адміністративні правопорушення розглядається у судовому порядку, прокурорам необхідно і надалі приділяти увагу законності постанов суддів.

Стадія виконання постанови є заключною стадією провадження, яка фактична підсумовує його результати і в кінцевому рахунку забезпечує ефективність застосування відповідних адміністративних стягнень. Не визиває сумнівів, що неналежне виконання постанов про притягнення до адміністративної відповідальності або їх невиконання зовсім є не тільки фактором, що обумовлює можливість повторного здійснення правопорушення, а й взагалі сприяє зростанню кількості адміністративних правопорушень. З іншого боку це сприяє поширенню правового нігілізму, зневіри громадян в можливості держави, взагалі, і відповідних правоохоронних органів, зокрема, впливати на негативні процеси в суспільстві. Одним із важливих чинників недопущення такого положення був і остається нагляд органів прокуратури. Особливої уваги прокурорів на цій стадії потребують, перш за все, питання пов'язані з дотриманням вимог законодавства щодо належного звернення постанови до виконання, оскільки, як свідчить практика, в багатьох випадках це є основною причиною невиконання відповідних постанов. Найбільш поширеним порушенням є недодержання встановленого законодавцем для звернення постанови для виконання трьохмісячного терміну. Ретельну увагу слід приділяти й питанням виконання вимог ст. 291 КУпАП, що передбачає необхідність зупинення виконання постави у зв'язку з поданням скарги або винесенням протесту.

Відмітимо, що Кодексом про адміністративні правопорушення окремо регламентуються провадження з виконання кожного з видів адміністративних стягнень, а також провадження з виконання постанови в частині відшкодування майнової шкоди. Але з огляду на наявність певних досить суворих обмежень, виконання деяких з них набуває особливого значення, у тому числі й з позиції наглядової діяльності прокурора. Не визиває сумніву, що застосування такого адміністративного стягнення як адміністративний арешт тягне за собою найбільш несприятливі наслідки для особи щодо якої ця міра була застосована. Відтак, питанням належного

виконання такого стягнення як адміністративний арешт з боку прокурорів повинна приділятися особлива увага. Ефективність прокурорських перевірок багато в чому залежить від рівня знання конкурентним прокурором відомчих наказів та інструкцій, якими регламентується порядок реалізації адміністративного арешту, зокрема, питання чіткого визначення місця утримання осіб, до яких застосовується такого роду стягнення, умов тримання арештованих.

Прокурорам необхідно звертати увагу на те, чи зараховувався строк адміністративного затримання до строку адміністративного арешту. Водночас мати на увазі: якщо після винесення постанови про адміністративний арешт особа негайно не поміщується до спеціального приймальника, а затримується в адміністративному порядку на певний час для виконання постанови (але не більш ніж на 3 години з огляду на ч. 1 ст. 263 КУпАП), про це також складається протокол, а цей час зараховується до строку адміністративного арешту. На практиці, іноді особи, піддані адміністративному арешту, частину строку арешту або весь строк перебувають у відповідних приміщеннях органів внутрішніх справ, що є порушенням закону, оскільки адміністративний арешт відбувається лише у спеціально відведених приміщеннях спеціальних приймальників та спеціально відведених камерах ізолятору тимчасового тримання у разі відсутності спеціального приймальника.

Також треба перевіряти наявність і правильність відповідних процесуальних та інших документів, складання яких супроводжує реалізацію адміністративного арешту. Це стосується постанови суду про адміністративний арешт, протоколу особистого огляду, який проводиться у місцях утримання арештованого, протоколу з описом вилучених речей. Важливо також перевіряти наявність медичного огляду особи з урахуванням підстав, про що негайно повинен повідомлятися прокурор, бо у випадках, коли за протестом прокурора постанова про арешт особи, яка знаходиться у лікувальному закладі, не буде скасована, то ця особа підлягає відбуттю

строків арешту після закінчення лікування. Перевіряється наявність відповідних записів про реєстрацію в журналі обліку осіб, що тримаються у місці виконання адміністративного арешту та наявність особистої справи на кожного арештованого.

Окремим блоком питань, що повинні перевірятися прокурором, є питання, пов'язані з додержанням відповідних умов утримання, у тому числі з урахуванням відповідних санітарних правил і норм. Оскільки згідно зі ст. 328 КУпАП особи, піддані адміністративному арешту, можуть використовуватися на фізичних роботах, прокурором повинно перевірятися додержання вимог законодавства в цій сфері з урахуванням того, що на таких роботах можуть використовуватися лише особи, які піддані адміністративному арешту за правопорушення вичерпний перелік яких міститься у названій статті. Окремо треба підкреслити значущість перевірки забезпечення можливості подання арештованим скарг або заяв, наявність такого роду звернень, питань, що в них порушуються, та результатів їх розгляду.

Розглядаючи питання про забезпечення законності при виконанні постанов про накладення адміністративних стягнень, не можна не звернути увагу на важливість забезпечення прав й інтересів громадян у випадках примусового виконання постанови. Так, відповідно до ст. 308 КУпАП у разі несплати правопорушником штрафу у строк, установлений ч. 1 ст. 307 Кодексу, постанова про накладення штрафу надсилається для примусового виконання до відділу державної виконавчої служби за місцем проживання порушника, роботи або за місцезнаходженням його майна в порядку, встановленому законом. Відповідно прокурором повинні перевірятися питання, пов'язані з чітким дотриманням вимог законодавства, зокрема, вимог Закону України «Про виконавче провадження».

Характеризуючи діяльність прокурора в сфері адміністративної юрисдикції, зокрема, у сфері застосування заходів адміністративного впливу, не можна не акцентувати на необхідності забезпечення законності при

притягненні до адміністративної відповідальності у відповідності межах Закону України «Про боротьбу з корупцією» [158]. При цьому акценти робляться на питаннях чіткого визначення суб'єктів корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, кваліфікації діянь, які визнаються корупційними, підстав і порядку адміністративного провадження у справах цієї категорії. Водночас і питання виявлення та відповідної реакції на факти не складення протоколів про вчинення корупційних діянь або інших корупційних правопорушень, у тому числі тих, що можуть зумовити звільнення порушників від відповідальності. Потребують уваги й питання прийняття неправомірних процесуальних рішень, які пов'язані з безпідставним арештом майна, банківських рахунків фізичних чи юридичних осіб і т.п. Своєю оцінку повинні отримати факти вимагання оплати за послуги під виглядом внесків до різноманітних фондів або надання спонсорської допомоги.

Аналіз положень Закону України «Про боротьбу з корупцією» дає змогу проаналізувати ще один важливий аспект діяльності прокурора в цій сфері. А саме, вирішення важливого питання – усунення наслідків корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, які законодавець значною мірою пов'язує з відповідними можливостями прокурора. Так, особлива роль прокурора обумовлена позицією законодавства про те, що у разі відмови добровільно повернути незаконно одержані особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредити, позички, цінні папери, нерухомість та інше майно вони чи їх вартість підлягають стягненню (вилученню) в доход держави в судовому порядку за заявою прокурора (ч 2 ст. 13 ЗУ «Про боротьбу з корупцією»). Цим ще раз чітко підкреслюється значущість прокурора як суб'єкта забезпечення законності в сфері боротьби з корупцією.

Розгляд питань про значення наглядової діяльності прокуратури в сфері притягнення до адміністративної відповідальності був би неповним без вказівки на необхідність посилення такого роду діяльності при притягненні



до адміністративної відповідальності юридичних осіб. Незважаючи на те, що нами зосереджується увага на забезпеченні прав і свобод саме громадян, розгляд цих питань, у контексті даної роботи, хоча б в плані постановки проблеми, має свій сенс. Адже економічні, політичні, соціальні права людини можуть бути реалізовані нею як самостійно, так і через відповідні об'єднання громадян – в тому числі визнані юридичними особами, до яких чинне законодавство відносить політичні партії, громадські та релігійні організації. Водночас громадянин може бути власником або співвласником приватних та колективних підприємств, господарських товариств тощо [64, с. 1]. Разом з цим діяльність юридичних осіб, ступінь дотримання ними вимог законодавства прямо співвідносяться з забезпеченням прав широкого кола громадян, які є споживачами та суб'єктами отримання різноманітних послуг і може суттєво впливати на їх життєдіяльність, здоров'я та життя. Відтак проблеми становлення такого, відносно нового для українського права інституту, як інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб набувають все більшої актуальності.

Відповідно розвиток законодавства в цій сфері обумовлює і необхідність вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням законності притягнення до відповідальності, прав і інтересів інших суб'єктів провадження у справах цієї категорії. Роль прокурора в цьому процесі пов'язана не тільки з виконанням покладених на нього законом обов'язків та повноважень, а й з аналізом й осмисленням наявних колізій та прогалин у правовому регулюванні цього питання. Вважаємо, що органи прокуратури повинні активізувати діяльність по забезпеченню законності при притягненні юридичних осіб до адміністративної відповідальності. Нині існуюча, але ще не досить напрацьована практика прокурорського нагляду в цій сфері, дозволяє все ж таки звернути увагу на ті проблеми правового регулювання, що, на нашу думку, потребують, на сьогодні, першочергового вирішення. Насамперед це стосується проблем чіткого визначення та систематизації положень закону, що визначають склади адміністративних проступків, які

скоюються юридичними особами, пов'язані з визначенням кола суб'єктів, уповноважених ініціювати провадження у справі та розглядати справи, приймаючи по ним постанови; належною процесуальною регламентацією провадження у справах про адміністративні правопорушення юридичних осіб. Досить важливим вважається визначення вичерпного переліку заходів забезпечення цього провадження та адміністративних стягнень, що можуть застосовуватись до юридичних осіб. Безумовно, свого вирішення і закріплення на законодавчому рівні потребують і питання виконання відповідних стягнень. Вважаємо також, що розв'язання цих питань повинно враховувати потребу забезпечення законності в провадженні, у тому числі осмислення та вирішення питань участі прокурора як важливого суб'єкта провадження.

Вважаємо, що окремої уваги потребують питання, пов'язані з подальшим удосконаленням правового регулювання здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Нагадаємо, що на стадії порушення провадження основними процесуальними актами є протокол про адміністративне правопорушення та постанова прокурора щодо порушення провадження про адміністративне правопорушення. При цьому прокурор або уповноважена ним особа з числа працівників прокуратури віднесені законодавцем до осіб, які можуть складати протоколи про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 212<sup>3</sup>. Отже, очевидно, що найбільш часто прокурорами використовуються можливості порушення провадження шляхом винесення відповідної постанови про це. Але, що протокол щодо адміністративне правопорушення та постанова прокурора про порушення провадження про адміністративне правопорушення мають різну юридичну природу. Вважаємо, що ця обставина недостатньо врахована законодавцем, оскільки питання процесуальної регламентації винесення та розгляду такого роду постанови не знайшли свого відображення в Кодексі про адміністративні правопорушення України. На наш погляд доцільно доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення окремою

статтею: «Постанова прокурора про порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення». У ній треба передбачити положення щодо змісту постанови, строків і порядку її розгляду. Водночас необхідно передбачити положення про те, що одночасно з винесенням постанови прокурор повинен повідомити про це особу, щодо якої постанова винесена. Таке повідомлення обов'язково повинно містити роз'яснення про відповідні права і обов'язки, передбачені ст. 268 КУпАП. Це важливо з огляду на вимогу забезпечення належної реалізації права на захист, оскільки при складанні протоколу про адміністративне правопорушення на цьому окремо акцентується увага законодавця. (ч. 4 ст.256 КУпАП). Також у статті необхідно закріпити положення про обов'язок органу чи посадової особи при отриманні постанови повідомляти прокурора щодо часу і місця розгляду справи. Стосовно строку розгляду постанови прокурора, вважаємо доцільним закріпити положення про те, що він повинен становити 10 днів.

Свого подальшого вдосконалення потребують і питання, забезпечення дієвості та ефективності відповідних заходів прокурорського реагування. Без сумніву, результативність прокурорської діяльності багато в чому забезпечується реальністю виконання відповідних вимог прокурора. Між іншим, на практиці ці вимоги іноді виконуються не в повному обсязі, а в окремих випадках не виконуються взагалі, незважаючи на безумовну обов'язковість їх виконання, передбачену в ст. 8 Закону України «Про прокуратуру». У чинному Кодексі України про адміністративні правопорушення статтею 185<sup>8</sup> передбачена адміністративна відповідальність за ухилення від виконання законних вимог прокурора. Однак відповідальність за це законодавець пов'язує з невиконанням лише таких вимог, як вимога щодо проведення перевірки чи ревізії діяльності підконтрольних або підпорядкованих підприємств, установ, організацій; вимога щодо виділення спеціалістів для проведення такої перевірки; а також вимоги щодо подання необхідних матеріалів. Фактично в якості порушення вимоги прокурора трактується і ухилення від прибуття за викликом до

прокуратури (ч. 2 ст. 185<sup>8</sup>). Але, законні вимоги прокурора можуть бути пов'язані також з реалізацією інших його повноважень, передбачених у ст. 20 Закону України «Про прокуратуру». А саме: безперешкодно за посвідченням, що підтверджує займану посаду, входити у приміщення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, підпорядкованості чи приналежності; до військових частин; установ без особливих перепусток, де такі запроваджено, а також вимагати від посадових осіб і громадян усних або письмових пояснень. На наш погляд, ці важливі аспекти реалізації повноважень прокурора також повинні бути враховані при встановленні адміністративної відповідальності за ухилення від виконання законних вимог прокурора.

З урахуванням викладеного, вважаємо, що редакція ст. 185<sup>8</sup> потребує певного корегування. Зокрема, шляхом доповнення ч. 1 цієї статті вказівкою «та інших законних вимог прокурора, пов'язаних з реалізацією його прав, закріплених у законодавстві».

Іншим важливим аспектом окресленої проблеми є забезпечення належного реагування на акти прокурорського реагування. Зазначимо, що ч. 2 ст. 185<sup>6</sup> КУпАП передбачає відповідальність за залишення посадовою особою без розгляду подання органу дізнання чи слідчого про усунення причин і умов, що сприяли вчиненню злочину, або протесту, припису чи подання прокурора, а так само несвоєчасна відповідь на подання, протест чи припис. Але на практиці мають місце випадки, коли законні вимоги прокурора, сформульовані у відповідних правових актах прокурорської діяльності, виконуються частково, не в повному обсязі. Це значною мірою знижує ефективність їх застосування, певною мірою нівелює їх значення для забезпечення законності. Відтак доцільно доповнити положення ч. 2 ст. 185<sup>6</sup> уточненням «або виконання їх не в повному обсязі».

Таким чином, практика наглядової діяльності прокурорів за законністю притягнення до адміністративної відповідальності свідчить про недостатню

увагу до цього важливого напрямку прокурорської діяльності з боку окремих прокурорів. Це обумовлено чинниками як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру – перевантаженістю працівників прокуратури іншою не менш важливою роботою, недостатнім контролем за даною ділянкою діяльності з боку вищих органів, а в окремих випадках і просто безвідповідальним ставленням деяких прокурорських працівників до цього напрямку діяльності прокуратури [107, с. 290].

Не менш значущим фактором, який знижує ефективність прокурорського нагляду в цій сфері є недостатня чітка організація роботи деяких прокурорів. Тому, не викликає сумнівів потребаналежного науково-методичного забезпечення здійснення наглядової діяльності на цьому важливому напрямку роботи органів прокуратури. З урахуванням змін функціональної направленості діяльності прокуратури робота по забезпеченню законності притягнення до адміністративної відповідальності повинна постійно вдосконалюватись і мусить стати одним із пріоритетних напрямків прокурорської діяльності.

## **2.2. Прокурорський нагляд за законністю розгляду та вирішення звернень громадян**

Одним із пріоритетних напрямків розбудови правової держави в Україні є належна реалізація та захист прав і свобод людини й громадянина. Однак, права людини – не подарунок держави, не благодійність щодо неї, а її атрибутивні властивості. Звідси неминуче впливає право людини та громадянина відповідно до Конституції і прийнятих на її основі законів контролювати виконання державою даного обов'язку. Держава, у свою чергу зобов'язана передбачити правозахисні механізми, які б гарантували використання людиною та громадянином своїх прав і свобод, отримання відповідних соціальних благ [244, с. 107].

Нині в Україні вирішується комплекс правових, політичних і соціально-економічних проблем, у сфері створення сприятливих умов для всебічної реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина. Актуальність цього завдання пояснюється тим, що утвердження демократії, удосконалення державного управління нерозривно пов'язані з підвищенням ефективності та якості діяльності усіх органів виконавчої влади [154, с. 333].

У свою чергу, в забезпеченні належної ефективності такої діяльності, законності у сфері виконавчої влади важливу роль відіграють звернення громадян. Не випадково право на звернення закріплене на конституційному рівні серед інших прав, свобод та обов'язків людини й громадянина. Зокрема, ст. 40 Конституції України закріплює положення про те, що усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Як підкреслює Н.Ю. Хаманева, звернення громадян являють собою одну з форм їх участі в управлінні, у вирішенні державних та суспільних справ, спосіб поновлення порушеного права. Звернення є важливим джерелом інформації, корисної при вирішенні питань державного, господарського та соціально-

культурного розвитку. Вони містять в собі відомості про процеси, які відбуваються в суспільстві [6, с. 127]. Будучи важливим інститутом громадянського суспільства, звернення громадян встановлюють своєрідний діалог між громадянином і державою. Звернення громадян до різних інстанцій відображає, з одного боку, їх соціальну активність, довіру політичним інститутам держави, а з іншого – певні негативні явища, недосконалість організації розгляду звернень, прогалини в чинному законодавстві [47, с. 174]. Безперечно те, що характер відносин, які виникають між громадянином і державою з приводу розгляду і вирішення звернень, є з важливим критерієм рівня демократичності держави, рівня збалансованості певних соціальних інтересів. Водночас, що звернення громадян є актами не тільки юридичними, але й актами політичними, моральними, психологічними, оскільки в них відображаються судження, оцінки, вимоги людей [175, с. 213].

Можливість направляти звернення безумовно слід пов'язувати і з рівнем зацікавленості законослухняних громадян в підтримці режиму законності, з бажанням брати активну участь у діяльності з його забезпечення.

Наступною важливою обставиною, яка обумовлює значущість звернень громадян, є те, що наявність великої кількості скарг на діяльність працівників виконавчого апарату – тривожний симптом, який передбачає ретельний аналіз стану справ у цьому апараті й прийняття заходів з якісного поліпшення його роботи [211, с. 75]. Останнє набуває особливого значення в контексті здійснення наглядової діяльності органів прокуратури по забезпеченню законності в сфері державного управління, дотримання прав і свобод громадян в їх взаємостосунках з органами держави.

Характеризуючи значення звернень громадян, не можна не звернути увагу на ще один важливий аспект: звернення відіграють роль дієвого засобу захисту їх прав. Це підтверджується і положеннями ст. 55 Конституції України, згідно з якою кожен має право будь-якими не забороненими

законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань. Такий підхід розширює можливості людини та громадянина, який може виявляти ініціативу, розширювати коло способів відстоювання своїх прав і свобод. Також державний захист прав людини та громадянина не виключає самостійних активних дій кожного по їх захисту всіма засобами, які не заборонені законом [184, с. 196].

Діяльність прокуратури як органу державної влади з дня створення і понині відповідно до покладених на неї завдань і функцій спрямована на всебічне зміцнення верховенства закону, на охорону та захист інтересів і цінностей державного ладу та суспільства, підтримку державного обвинувачення, на боротьбу зі злочинністю та зміцнення правопорядку, захист прав і свобод людини і громадянина, роз'яснення законодавства та його вдосконалення [76, с. 12]. Ще Петро I надавав прокуратурі особливого значення, визнаючи прокурора в якості «ока государева», виділяючи серед функцій прокуратури не тільки нагляд за правильним і законним ходом управління державою, а й за тим, щоб прийняті рішення реально виконувалися. Відповідно до Указу «О должности генерал-прокурора», який був затверджений 27 квітня 1722 року, на прокурора покладался обов'язок спостерігати також і за тим, щоб в Сенаті «не на столе только дела вершились, но самым действием по указам исполнялись» [63, с. 15]. Приділялась увага і питанням нагляду за розглядом скарг. Цікаво, що в іменному указі від 2 жовтня 1730 року говориться про те, що «в коллегиях и канцеляриях в государственных делах слабо чинится управление и челобитчики по делам своим справедливого и скорого решения получить не могут... обиды и разорения претерпевают» [63, с. 31]. У циркулярному листі генерал-прокурора Трубецького від 21 травня 1742 року зверталася увага на те, що «по челобитчиковым делам рассмотрение и решение чинить по указам без всякого продолжения в указанные сроки по регламенту и указам, а особливо челобитчикам волокиты не чинить» [63, с. 52]. Примітно, що прокурори не тільки здійснювали нагляд за розглядом звернень, а й надавали



пропозиції щодо прийняття нових законів, у тому числі й тих, що безпосередньо стосувалися скарг. Наприклад, з ініціативи відомства генерал-прокурора було прийнято цілу низку дуже важливих законів. Зокрема, 30 грудня 1796 року спеціальним указом було встановлено, що у випадку зловживань опікунів над майном малолітніх останні при досягненні ними повноліття могли приносити скарги на опікунів. 19 червня 1797 року було прийнято так званий закон «О ябедниках». У ньому передбачалося, що окрім стягнення штрафу належало публікувати про них замітки в газетах «за напрасное вчинание дел» [63, с. 201].

Ще на початку XIX століття в Департаменті міністра юстиції, який одночасно був і Генерал-прокурором, було виділено окремий підрозділ, де мали розглядатися «все жалобы на губернские и присутственные места, от Государя Императора присылаемые и от просителей исходящие». Разом з цим встановлювалося безперервне чергування в Департаменті двох осіб, які повинні були знаходитись там постійно і навіть ночувати [27, с. 451]. Останнє є досить характерною рисою, що ілюструє значення, яке надавалося зверненням і нагляду прокурором у цій сфері. Реформа, здійснена у другій половині XIX століття, суттєво змінила функціональну направленість діяльності прокуратури, що значною мірою відбилося на роботі зі зверненнями, але все ж таки вона продовжувалася з урахуванням направленості нагляду прокурорів.

Після Жовтневої революції у Росії, з грудня 1917 р., багато законів і сама прокуратура Російської імперії були скасовані. Проте Судові Устави 1864 р. ще залишалися чинними законодавчими актами в Україні певний час і після революції.

У пореволюційний період почався бурхливий етап державотворення й національного самовизначення народу України, спрямований на здобуття суверенності та самостійності. В Українській Народній Республіці розпочалася робота зі створення нової системи правоохоронних органів, зокрема судів і органів прокурорського нагляду, хоча цей процес був доволі

складним в умовах бурхливої суспільно-політичної обстановки тих часів. Розвиток прокуратури України періоду УНР, Гетьманату й Директорії відбувався у складних умовах. Часте реформування правоохоронних органів, у тому числі судових органів і прокурорської системи, негативно впливало на ефективність боротьби зі злочинністю, забезпечення прав і свобод громадян та інтересів держави [76, с. 21, 31]. Але звернення до прокуратури з приводу порушень законів були одним із реальних джерел інформування про стан законності, а робота з ними становила важливий напрямок діяльності прокурорів.

Не втратила своєї значущості робота зі зверненнями громадян в органах прокуратури і в радянський період. Важливим чинником її активізації стали ґрунтовні зміни у функціональній направленості та організаційних засадах діяльності прокуратури. Зокрема, у багатогранній діяльності радянської прокуратури вже з перших днів її існування провідне місце посідала і загальна наглядова робота. Багато в чому її активізації сприяло прийняття відповідних законодавчих актів і централізація прокурорських органів в загальносоюзному масштабі. Одним із найбільш важливих нормативних актів радянських часів, що регламентував питання роботи зі зверненнями громадян, був Указ Президії Верховної Ради СРСР від 12 квітня 1968 року «Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян» зі змінами та доповненнями від 4 березня 1980 року. Розгляду в органах прокуратури пропозицій, заяв і скарг було присвячено ст. 10 Закону «Про прокуратуру СРСР», у відповідно до якої закріплювався обов'язок прокурорів у встановленому законом порядку розглядати пропозиції, заяви та скарги громадян, державних і громадських організацій та застосовувати заходи з відновлення порушених прав і захисту законних інтересів громадян, організацій. Також було закріплено обов'язок прокурорів здійснювати особистий прийом громадян [88, с. 44].

Новий етап розвитку та діяльності прокуратури розпочався з моменту здобуття Української незалежності. Нова ідеологія суспільства, історичні

зміни, що сталися в суспільному, політичному та економічному житті країни багато в чому обумовили направленість роботи прокуратури, її ефективність по забезпеченню законності. Нині дієвість прокурорської діяльності сприяє росту довіри до органів прокуратури з боку громадян, що знаходить свій прояв також і в роботі зі зверненнями громадян.

Робота органів прокуратури зі зверненнями громадян, на наш погляд, набуває в умовах сьогодення особливого значення. Значною мірою це обумовлено тим, що ініціювання кожного з наглядових проваджень при реалізації будь-якої функції прокуратури досить часто пов'язано з надходженням відповідних звернень громадян, які прагнуть за допомогою прокурора відновити свої права, порушені певними діями чи бездіяльністю представників державних органів. Як свідчить практика, значна кількість звернень до прокурорів усіх рівнів пов'язана з питаннями неналежного розгляду звернень, з якими громадяни зверталися до різних державних інституцій. Цю обставину треба враховувати при характеристиці діяльності прокурорів з розгляду й вирішення звернень громадян.

У літературі неодноразово зверталася увага на певні особливості роботи органів прокуратури зі зверненнями громадян у порівнянні з іншими державними органами. Наприклад, Д. Сірик звертає увагу на наступне: по-перше, це різниця у суб'єктному складі носія обов'язку розгляду звернення; по-друге, при єдності основних нормативних засад регулювання процедури провадження за зверненнями громадян в органах виконавчої влади та в органах прокуратури України існують суттєві відмінності у складі конкретних нормативних актів, які встановлюють порядок реалізації вказаних засад; по-третє, значно відрізняються також межі повноважень органів виконавчої влади та органів прокуратури України у питаннях розгляду та вирішення звернень громадян; по-четверте, провадження за зверненнями громадян в органах виконавчої влади і в органах прокуратури України суттєво різняться за формами реагування на порушення прав та інтересів громадян [189, с. 47-49].

Дійсно, особливості правового статусу прокуратури, особливе місце, що займають ці органи в системі державних інституцій, дозволяє говорити про те, що розгляд і вирішення звернень громадян в органах прокуратури ефективно протидіяти будь-яким відомчим інтересам чи амбіціям конкретних посадовців у зв'язку з конкретними зверненнями громадян. Фактично саме прокуратура виступає в ролі найбільш об'єктивного та безпристрасного суб'єкту розгляду звернень громадян у позасудовому порядку. Водночас не можна не звернути уваги на те, що звернення, з якими громадяни звертаються до прокуратури, на відміну від звернень, які надходять до інших органів, мають яскраво виражений юрисдикційний характер, тобто пов'язані з наявністю правового спору або правопорушення. Підкреслимо, що питанням належної роботи зі зверненнями громадян з боку Генерального прокурора України завжди приділялася особлива увага. Зокрема, у наказі Генерального прокурора України «Про організацію роботи з розгляду і вирішення звернень громадян та особистого прийому в органах прокуратури України» № 9гн від 28.12.2005 зі змінами, внесеними згідно з наказом Генеральної прокуратури № 62 від 19.09.2007, акцентується увага на тому, що роботу з розгляду звернень та особистого прийому слід вважати одним з важливих напрямів діяльності органів прокуратури, спрямувати її на захист прав і свобод людини й громадянина, зміцнення законності та правопорядку. При цьому наголошується, що при здійсненні перевірок за зверненнями слід забезпечити повне, об'єктивне та якісне вирішення кожного викладеного доводу, слід надавати юридично грамотну, обґрунтовану та мотивовану відповідь з посиланням на законодавчі акти. За необхідності до проведення перевірок залучати фахівців відповідних контролюючих і правоохоронних органів, авторів звернень. У наказі також містяться вимоги щодо необхідності вжиття вичерпних заходів щодо задоволення обґрунтованих звернень і реального поновлення порушених прав, застосування у повному обсязі наданих законом повноважень, усунення з практики роботи прокурорів проявів формалізму та бездушності при розгляді звернень,

надання принципової оцінки кожному факту несумлінного ставлення до роботи зі зверненнями, їх безпідставного відхилення, порушення строків і порядку розгляду, викривлення статичної звітності, неналежного виконання доручень прокуратур вищого рівня [166]. Такий підхід фактично формує генеральну лінію діяльності прокуратури в цій сфері, яка повинна реалізовуватися та конкретизуватися в повсякденній роботі з розгляду звернень громадян та забезпеченню законності в цій сфері.

Важливою особливістю роботи зі зверненнями громадян в органах прокуратури є також і те, що ця робота охоплює не тільки нагляд за законністю розгляду звернень в інших державних органах, а також пов'язана з безпосередньою роботою прокурора з розгляду звернень громадян. Названа обставина значною мірою обумовлює особливість правового становища прокурора в цій сфері. Порушуючи провадження по конкретній скарзі громадянина, в якій викладено факти щодо порушень порядку провадження за звернення громадянина в іншому органі, прокурор повинен не тільки ретельно перевіряти відповідність дій чи рішень цього органу вимогам законодавства про звернення громадян, а й сам має чітко додержуватися відповідних положень в ході роботи зі зверненнями, що отримав. Ці фактори надають провадженню по зверненню громадянина в органи прокуратури особливого звучання, покладаючи на прокурора особливу відповідальність за якість розгляду і вирішення звернення.

Як зазначалось вище, робота зі зверненнями громадян визнається одним із пріоритетних напрямків прокурорської діяльності, а питання належного розгляду й вирішення звернень громадян є предметом прискіпливої уваги прокурорів усіх рівнів. Якісні та кількісні показники цієї роботи періодично отримують своє висвітлення на сторінках юридичних видань.

Для забезпечення ефективності діяльності прокуратури з розгляду і вирішенню звернень громадян, передусім вимагається детальне знання прокурорами положень нормативних актів, якими ця сфера правовідносин

регулюється. Можна виділити декілька рівнів правового регулювання. По-перше, це безумовно положення Конституції України, зокрема статей 40 та 55, якими гарантується право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Також право кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб і право на звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Іншим рівнем правового регулювання є регламентація порядку розгляду звернень громадян за Законом України «Про звернення громадян» [163]. Найбільш важливими моментами, що характеризують цей законодавчий акт, є визначення видів звернень громадян: зокрема, пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. Так, законодавець визначає, що пропозиція (зауваження) – це звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, удосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави й суспільства. Заява (клопотання) являє собою звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Як різновид заяви, клопотання визначається як письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав або свобод тощо. І нарешті,

скарга визначається законодавцем як звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Такого роду диференціація пов'язана з різною правовою природою кожного із видів звернень, що у свою чергу відображається на особливостях їх розгляду і вирішення, з відповідними юридичними наслідками. Наприклад, розгляд пропозицій значно менше процесуально регламентований, у тому числі й щодо вимог відповіді на неї. Важливим є те, що законом формулюється вимоги до звернення, підкреслюється обов'язковість прийняття та розгляду звернень, оформлених належним чином і поданих у встановленому порядку. Визначаються також звернення, які не підлягають розгляду та вирішенню, з'ясовуються інші важливі питання, що мають загальне значення для роботи зі зверненнями громадян.

Особливого значення з позиції забезпечення прав і свобод осіб, які є суб'єктами звернення, набувають положення розділу 2 Закону, які містять питання порядку розгляду звернень громадян. Положення розділу 3 Закону пов'язані з питаннями відповідальності за порушення законодавства про звернення громадян. Згідно зі ст. 29 Закону нагляд за дотриманням законодавства про звернення громадян здійснюється Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами, які відповідно до наданих ним чинним законодавством повноважень вживають заходів до поновлення порушених прав, захисту законних інтересів громадян, притягнення порушників до відповідальності. Водночас окремі питання, пов'язані з регламентацією права на звернення, отримали своє закріплення в Законі України «Про інформацію» [164]. Це обумовлюється тим, що законом визначається поняття інформаційного запиту щодо доступу до офіційних документів і запиту щодо надання письмової та усної інформації. Зокрема, інформаційний запит визначається як звернення з вимогою про надання можливості ознайомлення з офіційними документами. Запит може бути

індивідуальним або колективним і подається у письмовій формі. Відповідно під запитом щодо надання письмової або усної інформації у цьому Законі розуміється звернення з вимогою надати письмову або усну інформацію про діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади України, їх посадових осіб з окремих питань (ст. 32 Закону).

Третій рівень нормативного регулювання у сфері розгляду та вирішення звернень громадян становлять досить багаточисленні відомчі нормативні акти. До їх числа належать: Інструкція про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг та організацію особистого прийому громадян у Держбуді України [162]; Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організацію їх особистого прийому в системі МВС України [149]; Інструкція з діловодства в органах Державної виконавчої служби [67]; Інструкція про порядок прийому, реєстрації, обліку та розгляду в підрозділах податкової міліції заяв, повідомлень та іншої інформації про злочини [162]; Інструкція про порядок розгляду звернень громадян, їх особистого прийому в Міністерстві охорони навколишнього середовища [70]; Положення про порядок розгляду звернень громадян в органах Державної податкової служби України; Інструкція про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління [72]; Інструкція про організацію розгляду звернень громадян та проведення особистого прийому громадян у Міністерстві оборони України та Збройних силах України [68] інші. Наведені підзаконні акти фактично відтворюють положення Закону України «Про звернення громадян», але в окремих випадках мають місце певні розходження, при чому такі розходження іноді суперечать положенням закону. На це звертає увагу О. Баклан, підкреслюючи, що подібний перелік повторень і дублювання норм законів у відомчих нормативних актах зустрічається дуже часто, що, напевно, створює видимість «активної» та «позитивної» нормотворчої діяльності певних структурних формувань багатьох органів публічної влади та часто виступає підставою для збільшення



чисельності службовців у цих структурних формуваннях [19, с. 91]. У цілому, розширення відомчої нормотворчості, особливо щодо реалізації такого важливого права як право на звернення виступає в якості фактора, який негативно впливає на ступінь його реалізації та правової захищеності громадян у разі його порушення. Вважаємо, що найбільш важливі, питання правової регламентації реалізації права на звернення повинні бути закріплені законодавчо. Однак, було б невірним цілковито заперечувати можливість нормативного регулювання питань розгляду й вирішення звернень громадян на рівні підзаконних актів. На наш погляд, у відповідних підзаконних актах повинні знаходити своє відображення лише окремі аспекти такої роботи, пов'язані з певними специфічними особливостями діяльності відповідних органів, і, що особливо важливо, – з визначенням негативних проявів у роботі зі зверненнями громадян, напрямків і конкретних заходів, спрямованих на їх подолання.

Яскравим прикладом такого роду нормативних актів виступає Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 07.02.2008 р. №109/208 [167]. Зважаючи на особливу роль діяльності прокуратури у забезпеченні законності, прав і свобод громадян, у тому числі й права на звернення, своєчасним і необхідним слід визнати видання Інструкції про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України. Звернемо на тому, що в Інструкції даються визначення окремих важливих понять, що не знайшли свого закріплення в законі. Зокрема, колективне звернення визначається як звернення двох і більше осіб, а також звернення, прийняте на мітингу чи зборах і підписане організаторами або учасниками мітингу, зборів.

Особливу увагу слід звернути на визначення таких понять як дублікат та повторне звернення. Перше визначається як звернення, що є копією попереднього звернення, або примірник звернення з того самого питання в

інтересах тієї самої особи. Друге – як звернення, що надійшло від тієї самої особи з того самого питання, в якому: оскаржується рішення, прийняте за попереднім зверненням, що надійшло в прокуратуру; повідомляється про неотримання відповіді, невчасний розгляд попереднього звернення, якщо з часу його надходження минув установлений законодавством строк розгляду; вказується на інші недоліки, допущені при розгляді та вирішенні попереднього звернення. Також визначаються поняття запиту, звернення та листа народного депутата України, депутата місцевої ради. Разом з тим, слід звернути увагу на те, що з огляду на неприпустимість втручання в діяльність органів прокуратури, згідно з Інструкцією не підлягають розгляду звернення народних депутатів України, депутатів місцевих рад, у яких містяться пропозиції, вказівки чи вимоги в конкретних кримінальних, цивільних, господарських справах, у тому числі з питань слідства і нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство, нагляду за додержанням законів при виконанні рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних обмеженням особистої свободи громадян. Авторам таких звернень у 10-денний строк надаються роз'яснення з посиланням на відповідні рішення Конституційного Суду України та процесуальне законодавство (п. 2.6 Інструкції).

Окремими розділами Інструкції досить ретельно регламентуються питання, що стосуються розгляду звернень, їх вирішення, строків вирішення звернень і запитів, направлення відповіді на звернення та організацію особистого прийому в органах прокуратури. У цілому Інструкція безумовно має велике значення для організації роботи зі зверненнями громадян в органах прокуратури, сприяє підвищенню результативності та ефективності такої роботи. Про це свідчить той факт, що за роки незалежності питання роботи зі зверненнями громадян отримували своє висвітлення у відповідних Інструкціях з цього приводу, що приймалися у відповідності з наказами Генерального прокурора раніше.

Найважливішим підзаконним актом, пов'язаним з питаннями реалізації права громадян на звернення, є Інструкція з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, у засобах масової інформації, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 року. Значення цього документу важко переоцінити, оскільки від діловодства залежить не лише якість розгляду звернень громадян, а й вирішення інших важливих питань, зокрема, питань про збереження документів та про їх подальше використання у випадках, коли громадяни не задоволені прийнятим по ним рішеннями. Разом з цим якісне діловодство підвищує ефективність діяльності з розгляду звернень громадян, багато в чому сприяє оперативності пошуку та використання необхідних документів.

Провадження в адміністративно-юрисдикційному процесі складаються зі стадій, які характеризуються певною логічністю та функціональною послідовністю. Стадіями адміністративно-юрисдикційного провадження є логічно зв'язані, послідовні етапи здійснення дій суб'єктів правозастосування, направлені на вирішення певного проміжного завдання. Кожне провадження, на думку М.Я. Масленікова, включає в себе наступні стадії: встановлення факту протиправного діяння та його фіксація (порушення справи); розгляд справи по суті та винесення постанови (рішення), розгляд скарг громадян і протестів прокурорів на постанову (рішення); по справі (факультативна стадія); виконання постанови (рішення) [113, с. 17]. О.М. Бандурка та М.М. Тищенко в адміністративному процесі виділяють наступні стадії. По-перше, це стадія аналізу ситуації, в ході якої збирається і фіксується інформація про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюється перспектива подальшого руху справи, ухвалюється рішення про необхідність такого руху. Цю стадію можна також назвати стадією порушення адміністративної справи. По-друге, це стадія ухвалення рішення у справі, в ході якої: а) дається юридична оцінка зібраної інформації; б) повно

та всебічно досліджуються матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини, ухвалюється конкретне рішення. По-третє, стадія оскарження або опротестування рішення в справі (ця стадія має факультативний характер). По-четверте, стадія виконання ухваленого рішення, в ході якої одержує логічне завершення вся діяльність щодо адміністративної справи [20, с. 21].

Як зазначалося вище, важливою характеристикою провадження по зверненням громадян є його стадійність. Виділення певних стадій і навіть окремих етапів у роботі за зверненнями громадян дозволяє не лише більш виважено підходити до аналізу питань правового регулювання, а й дозволяє сконцентруватися на найбільш важливих, з точки зору забезпечення прав і свобод громадян, моментах, пов'язаних з динамікою розгляду та вирішення окремої адміністративної справи. Саме з урахуванням стадійності розгляду та вирішення звернень громадян треба пов'язувати й питання організації та здійснення наглядової діяльності прокуратури у сфері забезпечення права громадян на звернення.

Такого роду загальний підхід конкретизується М.Н. Берідзе щодо провадження за пропозиціями, заявами, скаргами громадян. Зокрема, правознавцем виділяються наступні стадії: 1) порушення справи за пропозицією, заявою або скаргою ( залежно від форми подання звернення – реєстрація письмового або наслухування усного); 2) розгляд і перевірка фактів, що містяться в зверненні; 3) прийняття рішень за пропозицією, заявою або скаргою; 4) виконання прийнятого рішення по зверненню; 5) оскарження прийнятого рішення [26, с. 139]. У запропонованому, на наш погляд, в недостатньо акцентується увага на тому, що провадження по зверненням громадян пов'язане з ініціативою самих громадян, тобто вони є ініціаторами провадження у справі й що перевірка викладених у зверненні фактів чи обставин має самостійне значення в провадженні. В.Т. Нор, Я.О. Береський виділяють декілька стадій діяльності прокурора з розгляду й вирішення звернень громадян. До першої стадії ними віднесено визначення

належності ініційованих заявником питань до компетенції прокуратури та відсів тих звернень, розгляд яких віднесено до компетенції інших органів. До другої – вирішення прокурором заяв і скарг по суті, з прийняттям відповідних організаційних рішень (щодо задоволення скарги і вжиття заходів прокурорського реагування або щодо визнання доводів заявника необґрунтованими) [170, с. 102].

Важливим є виділення такого аспекту провадження як вжиття заходів прокурорського реагування. На наш погляд, доцільно наступним чином сформулювати стадії провадження по зверненням громадян: 1) стадія ініціювання провадження у справі, що включає подання звернення та його реєстрацію, передачу звернення особі, уповноважені здійснювати провадження; 2) стадія перевірки викладених у зверненні фактів чи обставин, що включає в себе збір та аналіз відповідних матеріалів, їх перевірку, інші дії, пов'язані з забезпеченням об'єктивності й законності рішення по зверненням; 3) розгляд зібраних матеріалів, їх відповідна юридична оцінка та прийняття рішення по зверненням; 4) ознайомлення особи, яка подала звернення, з прийнятим рішенням і направлення його для виконання; 5) виконання прийнятого рішення та закриття провадження у справі. Зазначимо, що стадія оскарження прийнятого рішення або опротестування такого рішення прокурором має факультативний характер і в залежності від конкретних обставин її може не бути взагалі.

Як зазначалось раніше, специфіка роботи прокурора зі зверненнями громадян обумовлена тією обставиною, що прокурор є не тільки суб'єктом розгляду й вирішення звернення, а й здійснює нагляд за додержанням законодавства в цій сфері при розгляді звернень громадян іншими суб'єктами або вирішення відповідних справ по суті. Тому можна говорити про наявність стадій відповідної діяльності прокурора при здійсненні наглядової діяльності за законністю звернень громадян. Модифікуючи загальний підхід до визначення стадій провадження по зверненням громадян стосовно наглядового провадження, доцільно виділити в якості окремої стадії, стадію

вирішення питання про необхідність застосування актів прокурорського реагування, підготовку і внесення такого роду актів. Окремою стадією, на наш погляд, також треба вважати стадію аналізу причин та умов, що сприяли конкретному порушенню прав громадянина в зв'язку з розглядом його звернення та внесення подання щодо усунень порушень закону, причин цих порушень та умов, що їм сприяють, згідно зі ст. 23 ЗУ «Про прокуратуру». Можлива також і стадія узагальнення та аналізу роботи зі зверненнями громадян у конкретному органі, підприємстві, установі, організації.

Враховання наявності відповідних стадій провадження по зверненням громадян у контексті наглядової діяльності прокуратури в цій сфері варто пов'язувати зі ще одною важливою обставиною. Саме тим, що певні стадії слід розглядати з урахуванням пріоритетності діяльності органів прокуратури по забезпеченню прав і свобод громадян. Тому, як справедливо зазначав Л.В. Коваль, важливо паралельно з розглядом стадійності провадження в плані відповідного групування адміністративно-процесуальних норм і вивчення процесуальних дій, що ними регламентується, розкрити права та обов'язки суб'єктів процесуальних відносин, висвітлити гарантії їх правильного та ефективного застосування. Таким чином виділяються: 1) права та обов'язки в зв'язку з порушенням адміністративної справи; 2) права та обов'язки, пов'язані зі здійсненням тих чи інших конкретних процесуальних дій в ході розгляду адміністративної справи; 3) права та обов'язок досліджувати й оцінювати докази у справі, тобто встановлювати об'єктивну істину; 4) право та обов'язок прийняття конкретного рішення у справі; 5) права та обов'язки по оскарженню (перегляду) постанови з адміністративної справи; 6) права та обов'язки з адміністративного виконання [79, с. 184].

Вважаємо, що такого роду підхід сприятиме ефективності діяльності прокуратури по забезпеченню прав і свобод громадян у сфері розгляду та вирішення їх звернень.

Під час розгляду й вирішення звернень громадян, а також при здійсненні наглядової діяльності органів прокуратури враховується те, що при розгляді посадовими особами звернень громадян не повинен виявлятися суб'єктивізм, а також прийматися свавільні рішення. Повинна вестися боротьба з різноманітними зловживаннями, фактами зневажання законів, із порушенням прав і законних інтересів громадян, у тому числі й з неправомірною поведінкою самих громадян. Уся діяльність зі зверненнями повинна бути підпорядкована чинному процесуальному законодавству і здійснюватись у визначеному ним процесуальному порядку. Прийняте посадовими особами рішення має бути законним і обґрунтованим [204, с. 208].

Перевіряючи стан додержання законності в роботі зі зверненнями громадян, прокурор повинен, перш за все, звертати увагу на питання, пов'язані з прийомом і реєстрацією звернень, додержанням вимог щодо оформлення звернень, віднесенням питань, що порушені у зверненні, до повноважень органу чи посадової особи, які є адресатами звернення. Ці питання набувають особливого значення, бо саме на стадії ініціювання провадження при їх вирішенні можливі порушення прав громадян. На практиці досить часто працівники окремих органів підприємств, установ та організацій перешкоджають реалізації права на звернення, не приймаючи відповідні звернення з будь-яких надуманих підстав, а інколи і зовсім цих причин не пояснюють. Мають місце і факти коли звернення приймаються, але належним чином не реєструються, а під час перевірки факту звернення громадянина навіть заперечується його наявність. Вважаємо, що ретельна перевірка цих обставин має важливе значення для забезпечення прав і свобод громадян, оскільки фіксація факту подання звернення є фактично актом порушення провадження у справі. Уся подальша процесуальна діяльність саме з цим фактом і пов'язується, також і щодо строків розгляду звернення. Водночас становище значною мірою ускладнює можливості громадянина з доведення своєї позиції у вищестоящих органах, бо він повинен доводити не

лише наявність конкретних обставин, пов'язаних з порушенням його прав по суті, а й сам факт звернення до відповідного органу чи посадової особи.

Іноді відмови у прийнятті звернення громадянина пов'язується з відсутністю у ньому якихось даних, що не є обов'язковими відповідно до ст. 5 ЗУ «Про звернення громадян». Значну увагу прокурорам слід приділяти також фактам відмови в прийнятті звернення на підставі того, що це звернення є повторним. Треба враховувати, що згідно зі ст. 8 Закону, не розглядаються повторні звернення одним і тим же органом від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті. Також не розглядаються ті звернення, терміни розгляду яких передбачено ст.17 цього Закону, та звернення осіб, визнаних судом недієздатними. Таким чином, обов'язково перевіряється чи було перше звернення вирішено по суті, оскільки як свідчить практика, непоодинокі випадки, коли звернення, подані громадянами, були вирішені недостатньо обґрунтовано, а відповіді, одержані громадянином, мали характер формальної відписки. Такі факти говорять про те, що звернення громадянина по суті не вирішувалось і громадянин мав всі підстави подати повторне звернення. Разом з цим необхідно ретельно аналізувати причини подання повторних звернень, адже недостатній рівень правових знань, особисті амбіції, а часом корисливість в окремих випадках є причинами численних звернень одного і того ж громадянина з одного і того самого питання, яке вирішено по суті [54, с. 82]. У полі зору прокурора також повинні бути питання пов'язані з передачею звернення у відповідний строк за належністю іншому органу чи посадовій особі, а також і як про це був повідомлений громадянин, який подав звернення. Водночас перевіряється, чи мало місце прохання громадянина про нерозголошення його прізвища, місця проживання та роботи, оскільки Законом передбачена не тільки письмова, але й усна форма такого прохання. Разом з тим, чи не приймаються до розгляду анонімні звернення, а також додержання вимог Закону щодо визнання звернення анонімним. Щодо термінів подання скарги, то необхідно



звертати увагу як виконуються вимоги ст. 17 Закону, особливо щодо поновлення строку за наявності поважних причин.

Стадія перевірки викладених у зверненні фактів чи обставин являє собою важливу стадію провадження, адже саме на цій стадії формуються підстави належного розгляду звернення і прийняття по ньому законного рішення. У ході цієї стадії фактично забезпечується об'єктивність та всебічність подальшого вирішення справи. У полі зору прокурора повинні бути перш за все питання, пов'язані з належною організацією перевірки з боку відповідного керівника. З'ясовується чи вирішені протягом перевірки важливі питання. А саме: чи всі необхідні документи були витребувані; чи пов'язана перевірка певних обставин з необхідністю отримання пояснень від посадових осіб і окремих громадян; чи здійснювалися відповідні організаційні заходи щодо отримання таких пояснень. Важливим є також те, що перевірятися повинні усі обставини або факти, викладені у зверненні.

На стадії розгляду звернення та й прийняття по ньому рішення посиленої уваги з боку прокурора потребують питання додержання прав громадян і відповідних обов'язків органів або посадових осіб, які розглядають звернення і приймають по них рішення. Відповідно до ст. 18 Закону громадянин, який звернувся зі заявою чи скаргою до органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації, посадових осіб має право: особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви; знайомитися з матеріалами перевірки; подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу; бути присутнім при розгляді заяви чи скарги; користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку; одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги; висловлювати усно або письмово

вимогу щодо дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги; вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень.

Зазначимо, що наявність перерахованих прав все ж таки в повній мірі не гарантує їх належної реалізації. Тому важливою гарантією ефективного використання громадянами такого роду прав є законодавчо закріплені обов'язки суб'єктів розгляду й вирішення звернень. З огляду на це особливого значення набувають положення ст. 19 Закону, відповідно до якої органи державної влади й місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, засоби масової інформації, їх керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані: об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги; у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді заяви чи скарги скласти про це мотивовану постанову; на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу; скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України; якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів щодо припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням; забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку з заявою чи скаргою рішень; письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення; вживати заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів; вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення, а також на прохання громадянина не пізніше як у місячний термін довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина; у разі визнання

заяви скарги необґрунтованою роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення; не допускати безпідставної передачі розгляду заяв або скарг іншим органам; особисто організовувати та перевіряти стан розгляду заяв або скарг громадян, вживати заходів щодо усунення причин, які їх породжують; систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи.

Таким чином, певним правам громадянина кореспондують обов'язки суб'єкта розгляду звернення, що, на наш погляд, значно посилює правові можливості громадянина в його взаємовідносинах з суб'єктом розгляду і вирішенні звернень громадянина. Наприклад, право громадянина бути присутнім при розгляді заяви чи скарги кореспондує обов'язок на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, а право одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги – обов'язок письмово повідомляти громадянина про ці результати і суть прийнятого рішення. Перевіряючи питання додержання процесуальних прав осіб, що є суб'єктами звернення, прокурор повинен ретельно перевіряти реальність використання цих прав. Зокрема, необхідно з'ясувати; чи ставилося громадянином питання про реалізацію того чи іншого права; як це право було фактично реалізовано; чи мали місце випадки створення перешкод для реалізації того чи іншого права, або безпідставної відмови в його реалізації. Особливої прокурора потребують, питання пов'язані з терміном розгляду звернень і безоплатністю розгляду звернення. Якщо відповідними підзаконними актами передбачено можливість відшкодування громадянином певних витрат з отримання необхідних документів чи їх копій, треба уважно перевіряти обґрунтованість стягнення відповідної плати та її розмір.

Ретельно необхідно з'ясувати й питання ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням та направленням його для виконання. А саме, в якій формі та в які строки громадянин був ознайомлений з прийнятим рішенням. Нагадаємо, що про результати перевірки заяви і суть прийнятого рішення громадянин відповідно до закону, повинен бути повідомлений письмово.

Не викликає сумнівів, що органічною стадією провадження по зверненню громадянина є стадія виконання прийнятого рішення. Вважаємо, що провадження у справі по зверненню громадянина може бути визнано закінченим тільки тоді, коли відповідне рішення реалізоване належним чином. Справедливо, що без стадії виконання ухваленого рішення все провадження у справі практично втрачає сенс і стає пустою формальністю [20, с. 21]. Саме тому питання реального виконання прийнятого рішення також повинні бути в «зоні уваги» прокурора. Це важливо тому, що кінцевою метою наглядової діяльності прокурора є не тільки додержання законодавства при розгляді й вирішенні справи, а й реальний захист і поновлення відповідних прав громадян. Вважаємо, що ці питання багато в чому обумовлюють ефективність прокурорської діяльності й фактично становлять її сенс.

Розглядаючи питання забезпечення законності розгляду та вирішення звернень громадян не можна не розглянути ще одне важливе питання. На жаль, на практиці мають місце випадки, коли громадяни оскаржують певні дії чи бездіяльність працівників прокуратури. Вважаємо, що такого роду факти повинні бути виключені її з діяльності. Це явище засвідчує не лише низьку кваліфікацію окремих працівників прокуратури, а й завдає суттєвої шкоди діяльності прокуратури як важливій державній інституції, зменшує авторитет органів прокуратури в очах громадян, сприяє зростанню проявів правового нігілізму, сприяє зростанню зневіри в можливості прокуратури належним чином забезпечити права і свободи громадян. Тому, керівництвом Генеральної прокуратури України повинна приділятися прискіплива увага випадкам оскарження дій чи бездіяльності працівників прокуратури, які порушують права громадян. Кожному з таких фактів повинна надаватися принципова оцінка, вживатися заходи спрямовані на недопущення подібних випадків.

Таким чином, вважаємо доцільним закріпити в інструкції «Про організацію роботи з розгляду й вирішення звернень та особистого прийому

в органах прокуратури України» положення про те, що прокурорами областей щоквартально повинна надаватися Генеральному прокурору України доповідна записка про наявність факті оскарження певних дій чи бездіяльності працівників прокуратури, конкретні обставини такого роду фактів та обґрунтованість рішень, прийнятих у зв'язку з поданням такого роду скарг.

### **2.3. Забезпечення прокурором прав і свобод громадян при притягненні їх до дисциплінарної відповідальності**

Стабільність та подальший розвиток суспільних відносин багато в чому залежать від ефективності механізму правового регулювання. Будь-яка суспільна організація потребує відповідних правил регулювання поведінки її членів. На індивіда в суспільстві впливають не тільки загально визнані соціальні звичаї та правила поведінки, так би мовити позитивного характеру, а й правові засоби, пов'язані з необхідністю корегування певних відхилень від завданих параметрів існуючих відносин. Значну роль у цьому процесі відіграють правові засоби дисциплінарного впливу.

Суспільство – соціальна система, що потребує відповідної організації своїх відносин, їх впорядкування, координації діяльності членів суспільства, узгодженості результатів їх дій. У процесі функціонування суспільства виникають відповідні об'єктивні функції, матеріальними носіями яких є люди. Такі функції особистості, які є результатом дії законів функціонування цілісної соціальної системи, об'єктивізуються в суспільстві в формі конкретних обов'язків індивіда перед суспільством. З огляду на те, що суспільний взаємозв'язок, взаємодія, взаємозалежність і спрямованість суспільного розвитку носять об'єктивний характер, функції людей формуються незалежно від їх волі та бажання. Вони діють у своїй сукупності як щось ціле, якісно визначене матеріальне утворення або явище, що забезпечує збереження існуючого порядку діяльності, регулює поведінку людей. Таким соціальним зв'язком і є дисципліна [38, с. 12].

У сучасних умовах сформувалося декілька видів дисципліни: дисципліна громадська, яка діє в системі громадських організацій; дисципліна громадянська, яка знаходить свій прояв у відносинах між громадянами та врегульована відповідними правилами (правовими нормами, нормами моралі і т.ін.), що реалізуються без участі державних органів; дисципліна державна, суть якої полягає в дотриманні й неухильному

виконанні державними органами та організаціями, робітниками і службовцями, громадськими організаціями і громадянами встановлених державою правил і конкретних приписів з практичного здійснення державних завдань і функцій [111, с. 206].

Безумовно, для людини, яка усвідомлює значущість дотримання відповідних правил для налагодженості суспільних відносин, належне їх виконання є природним і необхідним. Але таке становище – ідеальне. Реалії життя свідчать, що примус був і залишається однією із найбільш дієвих гарантій дотримання соціальних норм. Ще Р. Ієрінг підкреслював, що примус виступає не тільки як необхідна, але і неминуча умова соціального існування [65, с. 75–76]. Відтак, застосування заходів дисциплінарної відповідальності є важливим чинником забезпечення державної дисципліни й законності.

Не менш важливим є і те, що функціонально дисциплінарна відповідальність здійснює опосередкований вплив не лише на відносини службової дисципліни, але також і на відносини, які забезпечують реалізацію громадянами належних їм прав і свобод, відносини, які забезпечують нормальне функціонування різних інститутів державної влади, оскільки функціонування цих відносин безпосередньо пов'язане з належним виконанням державними службовцями покладених на них обов'язків [102, с. 315]. Водночас не можна не брати до уваги й інший аспект проблеми. А саме, знаходячись у юридично рівному становищі з роботодавцем, працівник фактично є слабшою стороною трудових відносин, багато в чому залежить від роботодавця, що дає останньому можливість нав'язувати працівнику свою волю під погрозою застосування певних санкцій [202, с. 83]. Тому ця обставина повинна враховуватися прокурорськими працівниками під час здійснення нагляду за законністю притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Дисциплінарна відповідальність виступає в якості різновиду юридичної відповідальності. Характеризуючи дисциплінарну відповідальність як різновид юридичної відповідальності, привертають увагу окремі аспекти, які

мають важливе значення в контексті забезпечення законності в цій сфері. Передусім дисциплінарна відповідальність має відповідне функціональне призначення. Виділяються наступні її функції: 1) функція покарання; 2) попереджувальна функція. Ці функції є основними функціями дисциплінарної відповідальності. Разом з ними реалізуються й інші функції, які можна визнати в якості другорядних або похідних і які тісно пов'язані з основними. До них належать поновлювальна функцію та виховна.

Будь-який дисциплінарний проступок завдає шкоду суспільним відносинам. Це не може не викликати відповідної реакції з боку суспільства та держави, які мусять застосовувати відповідні заходи дисциплінарного примусу. Елемент кари був і залишається одним із найбільш реальних чинників забезпечення належного стану суспільних відносин. Інша річ, що найбільш ефективним покарання буде лише за умови його справедливості, застосування заходів впливу, адекватних суспільній шкоді, яка заподіяна проступком, його важкості. Але певна частка каральних санкцій пов'язана лише з владним осудом поведінки правопорушника, що значною мірою характерно і для дисциплінарної відповідальності [186, с. 57].

Не викликає сумніву, що реальність певних негативних наслідків порушення дисципліни та потенційна можливість їх настання є досить серйозним стримуючим фактором, який багато в чому забезпечує реалізацію попереджувальної функції дисциплінарної відповідальності, сприяє формуванню переконаності в необхідності правомірної поведінки.

Треба акцентувати і на формуванні певної психологічної позиції, пов'язаної з усвідомленням не лише хибності протиправної поведінки, але і її не вигідності для суб'єкта відповідних правовідносин.

Дисциплінарна відповідальність здійснює не тільки загальну, але і приватну превенцію. Примітно, що деякі дисциплінарні санкції фактично позбавляють можливості здійснити нове правопорушення, оскільки виключають суб'єкта з певної сфери правовідносин, зокрема при звільненні [102, с. 319].



Як уже вказувалося, наведені основні функції тісно пов'язані з виховною та поновлювальною функціями. Це виявляється у тому, що поряд із застосуванням заходів дисциплінарної відповідальності досить часто вирішується питання щодо відшкодування збитків, завданих у результаті неналежного виконання особою трудових і службових обов'язків. У літературі такі заходи отримали назву дисциплінарно-поновлювальних [10, с. 25].

Що ж до виховної функції, зазначимо, – формування поважного, свідомого ставлення до законів є процесом складним й іноді досить тривалим. Особливості характеру людини, рівень її культури. Разом із позитивним впливом у родині, у навчальному чи виробничому колективі безумовно є в цьому процесі факторами вирішального значення. Але водночас не можна не враховувати і виховного впливу на це відповідної діяльності держави, пов'язаної із забезпеченням налагодженості суспільних відносин. І в цьому сенсі юрисдикційна діяльність взагалі, і дисциплінарна юрисдикція зокрема, відіграють далеко не останню роль.

У спеціальній літературі висловлюється точка зору щодо існування регулятивної функції дисциплінарної відповідальності, яка пов'язується з опосередкованим впливом не тільки на відносини службової дисципліни, але також і на відносини, що забезпечують реалізацію громадянами наданих їм прав і свобод, відносин, які забезпечують нормальне функціонування різних інститутів державної влади, оскільки їх функціонування безпосередньо пов'язане з належним виконанням державними службовцями покладених на них обов'язків [102, с. 315]. На наш погляд, викладене повною мірою охоплюється попереджувальною функцією дисциплінарної відповідальності й виокремлення в цьому сенсі так званої регулятивної функції навряд чи доцільно.

Очевидним є те, що дисциплінарна відповідальність не може бути реалізована без правозастосовчої діяльності, яка встановлює подію правопорушення та його суб'єктів, забезпечує збір необхідних матеріалів і

доказів, їх перевірку, і, нарешті, визначає у правовому акті відповідність юридичної й фактичної підстави відповідальності. Сукупність правовідносин, пов'язаних із вирішенням питання про дисциплінарну відповідальність за наявне або таке правопорушення, що готується, охоплюються поняттям дисциплінарного провадження [10, с. 41-42].

На думку Ю.С. Адушкіна, дисциплінарне провадження являє собою регламентований порядок накладення посадовими особами дисциплінарних стягнень та оскарження останніх у відомчому порядку [10, с. 117].

О.М. Бандурка та М.М. Тищенко визначають дисциплінарне провадження як сукупність юридичних норм, що регулюють суспільні відносини у зв'язку з правозастосовчою діяльністю щодо розв'язання питання про дисциплінарну відповідальність за допущене правопорушення [20, с. 157]. Як регламентовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів з вирішення справ про дисциплінарні проступки визначає дисциплінарне провадження О.С. Кузьменко [101, с. 270].

Наведені визначення суттєво не розрізняються між собою, але дозволяють визначити основні, найбільш важливі аспекти цього поняття. По-перше, дисциплінарне провадження пов'язується з певною діяльністю, яка спрямована на розгляд і вирішення справи про дисциплінарний проступок. Для цієї діяльності притаманна наявність відповідних стадій: стадії порушення провадження і перевірки обставин справи; стадії розгляду і розв'язання дисциплінарної справи; стадії оскарження або опротестування рішення, яке винесене; стадії виконання рішення по справі. По-друге, такого роду діяльність здійснюється відповідним колом суб'єктів. І, нарешті, розгляд і вирішення справи про дисциплінарний проступок здійснюється у відповідності з адміністративно-процесуальними нормами. Однак варто мати на увазі ту обставину, що процесуальні норми, які регламентують дане провадження, містяться у великій кількості нормативно-правових актів. Цю обставину, а також інші особливості дисциплінарного провадження, слід

враховувати при здійсненні наглядової діяльності прокурором. Водночас, розгляд питань, пов'язаних з діяльністю прокурора як суб'єкта дисциплінарного провадження, потрібно здійснювати в контексті низки важливих положень. Перш за все, це наявність декількох видів дисциплінарної відповідальності, до яких відносять: дисциплінарну відповідальність на підприємствах, в установах і організаціях; дисциплінарну відповідальність військовослужбовців і службовців організацій, дисципліна яких прирівнюється до військової; дисциплінарну відповідальність осіб, які перебувають в установах зі спеціальним режимом або піддані іншим обмеженням прав.

Відповідальність працівників підприємств, установ, організацій (у тому числі громадських) може наставати також за правилами внутрішнього трудового розпорядку, у порядку підпорядкованості. Можлива диференціація на відповідальність посадових осіб і відповідальність працівників, які підпадають під дію спеціальних статутів і положень про дисципліну. Особливе місце серед суб'єктів дисциплінарної відповідальності посідають судді й прокурори. Це зумовлено специфічним характером їх діяльності, особливістю функцій, які вони здійснюють, та їх відповідальності, у зв'язку з виконанням таких функцій [20, с. 156]. Також враховуються і стан правового регулювання в сфері дисциплінарної відповідальності, найбільш поширені порушення правових норм, які виявляються в ході наглядової діяльності прокурора, оскільки ефективність самого справедливого закону може бути зведена нанівець дефектами його реалізації. Зокрема, можливі прямі викривлення смислу норм права, помилки, підміна вимог правових приписів на розсуд посадових осіб; можливі ситуації, коли та чи інша норма права на практиці взагалі не застосовується або використовується вибірково [32, с. 103]. Багато в чому такі негативні прояви обумовлені низьким рівнем правової культури посадових осіб, які застосовують заходи дисциплінарного впливу. 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 координацію діяльності в цій сфері.

Практика свідчить, що найбільш часто в поле зору прокурора потрапляють питання, пов'язані з реалізацією загальної дисциплінарної відповідальності та забезпеченням законності в ході реалізації відповідних дисциплінарних стягнень. При цьому, якість та ефективність наглядової діяльності прокурора за законністю притягнення до дисциплінарної відповідальності багато в чому залежить від ретельного аналізу елементів складу дисциплінарного проступку.

Як зазначалось вище, загальна та спеціальна дисциплінарна відповідальність розмежовуються з урахуванням характеру встановлених законодавством санкцій, суб'єктів, які несуть відповідальність, особливостями процедури притягнення до відповідальності та оскарження дисциплінарних стягнень. Загальна дисциплінарна відповідальність регулюється Кодексом законів про працю України і розповсюджується на всіх працівників, окрім тих, для яких уведена спеціальна дисциплінарна відповідальність. Відповідно законодавець розмежовує загального суб'єкта дисциплінарної відповідальності й спеціального суб'єкта. Загальним вважається кожен працівник, який скоїв дисциплінарний проступок, за виключенням тих, хто в силу спеціальних нормативних актів є спеціальним суб'єктом. Як перші, так і другі суб'єкти повинні бути наділені трудовою праводієздатністю – загальною передумовою відповідальності, але другі, крім того, мають ще й спеціальну передумову, тобто виконують трудові обов'язки особливо відповідального характеру [146, с. 110]. Щодо об'єкта дисциплінарного правопорушення зазначимо, що таким є суспільні відносини, які складаються в ході виконання трудової функції і охороняються нормами права.

Можлива і конкретизація об'єкта дисциплінарного правопорушення. Так можна говорити, що об'єктом такого роду проступку є внутрішній

трудоий розпорядок і відповідно його елементи, до яких, на думку В.М. Смирнова, належать: повне та доцільне використання робочого часу; збереження та правильна експлуатація споруд, приміщень, обладнання, машин, матеріалів, інструментів; правильна організація управління процесом праці й технологією виробництва; охорона здоров'я та життя членів трудового колективу [192, с. 74].

З об'єктом тісно пов'язана ознака протиправності, яка відноситься до об'єктивної сторони правопорушення і має певну специфічність прояву. По-перше, для дисциплінарних проступків характерна відсутність, як правило, закріплення в нормативних актах конкретних складів і прив'язки їх до відповідних санкцій. Виключенням слугують лише прогул та деякі інші проступки. По-друге, протиправність означає невідповідність конкретного проступку складу норми, що забороняє його, як це має місце в охоронних галузях права, а порушення позитивної норми, яка закріплює трудові обов'язки працівника. Цим пояснюється різниця форм закріплення правових встановлень. В одних випадках законодавець прямо визначає дії, які здійснювати заборонено, в інших – фіксує обов'язки суб'єктів, а їх невиконання розцінює як протиправне. Саме другий спосіб є характерним для регулювання трудових відносин [202, с. 51].

Важливим при характеристиці об'єктивної сторони проступку є встановлення його шкідливих наслідків і причинного зв'язку між цими наслідками і діянням або бездіяльністю правопорушника. Обов'язковою умовою суб'єктивної сторони дисциплінарного правопорушення є наявність вини. Загальновизнано, що вина виражає психічне ставлення особи до протиправного діяння (бездіяльності) що здійснюється та причинно-обумовленому ними результату. Невиконання або неналежне виконання трудових обов'язків визнається винним, якщо працівник діяв умисно або з необережності. Умисна вина припускає визначене вольове рішення (дія або бездіяльність), яке направлено на порушення встановлених правил поведінки. Необережність як форма вини має місце тоді, коли працівник не

передбачає наслідків своєї протиправної дії або бездіяльності, хоча повинен був передбачити, або коли він передбачає такі наслідки, але легковажно сподівається їм запобігти. Дисциплінарна відповідальність можлива при будь-якої форми вини [216, с. 230].

Одним із найбільш важливих питань підчас перевірки законності притягнення до дисциплінарної відповідальності є питання правомочності застосування цього стягнення відповідним органом чи посадовою особою. Згідно зі ст. 147<sup>1</sup> дисциплінарні стягнення застосовуються органом, якому надано право прийняття на роботу (обрання, затвердження і призначення на посаду) даного працівника. На працівників, які несуть дисциплінарну відповідальність за статутами, положеннями та іншими актами законодавства про дисципліну, дисциплінарні стягнення можуть накладатися також органами, вищестоящими щодо органів, указаних у частині першій цієї статті. Працівники, які займають виборні посади, можуть бути звільнені тільки за рішенням органу, який їх обрав, і лише з підстав, передбачених законодавством [82].

Як тлумачать автори науково-практичного коментарю до КЗпП України, слово «орган» у частині першій ст.147<sup>1</sup> КЗпП застосовується в тому ж значенні, що і в ст. 92 Цивільного кодексу, де мова йде про органи юридичної особи, які найчастіше є одноосібними. Тобто керівник підприємства завжди має право застосувати стягнення, оскільки його право приймати на роботу закріплено безпосередньо в нормативно-правових актах. Заступники керівника можуть одержати право прийняття та звільнення працівників відповідно до статуту або наказу керівника підприємства. Особа, яка виконує обов'язки керівника підприємства в силу наказу про це, користується правом прийняття працівників. Отже, відповідно до частини першої ст. 147<sup>1</sup> КЗпП має право застосовувати стягнення. Водночас право прийняття на роботу, а відтак, – і право застосувати щодо працівників дисциплінарні стягнення, – керівник підприємства має право передати керівникам структурних підрозділів [176, с. 618-619].

При здійсненні наглядової діяльності в сфері дисциплінарної відповідальності прокурору необхідно звертати прискіпливу увагу питанню строків застосування дисциплінарного стягнення. Відповідно до ст. 148 КЗпП України дисциплінарне стягнення застосовується власником або уповноваженим ним органом безпосередньо за виявленням проступку, але не пізніше одного місяця з дня його виявлення, не рахуючи часу звільнення працівника від роботи у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю або перебуванням його у відпустці. Дисциплінарне стягнення не може бути накладене пізніше шести місяців з дня вчинення проступку.

Певні труднощі у правозастосуванні можуть виникати у зв'язку з недостатнім визначенням законодавцем поняття виявлення проступку. Вважаємо, що поняття «виявлення проступку» слід пов'язувати з моментом, коли про факт певної дії або бездіяльності, які мають ознаки дисциплінарного проступку, стало відомо особі, якій безпосередньо підпорядкований працівник. Але при цьому певна дія чи бездіяльність, які мали ознаки дисциплінарного проступку, повинні бути кваліфіковані саме як протиправні, тобто повинні бути встановлені та проаналізовані всі елементи складу дисциплінарного проступку.

Як свідчить практика, місячного терміну про який іде мова в ст. 148 КЗпП, цілком достатньо. Але не можна виключати і ситуації, коли інтереси повного об'єктивного встановлення правопорушення можуть обумовити продовження цього строку. Об'єктивна потреба у продовженні строку повинна бути обґрунтована з урахуванням фактичних обставин у поданні особи, що займається встановленням цих обставин на адресу керівника підприємства, установи, організації, який може прийняти рішення про продовження відповідного строку на певний чітко визначений термін, але не більш ніж 15 діб.

Свого нормативного закріплення потребує і питання про чітке визначення кола осіб, яким може бути надано право витребувати пояснення та збирати інші відомості, пов'язані зі здійсненням певних дій чи

бездіяльності, які мають ознаки дисциплінарного правопорушення. На наш погляд, до числа такого роду осіб можуть бути віднесені керівники відділів кадрів і відповідного підрозділу, в якому працює особа щодо якої вирішується питання про притягнення її до дисциплінарної відповідальності.

Доцільно зазначити, що питання делегування такого роду повноважень повинні бути закріплені у правилах внутрішнього трудового розпорядку, які приймаються на підприємствах, установах, організаціях. Водночас, факт виявлення певної дії чи бездіяльності, яка має ознаки дисциплінарного проступку, повинен бути зафіксований в письмовому документі, що подається особою, якій безпосередньо підпорядкований працівник, на ім'я керівника підприємства, установи, організації. У випадках, коли факт певних дій чи бездіяльності виявлений безпосередньо керівником підприємства, установи, організації або особа, яка вчинила певні дії або бездіяльність, безпосередньо підпорядкована керівнику підприємства, установи, організації можливо було б складання протоколу про дисциплінарне правопорушення або акту про правопорушення.

Вважаємо що застосування таких документів для фіксації факту дій чи бездіяльності, що мають ознаки дисциплінарного проступку, заслуговує на увагу й може бути враховано під час подальшого вдосконалення процесуальної форми притягнення до дисциплінарної відповідальності.

День подання цього документу потрібно пов'язувати з днем виявлення правопорушення. Обчислення місячного строку необхідно починати з нуля годин дня наступного за днем подання документу про виявлення правопорушення. Думається, такого роду підхід може слугувати додатковою гарантією забезпечення прав осіб, які притягаються до дисциплінарної відповідальності, а ці положення доцільно використати в роботі з подальшого вдосконалення чинного законодавства.

Особливого звучання в контексті забезпечення прав і свобод осіб, які притягаються до дисциплінарної відповідальності, набувають питання, пов'язані з порядком застосування дисциплінарних стягнень. Такий порядок



отримав своє закріплення у ст. 149 КЗпП України, згідно з якою до застосування дисциплінарного стягнення власник або уповноважений ним орган повинен отримати від порушника трудової дисципліни письмові пояснення. За кожне порушення трудової дисципліни може бути застосоване лише одне дисциплінарне стягнення. При обранні виду стягнення власник або уповноважений ним орган повинен враховувати ступінь тяжкості вчиненого проступку і заподіяну ним шкоду, обставини, за яких вчинено проступок, і попередню роботу працівника. Стягнення оголошується в наказі (розпорядженні) і повідомляється працівникові під розписку.

Не викликає сумніву, що розвинута процесуальна форма є запорукою досягнення цілей відповідної правозастосовчої діяльності, вирішенням її завдань, забезпеченням обов'язків усіх без виключення суб'єктів процесуальної діяльності. У повній мірі це можна віднести і до дисциплінарного провадження. Таким чином, при здійсненні прокурорських перевірок, цьому питанню повинна приділятися особлива увага. У першу чергу, об'єктом перевірки повинно стати питання про надання працівником письмового пояснення щодо певної дії чи бездіяльності. Зі змісту ст. 149 випливає, що надання пояснення є правом, а не обов'язком працівника, але питання реалізації цього права свого чіткого визначення в законодавстві не знайшли. На практиці є факт відмови від надання пояснення фіксується в акті про це, який підписується кількома особами на підтвердження відмови працівника дати пояснення по суті порушення трудової дисципліни [176, с. 622]. Враховується і та обставина, що у особи, якій запропонували дати пояснення, можуть бути певні мотиви для відмови. І такого роду мотиви можуть бути встановлені прокурором у ході перевірки. У цілому ж вважаємо, що чітка процесуальна регламентація на даному етапі дисциплінарного провадження повинна отримати своє нормативне закріплення. Зокрема, це стосується фіксації факту відмови від надання пояснення та права особи викласти мотиви такого роду відмови, які повинні знайти своє відображення в акті.

Ретельному аналізу з боку прокурора повинне піддаватися питання щодо врахування органом, правомочним застосовувати дисциплінарне стягнення, відповідних факторів, зокрема ступеню тяжкості вчиненого проступку і заподіяної ним шкоди, обставин, за яких вчинено проступок, і попередню роботу працівника. На практиці не завжди ці фактори враховуються при обранні виду стягнень. Між іншим, це має суттєве значення для особи, яка притягається до відповідальності. Як зазначають В.Г. Ротань, І.В. Зуб і Б.С. Сичинський, працівник має право оскаржити в суді застосоване до нього дисциплінарне стягнення у вигляді звільнення, посиляючись на те, що власник не врахував перелічені фактори. На їхню думку, оскаржити ж за цими обставинами догану не можна, оскільки це – найменш суворий вид стягнення, який власник має право застосовувати за будь-яке порушення трудової дисципліни і зобов'язати власника при оголошенні догани враховувати тяжкість проступку та інші обставини означало б позбавити власника права застосовувати стягнення при наявності порушення [176, с. 622].

Не заперечуючи такого підходу в цілому, звернемо увагу на одну обставину. А саме, навіть при застосуванні найменш суворого виду стягнення, усе ж таки необхідно аналізувати і враховувати обставини, за яких вчинено проступок. Вони можуть мати об'єктивний характер і, якщо на думку особи щодо якої застосована дисциплінарна санкція у вигляді догани, вони належним чином не оцінені – це може бути підставою для звернення до суду. Але зауважимо, що подальше вдосконалення законодавчого регулювання питань дисциплінарно відповідальності пов'язане, на наш погляд, з визначенням і закріпленням обставин, які виключають дисциплінарну відповідальність, обставин, які виключають дисциплінарне провадження, а також обставин, які пом'якшують дисциплінарну відповідальність та обтяжують її. Такий підхід значною мірою сприяв би забезпеченню законності при розгляді та вирішенні дисциплінарних справ,

підвищив би правову захищеність працівників при під час притягнення їх до дисциплінарної відповідальності.

Важливим етапом дисциплінарного провадження є оголошення стягнення в наказі (розпорядженні) й повідомлення працівникові про це під розписку. Кодексом про працю не регламентовані строки повідомлення. У відповідності з п. 31 Типових правил внутрішнього трудового розпорядку для робочих і службовців підприємств, установ, організацій, наказ (розпорядження) про застосування дисциплінарного стягнення із зазначенням мотивів його застосування оголошується працівнику під підпис у триденний термін [208]. Вважається, що пропуск цього строку означає, що порушено порядок застосування дисциплінарного стягнення і це може тягти за собою визнання стягнення таким, яке не має сили. Хоча ця позиція чітко в судовій практиці не висловлювалася. Водночас, відмова працівника від ознайомлення з наказом про оголошення стягнення або від засвідчення цього факту підписом не ставить під сумнів чинність стягнення, але відмова повинна бути в разі спору в суді доведена. Зазвичай на практиці відмова засвідчується актом, складеним за участю очевидців цього факту [176, с. 623]. На нашу думку, це питання також потребує свого чіткого нормативного закріплення, оскільки прямо пов'язано з необхідністю посилення правової захищеності особи, яка притягається до дисциплінарної відповідальності.

Не менш значущими є питання забезпечення прав осіб, які притягаються до дисциплінарної відповідальності у випадках застосування так званої спеціальної дисциплінарної відповідальності. Зауважимо на тому, що спеціальна дисциплінарна відповідальність відрізняється від загальної: за колом осіб; за видами стягнення та впливу; за порядком припинення стягнення; за порядком оскарження накладеного дисциплінарного стягнення [217, с. 208]. При цьому слід мати на увазі, що в нормативно-правових актах, які регулюють питання спеціальної дисциплінарної відповідальності, як правило конкретизуються відповідні дії чи бездіяльність, що визнаються

дисциплінарними проступками. Наприклад, згідно з Дисциплінарним статутом митної служби України до діянь, які є порушеннями службової дисципліни, віднесені: порушення вимог законів та інших нормативно-правових актів України з питань митної справи, державної служби, а також наказів і розпоряджень безпосередніх та/або прямих керівників; порушення порядку здійснення митного контролю та митного оформлення предметів, що переміщуються через митний кордон України; утрата службового посвідчення, документів, що є підставою для пропуску предметів через митний кордон України, а також митного забезпечення, бланків суворої звітності, зброї, спеціальних засобів, затриманих або прийнятих митницею на зберігання предметів; затримання, вилучення та прийняття на зберігання предметів, валюти України та іноземної валюти без оформлення і реєстрації в установленому законодавством порядку відповідних документів; брутальне або зневажливе ставлення до громадян, приниження їх честі та гідності під час виконання службових обов'язків, проведення несанкціонованого особистого огляду громадян; перешкоджання законній діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, зокрема під час здійснення ними зовнішньоекономічних операцій; сприяння проникненню, умисне або внаслідок недбалого ставлення до виконання своїх обов'язків; невжиття необхідних заходів для недопущення несанкціонованого проникнення сторонніх осіб до зони митного контролю; приховання посадовою особою митної служби фактів її судимості або подання підроблених документів, необхідних для працевлаштування в митних органах; недодержання обмежень щодо роботи за сумісництвом або зайняття підприємницькою діяльністю та інших обмежень, передбачених законодавством; неподання або подання неправдивих відомостей у декларації про доходи; інші діяння, визначені як порушення службової дисципліни законами та іншими нормативно-правовими актами України [56].

З огляду на особливе значення додержання дисципліни для забезпечення життя і здоров'я громадян конкретні порушення дисципліни

сформульовані також для працівників залізничного транспорту. Зокрема, це недодержання технічних умов і правил кріплення вантажів, що призвело до порушення вимог безпеки руху; допущення випадків пожежі в пасажирських вагонах внаслідок недбалого ставлення до своїх службових обов'язків [147]. Не можна не звернути увагу і на те, що положеннями про дисципліну та дисциплінарними статутами більш детально регламентована і процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності. Ці особливості нормативно-правової регламентації притягнення до дисциплінарної відповідальності повинні враховуватись прокурорами при здійсненні наглядової діяльності за законністю притягнення до дисциплінарної відповідальності

Вважаємо, що забезпечення прав осіб, що притягуються до дисциплінарної відповідальності, є одним із найбільш важливих питань, на яких треба зосереджуватися прокуророві. Як зазначалося вище, реалізація спеціальної дисциплінарної відповідальності, як правило, характеризується більш деталізованою процесуальною формою. Це пов'язано з можливістю проведення службового розслідування. Згідно з Порядком проведення службових розслідувань у митних органах України свого закріплення отримали питання, пов'язані з підставами для проведення службового розслідування, призначенням службового розслідування, організації роботи комісії, правами та обов'язками членів комісії, призначеної для проведення службового розслідування, з'ясуванням причин та мотивів, що сприяли скоєнню порушень, оформленням акту службового розслідування. Щодо прав особи, стосовно якої проводиться службове розслідування, у пункті 5.1 закріплено положення про те, що посадова особа митного органу, має право в будь-який момент узяти в ньому участь, пояснювати факти, робити заяви, подавати відповідні документи і порушувати клопотання про залучення нових документів, вимагати додаткового вивчення пояснень осіб, причетних до справи.

Рішення, прийняте за результатами службового розслідування, може бути оскаржене згідно із чинним законодавством. Водночас, за особою, яка притягається до відповідальності, відповідно до п. 7.3 закріплюється право надати пояснення та зауваження щодо змісту акта службового розслідування, зокрема пояснити мотиви відмови його підписання [152]. Фактично підписання акту є правом, а не обов'язком особи.

При проведенні службового розслідування щодо державних службовців, вони також здійснюються відповідною комісією. Гідно з п. 6 Положення члени комісії з проведення службового розслідування несуть персональну відповідальність за повноту, всебічність і об'єктивність висновків службового розслідування та нерозголошення інформації, що стосується цього розслідування. Їм надається право: отримувати від державних службовців, інших працівників державного органу, в якому працює особа, щодо якої проводиться службове розслідування, усні чи письмові пояснення, консультації спеціалістів з питань службового розслідування; ознайомлюватися і вивчати з виїздом на місце відповідні документи, у разі потреби знімати з них копії та долучати їх до матеріалів службового розслідування; отримувати та збирати згідно із законодавством інформацію, пов'язану з службовим розслідуванням, від інших юридичних і фізичних осіб на підставі запиту керівника державного органу (посадової особи), який призначив службове розслідування, або керівника державного органу, якому доручено проведення службового розслідування. Пункт 7 Порядку закріплює права особи, щодо якої проводиться службове розслідування. Зокрема, вона має право в будь-який момент узяти в ньому участь, пояснювати факти, робити заяви, подавати відповідні документи і порушувати клопотання про залучення нових документів, вимагати додаткового вивчення пояснень осіб, причетних до справи. Правами особи (п. 9, 10 Порядку) є ознайомлення з актом службового розслідування перед поданням його на розгляд та можливість під час ознайомлення з актом

висловити свої зауваження, які додаються до акту, а також можливість бути присутнім при розгляді акту [153].

На наш погляд, позитивним слід визнати колегіальний порядок проведення службового розслідування, що значною мірою підвищує об'єктивність і неупередженість його висновків. Але треба звернути увагу на право членів комісії письмово викласти свою окрему думку в додатку до акту. Водночас безперечно, що процесуальна регламентація правового становища особи, яка притягається до відповідальності є одним із найбільш важливих факторів забезпечення її прав і свобод. З огляду на це слід відмітити, що окремі положення, які торкаються правового статусу особи, що притягається до дисциплінарної відповідальності, при проведенні службового розслідування доцільно закріпити більш чітко. Передусім це стосується формулювання права особи в будь-який момент брати участь у проведенні розслідування. На перший погляд це питання не викликає сумнівів і особа, щодо якої здійснюється службове розслідування, фактично може брати участь у ньому на будь-якому етапі його проведення. Але не цілком зрозуміло, чи передбачена можливість участі державного службовця при діях члена комісії в межах наданих йому процесуальних повноважень.

Неврегульованими також залишаються питання, пов'язані з правом державного службовця знайомитися з матеріалами службового розслідування і правом користуватися протягом розслідування юридичною допомогою адвоката або іншого спеціаліста в галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги.

Загалом, максимально широка регламентація процесуальних прав особи, яка притягається до дисциплінарної відповідальності, є концептуальним питанням у контексті забезпечення її прав і свобод. Вважаємо, що без огляду на те, чи йде мова про загальну, чи спеціальну відповідальність очевидна необхідність відпрацювання єдиних підходів до визначення процесуальних можливостей особи, яка притягається до дисциплінарної відповідальності з відстоювання своїх прав. На наш погляд,

модельний процесуальний статус особи, яка притягається до дисциплінарної відповідальності, повинен включати в себе такі права: право на ознайомлення з матеріалами справи як до розгляду її компетентним органом чи посадовою особою так і після прийняття рішення у справі; право подавати клопотання про необхідність встановлення певних обставин справи та їх додаткового вивчення; право надавати докази, пояснювати факти, робити заяви, право користуватися юридичною допомогою адвоката або іншого спеціаліста в галузі права з моменту порушення дисциплінарного провадження; право бути присутнім при розгляді справи, а також клопотати про можливість присутності при здійсненні певних дій, пов'язаних із з'ясуванням обставин правопорушення та надання копій документів, які знаходяться в матеріалах справи.

Зауважимо, що перелік документів про надання копій яких може бути заявлено клопотання особи, повинен бути нормативно визначений. До такого роду документів можна віднести: висновки спеціалістів, офіційні довідки, процесуальні акти, які приймаються у справі.

Серед прав особи, яка притягається до відповідальності, можна також виділити право усно чи письмово робити зауваження, що торкаються порядку розгляду справи та змісту прийнятого у справі рішення. На наш погляд, закріплення наведеного обсягу процесуальних повноважень особи, яка притягається до дисциплінарної відповідальності, в змозі суттєво підвищити правову захищеність громадян і може слугувати важливим чинником реалізації принципу досягнення об'єктивної істини у справі, досягненню цілей і вирішенню завдань дисциплінарного провадження.

В умовах, коли правове регулювання питань юридичної відповідальності, у тому числі і дисциплінарної, не в повній мірі відповідає вимогам всебічного забезпечення прав і свобод особи, зростає значення належного та ефективного прокурорського нагляду. Недоліки правового регулювання у сфері належного забезпечення прав і свобод громадян, які притягаються до відповідальності, можливо і необхідно компенсувати



посиленням наглядової діяльності прокуратури в цьому напрямку, підвищенням ефективності прокурорських перевірок і дієвості актів прокурорського реагування у випадках порушення законності, прав і свобод громадян.

З огляду на це актуальним є і питання вдосконалення правового статусу прокурора взагалі й в дисциплінарному провадженні зокрема. Щодо цього в літературі висловлювалися актуальні думки, які, на наш погляд, слід врахувати при вдосконаленні законодавства. Зокрема, О.В. Агєєв звертає увагу на те, що серед інших прав прокурора ст. 20 Закону «Про прокуратуру» чітко не регламентує право бути присутнім при розгляді конкретної адміністративної справи. Зі змісту ч. 1 цієї статі впливає лише право прокурора входити безперешкодно в приміщення державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій. Отже, доцільним є уточнення положення ст. 20 Закону «Про прокуратуру», чіткою вказівкою на право прокурора бути присутнім при розгляді будь-якої адміністративної справи, а також активно брати участь у розгляді такого роду справ, використовуючи при цьому необхідні процесуальні можливості. До останніх, зокрема, варто віднести право задавати питання в ході розгляду справи його учасникам, надавати правову оцінку конкретним фактам і діям учасників справи, робити офіційний висновок про законність рішень, прийнятих у ході вирішення справи і самого рішення у цілому. Необхідно також передбачити можливість прокурора заявляти клопотання, пов'язані з перебігом і результатами розгляду справи, причому такого роду клопотання повинні бути обов'язкові для розгляду [5, с. 10].

У ході роботи із забезпечення законності притягнення до дисциплінарної відповідальності прискіпливої уваги прокурора потребують питання з забезпечення прав і інтересів осіб, які відбувають покарання в установах виконання покарань. Підкреслимо, що правове становище цих осіб має певну специфіку, пов'язану з особливостями виконання кримінальних

покарань. Дисциплінарний вплив у таких умовах зумовлений не лише необхідністю підтримання відповідних правил, а й значною мірою досягненням іншої можливої мети – виправлення злочинців. Процес виправлення складний і різноманітний, а тому позитивний результат у ньому досягається далеко не завжди. В умовах позбавлення волі у засуджених накопичується специфічний досвід, який дозволяє говорити про наявність у них своєї ціннісно-нормативної сфери [145, с. 259]. Адже перебування особи в установі виконання покарань ускладнює формування моральних якостей, оскільки мікросередовище пенітенціарного закладу виступає як негативний соціально-психологічний фактор, який в певній мірі знижує ефективність виховного впливу на засудженого [103, с. 121]. Тому правильне використання передбачених законом заходів заохочення та дисциплінарних стягнень є важливим фактором досягнення цілей виховного процесу щодо засуджених. Особливого значення це набуває в сучасних умовах, коли запроваджується так звана прогресивна система відбування покарання, заснована на тому, що виконання і відбування покарання становить процес, протягом якого відбувається зміна поглядів, уявлень, звичок засудженого. Для того, щоб досягнути максимального успіху у виправленні засуджених, засоби, що використовуються, не можуть залишатися незмінними. Навпаки, вони повинні змінюватися відповідно до змін свідомості й поведінки засуджених. Це є має бути стимулом бажаної поведінки [95, с. 169]. З іншого боку, випадки зловживання дисциплінарною владою можуть породжувати ситуації, негативні наслідки яких бувають непередбачуваними.

Кримінально-виконавчим кодексом України [96] регламентуються заходи стягнення, що застосовуються до осіб засуджених до арешту, засуджених до обмеження волі, позбавлених волі (ст. 54, 68, 132 Кодексу). Відповідно у кодексі знайшли своє закріплення і положення, що стосуються порядку накладення дисциплінарних стягнень. Не вдаючись до детального аналізу цих положень, зазначимо одну важливу обставину – питання прав особи, що притягається до відповідальності, свого належного закріплення на

жалі не знайшли. Вважаємо, що ця обставина суттєво впливає на можливості особи відстоювати свої інтереси в провадженні.

Безумовно, специфіка режиму відбування покарання повинна враховуватися при вирішенні питання про правовий статус особи, яка притягається до дисциплінарної відповідальності. Але при цьому не можна зводити його процесуальні права лише до права оскаржити рішення про накладання дисциплінарного стягнення. Вважаємо, що це питання заслуговує на увагу і повинно бути вирішено в ході подальшого вдосконалення кримінально-виконавчого законодавства.

Забезпеченню прав осіб, які притягаються до дисциплінарної відповідальності, може сприяти активізація прокурорського нагляду в цій сфері, у тому числі й у плані обов'язкової інформованості прокурора щодо застосування окремих дисциплінарних стягнень, які можуть суттєво впливати не лише на психологічний стан особи, а й на стан його здоров'я. Зокрема, до таких стягнень, на нашу думку, відносяться: поміщення в карцер строком до 10 діб особи, засудженої до арешту; поміщення в дисциплінарний ізолятор строком до 10 діб особи, яка засуджена до обмеження волі; поміщення засуджених чоловіків і жінок, які утримуються у виправних колоніях у дисциплінарний ізолятор з виведенням або без виведення на роботу відповідно до 15 і 10 діб; поміщення засуджених, які тримаються у приміщеннях камерного типу виправних колоній максимального рівня безпеки, у карцер без виведення на роботу на строк до 15 діб; переведення засуджених, які тримаються у виправних колоніях, до приміщення камерного типу (одиночної камери) на строк до 3-х місяців. Вважаємо, що при застосуванні такого роду стягнень обов'язково треба інформувати прокурора. Також погоджуємося з думкою учених, які поділяють такого роду підхід, що це дозволить відповідним прокурорам мати достатній обсяг інформації про стан і динаміку рівня дисципліни у місцях позбавлення волі, а у відповідних ситуаціях і оперативно реагувати на порушення вимог закону [108, с. 190].

Актуальними на сьогодні залишаються і питання забезпечення засобами прокурорського нагляду прав і свобод військовослужбовців. Важливість участі військових прокурорів у захисті прав і свобод військовослужбовців обумовлюється особливостями проходження військової служби. До їх числа належать: обмеження у виборі місця проживання та свободи пересування; заборона займатися іншими видами діяльності; відсутність можливості добиватися поновлення порушених прав колективно; чітка та досить жорстка регламентація військової праці, особливо для військовослужбовців за призовом; відсутність можливості вибору форм і змісту видів забезпечення. Значущість цих проблем суттєво зростає в період проведення військової реформи та значного скорочення Збройних Сил України [182, с. 44].

У вітчизняній літературі також висловлювалась думка щодо необхідності посилення прокурорського нагляду за законністю притягнення до дисциплінарної відповідальності військовослужбовців [106, с. 46]. Вважаємо, що висловлені з цього приводу думки набувають особливої актуальності в умовах реформування Збройних сил України, реалізації курсу на створення професійної армії. Безумовно, що така перебудова повинна торкнутися і питань регламентації дисциплінарної відповідальності військовослужбовців. Враховуючи цю обставину, концептуальними в плані забезпечення прав і свобод військовослужбовців, які притягаються до дисциплінарної відповідальності, доцільно визнати питання, пов'язані з вдосконаленням процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності військовослужбовців і з розширенням й чітким закріпленням процесуальних прав особи, що притягається до відповідальності. Доцільним також визнати і необхідність посилення уваги прокурорів до практики застосування дисциплінарних стягнень, які накладаються на військовослужбовців у межах так званого прискореного провадження, оскільки накладення дисциплінарних стягнень в усній формі командирами і начальниками безпосередньо при

виявленні правопорушення є і буде реальним важелем підтримання військової дисципліни.

Одним із найважливіших питань забезпечення законності притягнення до дисциплінарної відповідальності є питання про відповідальність посадових осіб за порушення приписів законодавства щодо порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності. На наш погляд, наявність цієї відповідальності може стати реальним фактором протидії випадкам неналежного виконання посадовими особами своїх обов'язків з реалізації дисциплінарних повноважень і контролю за діями осіб, які за дорученням керівника беруть участь у дисциплінарному провадженні. Разом з тим, як свідчить практика, можливості адміністративного впливу у випадках незаконного притягнення до дисциплінарної відповідальності, порушення порядку здійснення дисциплінарного провадження використовуються не в повній мірі, незважаючи на наявність відповідних законодавчих підстав. Зокрема, ч. 1 ст. 41 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за порушення встановлених термінів виплати пенсій, стипендій, заробітної плати, виплати її не в повному обсязі, а також інші порушення вимог законодавства про працю. Очевидним є те, що останнім охоплюється і порушення порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності. Правом складання протоколів про такого роду правопорушення законодавець наділяє уповноважених на те посадових осіб органів Міністерства праці та соціальної політики України. З огляду на значущість проблеми забезпечення прав і свобод громадян, які притягаються до дисциплінарної відповідальності, доцільно було б закріпити право на складання протоколів про правопорушення також і прокурору. Більш активно варто використовувати прокурорам і надані їм можливості порушувати провадження у справі про адміністративні правопорушення у випадках виявлення фактів недотримання посадовими особами приписів законодавства щодо підстав і порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності. Активізація наглядової діяльності прокурорів у цьому

напрямку, широке використання передбачених законодавством засобів прокурорського реагування можуть суттєво сприяти підвищенню рівня правової захищеності громадян, щодо яких застосовуються відповідні заходи відповідальності.

## **2.4. Напрямки вдосконалення організації наглядової діяльності прокуратури в сфері адміністративної юрисдикції**

У сучасних умовах однією з найбільш важливих проблем боротьби з порушеннями закону є проблема об'єднання зусиль у цій сфері не лише правоохоронних органів держави, а й інших державних інституцій, органів місцевого самоврядування та громадських організацій. Її вирішення залежить від вдосконалення реалізації координаційної функції, оскільки реалізація державної політики у сфері боротьби зі злочинністю, профілактики злочинів та інших правопорушень у багатьох випадках залежить від рівня координації правоохоронної діяльності й ефективної постійної взаємодії між правоохоронними органами в реалізації вимог Конституції та законів України [222, с. 100].

В.Б. Авер'янов, справедливо підкреслює, що координація є важливою функцією управління, що спрямована на забезпечення впорядкованості та узгодженості відповідної діяльності [52, с. 71]. Поняття «координація» (пізньолат. *coordination*, від лат. *co...* - префікс, що означає спільність, сумісність, і *ordination* - упорядкування) визначається як узгодження, поєднання, призведення до певного порядку чи відповідно до поставлених завдань складових частин чогось [246, с. 345]. Як важлива функція управління координація забезпечує узгодженість роботи усіх ланок системи управління; завдяки координації встановлюється єдність відносин систем, що управляє і якою управляють, структур об'єкту та суб'єкту управління, яка пов'язує та поєднує всі зусилля персоналу [44, с. 134]. Згідно з Положенням про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю, схваленому Координаційним комітетом по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України 17 липня 2000 року, щодо правоохоронних органів координація визначається як спрямована на зміцнення законності та правопорядку спільна розробка і практична реалізація узгоджених заходів зі своєчасного виявлення, розкриття, припинення та попередження злочинів і корупційних діянь,

усуненню причин та умов, які сприяють їх вчиненню. Відповідно метою координації є підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів на підставі об'єднання зусиль, спрямованих на реалізацію повноважень, властивих кожному з цих органів, усунення дублювання і паралелізму в їх роботі.

Зазначимо, що в діяльності органів прокуратури реалізація координаційної функції має самостійне значення. Покладення на прокуратуру функції координації діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю обумовлено об'єктивними причинами. Реалізуючи свої наглядові повноваження, прокуратура коригує діяльність інших суб'єктів правоохоронної діяльності, внаслідок чого вона перебуває у центрі систем цих органів. Завдяки цьому прокуратура володіє найбільшим обсягом інформації про стан законності на державному і регіональному рівнях. Важливо, що органи прокуратури здійснюють свої повноваження незалежно від органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, незважаючи на відомчі й місцеві відмінності та впливи [48, с. 234-235]. Більш того, координація не передбачає підлеглості правоохоронних органів прокуратурі. Кожен орган діє в межах своєї компетенції та повноважень, що встановлених законом, але на основі узгоджено прийнятих рішень та запланованих заходів. При цьому прокурор виконує роль наглядового органу, вимагаючи дотримання закону, охороняючи та гарантуючи дотримання права та законних інтересів особи, суспільства, держави [177, с. 8–12].

Багаторічна ефективна діяльність органів прокуратури з координації боротьби зі злочинністю довела важливість та дієвість цього напрямку їх діяльності. У якості основних напрямків координаційної діяльності виступають: спільний детальний аналіз стану злочинності, її структури та динаміки, прогнозування тенденцій, а також аналіз діяльності з виявлення, розслідування, розкриття, попередження та припинення злочинів для визначення основних напрямків боротьби зі злочинністю; виконання державних та регіональних програм у боротьбі зі злочинністю; напрацювання



разом з іншими державними органами, а також науковими установами заходів, і пропозицій щодо попередження, припинення та розкриття злочинів; підготовка та направлення інформації з питань активізації боротьби зі злочинністю у відповідні державні органи; узагальнення практики застосування законів про боротьбу зі злочинними проявами та підготовка пропозицій з удосконалення правоохоронної діяльності; розробка пропозицій з вдосконалення правового регулювання діяльності по боротьбі зі злочинністю; узагальнення практики виконання міжнародних договорів та угод з іноземними державами та міжнародними організаціями з питань співробітництва у сфері боротьби зі злочинністю й напрацювання відповідних пропозицій; вивчення практики координації дій правоохоронних органів, поширення позитивного досвіду [201, с. 172].

Реалізація названих напрямків координаційної діяльності забезпечується використанням відповідних форм такого роду діяльності. Важливо, що при визначенні форм координації необхідно виходити з оперативної оцінки основних показників, одержаних на підставі статистичних даних, або узагальнення стану, структури та динаміки злочинності. Найбільш поширеними формами координації виступають: координаційна нарада перших керівників правоохоронних органів, а також міжвідомча нарада; обмін інформацією з питань боротьби зі злочинністю; видання спільних наказів, вказівок, підготовка інформаційних листів та інших документів; спільні виїзди в регіони для проведення узгоджених дій, перевірок і надання допомоги місцевими правоохоронним органам у боротьбі зі злочинністю; вивчення і поширення позитивного досвіду; створення слідчо-оперативних груп для розслідування окремих злочинів; проведення спільних цільових заходів з метою виявлення та припинення злочинів, а також усунення причин та умов, що сприяли їх вчиненню; взаємне використання можливостей правоохоронних органів для підвищення кваліфікації працівників, проведення спільних семінарів і конференцій; спільні засідання колегій правоохоронних органів; спільне проведення

аналізу (узагальнень) стану злочинності та корупції, прогнозування тенденцій і динаміки, розробка відповідних заходів, спрямованих на запобігання злочинам і боротьбі з ними, визначення їх реалізації; розробка та подання узгоджених пропозицій до проектів державних і регіональних програм боротьби зі злочинністю; прийняття узгоджених рішень щодо забезпечення реалізації державних і регіональних програм боротьби зі злочинністю та корупцією; спільна підготовка пропозицій органам державної влади та органам місцевого самоврядування щодо оздоровлення криміногенної ситуації; спільна розробка та подання пропозицій компетентними органам щодо вдосконалення правового регулювання боротьби зі злочинністю та корупцією; спільне ініціювання і проведення наукових досліджень з проблем боротьби зі злочинністю та корупцією.

Крім перерахованих, правоохоронні органи можуть використовувати також інші форми та напрямки координації [48, с. 241].

Необхідність та значущість координаційної діяльності, яку здійснюють органи прокуратури, не викликає сумнівів, але звернемо увагу на одну важливу обставину. Законодавець досить щільно пов'язує реалізацію координаційної діяльності з боротьбою зі злочинністю. Але злочини становлять хоч і значну, але все ж таки лише частку протиправних проявів. Раніше ми говорили про те, що скоєння менш суспільно небезпечних правопорушень, зокрема адміністративних проступків, є явищем досить розповсюдженим і кількість осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності обчислюється мільйонами осіб. Відтак нагальною проблемою подальшого вдосконалення координаційної діяльності слід визнати налагодження такого роду діяльності в сфері боротьби з адміністративними правопорушеннями. Не менш значущими є і проблеми боротьби з різноманітними порушеннями прав і свобод громадян відповідними діями чи бездіяльністю органів держави чи їх посадовими особами, вирішення яких також потребує належної координації зусиль органів прокуратури та різноманітних державних органів.

З огляду на це доцільним було б законодавчо закріпити ці напрямки координаційної діяльності прокуратури в Законі України «Про прокуратуру». Вважаємо, що це можливо шляхом доповнення положень ст. 10 Закону, яку пропонуємо викласти у наступній редакції: **«Координація діяльності по боротьбі зі злочинністю, адміністративними правопорушеннями та порушеннями прав і свобод громадян.** Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори координують діяльність по боротьбі зі злочинністю органів внутрішніх справ, органів служби безпеки, органів податкової міліції, органів митної служби, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та інших правоохоронних органів, а також діяльність відповідних органів та посадових осіб по боротьбі з адміністративними правопорушеннями, з порушеннями прав і свобод громадян, пов'язаних з рішеннями, діями чи бездіяльністю державних органів та їх посадовими осіб».

З метою забезпечення координації діяльності органів, вказаних у частині першій ст. 10 Закону, прокурор скликає координаційні наради, організовує робочі групи, витребує статистичну та іншу необхідну інформацію, використовує інші форми координаційної діяльності, обумовлені необхідністю вирішення відповідних завдань, а також бере участь в організації нарад Координаційного комітету по боротьбі з організованою злочинністю та корупцією при Президенті України. Підкреслимо, що питання підвищення ефективності координаційної діяльності пов'язані з більш чітким законодавчим закріпленням відповідних повноважень прокурора. П.М. Каркач і В.Л. Синчук наголошують на тому, що в Законі «Про прокуратуру» не знайшла свого закріплення ціла низка питань, які мають суттєве значення для ефективної координації діяльності органів прокуратури. Зокрема, не передбачені в повному обсязі такі питання, як: підстави, склад учасників, порядок координаційної діяльності, форми та принципи координації та ін. На законодавчому рівні повинен бути закріплений і правовий статус прокурора у якості координатора [73, с. 68–

69]. Вважаємо, що вирішення цього питання на законодавчому рівні зможе суттєво підвищити ефективність координаційної діяльності, відповідальність прокурорів за здійснення цього важливого напрямку діяльності, буде слугувати подоланню окремих негативних проявів, пов'язаних з фактами формального підходу до розгляду і вирішення питань координації, забезпечить можливість дієвого контролю за результатами координаційної діяльності.

Розглядаючи питання координації діяльності по боротьбі з адміністративними правопорушеннями та порушеннями прав громадян зазначимо, що форми і методи координаційної діяльності, які використовуються зараз, є реальним підґрунтям для такого роду діяльності, надійною базою для забезпечення її ефективності та дієвості. Хоча, безумовно, треба буде враховувати певні особливості, обумовлені характером і розповсюдженістю окремих правопорушень, значним колом суб'єктів реалізації адміністративно-юрисдикційних повноважень, у тому числі й тих з них, які здійснюють відповідні контрольні функції.

Безумовно, що реалізація кожної з функцій прокуратури, також функції координації, удосконалення організаційних аспектів їх реалізації, прямо пов'язана з належним інформаційним забезпеченням, що у підсумку визначає результативність прокурорської діяльності в цілому.

На сучасному етапі розвитку науки і техніки більшість традиційних ресурсів людського прогресу поступово втрачає своє первинне значення. На зміну їм приходить новий ресурс – єдиний продукт, що не зменшується, а зростає з часом, – інформація. Домінуючої ролі в інформатизації набуває процес комп'ютеризації суспільства. Комп'ютерні системи почали використовуватися в усіх сферах діяльності людини, з кожним днем розширюючи свій вплив [60, с. 1].

Значення інформації у суспільному житті важко переоцінити, оскільки ця категорія не менш фундаментальна та всеосяжна, ніж матерія та енергія [29, с. 243]. Тому однією з причин виходу процесу інформатизації на

пріоритетне місце в суспільстві є не просто зростання інформаційних потреб, необхідність забезпечення виробництва та соціального управління (хоча і це дуже важливо), але і фундаментальна роль інформації у суспільному розвитку [219, с. 5]. На думку І.В. Арістова, бурхливе зростання обсягів і потоків інформації пов'язано насамперед з активним ускладненням виробництва, усіх сфер суспільного життя. Сучасне суспільство та його ланки є складними системами. Тому зберігання цілісності системи, її якісної визначеності, забезпечення її функціонування і розвитку немислимо без інформаційних процесів [18, с. 3].

Особливого значення категорія інформація набуває в діяльності державних органів, бо фактично є основою для планування відповідної діяльності, вирішення різноманітних поточних питань, прийняття рішень і забезпечення їх реалізації. Відтак, інформація має бути: необхідною; достатньою; мінімальною; вірогідною; надійною; сучасною; оперативною; підданою машинній обробці, тобто максимально формалізованою і з максимальною уніфікацією носіїв інформації [53, с. 397].

Не менш значущою категорія інформації є для громадян, які задіяні у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності. Належний обсяг інформації дозволяє громадянам не лише чітко сформулювати свою позицію у справі, а й використовувати в достатньому обсязі існуючий потенціал процесуальних можливостей для обґрунтування відповідної позиції, реалізації захисту своїх інтересів. Принциповим є і те, що питання реалізації права громадян на інформацію набувають особливого загострення в ході проваджень у справах, що мають юрисдикційний характер і щодо яких інформація набуває значення доказів. Очевидним є зв'язок між доведенням і реалізацією права громадян на інформацію. З одного боку, громадяни як суб'єкти адміністративно-юрисдикційних відносин безпосередньо виступають джерелом інформації, що відіграє роль доказів у справах, а з іншого – виступають у якості й найбільш зацікавлених споживачів інформації, пов'язаної зі встановленням певних обставин справи на всіх етапах її вирішення [99, с. 13].

Все це обумовлює необхідність подальшого вдосконалення роботи прокурорів з відповідною інформацією в процесі реалізації всіх без винятку функцій прокуратури, акцентуючи також увагу на питаннях належної інформованості всіх учасників адміністративно-юрисдикційних проваджень, передусім – громадян.

Не викликає сумніву, що належна інформаційна забезпеченість є одним із вагомим фактором вирішення завдань адміністративно-юрисдикційної діяльності, досягнення її цілей. Вона прямо співвідноситься з цілями і завданнями діяльності прокурора у сфері адміністративної юрисдикції. У правничій літературі поняття інформаційної забезпеченості визначається по-різному. Так, О.Г. Фролова пов'язує інформаційне забезпечення з сукупністю інформаційних підсистем певних обліків, які призначені для збору, накопичення, зберігання та обробки інформації певних напрямків і орієнтовані на використання в діяльності багатьох служб, мають загальновідомчий характер і належать до загальновідомчих інформаційних підсистем [224, с. 37]. Інформаційне забезпечення органів прокуратури визначається як впорядкована за єдиними критеріями сукупність показників, необхідних для вирішення завдань, що перед ними повстали (статистика); стандартизовані документи (наглядові та управлінські), які піддаються класифікації та кодуванню, інформаційний фонд, необхідний для аналізу стану законності, планування, контролю за виконанням планів та завдань вищестоящих органів прокуратури; систему потоків інформації, які забезпечують своєчасний обмін нею між структурними підрозділами та з іншими правоохоронними, а також державними органами [169, с. 48]. На думку П.М. Каркача, під інформаційним забезпеченням прокуратури слід розуміти дії прокурорсько-слідчих працівників, які спрямовані на збирання, облік, накопичення, розподіл, аналіз, збереження, пошук і передачу інформації, необхідної для наглядової та іншої діяльності прокуратури, на зміцнення законності в районі, місті [74, с. 16–17].

Відаючи належне висловленим думкам, вважаємо за необхідне зазначити наступне. По-перше, навряд чи доцільно зводити поняття інформаційного забезпечення тільки до сукупності інформаційних підсистем, оскільки такий підхід не відображає повною мірою динамічну складову цього важливого явища. Останнє дозволяє говорити про те, що інформаційне забезпечення, перш за все, є процесом пошуку й накопичення відповідної інформації та її відображення в документах, інших носіях інформації. Ця інформація відповідним чином використовується, що знаходить свій прояв у відповідних процесуальних документах, які відображають динаміку адміністративно-юрисдикційних проваджень. Звернемо увагу також на те, що важливу складову інформаційного забезпечення діяльності прокурора у сфері адміністративної юрисдикції, не слід цілковито пов'язувати з певним обсягом документів, які певним чином стандартизовані. Відповідну частку важливої інформації прокурори одержують безпосередньо від громадян та інших учасників адміністративно-юрисдикційної діяльності і ця інформація з об'єктивних причин не може бути чітко стандартизована. Навряд чи доцільно також зводити поняття інформаційного забезпечення лише до дій прокурорсько-слідчих працівників, бо досить часто ініціатива з надання інформації виходить від інших учасників правовідносин, що виникають в ході наглядової діяльності прокуратури.

З урахуванням викладеного, вважаємо можливим наступним чином сформулювати поняття інформаційного забезпечення. **Інформаційне забезпечення – це діяльність, пов'язана з пошуком і накопиченням певної інформації, яка здійснюється з ініціативи прокурорів, а також інших учасників наглядової діяльності, спрямована на вирішення завдань й досягнення цілей такої діяльності та відповідає вимогам, що ставляться до інформації, її належного оформлення і використання.**

На наш погляд, разом з поняттям інформаційного забезпечення, доцільно використовувати також і поняття інформаційної забезпеченості, яке має дещо інше змістовне наповнення і характеризує певну інформацію з

позицій її обсягу та якості. Навряд чи можна говорити про належне інформаційне забезпечення будь-якої діяльності, у тому числі й діяльності прокурора, якщо інформація не відповідає достатнім відповідним параметрам. Достатнім рівнем інформаційного забезпечення можна вважати такий рівень, коли обсяг наявної інформації дозволяє приймати прокуророві обґрунтовані проміжні та остаточне рішення, об'єктивність яких обумовлюється відповідними інформаційними ресурсами.

Важливим аспектом інформаційного забезпечення наглядової діяльності прокурора є наявність вірогідної та повної статистичної інформації. Можна виділити два важливих напрямки в забезпеченні статистичною інформацією. Перший з них стосується отримання прокурорами статистичної інформації від різних суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності. Ця інформація дає змогу оцінити розповсюдженість і динаміку тих чи інших правопорушень й відповідно корегувати наглядову діяльність у потрібному напрямку. Водночас, прокурору необхідно приділять пильну увагу вірогідності статистичної інформації, адже практика свідчить про численні факти її викривлення окремими органами чи посадовими особами. Позитивною у цьому плані є діяльність прокуратури Херсонської області щодо перевірки статистичної інформації. Так, у 2007 році в ході проведення прокуратурою Херсонської області перевірки були встановлені вражаючі факти невідповідності статистичної інформації, облікованої у звітах, фактичним обставинам. А саме, згідно зі статистичним звітом протягом минулого року органами внутрішніх справ було затримано 233 тис. 568 громадян за вчинення ними адміністративних правопорушень, тобто кожного п'ятого мешканця Херсонської області. Фактично кількість затриманих за вчинення адміністративних правопорушень є значно меншою і становить близько 5% від кількості, зазначеної у вищевказаному статистичному звіті. Зокрема, згідно зі звітом за поширення неправдивих чуток, що можуть викликати паніку серед населення або порушення громадського порядку (ст. 173-1



Кодексу України про адміністративні правопорушення) в області було затримано 3 тис. 785 осіб, з яких 371 особу – за повторне вчинення правопорушення, щодо яких були складені протоколи про адміністративне правопорушення. Під час перевірки було виявлено лише 5 випадків затримання та складання протоколів з приводу скоєння такого роду правопорушення. Думається, що однією з причин недостовірності статистичної інформації є недоліки, пов'язані з методологією складання звітів [228, с. 64–65]. На наш погляд, для створення повної, багатогранної та об'єктивної характеристики адміністративних правопорушень потрібне створення загальної статистичної звітності, яка б узагальнювала статистичні дані про адміністративну діяльність усіх органів адміністративної юрисдикції та судів. Статистичні дані про адміністративні правопорушення повинні містити у собі якісну та кількісну інформацію, що б характеризувала стан адміністративної деліктності в Україні, відображаючи правову та соціальну природу адміністративних правопорушень. Відповідно повинна складатись з наступних глав (розділів): 1) загально статистичні дані про адміністративні правопорушення; 2) відомості про особу правопорушника (деліквента); 3) відомості про притягнення осіб до адміністративної відповідальності з пом'якшуючими та обтяжуючими обставинами; 4) відомості про реальне виконання постанов про притягнення до відповідальності та причини через які постанова не була виконана. Такого роду підхід повинен застосовуватися не лише до адміністративних правопорушень, а й до інших складових сфери адміністративної юрисдикції. Це також повинно враховуватися щодо вдосконалення іншого напрямку забезпечення статистичною інформацією, зокрема, статистичних звітів, які складаються і надаються відповідними прокурорами.

Наявність якісної статистичної інформації багато в чому забезпечує інший важливий напрямок підвищення ефективності прокурорської діяльності, а саме: діяльність з детального вивчення та аналізу причин порушень закону та умов, що їм сприяють; наявних тенденцій у динаміці

правопорушень, прогнозування негативних наслідків певних недоліків та прогалин у правовому регулюванні. Фактично, ця діяльність є різновидом інформаційного забезпечення і може бути охарактеризована в якості аналітичного забезпечення наглядової діяльності прокуратури.

На жаль, нині на практиці питанням аналітичного забезпечення не приділяється достатньо уваги. Вважаємо, що їй повинна приділятися більша увага з боку прокурорів усіх рівнів. На це орієнтує і наказ Генерального прокурора України за №1/1 від 19 січня 2004 року «Про організацію аналітичної і методичної роботи в органах прокуратури». Відповідно до наказу необхідно спрямувати аналітичну й методичну роботу на вивчення реального стану законності, викриття причин її погіршення, правильне визначення напрямків наглядових зусиль і об'єктів нагляду, прогнозування розвитку негативних тенденцій, розробку запобіжних заходів та формування наглядової політики в цілому. Отже, вдосконалення аналітичної роботи в органах прокуратури, вважаємо доцільним ввести окремі посади прокурорів-аналітиків на рівні обласних прокуратур і створення окремого аналітичного відділу в Генеральній прокуратурі України.

Обов'язковим слід визнати також складання та надання нижчестоящими прокурорами прокурорам вищого рівня щорічних аналітичних звітів про стан, динаміку та тенденції розповсюдження адміністративних правопорушень, дисциплінарних правопорушень й порушень прав і свобод громадян, а також аналітичних звітів щодо прогалин у чинному законодавстві та колізіях в застосуванні правових норм, виявлених в ході наглядової діяльності прокуратури. Останнє, на наш погляд, має особливе значення, в контексті необхідності надання Генеральному прокурору України права законодавчої ініціативи. Адже органи прокуратури як жоден інший орган, в силу специфіки своєї діяльності, мають найбільш широкі можливості для виявлення існуючих недоліків законодавчого регулювання. І така можливість повинна максимально використовуватися для покращення законотворчої діяльності.

Очевидно, що вдосконалення організації наглядової діяльності прокуратури, підвищення її якості та ефективності неможливе без відповідного науково-методичного забезпечення. Протягом останніх років питання науково-методичного забезпечення наглядової діяльності стали предметом підвищеної уваги з боку Генеральної прокуратури України. При генеральній прокуратурі України діє науково-методична рада, положення про яку затверджено наказом Генерального прокурора України від 21 березня 2002 року № 22 [148]. Водночас питання методики проведення наглядової діяльності отримали своє висвітлення в окремих наказах Генерального прокурора України, але при цьому певні важливі напрямки наглядової діяльності свого належного науково-методичного забезпечення на достатньому рівні, на жаль, не отримали. Передусім, це стосується відповідних методичних рекомендацій щодо здійснення нагляду за законністю притягнення до дисциплінарної відповідальності та реалізації наглядової діяльності, пов'язаної із забезпеченням конституційних прав і свобод громадян. Вважаємо, що такого роду рекомендації повинні бути розроблені й втілені у практику наглядової діяльності прокуратури.

Не можна не звернути уваги й на те, що на сьогодні реалізацію науково-практичних рекомендацій потрібно здійснювати з урахуванням впровадження новітніх інформаційних технологій з відповідним технічним забезпеченням органів прокуратури. Зокрема, відповідні науково-методичні рекомендації доцільно розробити в електронному вигляді та розмістити в персональній базі даних кожного працівника прокуратури. Це обумовить те, що відповідні зміни законодавства чи певні зміни методичного характеру, які будуть визнані доцільними розробником цих науково-методичних рекомендацій, а саме Генеральною прокуратурою України, можуть доводитись до кожного користувача даної інформації. На нашу думку, це дасть змогу оперативно та дієво реагувати на а зміни в законодавстві, швидко та ефективно корегувати відповідні методики наглядової діяльності. Також давно назріла потреба у виданні Генеральною прокуратурою України

науково-методичного бюлетеню, тематичного характеру. У ньому доцільно викладати матеріали з урахуванням функціональної направленості діяльності прокуратури, вони повинні охоплювати: зміни в законодавстві; пропозиції щодо вдосконалення методики відповідної наглядової діяльності; позитивні приклади роботи окремих прокуратур; думки практичних працівників прокуратури щодо шляхів вдосконалення форм і методів наглядової діяльності; науково-практичні коментарі з окремих питань наглядової діяльності; статистичний та аналітичний матеріали, які торкаються відповідного напрямку наглядової діяльності. Також у бюлетені можуть оприлюднюватися виявлені недоліки в роботі органів прокуратури, аналіз причин та умов, що їх зумовили.

Важливим напрямком удосконалення організації роботи в органах прокуратури була і залишається робота з кадрами. Забезпечення правильного добору, розстановки, професійної підготовки та виховання кадрів розглядати ефективний засіб підвищення авторитету органів прокуратури, її ролі в зміцненні законності й правопорядку [74, с. 327]. Але треба враховувати те, що за останні роки певною мірою посилилася тенденція впливу негативних факторів, які суттєво впливають на питання кадрової роботи і, перш за все, на формування нового кадрового потенціалу працівників прокуратури. Найважливішим з негативних факторів є складність і неоднозначність процесів реформування суспільного життя. Поряд з цим, можна виділити ряд факторів, так би мовити, меншого масштабу. До них, зокрема, можна віднести суттєве ускладнення професійної діяльності прокурорів, що в свою чергу обумовлене процесами розвитку та становлення законодавства, що іноді пов'язано з певними протиріччями та колізіями в правовому регулюванні, неврегульованістю проблем, викликаних появою нових видів правопорушень. Разом з цим, свого належного вирішення потребують і питання, пов'язані з підвищенням матеріальної та соціальної забезпеченості працівників прокуратури, престижу прокурорської діяльності, що, безумовно, впливає на професійну орієнтацію молоді.

Загально визначеними елементами кадрової роботи є вивчення факторів, що впливають на кадрове забезпечення прокуратури, серед яких: створення спеціалізованої мережі освітніх закладів з підготовки та підвищення кваліфікації працівників прокуратури; визначення основних джерел формування кадрів; стимулювання молоді для роботи в органах прокуратури; відбір кандидатів на службу в органах прокуратури; підвищення кваліфікації працівників прокуратури; правове забезпечення роботи з кадрами; забезпечення безпечної роботи в органах прокуратури, соціально-правовий захист працівників і членів їх сімей; виховання кадрів, підвищення їх професійно-морального потенціалу; атестація кадрів, вжиття заходів щодо реалізації її результатів; створення громадських об'єднань працівників прокуратури; адекватна побудова організаційної структури прокурорської системи, органів і закладів, що входять до її складу [92, с. 38].

Безумовно, кожен із зазначених елементів має самостійне значення для належного забезпечення кадрової роботи, але, на наш погляд, особливу увагу слід приділяти саме питанням формування кадрового потенціалу, оскільки це питання має базовий характер і від його реалізації багато в чому залежить не тільки сьогодення органів прокуратури, а й, що не менш важливо, їх подальший розвиток, збереження ролі й значення прокуратури як однієї з найбільш важливих державних інституцій. Це важливо ще й тому, що прорахунки в підборі та розстановці кадрів не тільки суттєво знижують її правозахисний потенціал, а й пов'язані зі зростанням недовіри до органів прокуратури з боку громадськості, знижують рівень поваги до органів прокуратури в цілому, сприяють росту зневіри до її можливостей по забезпеченню законності.

В одній з найбільш ґрунтовних наукових праць, присвяченій організаційно-правовим проблемам кадрового забезпечення органів прокуратури, авторами якої є В.В. Сухонос, І.Є. Марочкін та В.В. Богуцький [199], на ці питання зверталася увага, але окремі аспекти проблеми потребують, на наш погляд, більш чіткого визначення. Цілком слушними є

міркування авторів щодо необхідності підготовки й прийняття спеціального нормативного акту Генерального прокурора України – Положення про професійний відбір абітурієнтів для навчання в юридичних ВНЗ як спеціалістів для органів прокуратури. При цьому наголошується на необхідності врахування медичного, освітнього та психологічного критеріїв. Останній набуває особливого значення, оскільки сприяє оцінці психологічних якостей та мотиваційної сфери особистості. Слід погодитись, що їх аналіз потребує спеціальних знань, а це у свою чергу обумовлює необхідність включення до штатів кадрових служб обласних прокуратур і прокуратури Автономної Республіки Крим спеціалістів-психологів [199, с. 70]. Але треба враховувати ще одну, важливу обставину. Протягом тривалого часу навчання під впливом певних факторів можливий не лише розвиток існуючих незначних психологічних деформацій, а й розвиток деформацій, які попередньо були визнані цілком придатними в цьому плані. Під впливом відповідних факторів може змінюватися і професійна мотивація студента. Особливо небезпечною вважається формування позиції використання службового становища прокурора для забезпечення особистих потреб, особистого збагачення. Не є секретом, що в сучасних умовах формування подібних психологічних установок відбувається під впливом факторів соціального характеру. Водночас, певні психологічні деформації можуть бути викликані труднощами в оволодінні професійними знаннями, ступенем напруженості процесу навчання. З огляду на це, вважаємо доцільним увести в навчальних закладах, що готують спеціалістів для прокуратури України, посаду спеціаліста-психолога, діяльність якого сприяла б не тільки корегуванню певних психологічних відхилень, але й виявленню та аналізу тих з них, які є несумісними з роботою в органах прокуратури. Досвід діяльності психолога може бути поширений і на інші підрозділи ВНЗ, що готують спеціалістів-юристів.

Подальшого вдосконалення потребує і робота, пов'язана зі взаємодією органів прокуратури та навчальних закладів у підготовці кадрів для органів

прокуратури України. Наприклад, подібний досвід уже багато років накопичується в Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого, де в Інституті підготовки кадрів для органів прокуратури України працює представник відділу підготовки кадрів і роботи з навчальним закладом Управління кадрів Генеральної прокуратури України. Безумовно, його діяльність сприяє налагодженості роботи з підготовки кадрів, але, на наш погляд, якщо такого роду представник працює в навчальному закладі, який має значний науковий потенціал, а саме такий потенціал і є у Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, до його обов'язків корисно покласти необхідність укріплення зв'язків практичних працівників прокуратури з науковцями й відпрацювати відповідні форми такої взаємодії.

Варто звернути увагу на необхідність посилення роботи з вивчення особистісних якостей студентів, а також питань, пов'язаних з дотриманням ними навчальної дисципліни та загальнонавчаних правил поведінки. Вважаємо, що кожен факт порушення навчальної дисципліни чи інших порушень повинен стати предметом ретельного аналізу також і з боку представників кадрової служби. Це буде сприяти підвищенню об'єктивності визначення професійної придатності майбутнього працівника прокуратури. Хоча не можна не звернути уваги на те, що досить поширеними є факти, які свідчать про недостатній рівень такої об'єктивності. Подібне проявляється у формальному підході до віддзеркалення моральних і ділових якостей особи у відповідних характеристиках. На це треба звертати увагу і прокурорів, які надають характеристики після проходження виробничої практики. Неприпустимі випадки, коли характеристики складаються самими особами, які проходили виробничу практику. Тому вважаємо обов'язковим визначити на рівні наказу Генерального прокурора України перелік відомостей, що обов'язково повинні отримати своє відображення як в характеристиках осіб, що приймаються на роботу, так і в характеристиках працівників прокуратури при вирішенні відповідних кадрових питань.

На наш погляд, значущість вдосконалення наглядової діяльності прокуратури у сфері адміністративної юрисдикції повинна враховуватися також і під час проходження виробничої практики, у ході якої приділятися більше уваги професійній орієнтації майбутніх працівників прокуратури в цьому напрямку наглядової діяльності. Безумовно, це пов'язано з об'єктивними труднощами і, перш за все, з відповідними строками проходження такої практики. На ефективність проходження практики впливає і завантаженість працівників прокуратури поточними справами, що відповідним чином заважає роботі з практичними, а іноді, й недостатня кваліфікація молодих працівників прокуратури, які безпосередньо працюють з практикантами. Відтак доцільним було б використовувати досвід ветеранів прокуратури, яких можна запрошувати керувати виробничою практикою, у період її проходження на договірних умовах. Потрібно більше уваги приділяти роботі практикантів, пов'язаній з наглядом за законністю притягнення до адміністративної відповідальності, розглядом звернень громадян.

Ще одним аспектом удосконалення організації наглядової діяльності в сфері адміністративної юрисдикції є питання щодо діяльності так званих громадських помічників прокурорів, враховуючи, безумовно, досвід, який був накопичений у цьому напрямку ще за радянських часів. На наш погляд, це питання заслуговує на увагу. Необхідність його вирішення обумовлена, по-перше, тим, що інститут громадських помічників прокурорів може стати важливою формою створення кадрового потенціалу в органах прокуратури. Не викликає сумнівів, що певна частка студентів вищих навчальних закладів, яка пов'язує свою майбутню діяльність саме з органами прокуратури, має бажання у вільний від навчання час здобувати практичні навички прокурорської діяльності. Така робота, може носити більш постійний у порівнянні з виробничою практикою характер, безперечно, буде і більш ефективною. Це дасть змогу оцінити відповідні якості особи, яка в майбутньому прагне працювати в прокуратурі.



Отже, зважаючи на певну специфіку наглядової діяльності, пов'язаної з проведенням досудового слідства та його здійсненням, реалізацію представницької функції та інших наглядових повноважень, що можливо здійснювати лише штатним працівникам прокуратури, вважаємо доцільним пов'язувати діяльність громадських помічників прокурора лише з наданням допомоги працівникам прокуратури виключно при реалізації наглядових функцій у сфері адміністративної юрисдикції. Але діяльність громадських помічників прокурора може здійснюватись лише за умов чіткого визначення їх статусу та відповідних процесуальних можливостей.

Певного організаційного вдосконалення потребує і забезпечення реалізації принципу гласності в діяльності органів прокуратури, зокрема, висвітлення питань, пов'язаних зі здійсненням нагляду в сфері адміністративної юрисдикції. Зважаючи на поширеність адміністративних правопорушень і значну кількість скарг громадян, законність розгляду яких забезпечується саме в ході наглядової діяльності прокуратури. На нашу думку, необхідно суттєво активізувати діяльність прокуратури в цьому напрямку. На жаль, практика свідчить, що висвітлення наглядової діяльності прокуратури в сфері адміністративної юрисдикції носить епізодичний характер і не дозволяє повною мірою інформувати громадян про результати цієї діяльності. Отже, прокурорам слід використовувати всі наявні можливості для належного інформування громадян про роботу прокуратури та реальні її результати. Можливо і необхідно використовувати не тільки засоби масової інформації, а й безпосередні зустрічі прокурорів з представниками громадськості, в ході яких всі питання отримали б своє належне висвітлення. Вважаємо, що ця робота повинна стати важливою складовою діяльності з підвищення авторитету органів прокуратури в очах громадян, створення належного іміджу працівників прокуратури.

Нагальною потребою сьогодення є посилення співпраці прокурорів з представниками громадських правозахисних організацій. Не секретом, що окремі працівники прокуратури досить зневажливо ставляться до діяльності

цих організацій. Між іншим, налагодження належної співпраці з правозахисними організаціями може стати не лише вагомим фактором боротьби з різного роду правопорушеннями, але й дозволить вивести питання виявлення причин та умов їх скоєння на якісно вищий рівень. Підкреслимо, що критика діяльності самих прокурорів не повинна викликати реакції несприйняття, оскільки тоді, коли вона реальна і конструктивна, то повинна аналізуватись і враховуватись.

Для забезпечення неухильного виконання службових обов'язків, додержання положень Інструкції з діловодства в органах прокуратури України, Регламенту Генеральної прокуратури України та у зв'язку з виданням Генеральним прокурором України низки галузевих наказів, що регулюють організацію роботи органів прокуратури з реалізації покладених на неї функцій, нагальною проблемою є розробка, впровадження та практична апробація сучасних комп'ютерних технологій. Сучасні інформаційні технології впроваджуються практично на всіх етапах діяльності державних органів, підприємств і установ, що дозволяє значно підвищити ефективність їх роботи. Не є виключенням і органи прокуратури. Але інформаційні технології в органах прокуратури переважно носять технічно-забезпечувальний характер, тобто спрямований на інформаційну підтримку прийняття рішень з конкретних справ. Між іншим, використання сучасних комп'ютерних технологій об'єктивно слід пов'язувати з процесами становлення та розвитку нової законодавчої бази, забезпеченням необхідного обсягу інформації, що пов'язано з удосконаленням процесу прийняття рішень і, що не менш важливо, здійсненням контролю за їх виконанням. Насамперед, це стосується питань розгляду звернень громадян в органах прокуратури та здійсненням нагляду за законністю їх розгляду та вирішення в державних органах, підприємствах, установах, організаціях. Щодо розгляду звернень до органів прокуратури, питання використання комп'ютерних технологій в цій сфері знайшли своє відображення в окремих публікаціях. Так, до основних принципів роботи комп'ютерної програми з розгляду

звернень громадян відносять: забезпечення обліку звернень у відповідності з вимогами Інструкції з діловодства та відповідних наказів Генерального прокурора з організації роботи зі зверненнями; збереження відомостей у алфавітній картотеці та зверненням у єдиній базі даних, а також її збереження; можливість швидкого пошуку будь-якої інформації; постійний багаторівневий моніторинг руху кожного звернення, яке надійшло; забезпечення контролю за дотриманням строків і результатів вирішення звернень; можливість наступного аналізу звернень; отримання звітних даних за будь-який проміжок часу; доступність і надійність програми [237, с. 29].

Погоджуючись в цілому, вважаємо за необхідне підкреслити значущість ще одного принципу, який є органічною і важливою складовою системи. До принципів роботи комп'ютерних програм, що використовуються у практичній діяльності органів прокуратури, необхідно віднести принцип захищеності інформаційних матеріалів, які зберігаються у відповідних базах даних. Реалізація цього принципу важлива не лише діяльності органів прокуратури, а є базовим принципом інформаційного забезпечення правоохоронних органів взагалі.

І ще одна важлива обставина. Навряд чи доцільно зводити можливості комп'ютеризації правоохоронної діяльності в цілому і, зокрема, наглядової діяльності органів прокуратури, лише до потреби забезпечення належного контролю за цією діяльністю, на чому акцентують увагу окремі вчені [25, с. 13]. Вважаємо, що підходи до вирішення даної проблеми повинні бути більш широкими, враховуючи необхідність системного підходу до визначення цілей впровадження комп'ютерних технологій, забезпечення цілісності сукупності елементів, що складають цю систему. Таким чином, що цілями впровадження комп'ютерних технологій у діяльність органів прокуратури є: забезпечення керівництва прокуратури та оперативних працівників прокуратури відповідним обсягом конкретної інформації, що дозволяє оперативно вирішувати різноманітні поточні питання організаційного та правового характеру, забезпечує можливість прийняття об'єктивних і

законних рішень, пов'язаних з реалізацією відповідних функцій прокуратури; забезпечення моніторингу процесу організації роботи, можливостей з активного корегування ступеня завантаженості відповідних працівників; контроль якості наглядової діяльності та інших параметрів, що забезпечують її ефективність, дієвість та відповідність вимогам закону; забезпечення обліку виявлених порушень закону, причин та умов, що сприяли їх здійсненню, їх систематизації та аналізу; вдосконалення координаційної діяльності у сфері боротьби з правопорушеннями та взаємодії з державними органами й представниками громадськості в цьому напрямку; виявлення та систематизації прогалин у законодавчому регулюванні та колізій в застосуванні правових норм; створення інформаційної бази для аналітичної роботи, відображення її ходу та результатів; ведення відповідних статистичних обліків.

Для досягнення поставлених цілей та вирішення відповідних завдань вважаємо доцільним створення автоматизованої інформаційної системи «Адміністративна юрисдикція», складовими блоками якої можуть бути блоки «Адміністративні правопорушення», «Звернення громадян» і «Дисциплінарна практика», при чому сервер мережі такої системи повинен знаходитися у прокуратурі області. Важливим є контроль з боку відповідних прокурорів за повнотою і своєчасністю інформаційного наповнення системи оперативними працівниками прокуратури. Вважаємо, що впровадження такої системи не тільки значно підвищить виконавчу дисципліну оперативних працівників прокуратури, якість та ефективність виконання ними своїх службових обов'язків, а й дасть змогу мати прокурорам усіх рівнів реальне уявлення поточний стан речей, швидко реагувати на відхилення від певних параметрів, концентрувати зусилля на вирішенні нагальних проблем наглядової діяльності. Водночас треба зазначити, що використання вказаної програми є фактором вдосконалення усіх без винятку аспектів організаційної діяльності, включаючи планування конкретних заходів прокурорської діяльності, їх координацію. Використання комп'ютерних технологій

дозволить більш ефективно та оперативно використовувати типові форми процесуальних документів, які застосовуються прокурорами на всіх стадіях і етапах прокурорської діяльності.

## ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ II

1. В Кодексі України про адміністративні правопорушення необхідно чітко визначити наслідки порушення вимог щодо змісту протоколу та процесуальну регламентацію вирішення даних питань на стадії підготовки справи до розгляду. Прокурор повинен звертати увагу на якість складання протоколу та інших документів, а у необхідних випадках порушення застосовувати відповідні акти прокурорського реагування.

2. Свого вдосконалення потребує перелік відомостей, що обов'язково повинні бути відображенні в протоколі засідання колегіального органу. Згідно з ч. 5 ст. 283 КУпАП постанова колегіального органу приймається простою більшістю голосів членів колегіального органу, присутніх на засіданні. Водночас у ст. 281 КУпАП відсутня вказівка на обов'язковість відображення у протоколі результатів голосування. Вважаємо, що це важливо як з огляду на відображення у протоколі наявності достатньої кількості членів цього органу, яка необхідна для прийняття рішення, так і з позиції відображення наявності певних розходжень у членів комісії у зв'язку з прийняттям відповідного рішення. Відтак доцільним вважається доповнення ст. 281 КУпАП окремим пунктом, який би передбачав обов'язковість передбачення в протоколі результати голосування членів колегіального органу щодо прийняття постанови у справі.

3. Значущість усунення відповідних причин та умов, які сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, важко переоцінити. Цілеспрямована та постійна робота в напрямку усунення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, є вагомим фактором їх профілактики. Однак треба добиватися її реальності та ефективності, усунення такого становища, коли виконання вимог закону набуває лише форми формального бюрократичного листування. Отже, можливо і доцільно передбачити в КУпАП відповідальність за невжиття заходів з усунення причин та умов, які сприяють вчиненню адміністративних правопорушень,

що сформульовані в пропозиціях з цього приводу орган чи посадової особи, які розглядали справу про адміністративне правопорушення.

4. У чинному Кодексі України про адміністративні правопорушення статтею 185<sup>8</sup> передбачена адміністративна відповідальність за ухилення від виконання законних вимог прокурора, які пов'язані з окремими повноваженнями прокурора. Зважаючи на те, що законні вимоги прокурора можуть бути пов'язані з реалізацією його інших повноважень, передбачених ст. 20 Закону України «Про прокуратуру», редакція ст. 185<sup>8</sup> потребує певного корегування. Це можливо шляхом доповнення ч. 1 вказаної статті словами «та інших законних вимог прокурора, пов'язаних з реалізацією його прав, закріплених в законодавстві».

5. Робота органів прокуратури зі зверненнями громадян набуває в умовах сьогодення особливого значення. Специфіка роботи прокурора зі зверненнями громадян обумовлена тією обставиною, що прокурор є не лише суб'єктом розгляду і вирішення звернення, а й здійснює нагляд за додержанням законодавства у цій сфері при розгляді звернень громадян іншими суб'єктами вирішення відповідних справ по суті. Тому можна говорити про наявність стадій відповідної діяльності прокурора при здійсненні наглядової діяльності за законністю звернень громадян. Модифікуючи загальний підхід до визначення стадій провадження по зверненням громадян щодо наглядового провадження доцільно виділити в якості окремої стадії стадію вирішення питання про необхідність застосування актів прокурорського реагування, підготовку і внесення таких актів. Окремою стадією, на наш погляд, треба вважати стадію аналізу причин та умов, що сприяли конкретному порушенню прав громадянина у зв'язку з розглядом його звернення та внесення подання щодо усунення порушень закону, причин цих порушень та умов, що їм сприяють згідно зі ст. 23 Закону України «Про прокуратуру». Можлива також і стадія узагальнення та аналізу роботи зі зверненнями громадян у конкретному органі, підприємстві, установі, організації.

6. Керівництвом Генеральної прокуратури повинна приділятися особлива увага випадкам оскарження дій чи бездіяльності працівників прокуратури, що порушують права громадян, давати кожному з таких фактів принципову оцінку, вживати заходів, спрямованих на недопущення такого роду випадків. Тому вважаємо обов'язковим закріпити в інструкції «Про організацію роботи з розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України» положення про те, що прокурорами областей щоквартально повинна надаватися Генеральному прокурору України доповідна записка щодо наявності факті оскарження певних дій чи бездіяльності працівників прокуратури, конкретні обставини цих фактів та обґрунтованість рішень, прийнятих у зв'язку з поданням скарг.

7. Розвинута процесуальна форма є запорукою досягнення цілей відповідної правозастосовчої діяльності, вирішенням її завдань, забезпеченням обов'язків усіх без виключення суб'єктів процесуальної діяльності. З повною мірою це можна віднести і до дисциплінарного провадження. Тому під час здійснення прокурорських перевірок цьому питанню повинна приділятися особлива увага.

8. 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 координацію діяльності в цій сфері.

9. Подальше вдосконалення законодавчого регулювання питань дисциплінарно відповідальності пов'язане, на наш погляд, з визначенням та закріпленням обставин, що виключають дисциплінарну відповідальність, обставин, які виключають дисциплінарне провадження, а також обставин, які пом'якшують дисциплінарну відповідальність та обтяжують її. Такий підхід значною мірою сприяв би забезпеченню законності при розгляді та вирішенні дисциплінарних справ, підвищив би правову захищеність працівників при розгляді питань про притягнення їх до дисциплінарної відповідальності.



10. Незважаючи на те, чи йде мова про загальну, чи спеціальну відповідальність очевидно є необхідність відпрацювання єдиних підходів до визначення процесуальних можливостей особи, яка притягається до дисциплінарної відповідальності, по відстоюванню своїх прав. Модельний процесуальний статус особи, яка притягається до дисциплінарної відповідальності, повинен включати в себе такі права, як право на ознайомлення з матеріалами справи і до розгляду її компетентним органом чи посадовою особою, і після прийняття рішення у справі; право подавати клопотання щодо необхідності встановлення певних обставин справи та їх додаткового вивчення; право надавати докази, пояснювати факти, робити заяви; право користуватися юридичною допомогою адвоката або іншого спеціаліста в галузі права з моменту порушення дисциплінарного провадження; право бути присутнім при розгляді справи, а також клопотати щодо можливості присутності при здійсненні певних дій, пов'язаних із з'ясуванням обставин правопорушення та надання копій документів, які знаходяться в матеріалах справи. Перелік документів, щодо надання копій яких може бути заявлено клопотання особи, повинен бути нормативно визначений. Так до такого роду документів можна віднести висновки спеціалістів, офіційні довідки, процесуальні акти, які приймаються у справі. Серед прав особи, яка притягається до відповідальності, можна також виділити право усно чи письмово робити зауваження, стосовно порядку розгляду справи та змісту прийнятого у справі рішення. Закріплення перерахованого обсягу процесуальних повноважень особи, яка притягається до дисциплінарної відповідальності, у змозі суттєво підвищити правову захищеність громадян і стане важливим чинником реалізації принципу досягнення об'єктивної істини у справі, досягненню цілей і вирішенню завдань дисциплінарного провадження.

11. Частина 1 ст. 41 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за порушення встановлених термінів виплати пенсій, стипендій, заробітної плати, виплати її не в повному обсязі, а також інші

порушення вимог законодавства про працю. Доцільно було б закріпити право на складання протоколів про такі правопорушення також і прокурору. Прокурорам активніше треба використовувати і надані їм можливості порушувати провадження у справі про адміністративні правопорушення у випадках виявлення фактів недотримання посадовими особами приписів законодавства щодо підстав і порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності.

12. Цілями впровадження комп'ютерних технологій у діяльність органів прокуратури є: забезпечення керівництва прокуратури та оперативних працівників необхідним обсягом відповідної інформації, що дозволяє оперативно вирішувати різноманітні поточні питання організаційного та правового характеру, забезпечує можливість прийняття об'єктивних і законних рішень, пов'язаних з реалізацією відповідних функцій прокуратури; забезпечення моніторингу процесу організації роботи, можливостей активного корегування ступеню завантаженості відповідних працівників; контроль якості наглядової діяльності та інших параметрів, що забезпечують її ефективність, дієвість та відповідність вимогам закону; забезпечення обліку виявлених порушень закону, причин та умов, що сприяли їх здійсненню, їх систематизації та аналізу; вдосконалення координаційної діяльності у сфері боротьби з правопорушеннями та взаємодії з державними органами й представниками громадськості в цьому напрямку; виявлення та систематизація прогалин в законодавчому регулюванні та колізій у застосуванні правових норм; створення інформаційної бази для аналітичної роботи, відображення її перебігу та результатів; ведення відповідних статистичних обліків.

## 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.

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

У свою чергу свободи людини – відповідні правові можливості, пов'язані з індивідуалізацією певної поведінки в рамках, окреслених правовими нормами, а також з невтручанням чи обмеженням дій держави по відношенню до певних сфер життєдіяльності людини.

2. До адміністративно-юрисдикційних проваджень належать:

- 1) провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- 2) провадження у застосуванні 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 у реалізації прокурором представницької функції при розгляді адміністративно-правових спорів.

3. Удосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності пов'язується 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. Пріоритетним завданням є всебічне забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, які беруть участь в адміністративно-юрисдикційних провадженнях.

4. Нагляд органів прокуратури являє собою універсальну юридичну гарантію забезпечення прав і свобод громадян в усіх сферах суспільного життя, а її діяльність була і залишається найважливішим чинником підтримання режиму законності та правопорядку, підвищення правової захищеності громадян в їх стосунках з іншими державними органами, посадовими та службовими особами.

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

6. Функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини й громадянина можна визначити в якості вихідної функції прокуратури, оскільки вона носить узагальнюючий характер щодо інших її функцій прокуратури. Це обумовлено низкою факторів. По-перше, реалізація кожної з функцій прокуратури так чи інакше пов'язана із забезпеченням прав і свобод громадян. Необхідність захисту всього спектру проголошених Конституцією України прав і свобод людини й громадянина проявляється у будь-якій сфері діяльності органів держави. По-друге, сфера взаємовідносин громадян з органами держави, їх посадовими особами є багатогранною і різноманітною,

але пріоритетність забезпечення та захисту прав і свобод громадян є визначальною для кожного з видів державної діяльності. По-третє, пріоритетність забезпечення охорони прав і свобод громадян значною мірою обумовлює активний характер наглядової діяльності прокуратури, її ефективність. У підсумку саме права і свободи людини й громадянина виступають в якості базових категорій при реалізації усіх без винятку функцій прокуратури.

7. 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 вважається викладене в письмовій чи усній формі обґрунтоване та вмотивоване судження прокурора щодо відповідності 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.

8. Активізації, розширенню процесуальних можливостей прокурора в провадженні, оперативності реакції на порушення закону сприятиме розширення його процесуальних прав у провадженні в справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, шляхом законодавчого закріплення можливості впливати на хід і результати розгляду справи через 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 і заходів впливу, передбачених ст. 24<sup>1</sup> КУпАП, відшкодування заподіяної шкоди та інших питань, що мають значення для вирішення завдань провадження у справі про адміністративне правопорушення. Зауваження та заперечення можуть формулюватися і вноситися прокурором як в усній, так і в письмовій формі. З огляду на це відповідними положеннями слід доповнити ст. 250 КУпАП «прокурорський

нагляд за виконанням законів при провадженні у справах про адміністративні правопорушення».

9. 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. Водночас повинно бути вирішено питання про негативні наслідки, пов'язані з ігноруванням такого роду застереження з боку посадових осіб, яким воно адресовано.

10. Законом України «Про прокуратуру» передбачена можливість внесення прокурором подання з вимогами усунення порушень закону, причин цих порушень і умов, що їм сприяють. Цілком реально, що подібні причини та умови можуть бути проаналізовані прокурором ще протягом розгляду справи. Відтак треба передбачити можливість висловлення суджень прокурора з цього приводу як в усній так і письмовій формі. В останньому випадку судження прокурора повинні додаватися до матеріалів справи. Це дозволить прокурору активніше впливати на хід розгляду справи, буде сприяти підвищенню оперативності реагування на ті чи інші відхилення від вимог закону, в тому числі й на незначні, але дні мають бути швидко усунені.

11. Доцільно доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення окремою статтею «Постанова прокурора про порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення», в якій передбачити положення щодо змісту постанови, строків і порядку її розгляду. Водночас передбачити положення про те, що одночасно з винесенням постанови прокурор повинен повідомити особу, щодо якої постанова винесена. Таке повідомлення обов'язково повинно містити роз'яснення про відповідні права і обов'язки, передбачені ст. 268 КУпАП. Разом з цим у статті необхідно закріпити положення про обов'язок органу чи

посадової особи після отримання постанови повідомити прокурора про час і місце розгляду справи. Щодо строку розгляду постанови прокурора, вважаємо доцільним закріпити положення про те, що він повинен скласти 10 днів.

12. На практиці мають місце непоодинокі випадки, коли законні вимоги прокурора, сформульовані у відповідних правових актах прокурорської діяльності, виконуються частково, не в повному обсязі. Це значно знижує ефективність їх застосування, певною мірою нівелює їх значення для забезпечення законності. Таким чином, вважаємо доцільним доповнити положення ч. 2 ст. 185<sup>6</sup> словами «або виконання їх не в повному обсязі».

13. Важливим напрямком удосконалення координаційної діяльності є налагодження такого роду діяльності у сфері боротьби з адміністративними правопорушеннями. Не менш актуальним виступають і проблеми боротьби з різноманітними порушеннями прав і свобод громадян відповідними діями чи бездіяльністю органів держави чи їх посадових осіб, вирішення яких потребує належної координації зусиль органів прокуратури та різноманітних державних органів. Отже, це необхідно законодавчо закріпити ці напрямки координаційної діяльності прокуратури в Законі України «Про прокуратуру». Вважаємо, що це можливо шляхом доповнення положень ст. 10 Закону, викладену в наступній редакції «Координація діяльності по боротьбі зі злочинністю, адміністративними правопорушеннями та порушеннями прав і свобод громадян. Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори координують діяльність по боротьбі зі злочинністю органів внутрішніх справ, органів служби безпеки, органів податкової міліції, органів митної служби, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та інших правоохоронних органів, а також діяльність відповідних органів і посадових осіб по боротьбі з адміністративними правопорушеннями, з порушеннями прав і свобод громадян, пов'язаних з рішеннями, діями чи бездіяльністю державних органів та їх посадових осіб».

14. Повинні бути розроблені й втілені у практику наглядової діяльності прокуратури методичні рекомендації щодо здійснення нагляду за законністю притягнення до дисциплінарної відповідальності та реалізації наглядової діяльності, пов'язаної із забезпеченням конституційних прав і свобод громадян. Ці науково-методичні рекомендації корисно розробити в електронному вигляді та розмістити в персональній базі даних кожного працівника прокуратури. Відповідні зміни законодавства чи певні зміни методичного характеру, які будуть визнані доцільними розробником цих науково-методичних рекомендацій, а саме Генеральною прокуратурою України, можуть доводитись до кожного користувача цієї інформації. Такий підхід дасть змогу оперативно та дієво реагувати на зміни в законодавстві, швидко та ефективно корегувати відповідні методики наглядової діяльності.

15. Потрібно започаткувати видання Генеральною прокуратурою України науково-методичного бюлетеню тематичного характеру. У ньому матеріали бажано викладати з урахуванням функціональної направленості діяльності прокуратури. Вони повинні охоплювати зміни в законодавстві, пропозиції щодо вдосконалення методики відповідної наглядової діяльності, позитивні приклади роботи окремих прокуратур, думки практичних працівників прокуратури щодо шляхів удосконалення форм і методів наглядової діяльності, науково-практичні коментарі з окремих питань наглядової діяльності, статистичний та аналітичний матеріали з відповідних напрямків наглядової діяльності. Також у бюлетені можуть отримати своє висвітлення виявлені недоліки в роботі органів прокуратури, аналіз причин та умов, що їх спричинили.

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



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абдулаев М. И. Права человека и закон: историко-теоретические аспекты / М. И. Абдулаев. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. – 322 с.
2. Аврутин Ю. Е. Государство и право. Теория и практика: учеб. пособ. для студ. вузов / Ю. Е. Аврутин – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 479 с.
3. Агеев О. В. Про функції прокуратури в адміністративному процесі / О. В. Агеев // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2005. – № 30. – С. 121-125 .
4. Агеев О. В. Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. В. Агеев. – Харків, 2006. – 19 с.
5. Агеев О. В. Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Олександр Володимирович Агеев. – Х., 2006. – 199 с.
6. Административное право России: курс лекций / К. С. Бельский [и др.]; под ред. Н. Ю. Хаманевой. – М.: Проспект ТК Велби, 2007. – 704 с.
7. Административное право Украины: [учеб. для студ. высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гаращук и др.]. – 2-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Ю. П. Битяка. – Х.: Право, 2003. – 576 с.
8. Адміністративне судочинство в Україні: Кн. друга: Кодекс України про адміністративні проступки (проект); Серія «Реформа судів України» / Упоряд. В. В. Стефанюк; В. В. Сумцов. – Х.: Консум, 2003– . – 2003. – 332 с.
9. Адміністративний процес: навч. посіб. / за заг. ред. І. П. Голосніченко. – К.: ГАН, 2003. – 256 с.
10. Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР / Под. ред. В. М. Манохина. – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1986. – 128 с.

11. Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство как часть административного процесса / Ю. С. Адушкин // Актуальные вопросы советской юридической науки: Ч. I. / Отв. ред.: Байтин М. И. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1978. – С. 116-118.
12. Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения / С.С. Алексеев. – М.: НОРМА, 2001. – 752 с.
13. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1966. – 187 с.
14. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1989. – 288 с.
15. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации: учебн. / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М.: ЗЕРЦАЛО, 1997. – 671 с.
16. Анохіна Л. С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право; теорія управління» / Л. С. Анохіна. – Х., 2001. – 19 с.
17. Анохіна Л. С. Поняття адміністративної юрисдикції / Л. С. Анохіна, О.М. Анохін // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – 2004. – Вип. 5. – С. 11-13.
18. Арістова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти: моногр. / І. В. Арістова. – За заг. ред. О. М. Бандурки. – Х.: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 368 с.
19. Баклан О. Про звернення громадян: деякі питання правотворчості та правозастосування / О. Баклан // Право України. – 2007. – № 3. – С. 89-93.
20. Бандурка О. М. Адміністративний процес: підруч. для вищих навч. закл. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2002. – 288 с.
21. Бандурка О. М. Прокуратура: думки про її організацію / О. М. Бандурка // Право України. – 1995. – № 8. – С. 40-43.

- 22.Бахрах Д. Н. Административное право России: учеб. / Д. Н. Бахрах. – М.: Эксмо, 2006. – 528 с.
- 23.Бахрах Д. Н. Административное право: учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – М.: Норма, 2004. – 768 с.
- 24.Бенедик И. В. Стадии в юридическом процессе: общетеоретические исследования: автореф. дис. ... на получ. учёной степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права. История политических и правовых учений» / И. В. Бенедик. – Харьков, 1986. – 24 с.
- 25.Берідзе М. Н. Адміністративно-правові засади провадження із звернень громадян в органах прокуратури: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М. Н. Берідзе – Х., 2005. – 20 с.
- 26.Берідзе М. Н. Стадії провадження у справах за зверненнями громадян / М. Н. Берідзе // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2005. – № 29. – С. 139-147.
- 27.Бессарабов В. Г. Прокурорський надзор: учеб. / В. Г. Бессарабов – М.: ТК Велби; Изд-во Проспект, 2007. – 544 с.
- 28.Битяк Ю. П. К концепции реформы административного законодательства и административного судопроизводства / Ю.П. Битяк, А.Т. Комзюк // Юридическая наука и проблемы формирования демократического правового государства Украина: темат. сб. научн. трудов УЮА. – К.: ИСИОУ, 1993. – С. 75-79.
- 29.Бургін М. Інформаційні триади / М. Бургін // Філософська і соціологічна думка. – 1993. – № 7-8. – С. 243-246.
- 30.Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть): учеб. пособ. / А. С. Васильев. – Х.: Одиссей, 2001. – 288 с.
- 31.Васильев А. С. Место прокуратуры в правовом государстве / А. С. Васильев // Социалистическая законность. – 1990. – № 7. – С.10-11.

32.Венедиктов В. С. Теоретические проблемы юридической ответственности в трудовом праве / В. С. Венедиктов. – Х.: Консум, 1995. – 136 с.

33.Виг Й. Соотношение прав и обязанностей человека и проблемы преступности / Й. Виг // Государство и право. – 1995. – № 7. – С. 44-49.

34.Виноградов П. Г. Очерки по теории права / П. Г. Виноградов. – М.: Т-во скоропеч. А. А. Левенсон, 1915. – 155 с.

35.Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России: учеб. пособ. / Л. Д. Воеводин. – М.: Изд-во МГУ, Издат. группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. – 298 с.

36.Волинка К. Г. Механізм забезпечення прав і свобод особи: питання теорії і практики: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / К. Г. Волинка. – Київ, 2000. – 16 с.

37.Воробьев С. М. Конституционные основы ограничения личных неимущественных прав в деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. на получ. учёной степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право, муниципальное право» / С. М. Воробьев. – Екатеринбург, 2001. – 20 с.

38.Гавриленко Д. А. Государственная дисциплина: сущность, функции, значение / Под. ред. А. П. Шергина. – Мн.: Наука и техника, 1988. – 328 с.

39.Ганшин О. Прокуратура і право громадянина на звернення / О. Ганшин, В. Попов // Вісник прокуратури. – 2003. – № 11(29). – С. 21-25.

40.Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні / В. М. Гаращук. – Х: Фоліо, 2002. – 176 с.

41.Гасанов К. К. Конституционный механизм защиты основных прав человека: моногр. / К. К. Гасанов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. – 431 с.

42.Гіда Є. О. Покоління прав людини: поняття та склад / Є. О. Гіда // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2004. – № 5. – С. 105-121.

43.Гіль А. Фахово, виважено і компетентно / А.Гіль // Вісник прокуратури. – 2006. – № 3(57). – С. 21-26.

44.Глазунова Н. И. Государственное (административное) управление: учеб. / Н. И. Глазунова. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 560 с.

45.Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. – М.: Юрид. лит., 1987. – 176 с.

46.Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. – М.: Юрид. лит., 1972. – 258 с.

47.Гражданин, закон и публичная власть / В. И. Васильев, А. А. Гравина, Е. А. Курочкина и др.; Под ред. А. Ф. Ноздрачева и др.; Ин-т зак-ва и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. – М.: Норма, 2005. – 368 с.

48.Грицаєнко Л. Р. Конституційно-правовий статус прокуратури України: підруч. / Л. Р. Грицаєнко. – К.: БІНОВАТОР, 2007. – 554 с.

49.Гусаров В. Стратегія прокурорського нагляду / В. Гусаров, М. Руденко // Право України. – 1995. – № 8. – С. 24-26.

50.Даев В. Г. Основы теории прокурорского надзора / В. Г. Даев, М. Н. Маршунов. – Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1990. – 136 с.

51.Декларація прав людини і громадянина від 26 серпня 1789 р. // Хрестоматія з історії держави і права зарубіжних країн: навч. посіб. для юрид. вищих навч. закладів і фак.: у 2 т. / За ред. В. Д. Гончаренка. – К.: Ін Юре, 1998–. –Т. Том II. – 1998. – 608 с.

52.Державне управління в Україні: навч. посіб. / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: ТОВ «СОМІ», 1999. – 435 с.

53.Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

54.Десятков О. Розгляд звернень громадян / О. Десятков // Вісник прокуратури. – 2003. – № 10 (28). – С. 82-84.

55.Дженіс М. Європейське право у галузі прав людини: джерела і практика застосування / М. Дженіс, Р. Кей, Е. Бредлі; [пер. з англ. О. Савчин]. – К., Будапешт: АртЕк, Інститут Конституційної і законодавчої політики (COLPI), 1997. – 624 с.

56.Дисциплінарний статут митної служби України: затв. Законом України від 06.09.05 р. № 2805- IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 42. – Ст. 467.

57.Долежан В. В. Проблема компетенции прокуратуры: автореф. дис. ... на получ. учёной степени д-ра юрид. наук: спец. 12.00.11 – «Судоустройство; Прокурорский надзор; Адвокатура» / В. В. Долежав. – М., 1991. – 48 с.

58.Дюрягин И. Я. Гражданин и закон. (О защите прав и законных интересов граждан) / И. Я. Дюрягин. – М.: Юрид. лит., 1989. – 384 с.

59.Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек; [Вступительная статья И. Ю. Козихина]. – СПб.: Юридический центр пресс, 2004. – 752 с.

60.Журба А. І. Особливості предмета доказування у справах про комп'ютерні злочини: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика. Судова експертиза» / А. І. Журба. – Х., 2008. – 19 с.

61.Загальна Декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. // Права людини (основні міжнародно-правові документи): збірник док. / Упоряд. Ю. К. Качуренко. – К.: Наук. думка, 1989. – 248 с.

62.Закони про тимчасовий державний устрій України // Хрестоматія з історії держави і права України: навч. посіб. для юрид. вищих навч. закладів і фак.: у 2 т. / В. Д. Гончаренко, А. Й. Рогожин, О. Д. Святоцький; за ред. В.Д. Гончаренка. – К.: Ін Юре, 1997– .–Т. 2: Лютий 1917 р. – 1996 р. – 1997. – 800 с.

63.Звягинцев А. Г. Око государево. Российские прокуроры. XVIII век / А. Г. Звягинцев, Ю. Г. Орлова. – М.: Рос. полит. энциклопедия, 1994. –318 с.

64.Зима О. Т. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; теорія управління» / О. Т. Зима. – Харків, 2001. – 19 с.

65.Иеринг Р. Цель в праве: Т.1: моногр. / Р. Иеринг. – СПб.: Изд. И. В. Муравьева, 1881. – 412 с.

66.Ильин И. А. О сущности правосознания / И. А. Ильин. – М.: Рарогъ, 1993. – 235 с.

67.Інструкція з діловодства в районних, міських (міст обласного значення), районних у містах відділах державної виконавчої служби: Наказ Міністерства юстиції України від 05.07.99 р. № 470/7 // Право і практика. – 2003. – № 6. – С. 19-29.

68.Інструкція про організацію розгляду звернень та проведення особистого прийому громадян у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України: затв. Наказом Міністерства оборони України від 03.12.05 р. № 722 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 51. – Ст. 3231.

69.Інструкція про порядок приймання, реєстрації, обліку та розгляду в підрозділах податкової міліції заяв, повідомлень та іншої інформації про злочини: затв. Наказом Державної податкової адміністрації України від 24.06.98 р. № 304 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 29. – Ст. 1109.

70.Інструкція про порядок розгляду звернень громадян, їх особистого прийому в Міністерстві охорони навколишнього природного середовища: затв. Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 20.05.05 р. № 776/11056. – К., 2005. – 22 с.

71.Інструкція про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян в органах державної податкової служби: затв. Наказом Державної податкової адміністрації України від 18.06.08 р. № 395 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 48. – Ст. 1574.

72. Інструкція про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління: затв. Наказом Мін'юсту України від 18.03.04 р. № 26/5 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 12, Том 1. – Ст. 777.

73. Каркач П. М. Координаційна функція прокуратури України: навч.-метод. посіб. / П. М. Каркач, В. Л. Синчук. – Х.: Право, 2005. – 96 с.

74. Каркач П. М. Організація роботи прокуратури міста, району. Методичний посібник з організації роботи в міських, районних прокуратурах / П. М. Каркач. – Х.: Право, 2006. – 352 с.

75. Карташкин В. А. Права человека в международном и внутригосударственном праве / В. А. Карташкин. – М.: Мысль, 1995. – 133 с.

76. Клочков В. Г. Історія прокуратури України: моногр. / В. Г. Клочков. – 3-тє вид., перероб. і доп. – К.: НТВ Правник, 2004. – 246 с.

77. Князев В. Конституційні гарантії прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні / В. Князев // Право України. – 1998. – № 11. – С. 29-31.

78. Кобзарев Ф. М. Прокуратура России: правовое положение и перспективы развития. Лекция / Ф. М. Кобзарев. – М.: Московский психолого-социалистический институт, 2002. – 80 с.

79. Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение / Л. В. Коваль. – К.: Вища школа, 1979. – 228 с.

80. Коваль Л. В. Адміністративне право: курс лекцій: для студ. юрид. вузів та факульт. / Л. В. Коваль. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.

81. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.05 р. № 2747-15: за станом на 01.12.06. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.

82. Кодекс законів про працю України: із змінами та доповненнями станом на 15.09.07 р. / Упоряд. В. В. Жернаков. – Х.: Право, 2007. – 208 с.



83. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.84 р. № 8073-Х: за станом на 16.09.08. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.

84. Козлов Ю. М. Административное право: учеб. / Ю.М. Козлов. – М.: Юристъ, 1999. – 320 с.

85. Козюбра М. Природа соціальних прав людини та особливості механізмів їх реалізації / М. Козюбра // Вісник Конституційного Суду України. – 2002. – № 5. – С. 57-61.

86. Колодій А. М. Права людини і громадянина: навч. посіб. / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 336 с.

87. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України: навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р.С. Мельник. – К.: Прецедент, 2007. – 531 с.

88. Комментарий к Закону о прокуратуре СССР / Под. ред. А. М. Рекункова. – М.: Юрид. лит., 1984. – 224 с.

89. Конвенция о защите прав человека и основных свобод, 4 ноября 1950 г. и протоколы к ней // Действующее международное право: в 3 т. / Сост.: Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. – М.: Изд-во Московского независимого института международного права, 1997–. – Т. 2: Разделы XIV–XVI: Международное гуманитарное право. Обеспечение международной безопасности: всемирная безопасность, региональная безопасность; разоружение. Вообуженные конфликты и международное право. – 1997. – 832 с.

90. Конституції Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вольності в УНР)(прийнята 29 квітня 1918 р.) // Хрестоматія з історії держави і права України: навч. посіб. для юрид. вищих навч. закладів і фак.: у 2 т. / В. Д. Гончаренко, А. Й. Рогожин, О. Д. Святоцький; за ред. В. Д. Гончаренка. – К.: Ін Юре, 1997.– Т. 2: Лютий 1917 р. – 1996 р. – 1997. – 800 с.

91. Конституція України: Закон України від 28.06.96 р. № 602-IV: за станом на 08.12.04. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

92. Концепция подбора, расстановки, закрепления и воспитания кадров органов прокуратуры (кадровая политика). – М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, 1995. – С. 38.

93. Косило А. Реформа адміністративних судів Польщі 2002 року / А. Косило // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матеріали ІХ регіон. наук.-практ. конф. (13 – 14 лютого 2003 року). – Л.: ЛДУ, 2003. – С. 211-212.

94. Косюта М. В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства: моногр. / М. В. Косюта. – О.: Юрид. літ., 2002. – 376 с.

95. Кримінально-виконавче право України: [підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закладів] / [В. М. Трубников, В. М. Марченко, О. В. Лисодід та ін.]; за ред. В. М. Трубникова. – Х.: Право, 2001. – 384 с.

96. Кримінально-виконавчий кодекс України: Закон України від 11.07.03 р. № 1129-IV: за станом на 28.12.07. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 3-4. – Ст. 21.

97. Круглый стол журнала «Государство и право»: Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву / Сост. Л. А. Морозова // Государство и право. – 1998. – № 6. – С. 15-36.

98. Круглый стол журнала «Государство и право»: Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву / сост. Л. А. Морозова // Государство и право. – 1998. – № 7. – С. 20-42.

99. Кузенко Л. В. Правове регулювання права громадян на інформацію в сфері державного управління: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня

канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. В. Кузенко. – Х., 2003. – 20 с.

100. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України: підруч. / О. В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за ред. О. В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.

101. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: моногр. / О. В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2005. – 352 с.

102. Липинский Д. А. Проблемы юридической ответственности / Д. А. Липинский / под. ред. Р. П. Хачатурова. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – 387 с.

103. Литвишков В. М. Социально-педагогические основы исправления несовершеннолетних осужденных: учеб. пособ. / В. М. Литвишков. – М.: Моск. психолого-социальный ин-т, 2006. – 464 с.

104. Локк Д. Сочинения: в 3 т. [пер. с англ. А. Н. Савина]: Т. 1 / Ред. кол.: И. С. Нарский, А. Л. Субботин; ред. Т. 1, авт. вступ. статьи и примеч. И. С. Нарский. – М.: Мысль, 1985. – 621 с.

105. Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: моногр. / Д. М. Лук'янець. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2006. – 367 с.

106. Любович А. О. Нагляд органів прокуратури за законністю притягнення військовослужбовців до дисциплінарної відповідальності / А. О. Любович // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2002. – № 19. – С. 46-49.

107. Любович А. О. Прокурор як суб'єкт провадження у справах про адміністративні правопорушення / А. О. Любович // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. – 2002. – № 2. – С. 288-290.

108. Любович А. О. Прокурорський нагляд за законністю застосування заходів дисциплінарної відповідальності до осіб, що відбувають покарання у вигляді позбавлення волі / А. О. Любович // Вісник

Національного університету внутрішніх справ. – 2003. – № 21. – Ч. 1. – С. 188-190.

109. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве: Теорет.-информ. аспект / А. В. Малько. – Саратов: Изд-во СГУ, 1994. – 184 с.

110. Мамедов Г. Поняття функцій прокуратури / Г. Мамедов // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 3. – С. 76-81.

111. Манохин В. М. Российское административное право: учеб. / В. М. Манохин, Ю.С. Адушкин, З.А. Багишаев. – М.: Юристъ, 1996. – 472 с.

112. Маршунов М. Н. Понятие прокурорско-надзорного правоотношения / М.Н. Маршунов // Правоведение. – 1982. – № 4. – С. 84-87.

113. Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс. Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях / М. Я. Масленников. – Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1990. – 208 с.

114. Матузов Н.И. Исследование проблемы юридических обязанностей граждан СССР / Н. И. Матузов, Б. М. Семенко // Советское государство и право. – 1980. – № 6. – С. 29-35.

115. Международная защита прав и свобод человека: сб. док. / Сост. и автор вступ. статьи Г. М. Мелков. – М.: Юрид. лит., 1990. – 672 с.

116. Международный пакт о гражданских и политических правах, 16 декабря 1966 г. // Действующее международное право: в 3 т. / Сост.: Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. – М.: Изд-во Московского независимого института международного права, 1997–. –Т. 2: Разделы XIV-XVI: Международное гуманитарное право. Обеспечение международной безопасности: всемирная безопасность, региональная безопасность; разоружение. Вообуженные конфликты и международное право. – 1997. – 832 с.

117. Мельник Н. В. Прокурорская власть / Н. В. Мельник // Государство и право. – 2002. – № 2. – С. 14-20.

118. Мигачев Ю. И. Административное право Российской Федерации: учеб. / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров; под. ред. Л. Л. Попова. – М.: Высшее образование, 2007. – 467 с.
119. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: учеб. пособ. / А. И. Миколенко. – Х.: Одиссей, 2004. – 272 с.
120. Михайленко О. Проблеми реформування прокуратури в Україні / О. Михайленко // Право України. – 1998. – № 1. – С. 78-82.
121. Мичко М. Окремі елементи взаємовідносин органів прокуратури та судової влади / М. Мичко // Вісник прокуратури. – 2003. – № 12. – С. 92-96.
122. Мордовец А. С. Механизм социально-юридического обеспечения прав человека: понятие, структура, эффективность / А. С. Мордовец // Права человека в России и Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод: материалы международной научн.-практ. конференции (29-30 октября 1996 г.): Ч. II / Отв. ред.. В.И. Новоселов. – Саратов: СГАП, 1997. – С. 13-14.
123. Мороз С. П. Ідея прав людини у політико-правовій думці України (IX – початок ХХ століття): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави та права. Історія політичних і правових вчень» / С. П. Мороз. – Х., 2002. – 20 с.
124. Мычко Н. И. Прокуратура Украины: роль и место в системе государственной власти / Н. И. Мычко. – Донецк: Донеччина, 1999. – 256 с.
125. Мюллерсон Р. А. Права человека: идеи, нормы, реальность / Р. А. Мюллерсон. – М.: Юрид. лит., 1991. – 160 с.
126. Негодченко О. В. Деякі організаційні аспекти механізму забезпечення реалізації прав, свобод і обов'язків людини й громадянина / О. В. Негодченко // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2003. – № 3. – С. 28-36.

127. Негодченко О. В. Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини: моногр. / О. В. Негодченко. – Д.: Вид-во Дніпропетр. ун-ту, 2003. – 448 с.
128. Недбайло П. Е. О юридических гарантиях правильного применения норм советского права / П. Е. Недбайло // Советское государство и право. – 1957. – № 6. – С. 20-27.
129. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства: учеб. для вузов / В. С. Нерсесянц. – М., 2000. – 336 с.
130. Нерсесянц В. С. Права человека в истории политической и правовой мысли (От древности до Декларации 1789 г.) / В. С. Нерсесянц // Права человека в истории и современном мире: материалы конф., 1988 г. / Отв. ред. Е. А. Лукашева. – М.: ИГПАН, 1989. – С. 21-29.
131. Нестерова О. Работа зі зверненнями громадян та народних депутатів / О. Нестерова // Вісник прокуратури. – 2007. – № 2(68). – С. 37-42.
132. Новый тлумачний словник української мови у 4-х томах: 42000 слів / уклад. В. Яременко, О. Сліпушенко. – К.: Аконт, 2000–. –Т. 3: ОБЕ-РОБ. – 2000. – 927 с.
133. Новиков Е. В. Правоприменительные акты в структуре юридического процесса: автореф. дис. на получение учёной степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права. История политических и правовых учений» / Е. В. Новиков. – Х., 1984. – 17 с.
134. Новиков Е. В. Структура контрольного процесса и место в нем правоприменительных органов / Е. В. Новиков, И. Б. Шахов // Проблемы социалистической законности. – Х.: Вища школа, 1982. – Вып. 10. – С. 32-35.
135. Новоселов В. И. Способы защиты прав и свобод, гарантированных Конституцией СССР / В. И. Новоселов // Советская юстиция. – 1979. – № 18. – С. 3-9.
136. Общая теория государства и права. Академический курс: учеб для вузов: в 3 т. / Отв. ред. М. Н. Марченко. – изд. 2-е, перераб. и доп.– М.: ИКД «Зерцало-М», 2001–. – Т. 1. – 2001. – 528 с.

137. Общая теория прав человека / Руковод. авт. кол-ва и отв. ред. Е. А. Лукашева. – М.: НОРМА, 1996. – 520 с.
138. Общая теория права: курс лекций / Под общ. ред. В. К. Бабаева. – Нижний Новгород: Нижегородская ВШ МВД Российской Федерации, 1993. – 544 с.
139. Олейников С. Н. Общетеоретические проблемы юридической процессуальной формы: автореф. дис. на получение учёной степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права. История политических и правовых учений» / С. Н. Олейников. – Х., 1986. – 25 с.
140. Орзіх М. Міжнародно-правові стандарти і права людини в Україні / М. Орзіх // Право України. – 1992. – №4. – С. 8-14.
141. Основний державний закон Української Народної Республіки. Проект Правительственной Комісії по виробленню Конституції Української Держави. Історія української конституції. // А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко – К.: Т-во «Знання» України, 1993. – 192 с.
142. Пашук Т. І. Право людини на ефективний державний захист її прав та свобод / Т. І. Пашук // Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина: Серія І. Дослідження та реферати / Дослідження та реферати / Голов. редкол. П. М. Рабінович; Наук.-досл. ін-т держ. буд-ва та місц. самоврядув.; Акад. правов. наук України. – Львів: Край, 2007. – Вип. 15. – 220 с.
143. Педько Ю. Адміністративна юстиція і адміністративна юрисдикція: деякі теоретичні і практичні питання співвідношення / Ю. Педько // Право України. – 2001. – № 10. – С. 72-75.
144. Петрухин И. Л. Человек и власть (в сфере борьбы с преступностью) / И. Л. Петрухин. – М.: Юристъ, 1999. – 392 с.
145. Петков В. П. Управління виховно-виправним процесом і злочинність (історія та сучасність): навч. посіб. / В. П. Петков. – Кіровоград: КіпЮІ НУВС, 2005. – 796 с.

146. Полетаев Ю. Н. Правопорядок и ответственность в трудовом праве / Ю. Н. Полетаев. – М.: Проспект, 2001. – 184 с.

147. Положення про дисципліну працівників залізничного транспорту: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 26.01.93 р. № 55: за станом на 27.09.00. // Зібрання законодавства України (Серія 2). – 1998. – № 3. – Ст. 183.

148. Положення про науково-методичну раду при Генеральній прокуратурі України: Наказ Генерального прокурора України від 21.03.02 р. № 22. – К. 2002. – 6 с.

149. Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України: затв. Наказом МВС України від 10.10.04 р. № 1177 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 43. – Ст. 2853.

150. Полянський Ю. Є. Акти прокуратури: підготовка і внесення: навч. посіб. / Ю. Є. Полянський, В. В. Долежан. – Одеса: Юрид. літ., 2003. – 248 с.

151. Популярна юридична енциклопедія / кер. авт. кол-ву В. С. Ковальський. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.

152. Порядок проведення службових розслідувань у митних органах України: Наказ Державної митної служби України від 29.07.02 р. № 408 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 34. – Ст. 1626.

153. Порядок проведення службового розслідування стосовно державних службовців: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 13.06.00 р. № 950 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 24. – Ст. 1004.

154. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / За заг. ред. В. Б. Авер'янова; НАН України. – К.: Наукова думка, 2007. – 586 с.

155. Права людини (основні міжнародно-правові документи): зб. док. / Упоряд. Ю. К. Качуренко. – К.: Наук. думка, 1989. – 248 с.



156. Права человека: учеб. для вузов / Отв. ред. Е. А. Лукашева. – М.: НОРМА, 2003. – 573 с.
157. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник / Отв. ред. А. Я. Сухарев. – М.: НОРМА, 2000. – 840 с.
158. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.95 р. № 356/95-ВР: за станом на 01.12.06. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 267.
159. Про виконавче провадження: Закон України від 21.04.99 р. № 606-XIV: за станом на 18.09.08. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.
160. Про внесення змін в Конституцію України: Закон України від 08.12.04 р. № 2222-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
161. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні: Закон України від 16.11.1992 р.: за станом на 04.09.08. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 1. – Ст. 1.
162. Про затвердження Інструкції про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг та організацію особистого приймання громадян у Держбуді України: Наказ Державного комітету України з будівництва та архітектури від 09.12.03 р. № 209 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.nau.kiev.ua](http://www.nau.kiev.ua).
163. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.96 р. № 393/96-ВР: за станом на 20.01.05. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
164. Про інформацію: Закон України від 02.10.92 р. № 2657-XII: за станом на 23.06.05. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
165. Про організацію аналітичної і методичної роботи в органах прокуратури: Наказ Генерального прокурора України від 19.01.04 р. №1/1. – К. 2004. – 11 с.

166. Про організацію роботи з розгляду і вирішення звернень громадян та особистого прийому в органах прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України від 28.12.05 р. № 9: за станом на 19.09.07. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.nau.kiev.ua](http://www.nau.kiev.ua).

167. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 07.02.08 р. № 109/208 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 10. – Ст. 239.

168. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.91 р. № 1789-ХІІ: за станом на 04.09.08. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

169. Проблемы эффективности прокурорского надзора / С. Г. Березовская, А. Д. Берензон, Л. А. Быков, А. Д. Зверев и др.; Под ред.: К. Ф. Скворцова. – М.: Юрид. лит., 1977. – 160 с.

170. Прокурорський нагляд в Україні: курс лекцій для студ. юрид. навч. закл. / Авт. кол.: В. Т. Нор, Я.О. Береський, І. І. Когутич та ін.; за ред. В. Т. Нора. – Львів: Тріада плюс, 2002. – 280 с.

171. Прокурорський нагляд в Україні: підруч. для юрид. вузів і фак. / І. Є. Марочкін, Ю. М. Грошевой, О. Б. Червякова та ін.; за ред. Ю. М. Грошевого, І.Є. Марочкіна. – Донецьк: Б. в., 1997. – 256 с.

172. Рабінович П. М. Європейські стандарти прав людини: загальнотеоретична характеристика / П. М. Рабінович // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2003. – № 5. – С. 26-41.

173. Рабінович П. М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних українських положень) / П. М. Рабінович. – Х.: Право, 1997. – 64 с.

174. Рабінович П. М. Права людини і громадянина: навч. посіб. / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. – К.: Атіка, 2004. – 464 с.

175. Ремнев В. И. Социалистическая законность в государственном управлении / В. И. Ремнев. – М.: Наука, 1979. – 300 с.

176. Ротань В. Г. Науково-практичний коментар до законодавства України про працю / В. Г. Ротань, І. В. Зуб, Б. С. Стичинський. – 8-е вид., доп. і перероб. – К.: А.С.К., 2007. – 944 с.
177. Рохлин В. И. Координирующая роль прокурора в борьбе с преступностью / В. И. Рохлин // Законность. – 1996. – № 10. – С. 9-12.
178. Руденко М. Про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період) / М. Руденко // Право України. – 1997. – № 5. – С. 29-33.
179. Руденко М. Прокуратура України у правозахисній системі держави: теоретичні та практичні аспекти / М. Руденко // Право України. – 2004. – № 6. – С. 6-8.
180. Рудинский Ф. М. Механизм гарантий прав человека в современных условиях / Ф. М. Рудинский // Права человека в условиях становления гражданского общества: материалы междунар. научн.-теорет. конф. (г. Курск, 15-16 мая 1997 г.). – Курск: Б. и., 1997. – С.30-31.
181. Рязановский В. А. Единство процесса: учеб. пособ. / В. А. Рязановский – М.: ОАО «Издательский Дом «Городец»», 2005. – 80 с.
182. Савенков А. Права и свободы военнослужащих: прокурорский надзор / А. Савенков // Законность. – 1999. – № 4. – С. 43-46.
183. Савченко О. Правове обмеження прав людини як основа і критерій співвідношення публічних та особистих інтересів / О. Савченко // Право України. – 2006. – № 3. – С. 26-28.
184. Саидов А. Х. Общеизвестные права человека: учеб. пособ. / Под ред. И. И. Лукашука; Академический правовой университет. – М.: МЗ ПРЕСС, 2002. – 267 с.
185. Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР / Н. Г. Салищева. – М.: Наука, 1970. – 163 с.
186. Самощенко И. С. Ответственность по советскому законодательству / И. С. Самощенко, М. Х. Фарукшин. – М.: Юрид. лит., 1971. – 239 с.

187. Сетров М. И. Основы функциональной теории организации / М. И. Сетров. – Л.: Наука, 1972. – 172 с.
188. Сіліч І. І. Нагляд органів прокуратури як гарантія забезпечення прав і свобод громадян в адміністративному процесі / І. І. Сіліч // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: зб. наук. праць. – 2006. – № 4 (30). – С. 148-151.
189. Сірик Д. Порівняльний аналіз засад правового регулювання провадження за зверненнями громадян в органах виконавчої влади і в органах прокуратури України / Д. Сірик // Вісник прокуратури. – 2007. – № 3. – С. 45-49.
190. Сірик Д. Прокурорське провадження за зверненнями громадян / Д. Сірик // Вісник прокуратури. – 2007. – № 11(77). – С. 44-48.
191. Слюсаренко А. Г. Історія української конституції / А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К.: Т-во «Знання» України, 1993. – 192 с.
192. Смирнов В. Н. Понятие правонарушений в сфере трудовых отношений и его виды / В. Н. Смирнов // Правоведение. – 1968. – № 2. – С.74
193. Соколов А. Прокуратура допоможе / А. Соколов // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 9 (39). – С. 95-97.
194. Статистичний звіт про адміністративну діяльність органів внутрішніх справ ГУМВС України в АР Крим за 12 місяців 2007 року
195. Статистичний звіт про адміністративну діяльність органів внутрішніх справ ГУМВС України в АР Крим за 12 місяців 2008 року
196. Статистичний звіт про адміністративну діяльність працівників органів внутрішніх справ, інших правоохоронних органів та представників громадських формувань ГУ МВС України в АР Крим, станом на 1 січня 2006 року
197. Статистичний звіт про адміністративну діяльність працівників органів внутрішніх справ, інших правоохоронних органів та представників

громадських формувань ГУ МВС України в АР Крим, станом на 1 січня 2007 року

198. Стуканов А. П. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации / А. П. Стуканов. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2000. – 225 с.

199. Сухонос В. В. Організаційно-правові проблеми кадрового забезпечення органів прокуратури // В. В. Сухонос, І. Є. Марочкін, В. В. Богущкий. – Суми: Слобожанщина, 2000. – 220 с.

200. Сухонос В. Місце прокуратури в системі органів державної влади України, її розвиток та правове забезпечення гарантій діяльності / В. Сухонос // Право України. – 2000. – № 6. – С. 10-13.

201. Сыдорук И. И. Государственно-правовое обеспечение правопорядка в Российской Федерации: теоретико-прикладные проблемы: монография / И. И. Сыдорук. – М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2003. – 245 с.

202. Сыроватская Л. А. Ответственность за нарушение трудового законодательства / Л. А. Сыроватская. – М.: Юрид. лит., 1990. – 176 с.

203. Сыроватская Л. А. Трудовые отношения и трудовое право / Л. А. Сыроватская // Государство и право. – 1996. – № 7. – С. 75-88.

204. Тарануха В. П. Принципи роботи місцевих органів виконавчої влади зі зверненнями громадян / В. П. Тарануха // Держава і право. Юридичні і політичні науки: зб. наук. пр. – 2002. – № 15. – С. 206-211.

205. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова; А. В. Малько. – Саратов: СВШ МВД РФ, 1995. – 560 с.

206. Теория права и государства: учеб. / О. Ф. Скакун, Н. К. Подберезский. – Х.: Б. и., 1997. – 496 с.

207. Теория юридического процесса / Под общей ред. В. М. Горшенева. – Х.: Вища школа, 1985. – 191 с.

208. Типовые правила внутреннего трудового распорядка для рабочих и служащих предприятий, учреждений, организаций: Утв. Государственным

комитетом СССР по труду и социальным вопросам по согласованию с ВЦСПС от 20.07.84 г. № 213 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

209. Тищенко М. М. Административно-процессуальный статус гражданина Украины: проблемы теории и пути совершенствования / М. М. Тищенко. – Х.: Право, 1998. – 268 с.

210. Тищенко М. М. Административно-процессуальный статус гражданина Украины: проблемы теории и пути совершенствования / М. М. Тищенко. – Х.: Право, 1998. – 268 с.

211. Тищенко Н. М. Гражданин в административном процессе / Н. М. Тищенко – Х.: Право, 1998. – 192 с.

212. Тлумачний словник сучасної української мови / Укладачі Л. П. Коврига, Т. В. Ковальова, В. Д. Пономаренко; За ред. В. С. Калачника. – Х.: Белкар-книга, 2005. – 800 с.

213. Тодика Ю. М. Конституційний Суд України і прокуратура в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав громадян: моногр. / Ю. М. Тодика, О. В. Марцеляк. – Х.: Лібра, 1998. – 107 с.

214. Тодыка Ю. М. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине / Ю. М. Тодыка, О. Ю. Тодыка. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. – 368 с.

215. Трошкин Ю. В. Права человека: учеб. пособ. / Ю. В. Трошкин. – М.: Упрполиграфиздат Администрация Москов. обл., 1997. – 245 с.

216. Трудовое право России: учеб. для вузов / Отв. ред.: Р. З. Лившиц, Ю. П. Орловский. – М.: ИНФРА – М-НОРМА, 1998. – 480 с.

217. Трудовое право Украины в вопросах и ответах: учеб.-справ. пособ. / Под. ред. В. В. Жернакова. – изд-е пятое, перераб. и доп. – Х.: Одиссей, 2007. – 664 с.

218. Тюріна О. В. Охорона прав і свобод людини і громадянина як критерій демократичності держави / О. В. Тюріна, Т. П. Підюкова //

Науковий вісник Національної академії Внутрішніх справ України. – 2004. – № 4. – С. 150-156.

219. Урсул Д. На пути к информационно-экологическому обществу / Д. Урсул // Философские науки. – 1991. – № 5. – С. 3-16.

220. Утяшев М. М. К вопросу об ограничении прав человека / М. М. Утяшев // Правовая политика и правовая жизнь. – 2005. – № 1. – С. 105-114.

221. Фарбер И. Е. Свобода и права человека в Советском государстве / И. Е. Фарбер. – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1974. – 190 с.

222. Фещенко Л. О. Координація в правоохоронній діяльності: теоретичний аспект / Л. О. Фещенко // Часопис Київського університету права. – 2005. – № 2. – С. 100-105.

223. Философский энциклопедический словарь. – М.: Инфа, 1998. – 576 с.

224. Фролова О. Г. Новітня методологія в управлінні в органах внутрішніх справ: моногр. / О. Г. Фролова. – Донецьк: ДІВС МВС України, 2001. – 312 с.

225. Хартия Европейского Союза об основных правах: комментарий / Под. ред. С. Ю. Кашкина. – М.: Юриспруденция, 2001. – 208 с.

226. Хорощак Н. В. Адміністративні стягнення за законодавством України: моногр. / Н. В. Хорощак. – К.: Ін-т д-ви і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. – 172 с.

227. Хрестоматія з історії держави і права зарубіжних країн: навч. посіб. для юрид. вищих навч. закл. і фак.: у 2 т. / За ред. В. Д. Гонаренка. – К.: Ін Юре, 1998–. –Т.ІІ. – 1998. – 608 с.

228. Чайников О. Формування статистичних даних про адміністративні правопорушення / О. Чайников, С. Яструбова // Вісник прокуратури. – 2007. – № 6. – С. 64-66.

229. Чечот Д. М. Избранные труды по гражданскому процессу / Д. М. Чечот – СПб.: Издат. Дом СПб. гос. ун-та, Изд-во юрид. фак-та СПб. гос. ун-та, 2005. – 616 с.
230. Чиркин В. Е. Контрольная власть / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 1993. – № 3. – С. 10-19.
231. Чиркин В. Е. Три ипостаси государства / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 1993. – № 8. – С. 107-115.
232. Чичерин Б. Н. Философия права / Б. Н. Чичерин – СПб.: Юридический центр Пресс, 1998. – 403 с.
233. Шевченко Є. Реалізація конституційних прав громадян на звернення потребує удосконалення / Є. Шевченко // Право України. – 2002. – № 3. – С. 106-109.
234. Шергин А. Административная юрисдикция / А. П. Шергин. – М.: Юрид. лит., 1989. – 182 с.
235. Шергин А. П. Административная юрисдикция / А. П. Шергин. – М.: Юрид. лит., 1979. – 144 с.
236. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. – Вып. 3. / Г.Ф. Шершеневич. – М.: Изд. Бр. Башмаковых, 1912. – 513-698 с.
237. Шестакова Т. Организация учета обращений / Т. Шестакова, Н. Егурнов // Законность. – 2004. – № 4. – С. 28-30.
238. Шильник В. Ю. Щодо розмежування понять «адміністративна юстиція» та «адміністративна юрисдикція» / В. Ю. Шильник // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2003. – Вип. 23. – С. 131-135.
239. Шишкін В. Прокуратура і правосуддя в суверенній Україні / В. Шишкін // Право України. – 1992. – № 1. – С. 6-8.
240. Шуба В. В. Адміністративно-правові відносини органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти: дис. ... кандидата юридичних наук: 12.00.07 / Володимир Васильович Шуба. – Дніпропетровськ, 2006. – 200 с.



241. Шумський П. Місце прокуратури в системі державних органів / П. Шумський // Право України. – 1995. – № 2. – С. 12-13.
242. Шумський П. Прокуратура – її місце та роль в державі / П. Шумський // Право України. – 1997. – № 8. – С.40-43.
243. Эбзеев Б. С. Конституция. Демократия. Права человека / Б. С. Эбзеев. – М.: Б. в., 1992. – 228 с.
244. Эбзеев Б. С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности / Б. С. Эбзеев. – М.: Норма, 2007. – 384 с.
245. Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. А. Я. Сухарев. – М.: Сов. энциклопедия, 1984. – 415 с.
246. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Голов. редкол.: Ю. С. Шемшученко. – К.: Укр. енцикл., 1998– .–Т. 3: К-М. – 2001. – 790 с.
247. Явич Л. С. Сущность права. Социально-философское понимание генезиса, развития и функционирования юридической формы общественных отношений / Л. С. Явич. – Ленинград: Изд-во Ленинградского ун-та, 1985. – 207 с.
248. Якимчук М. Правові засади незалежності прокуратури / М. Якимчук // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 62.