

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

ІЩУК Олександр Сергійович

УДК 351.75

АДМІНІСТРАТИВНА ЮРИСДИКЦІЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

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

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2011

Дисертацією є рукопис.

Роботу виконано в Харківському національному університеті внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України
Бандурка Олександр Маркович,
Харківський національний
університет внутрішніх справ, ректор.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Кузніченко Сергій Олександрович,
Кримський інститут Одеського
державного університету внутрішніх справ,
заступник начальника інституту
з наукової роботи;

кандидат юридичних наук
Джафарова Марина Вячеславівна,
Харківський національний університет
внутрішніх справ, доцент кафедри
теорії та історії держави і права.

Захист відбудеться 28 квітня 2011 р. о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д64.700.01 Харківського національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

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

Автореферат розісланий 25 березня 2011 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Л.В. Могілевський

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Пріоритетним завданням сучасної правової та демократичної держави є захист прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, який реалізується у всіх напрямках її діяльності, насамперед юридичному.

Адміністративна юрисдикція як вид юридичної діяльності означає вирішення органами державної влади в адміністративному порядку правових спорів, що, безумовно, відображається на реалізації громадянами їх прав і свобод. Саме тому належна правова регламентація адміністративної юрисдикції, чітке визначення її підстав та процедур безпосередньо впливають на стан правової захищеності людини і громадянина.

Одним із суб'єктів здійснення адміністративної юрисдикції є органи прокуратури як специфічний вид органів державної влади, на який покладається функція державного нагляду за точним дотриманням і виконанням законів в усіх сферах життя суспільства і держави.

Останні роки розвитку незалежної держави свідчать про те, що прокуратура, як важлива державна інституція, була й залишається дієвим механізмом у дотриманні законності в діяльності органів виконавчої влади, посадових осіб усіх рівнів, забезпеченні правової захищеності громадян і налагодженні належного функціонування всіх ланок органів виконавчої влади. Тому з огляду на необхідність забезпечення реалізації і захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина важливим є визначення організаційних та процесуальних засад функціонування органів прокуратури, реалізації її повноважень у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Питанням гарантування прав та свобод громадян і безпосередньо прокурорській діяльності у цій сфері було присвячено чимало досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Зокрема у працях В. Б. Авер'янова, О. В. Агеєва, О. В. Анпілогова, О. М. Бандурки, М. Н. Берідзе, В. Г. Бессарабова, Ю. М. Грошевого, Л. М. Давиденка, В. Г. Даєва, Є. В. Додіна, В. В. Долежана, П. М. Каркача, С. В. Ківалова, І. С. Ковальчук, Т. В. Корнякової, М. В. Косюти, М. Й. Курочки, А. О. Любовича, І. Є. Марочкіна, В. Т. Нора, М. В. Руденка, В. Я. Тація, М. М. Тищенко, В. В. Шемчука, Ю. С. Шемчушенка, В. В. Шуби, П. М. Шумського, М. К. Якимчука та інших науковців найбільшу увагу приділено окремим аспектам організації та діяльності органів прокуратури, визначення її ролі та місця у державному механізмі. Разом з тим адміністративно-правові дослідження проблем здійснення органами прокуратури адміністративної юрисдикції залишаються епізодичними і неповними, а відсутність монографічної літератури з цієї проблематики свідчить як про складність цього питання, так і про недостатність опрацювання його вченими-правознавцями. Саме тому теоретична розробленість обраної теми, її наукова новизна, значущість та актуальність у нових реаліях сьогодення набуває особливого змісту та значення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до п. 27 Додатка № 13 Пріоритетних напрямків наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження в практичну діяльність органів внутрішніх справ, на період 2011–2014 років, затверджених наказом МВС України від 29.07.2010 р. № 347; на виконання Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1179 (1999) щодо дотримання Україною зобов'язань перед Радою Європи; протоколу №14 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який змінює контрольну систему Конвенції (ратифіковано Законом від 09.02.2006 р. № 3435-IV).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу чинного адміністративно-процесуального законодавства України та відповідних підзаконних нормативно-правових актів, узагальнення практики їх реалізації встановити сутність, зміст та особливості правового регулювання діяльності прокурора як суб'єкта адміністративної юрисдикції, виробити пропозиції та рекомендації щодо усунення недоліків у правовому регулюванні, вдосконалення чинного законодавства у цій сфері.

Зазначена мета дослідження зумовлює постановку та виконання наступних завдань:

- розглянути шлях становлення та розвитку адміністративної юрисдикції, визначити її призначення для регулювання суспільних відносин;
- встановити систему суб'єктів адміністративної юрисдикції, тенденції і перспективи її розвитку;
- визначити роль та значення прокурорського нагляду у сфері адміністративної юрисдикції;
- з'ясувати правовий статус, повноваження та функції органів прокуратури як суб'єктів адміністративної юрисдикції;
- виявити характерні форми участі прокурора як суб'єкта окремих адміністративних проваджень;
- розкрити особливості реалізації функції представництва інтересів громадянина і держави в адміністративному суді;
- розробити на основі аналізу адміністративно-процесуального законодавства та практики його застосування рекомендації щодо підвищення ефективності прокурорсько-наглядової діяльності у сфері адміністративної юрисдикції.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які складаються у сфері адміністративної юрисдикції органів прокуратури.

Предметом дослідження є адміністративна юрисдикція органів прокуратури.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування обумовлюється системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми.

За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат (підрозділи 1.1, 2.1). Історико-правовий метод використано для дослідження процесів становлення адміністративної юрисдикції в УРСР та у незалежній Україні (підрозділ 1.1). Методи аналізу та синтезу застосовувалися з метою дослідження призначення адміністративної юрисдикції, а також ролі та значення нагляду прокуратури, основних форм їх діяльності (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2). Структурно-логічний та порівняльно-правовий методи використовувалися для аналізу структурних елементів правового статусу органів прокуратури як суб'єктів адміністративної юрисдикції (підрозділ 2.1). Компаративний метод, статистичний і документальний аналіз положень Конституції України, відповідних нормативно-правових актів застосовувалися при розробленні наукових рекомендацій щодо удосконалення нагляду прокуратури у сфері адміністративної відповідальності (підрозділ 3.1); удосконалення нагляду прокуратури у сфері дисциплінарної відповідальності (підрозділ 3.2); удосконалення наглядової діяльності прокуратури під час розгляду та вирішення звернень громадян (підрозділ 3.3); удосконалення організації наглядової діяльності прокуратури у адміністративному судочинстві (підрозділ 3.4).

Нормативною основою роботи є Конституція України, Закон України «Про прокуратуру», а також інші чинні законодавчі та нормативно-правові акти, адміністративно-процесуальне законодавство, яке регулює прокурорський нагляд у сфері адміністративної юрисдикції. Емпіричну базу дослідження становлять статистичні матеріали органів прокуратури (2008 р.), матеріали прокурорсько-слідчої діяльності Генеральної прокуратури України (2009 р.), а також дані, одержані в результаті вивчення адміністративних справ за участю прокурорів.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є комплексним, системним, монографічним дослідженням основних теоретичних і науково-практичних питань, пов'язаних із здійсненням прокурорського нагляду у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності. У результаті проведеної роботи автором сформульовано висновки і рекомендації, які відповідають вимогам наукової новизни, зокрема:

вперше:

– зроблено висновок про те, що основні етапи розвитку адміністративної юрисдикції збігаються з періодами розвитку державно-правової системи України, здійснена відповідна періодизація становлення адміністративної юрисдикції;

– запропоновано розглядати поняття «адміністративна юрисдикція» у двох аспектах: як комплекс повноважень суб'єкта адміністративної юрисдикції і як особливий вид правозастосовної діяльності;

– розширено класифікацію адміністративно-юрисдикційних проваджень, до якої зараховані:
а) провадження щодо реалізації наглядових повноважень органами прокуратури; б) провадження щодо реалізації контрольних повноважень органами прокуратури; в) провадження щодо реалізації прокурором представницької функції в адміністративному судочинстві України;

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

удосконалено:

–підхід щодо з'ясування функцій прокуратури у сфері адміністративної юрисдикції, сформульовано їх авторське визначення; обґрунтовано позицію щодо необхідності реалізації основних напрямків діяльності із забезпечення прав і свобод громадян у сфері адміністративної юрисдикції;

–положення про оптимізацію системи суб'єктів здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності, її належне процесуальне забезпечення;

–напрямки організації наглядової діяльності органів прокуратури як суб'єктів адміністративної юрисдикції, зокрема реалізація прокурорського нагляду у сферах адміністративної та дисциплінарної відповідальності, при розгляді та вирішенні звернень громадян і публічно-правових спорів в адміністративному судочинстві;

дістали подальшого розвитку:

–теоретичні підходи щодо структурних елементів правового статусу органів прокуратури як суб'єктів адміністративної юрисдикції, запропоновано вдосконалення системних зв'язків між цими елементами;

–положення про необхідність збереження в умовах перехідного автономного статусу прокуратури у державному механізмі без включення її до однієї з гілок влади, зазначених у ст. 6 Конституції України;

–питання щодо значення прокурорського нагляду в системі юридичних гарантій законності, зазначено, що нагляд прокуратури являє собою особливий вид спеціально уповноважених органів державної влади, наділених повноваженнями з виявлення порушення законів, вжиття заходів до поновлення порушених прав фізичних і юридичних осіб, інтересів держави та притягнення винних осіб до відповідальності;

–визначення загальних рис та особливостей реалізації функції представництва інтересів

громадян та держави в адміністративному судочинстві як ефективного інструменту виконання правоохоронних завдань прокуратури, який забезпечує законність у державі, захищає права, свободи та інтереси у сфері публічно-правових відносин.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені у дисертації положення, висновки і пропозиції можуть бути використані: а) в законотворчій діяльності – для удосконалення нормативно-правових актів, які регулюють здійснення прокурорсько-наглядової діяльності у сфері адміністративної юрисдикції; б) у правозастосуванні – під час практичної адміністративно-юрисдикційної діяльності органів прокуратури; в) у наукових дослідженнях – під час вивчення загальнотеоретичних і прикладних проблем у сфері адміністративної юрисдикції, правового статусу його суб'єктів, зокрема прокурора; г) у навчальному процесі – в ході викладання дисципліни «Адміністративне право», «Адміністративний процес» в юридичних вузах, під час підготовки лекцій і навчальних посібників із даної проблеми.

Апробація результатів дослідження. Основні теоретичні положення й висновки дисертації обговорювались на Міжнародній науково-практичній конференції «Проблеми становлення і розвитку правової системи України» (Харків, 27–28 листопада 2010 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Основні напрямки реформування законодавства України в умовах розбудови демократичної держави» (Харків, 24–25 грудня 2010 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Правові реформи в Україні: проблеми реалізації» (Київ, 16–17 лютого 2011 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення і висновки дисертаційної роботи викладені в чотирьох наукових публікаціях у фахових виданнях України, а також у трьох тезах наукових повідомлень.

Структура дисертації обумовлена логікою дослідження і складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 214 сторінок. Список використаних джерел містить 237 найменувань і займає 23 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, визначено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, окреслено мету та завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну й практичне значення отриманих результатів, вказано на апробацію результатів дослідження та публікації.

Розділ 1 «Загальна характеристика адміністративної юрисдикції як виду юридичної діяльності» складається з двох підрозділів, які присвячено дослідженню поняття та призначення адміністративної юрисдикції, визначенню правових засад та суб'єктів юрисдикційної діяльності.

У підрозділі 1.1. *«Поняття адміністративної юрисдикції та його еволюція»* дисертантом проаналізовано досить широкий спектр поглядів щодо розуміння поняття адміністративної юрисдикції, з'ясовано відмінності у широкому та вузькому її значенні, наведено додаткові аргументи відносно розуміння адміністративної юрисдикції у широкому значенні.

Аналіз різних теоретико-прикладних підходів щодо розуміння суті адміністративної юрисдикції дозволив розглянути досліджуване правове явище у двох аспектах: у статичному значенні як сукупність повноважень суб'єктів адміністративної юрисдикції; у динамічному значенні як особливий вид діяльності. Підкреслюється, що правовідносини, пов'язані із вчиненням адміністративного правопорушення і вирішенням справи по суті, з прийняттям відповідного правозастосовного акта, визначають межі адміністративної юрисдикції.

Узагальнення наукових підходів щодо змісту поняття адміністративної юрисдикції дозволило встановити характерні ознаки даного виду діяльності. Враховуючи відповідні наукові теорії, проаналізовано адміністративно-юрисдикційну діяльність, встановлено її основні риси, обґрунтовано, які саме провадження необхідно зараховувати до адміністративно-юрисдикційних.

Окрему увагу в підрозділі приділено розгляду питання про класифікацію адміністративно-процесуальних проваджень із врахуванням їх функціональних ознак. Аналіз існуючих адміністративних проваджень дозволив дисертанту виділити окремий вид провадження – провадження щодо реалізації наглядових повноважень органами прокуратури.

До адміністративно-юрисдикційних проваджень зараховано: 1) провадження у справах про адміністративні правопорушення; 2) провадження з розгляду скарг громадян; 3) дисциплінарне провадження (у випадку порушення державним службовцем норм законодавства про державну службу); 4) провадження по застосуванню заходів адміністративного примусу, які не пов'язані із притягненням до адміністративної відповідальності, але передбачають наявність спірної ситуації між суб'єктами адміністративно-правових відносин (застосування заходів припинення); 5) провадження щодо реалізації наглядових повноважень органами прокуратури; 6) провадження щодо реалізації контрольних повноважень органами прокуратури; 7) провадження щодо реалізації прокурором представницької функції в адміністративному судочинстві України.

У підрозділі 1.2. *«Правові підстави та суб'єкти адміністративної юрисдикції»*, на основі комплексного аналізу як вітчизняних, так і міжнародних нормативно-правових актів встановлено, що нормативно-правова регламентація діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції здійснюється сукупністю галузей законодавства. Провідна роль серед них відведена нормам адміністративного законодавства, зокрема нормативно-правовим актам, які закріплюють зазначені

питання. Окремо виділено інститут адміністративно-юрисдикційного законодавства і розглянуто у ньому нормативно-правові акти уповноважених державних органів, що регламентують відповідні напрямки державного управління в адміністративно-юрисдикційній сфері.

Указано на те, що покращення адміністративно-юрисдикційної діяльності безпосередньо пов'язане з детальним визначенням кола суб'єктів, які здійснюють адміністративно-юрисдикційні повноваження, функцій кожного з цих органів щодо вирішення відповідних адміністративних справ, розвитком процесуальної форми адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Поняття «суб'єкт адміністративної юрисдикції» визначається як узагальнена правова категорія, що виявляється через аналіз її структурних елементів – органу адміністративної юрисдикції, його посадової особи, уповноваженої виступати від його імені.

Досліджено питання про оптимізацію системи суб'єктів здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності, її належне процесуальне забезпечення. Окреслено основні ознаки системи суб'єктів адміністративної юрисдикції, зокрема: 1) спільна мета існування та функціонування суб'єктів адміністративної юрисдикції, яка полягає у забезпеченні режиму законності та правопорядку у сфері суспільних відносин; 2) наявність відповідного складу елементів: державні органи, їх посадові особи; 3) єдність та цілісність складових елементів, пов'язана з повним або частковим збігом предметної та територіальної компетенції різних суб'єктів адміністративної юрисдикції, що обумовлює можливість їх взаємодії.

Встановлено місце та роль органів прокуратури в загальній системі суб'єктів адміністративної юрисдикції. При цьому прокурор визначається як особливий суб'єкт адміністративно-юрисдикційних проваджень – представник держави і виразник її інтересів, діяльність якого спрямована на захист і охорону інтересів громадян та держави, на підтримку режиму законності в адміністративно-процесуальній сфері.

Розділ 2 «Адміністративна юрисдикція органів прокуратури: сутність та особливості» складається з двох підрозділів, які присвячено дослідженню правового статусу та повноважень органів прокуратури як суб'єктів адміністративної юрисдикції, основних форм діяльності прокуратури із забезпечення прав і свобод громадян у сфері адміністративної юрисдикції.

У підрозділі 2.1. *«Правовий статус органів прокуратури як суб'єктів адміністративної юрисдикції»* дослідження правового статусу органів прокуратури як суб'єкта адміністративної юрисдикції здійснено з огляду на загальне розуміння категорії правового статусу, що існує в юридичній науці.

Встановлено, що правовим статусом органів прокуратури як суб'єкта адміністративної юрисдикції визначено регламентоване адміністративними нормами, нормами, що містяться в органічних законах про прокуратуру та судоустрій, кодексах та інших нормативно-правових актах правове становище органів прокуратури, яке характеризується сукупністю елементів: місцем у

державному механізмі; сукупністю повноважень; функціями; системою правових і соціальних гарантій прокурорської діяльності.

На підставі аналізу поглядів учених і науковців-практиків щодо місця органів прокуратури в системі державних органів дисертант відзначає неможливість віднесення прокуратури до виконавчої влади, оскільки на останню покладається, перш за все, здійснення управлінських функцій, які не притаманні прокуратурі. Підкреслюється, що стан законності у структурах виконавчої влади вимагає поширення на них наглядової функції прокуратури. Повноваження органів прокуратури також мають іншу природу, на відміну від компетенції судових органів, що дозволяє говорити про самостійне місце прокуратури в державному апараті.

Піддано детальному аналізу функції органів прокуратури і зроблено висновок, що функції являють собою вид певної діяльності, який обумовлюється соціальним призначенням прокуратури, характеризується певним предметом провадження, спрямованістю на вирішення відповідних завдань і здійснюється у межах властивої йому компетенції.

Автор доходить висновку, що функції прокурорської системи і окремих органів прокуратури походять від правоохоронної функції держави (розглядається як вихідна й першочергова стосовно інших функцій прокуратури), тобто її діяльності із забезпечення охорони прав і свобод громадян, законності і правопорядку, всіх суспільних відносин, урегульованих правом. Саме права і свободи людини і громадянина виступають базовими категоріями під час реалізації усіх без винятку напрямків прокурорської діяльності.

У підрозділі 2.2. *«Форми діяльності прокуратури щодо забезпечення прав і свобод громадян у сфері адміністративної юрисдикції»* досліджено зовнішні прояви діяльності прокуратури щодо забезпечення прав і свобод громадян у сфері адміністративної юрисдикції.

Дисертантом розглянуто повноваження прокурора щодо використання в процесі службової діяльності актів прокурорського реагування, які вважаються дієвим інструментом забезпечення реальності та ефективності втручання прокурора у випадках порушення закону, усунення причин та умов, що їм сприяли, та притягнення винних до відповідальності.

Указано на те, що форми участі прокурора в адміністративно-юрисдикційній сфері обумовлені двома важливими чинниками. По-перше, це наявність порушень вимог закону, по-друге – суб'єктивне рішення прокурора про необхідність і доцільність участі в адміністративному процесі. Така участь можлива як шляхом особистої присутності при розгляді справи, так і через подання відповідних процесуальних документів і актів прокурорського реагування.

Акти прокурорського реагування (протести, приписи, подання, постанови) мають бути адекватними характеру порушень закону. У зв'язку з цим відзначається, що на практиці значного поширення набула підміна одних форм реагування іншими, що вимагає від Генеральної прокуратури України вжиття відповідних заходів.

У роботі підтримуються пропозиції щодо розширення системи актів прокурорського реагування офіційним застереженням з питань неприпустимості порушень закону.

Ретельний аналіз ознак наглядових актів прокуратури дозволив поділити їх залежно від мети застосування прокурором у сфері адміністративної юрисдикції на такі, що містять: 1) обов'язкові вимоги щодо виконання; 2) обов'язкові вимоги для розгляду відповідними органами та їх посадовими особами.

Розділ 3 «Участь органів прокуратури в окремих адміністративно-юрисдикційних провадженнях» складається з чотирьох підрозділів, які присвячено дослідженню прокурорського нагляду у сфері адміністративної відповідальності, забезпечення прокурором прав і свобод громадян при притягненні їх до дисциплінарної відповідальності, прокурорського нагляду за законністю розгляду та вирішення звернень громадян, а також у ході реалізації функції представництва інтересів держави та громадян в адміністративному суді.

У підрозділі 3.1. *«Участь органів прокуратури при провадженні у справах про адміністративні правопорушення»* зазначається, що прокурорський нагляд за додержанням органами внутрішніх справ законодавства про адміністративні правопорушення являє собою дієвий засіб підтримання режиму законності, охорони прав громадян. Прокурор не лише виявляє порушення вимог закону, але й має можливість реального правового реагування на кожне з них. Саме тому в новій редакції Закону України «Про прокуратуру» доцільно чітко визначити перелік наглядових актів прокурора та передбачити відпрацювання процесуальної процедури їх реалізації.

Окремо розглянуті повноваження прокурора на кожній зі стадій провадження в справах про адміністративні правопорушення: 1) стадії порушення провадження у справі; 2) стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення та прийняття в ній постанови; 3) стадії оскарження або опротестування постанови у справі про адміністративне правопорушення; 4) стадії виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

З метою підвищення ефективності правозастосовної діяльності і зміцнення законності в адміністративно-юрисдикційній сфері дисертантом запропоновано розширити процесуальні можливості прокурора у провадженні про адміністративні правопорушення і, відповідно, закріпити їх на законодавчому рівні.

Певне місце у підрозділі відводиться аналізу правового регулювання процедури притягнення фізичних осіб до адміністративної відповідальності. Дисертант акцентує увагу на питаннях, які до цього часу не знайшли свого чіткого формулювання в законодавстві. Зокрема запропоновано у Кодексі про адміністративні правопорушення (далі – КпАП) України передбачити наслідки порушення органами адміністративної юрисдикції, їх посадовими особами вимог при застосуванні заходів забезпечення провадження у справі, а також при складанні й оформленні процесуальних документів.

Встановлено, що для забезпечення законності в адміністративно-юрисдикційній сфері важливого значення набуває закріплення змісту, строків та порядку розгляду постанови прокурора про порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення у КпАП України у вигляді окремої статті.

У підрозділі 3.2. *«Прокурорський нагляд у сфері дисциплінарної відповідальності»* зосереджено увагу на основних напрямках забезпечення прокурором прав і свобод громадян при притягненні їх до дисциплінарної відповідальності.

Питання прокурорського нагляду щодо забезпечення законності у дисциплінарному провадженні досліджувалися з урахуванням окремих видів дисциплінарної відповідальності, з наступним формулюванням відповідних рекомендацій, спрямованих на удосконалення цього напрямку діяльності органів прокуратури. Враховуючи той факт, що згідно з діючим законодавством прокурор не входить до переліку суб'єктів, які можуть ініціювати питання про дисциплінарну відповідальність суддів, вважаємо за доцільне надати право безпосереднього порушення дисциплінарного провадження щодо суддів Генеральному прокурору України, прокурорам областей і прирівняним до них.

Проведене дослідження дозволило дисертанту виявити низку суттєвих недоліків правового регулювання процесу притягнення до дисциплінарної відповідальності, що негативно впливає на дотримання прав, свобод та інтересів учасників юрисдикційного провадження.

У зв'язку з цим запропоновано внесення відповідних змін до законодавства. Зокрема вважається за доцільне конкретизувати положення ст. 20 Закону «Про прокуратуру», закріпивши право прокурора активно брати участь у розгляді такого роду справ, використовуючи при цьому певні процесуальні можливості.

Потребують певного уточнення і питання, пов'язані з реагуванням адресатів на постанови прокурора про порушення дисциплінарного провадження, зокрема потрібно зобов'язати їх давати відповіді прокурору у встановлений строк, а в разі відмови у задоволенні вимог прокурора мотивувати це. Також необхідно передбачити положення, що одночасно з винесенням постанови прокурор повинен повідомити про це особу, у відношенні якої постанову винесено.

Особливе місце в роботі відведено характеристиці процесуального статусу прокурора як суб'єкта дисциплінарної відповідальності.

У підрозділі 3.3. *«Участь органів прокуратури у провадженні зі звернень громадян»* досліджено сутність і завдання розгляду звернень громадян в органах прокуратури, процесуальний порядок та особливості розгляду і вирішення звернень громадян, а також процесуальні повноваження прокурора в даному виді провадження.

Підкреслено, що право громадян на звернення є комплексним соціально-правовим інститутом держави, який активно використовується органами прокуратури як спосіб забезпечення законності, охорони прав та свобод громадян, а також державних інтересів.

Зазначено, що провадження зі звернень громадян в органах прокуратури може бути визначено як комплекс взаємопов'язаних процесуальних дій, що утворюють певну сукупність процесуальних правовідносин, які відрізняються предметною характеристикою і взаємообумовленістю з відповідними правовідносинами; вимагають проведення ретельної перевірки викладених обставин та фактів, що містяться у зверненні, встановлення доказів та залучення необхідних осіб для належного розгляду звернення, що зумовлює необхідність офіційного оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних актах прокурорського реагування.

На підставі аналізу діяльності прокуратури з розгляду і вирішення звернень громадян, а також нагляду за додержанням і застосуванням законодавства про звернення громадян конкретизований механізм реалізації права на звернення. Зокрема стадіями провадження зі звернень громадян в органах прокуратури названі: 1) приймання і реєстрація звернень; 2) визначення способу провадження за зверненнями і пов'язаними з цим питаннями їх спрямування; 3) прийняття рішення за зверненнями, за умови відсутності потреби у перевірці відомостей, які містяться у зверненні; 4) перевірка за зверненнями (збір та аналіз відповідних матеріалів, інші дії, пов'язані із забезпеченням об'єктивності й законності рішення у зверненнях; 5) прийняття компетентною посадовою особою прокуратури рішення за результатами перевірки; 6) вжиття заходів щодо усунення порушень закону, їх причин і умов, що їм сприяли (відновлення прав заявників, притягнення до відповідальності осіб за повідомленнями про правопорушення); 7) повідомлення заявників про прийняте рішення і вжиті заходи.

У підрозділі 3.4. *«Представництво органами прокуратури інтересів держави і громадянина в адміністративному суді»* розглядаються особливості реалізації представницької функції органами прокуратури.

Відповідно до специфіки прокурорського представництва, як однієї з важливих гарантій забезпечення захисту інтересів громадян та держави, встановлені форми такого представництва в адміністративному судочинстві, зокрема: 1) звернення до адміністративного суду із заявами або позовами про захист інтересів громадянина, держави або про визнання незаконними правових актів, дій чи рішень органів і посадових осіб; 2) безпосередня участь прокурора у суді при розгляді адміністративних справ; 3) внесення апеляційної або касаційної скарги чи заяв про їх перегляд за нововиявленими та винятковими обставинами й участь у цих переглядах.

Аналіз точок зору щодо визначення змісту правовідносин при представництві дозволив встановити характерні риси представництва, здійснюваного органами прокуратури, які необхідно відмежовувати від представницьких, здійснюваних адвокатами та іншими представниками.

Розгляд питань реалізації функції представництва органами прокуратури в адміністративному судочинстві здійснювався з урахуванням встановлення суб'єктів реалізації такого виду представництва. Встановлено, що суб'єктами реалізації функції представництва інтересів громадян і держави, а також контролю за його здійсненням можуть бути: 1) Генеральний прокурор України та його заступники, а також прокурори Управління представництва інтересів громадян і держави у судах, Головного управління військових прокуратур Генеральної прокуратури України; 2) прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя; військових регіонів і Військово-морських сил; 3) прокурори міських, районних, міжрайонних прокуратур, військових прокуратур гарнізонів та інших спеціалізованих прокуратур.

ВИСНОВКИ

У результаті дисертаційного дослідження автором сформульовано ряд висновків і пропозицій, спрямованих на вирішення наукового завдання щодо визначення адміністративної юрисдикції органами прокуратури, основними з яких є наступні.

На основі узагальнення наукових підходів щодо розуміння поняття адміністративної юрисдикції встановлено зміст та обсяг зазначеного правового явища.

З'ясовано, що діяльність держави, яка пов'язана з розглядом справи про правопорушення або правовий спір і прийняттям рішення у ній, визначає зміст юрисдикційної діяльності органів державної влади.

Аналіз численних напрацювань учених-адміністративістів дозволяє зробити висновок про те, що поняття «адміністративна юрисдикція» використовується у широкому і вузькому розуміннях, які не суперечать одне одному.

Модель сучасної адміністративної юрисдикції у широкому значенні визначається як розгляд публічно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими органами та їх посадовими особами, які наділені правом розглядати спори та накладати адміністративно-правові стягнення.

Урегульована законом діяльність уповноваженого органу, посадової особи щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративної відповідальності – адміністративних стягнень – відображає звужений підхід до розуміння адміністративної юрисдикції.

Процесуально-правове оформлення адміністративно-юрисдикційної діяльності обумовлює існування адміністративно-юрисдикційного процесу як різновиду адміністративного процесу.

Адміністративно-юрисдикційний процес розглядається як спеціальний комплекс органічно взаємозалежних правових форм діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції, які спрямовані на розгляд і вирішення відповідного адміністративно-правового спору, і становить специфічний вид адміністративного процесу із власною структурою, яка передбачає наявність окремих проваджень.

До адміністративно-юрисдикційних проваджень зараховані: 1) провадження у справах про адміністративні правопорушення; 2) провадження з розгляду скарг громадян; 3) дисциплінарні провадження; 4) провадження із застосування заходів адміністративного примусу, які не пов'язані із притягненням до адміністративної відповідальності, але передбачають наявність спірної ситуації між суб'єктами адміністративно-правових відносин (застосування заходів припинення); 5) провадження щодо реалізації наглядових повноважень органами прокуратури; 6) провадження щодо реалізації прокурором представницької функції в адміністративному судочинстві України.

Гарантованість прав і свобод громадян у сфері адміністративної юрисдикції забезпечується цілеспрямованою діяльністю відповідних органів держави, серед яких особливе місце посідають органи прокуратури. Цілями правозахисної та правоохоронної діяльності прокуратури є встановлення фактичного рівня визнання поваги й дотримання прав, свобод та інтересів людини і громадянина, а також виявлення та усунення порушень цих прав і свобод.

Прокурорський нагляд являє собою специфічний вид діяльності державних органів прокуратури, спрямований на забезпечення прав і свобод громадян, державних інтересів у всіх сферах суспільного життя.

Важливим чинником належної реалізації прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина є удосконалення правового статусу прокурора та процесуальної регламентації його наглядової діяльності, подальше вдосконалення процесуальних можливостей прокурора щодо забезпечення прав і свобод громадян, у тому числі використання відповідних актів прокурорського реагування на факти порушення законів.

Доведено, що органи прокуратури є найважливішою складовою механізму держави і посідають в ньому особливе місце, оскільки функції та повноваження прокурорської системи суттєво відрізняються від законодавчої, виконавчої та судової влади і тому виступають самостійною частиною державного механізму.

Формами діяльності прокурора при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів, прав і свобод людини і громадянина є акти застосування норм права, передбачені ст. 20 Закону України «Про прокуратуру». Для упорядкування повноважень, передбачених у ч. 1 зазначеної статті,

кожне з них доцільно виділити в окремому пункті, а також доповнити Закон України «Про прокуратуру» окремими статтями, присвяченими вимозі прокурора і постанові прокурора.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Іщук О. С. Поняття адміністративної юрисдикції: проблеми дефініції [Електронний ресурс] / О. С. Іщук // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 113–118. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11pсvrik.pdf>.
2. Іщук О. С. До питання про визначення адміністративно-юрисдикційних проваджень / О. С. Іщук // Право і безпека. – 2010. – № 5 (37). – С. 116–120.
3. Іщук О. С. Правовий статус прокуратури України: завдання, функції, повноваження / О. С. Іщук // Європейські перспективи. – 2011. – № 2. – С. 127–137.
4. Іщук О. С. Нагляд прокуратури за законністю притягнення до адміністративної відповідальності / О. С. Іщук // Наше право. – 2011. – № 1. – Ч. 2. – С. 102–108.
5. Іщук О. С. Щодо визначення поняття «адміністративна юрисдикція» / О. С. Іщук // Проблеми становлення і розвитку правової системи України : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (27–28 листоп. 2010 р.). – Х. : Асоціація аспірантів-юристів, 2010. – С. 108–109.
6. Іщук О. С. До питання про елементи правового статусу органів прокуратури / О. С. Іщук // Основні напрямки реформування законодавства України в умовах розбудови демократичної держави : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (24–25 груд. 2010 р.). – Х. : Асоціація аспірантів-юристів, 2010. – С. 14–18.
7. Іщук О. С. Провадження зі звернень громадян і юридичних осіб у органах прокуратури / О. С. Іщук // Правові реформи в Україні: проблеми реалізації : зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. : у 4 т. Т. 3 (Київ, 16–17 лют. 2011 р.). – К. : Центр прав. наук. досліджень, 2011. – С. 39–40.

АНОТАЦІЇ

Іщук О. С. Адміністративна юрисдикція органів прокуратури. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2011.

Дисертацію присвячено теоретичним і практичним питанням нагляду органів прокуратури у сфері адміністративної юрисдикції. Досліджено зміст та обсяг адміністративної юрисдикції.

Розглянуто особливості та значення діяльності органів прокуратури щодо забезпечення законності у сфері адміністративної юрисдикції, визначено функції органів прокуратури, місце і роль прокурора в системі суб'єктів адміністративної юрисдикції.

Проаналізовано особливості правового регулювання та участі прокурора в таких адміністративних провадженнях, як провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження, провадження за зверненнями громадян. Розглядаються питання, пов'язані з представництвом органами прокуратури інтересів громадянина та держави в адміністративному суді.

Сформульовано ряд конкретних пропозицій щодо внесення змін та доповнень до нормативно-правових актів з досліджуваних питань.

Ключові слова: адміністративна юрисдикція, прокуратура, функції, суб'єкти, адміністративне правопорушення, дисциплінарна відповідальність, звернення, представництво.

Ищук А. С. Административная юрисдикция органов прокуратуры. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел, Харьков, 2011.

Диссертация посвящена теоретическим и практическим вопросам надзора органов прокуратуры в сфере административной юрисдикции. Исследованы содержание и границы административной юрисдикции.

Обобщение научных подходов относительно содержания понятия административной юрисдикции позволило установить характерные черты данного вида деятельности.

Определены производства, которые необходимо относить к административно-юрисдикционным, в частности: 1) производство по делам об административных правонарушениях; 2) производство по рассмотрению жалоб и обращений граждан; 3) дисциплинарное производство; 4) производство по применению административно-принудительных мер; 5) производство по осуществлению надзорных полномочий органами прокуратуры; 6) производство по реализации прокурором представительской функции в административном судопроизводстве Украины.

Обосновано положение о том, что прокурорский надзор является специфическим видом деятельности государственных органов прокуратуры, направленным на обеспечение прав и свобод граждан, государственных интересов во всех сферах общественной жизни.

Охарактеризованы функции прокуратуры, права и обязанности работников прокуратуры, а также изучены правовые формы реализации полномочий прокурора.

Детально проанализированы функции органов прокуратуры, их взаимосвязь с политикой государства, поскольку именно политика выступает фактором усиления, ослабления или корректирования реализации определенных функций государственных органов.

Сделан вывод, что в современных условиях прокуратура Украины не может быть отнесена ни к одной из ветвей власти, предусмотренных Конституцией Украины.

Проведен анализ прокурорского надзора в сфере административной ответственности, обеспечения прокурором прав и свобод граждан при привлечении их к дисциплинарной ответственности, прокурорского надзора за рассмотрением и разрешением обращений граждан, а также реализации функции представительства прокуратурой в административном суде.

Отдельно изучены задачи и особенности участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях. Диссертант подчеркивает необходимость активизации непосредственного участия прокуроров при рассмотрении дел об административных правонарушениях. Указывается, что актуальными, с точки зрения прокурорского надзора, остаются вопросы исполнения постановления по делам об административном правонарушении.

Определенное место в работе занимает рассмотрение особенностей дисциплинарной ответственности отдельных категорий лиц, а также анализ полномочий прокурора в рамках специальных дисциплинарных производств.

Сформулированы особенности и последовательность действий прокурора в ходе прокурорского надзора за законностью рассмотрения и разрешения обращений граждан. Выделены определенные стадии деятельности прокурора при осуществлении надзорной деятельности в указанной сфере.

Анализ научных подходов относительно содержания правоотношений, которые возникают при процессуальном представительстве, позволил установить характерные черты функции представительства, осуществляемого органами прокуратуры.

Ключевые слова: административная юрисдикция, прокуратура, функции, субъекты, административное правонарушение, дисциплинарная ответственность, обращение, представительство.

Ischuk O. S. Administration jurisdiction of the Prosecutor's office organs. – *Manuscript.*

Thesis for a candidate's degree by specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; financial law; informational law. – Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, 2011.

The thesis is devoted to some theoretical and practical problems of supervision of the Prosecutor's office organs in the area of administration jurisdiction.

The maintenance and measure of administrative jurisdiction studied. The researches examined peculiarities and importance of the activity of the prosecutor office to provide legitimacy in

administrative jurisdiction. The analysis is developed as to some characteristics of law regulation and prosecutor's experience in administrative procedure related to administrative offence; disciplinary liability and citizens' applications. Besides the author studies the peculiarities how prosecutor represents citizen's and the state's interests before administrative court. The author moves forward a number of definite suggestions to make changes and amendments to normative-legal acts on the above-mentioned questions.

Key words: administrative jurisdiction; Prosecutor's office organs; functions; subjects; administrative offences; disciplinary liability; application; representation.