

## НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У ПРОКУРОРСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 3(38), с. 101—104

*Зазначена тема є предметом зацікавленості громадськості та пильної уваги її досліджень фахівців. Саме погляди на шляхи вдосконалення роботи органів прокуратури щодо розгляду звернень громадян та аналіз пропозицій з усунення недоліків і прогалин у регламентації діяльності прокуратури в чинному нормативно-правовому полі є предметом дослідження.*

В умовах сучасного мінливого світу одним з вирішальних факторів стабільності в суспільстві є рівень довіри громадян до органів влади. При цьому довіра населення залежить від оперативності реагування органів влади як на загальні проблеми, так і на проблеми кожного окремо взятого громадянина. За таких реалій діяльність щодо реалізації адміністративних процедур як складова діяльності органів прокуратури потребує глибокого системного переосмислення. Трансформація правового статусу української прокуратури, зокрема характеру її співвідношення і взаємодії з органами законодавчої, виконавчої та судової влади, вимагає відповідних змін у її організаційній структурі, оскільки функції органу влади та його структура перебувають у тісному органічному зв'язку [1].

Одним із найважливіших видів адміністративних проваджень, що здійснюються органами прокуратури з метою виявлення порушень закону, усунення порушень закону, поновлення порушених прав громадянина та притягнення винних осіб до відповідальності, є провадження за заявами та скаргами громадян. Наразі існує ряд перепон на шляху реалізації органами прокуратури місії забезпечення прав громадянина. Їх визначення, виокремлення та пошук шляхів вирішення є важливим завданням на шляху вдосконален-

ня організаційно-правових засад щодо реалізації адміністративних процедур у прокурорській діяльності.

Зазначена проблематика неодноразово розглядалась і аналізувалась такими авторами, як В. І. Антипов, В. Е. Беянович, А. І. Гіль, І. В. Кременовська, А. Н. Мудров, В. П. Пшонка, Є. Ю. Сибірцева, Д. С. Сірик, Я. М. Толочко, Є. О. Шевченко, М. К. Якимчук. Водночас, деякі основоположні моменти, серед яких чільне місце посідає усунення недоліків в організації роботи органів прокуратури, зокрема щодо забезпечення прав громадян, реалізації представницької функції прокуратури, та у сфері особливостей розмежування повноважень прокуратур міст з районним поділом, лишилися поза увагою дослідників і потребують детального наукового опрацювання.

Констатуючи ретельну регламентацію процедурних питань роботи зі зверненнями громадян в органах прокуратури, слід зазначити, що численні нормативно-правові акти не приділяють достатньої уваги питанням забезпечення прав громадян-заявників під час розгляду їх звернень. Так, відповідно до ст. 18 Закону України "Про звернення громадян" громадянин, який звернувся з заявою чи скаргою до органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ та

організацій, посадових осіб, має право особисто викласти аргументи особі, яка перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви; знайомитися з матеріалами перевірки; висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду скарги чи заяви; вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень [2]. Водночас, незважаючи на законодавче закріплення зазначених прав, необхідно звернути увагу на прогалини в можливості їх реалізації. З цього приводу В. І. Антипов зазначає, що особисте викладення аргументів може відбуватися лише у випадку прийому відповідною особою заявника; право участі заявника у перевірці поданого ним звернення має бути обмежене етичними, економічними та іншими факторами. Так, навряд чи можна задовольнити вимогу заявника забезпечити його участь у здійсненні перевірочних заходів в іншому населеному пункті; не може заявник брати участь в опитуванні особи, яка не погоджується дати пояснення у присутності інших осіб. Тож громадянин має право брати участь у перевірці поданої ним скарги чи заяви у формі та обсягах, які можливо забезпечити економічно, технічно та організаційно і в тих межах, які не перешкоджають встановленню істини [3]. Водночас, як зазначає Є. О. Шевченко, доцільною є участь заявника під час перевірки скарг про порушення права власності на землю, про порушення вимог екологічної безпеки під час діяльності суб'єкта господарювання. Зазвичай, проведення вимірів та досліджень на місцях у присутності заявника дає йому можливість переконатися у безпідставності своїх тверджень про неправомірні дії осіб та порушення його прав [4].

Серед недоліків організації роботи органів прокуратури щодо розгляду звернень громадян потрібно виокремити також невикористання повноважень щодо вимоги від керівників та колегіальних органів виконання їх обов'язків з контролю або нагляду за діяльністю установ, підприємств, організацій незалежно від форм власності, які є підпорядкованими і підконтрольними, а також

відрядження фахівців для здійснення різнопланових перевірок та експертиз [5].

Тобто до безпосереднього розгляду в органах прокуратури приймаються заяви та скарги громадян, які не мають чітких приводів для невідкладного втручання з боку прокуратури. Зазвичай, прийняття таких заяв до безпосереднього розгляду обумовлене недостатньою обізнаністю щодо відповідних повноважень інших контрольно-наглядових органів. У зв'язку з цим постає необхідність розробки методичних рекомендацій для працівників прокуратури щодо вирішення зазначених питань.

Доволі важливим моментом в організації адміністративних повноважень прокуратури, на наше переконання, залишається питання визначення та закріплення в Законі України "Про прокуратуру" [5] повноважень прокуратур міст з районним поділом. У чинному Законі України "Про прокуратуру" відсутнє чітке розмежування повноважень прокуратури міста, району та прокуратури міста з районним поділом. Однак, таке розмежування повноважень знайшло своє відображення у наказі Генеральної прокуратури України "Про особливості організації роботи прокуратур міст з районним поділом" від 11 липня 2012 р. № 1/2гн [6]. Таким чином прокуратури міст з районним поділом були наділені додатковими адміністративними повноваженнями, які, на жаль, поки що не знайшли свого відображення у Законі України "Про прокуратуру". Тому було б доцільно закріпити у проекті закону "Про прокуратуру" окремою статтею повноваження прокуратур міст з районним поділом.

Не позбавлена істотних недоліків і прогалин також участь прокуратури в провадженні у справах щодо адміністративних правопорушень. Зокрема, в главі 21 КпАП України не враховано можливість участі прокурора в подібному провадженні, оскільки представник прокуратури як такий не згадується у числі учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення. Крім того, законодавчо не закріплено чіткого переліку обов'язків прокурора щодо цього виду проваджень, не встановлено форму повідомлен-

ня прокурора про факт складення протоколу про адміністративне корупційне правопорушення. Констатуємо, що КпАП України містить імперативну норму щодо обов'язковості участі прокурора в окремих видах провадження (ч. 2 ст. 250 КпАП України) [7]. Власне, провадження у справах про адміністративні правопорушення, що мають здійснюватись згідно зі ст. 172-2, 172-3, 172-4, 172-5, 172-6, 172-7, 172-8, 172-9, передбачають обов'язкову участь прокурора при розгляді справи судом, що зумовлено прийняттям Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції" [8]. Законодавством не встановлено, проте, вимог до дій суду, як і відповідальності прокурора за невиконання такого обов'язку, що, природно, зумовлює проблеми на практиці [9]. Вирішення подібних проблем щодо участі прокурора в адміністративно-деліктному провадженні потребує внесення змін до КпАП України, і врахування у новому кодифікованому акті.

Як слушно вважає О. С. Іщук [10], доцільним також є "віднесення до системи адміністративно-юрисдикційних проваджень і провадження щодо реалізації наглядової діяльності органами прокуратури за законністю застосування правових норм у сфері адміністративної юрисдикції". Там же справедливо зазначається, що "виконання представницьких повноважень органів прокуратури регламентується у загальному вигляді відповідними нормами Закону України "Про прокуратуру".

Більше того, представницька функція прокуратури не повинна обмежуватися лише судовою сферою. Під час реалізації власних адміністративних повноважень органи прокуратури можуть представляти інтереси окремих громадян, територіальних громад, або ж виступати від свого імені. Це стосується як здійснення контрольно-наглядової, так і організаційно-розпорядчої діяльності органів прокуратури. У зв'язку з цим доцільно було б врахувати можливість здійснення позасудового представництва органів прокуратури у новому проекті Закону України "Про прокуратуру".

Розгляд напрямів удосконалення організаційно-правових засад щодо реалізації адміністративних процедур у прокурорській діяльності був би неповним без розгляду питання формування якісного професійного складу органів прокуратури, який розпочинається з процесу відбору і підготовки (навчання) майбутніх працівників прокуратури. Зважаючи на важливість практичної спрямованості підготовки фахівців для органів прокуратури та підтримання обізнаності професорсько-викладацького складу в актуальних проблемах практики функціонування прокуратури України, на наш погляд, доцільно поширити практику закордонного стажування викладачів і науковців вищих навчальних закладів, з якими Генеральною прокуратурою України укладено угоди про підготовку фахівців для органів прокуратури, та регламентувати зазначене питання шляхом розробки і видання відповідного спільного нормативно-правового акту Генеральної прокуратури України та Міністерства освіти і науки України.

Отже, варто наголосити, що в часи усталення політичної, соціальної та економічної ситуації у державі інститут прокуратури має діяти як структура, що наділена комплексною функціональністю. Функціональне вдосконалення має здійснюватись не шляхом усунення окремих її функцій, а шляхом їх конкретизації у чинному законодавстві. Реформування органів прокуратури України, тобто її наближення до демократичних зарубіжних державних інституцій, не може ігнорувати наявних місцевих умов і має здійснюватись у спосіб, за формою і методами, які є закономірними і планомірними, уникаючи хаотичності, штучності та неузгодженості кроків реформування між собою.



## Література

1. Мудров А. Н. Проблемы реформирования прокуратуры в соответствии с Конституцией Украины // Проблемы організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах: Зб. наук. праць. — Х., 1998. — С.19–23.

2. Закон України “Про звернення громадян” від 02.10.1996, № 393/96 // ВВР України. — 1996. — № 47. — Ст. 256.

3. Антипов В. И. Закон Украины “Об обращении граждан”: Науч.-практ. комментарий и рекомендации по применению. — К.: Правові джерела. — 1997. — 88 с.

4. Шевченко Є. О. Прокурорський нагляд за додержанням законодавства про звернення громадян: Дис. ... канд. юрид. наук. — Х.: Нац. юрид. акад. ім. Я. Мудрого. — 1997. — 200 с.

5. Закон України “Про прокуратуру” від 05.11.1991, № 1789-XII // ВВР України. — 1991. — № 53. — Ст. 793.

6. Наказ Генеральної прокуратури України “Про особливості організації роботи прокуратур міст з районним поділом” від 11 липня 2012 року № 1/2 гн.

7. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р., № 8074-10. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

8. Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції” від 07.04.2011, № 3206-VI. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3206-17/page>

9. Шемякін О. В. Участь прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення // Вісн. Запорізького нац. ун-ту. — 2012. — № 2 (1). — С. 206—215.

10. Іщук О. С. До питання про визначення адміністративно-юрисдикційних проваджень. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.pravoznaves.com.ua/period/article/3325/%CE>

*Становлення політичної, соціальної та економічної стабільності в державі є підставою для існування інституту прокуратури як структури, що наділена комплексною функціональністю. Реформування органів прокуратури України, тобто її наближення до демократичних зарубіжних державних інституцій, не може ігнорувати наявних місцевих умов і має здійснюватись у спосіб, за формою і методами, які є закономірними і плановірними.*

*Становление политической, социальной и экономической стабильности в государстве является основанием для существования института прокуратуры в качестве структуры, наделенной комплексной функциональностью. Реформирование органов прокуратуры Украины, то есть ее приближение к демократическим зарубежным государственным институтам, не может игнорировать местных условий и должно осуществляться способом, по форме и методам, которые являются закономерными и планомерными.*

*The formation of the political, social and economic stability in the country is the basis for the institute prosecution as structures endowed with complex functionality. Reform of the Procuracy of Ukraine, referring to its approach to democratic foreign public institutions can not ignore existing local conditions and should be done in a way in shape and by methods that are natural and planned.*

Надійшла 13 серпня 2013 р.