

- від 30 листопада 2011 р. № 1209-р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1209-2011-р>
14. Про затвердження Положення про профілактику правопорушень, пов'язаних із здійсненням службової діяльності працівниками Державної міграційної служби України [Електронний ресурс]: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 25.05.2012 р. № 452. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0944-12>.
15. Про затвердження Інструкції про порядок застосування державною санітарно-епідеміологічною службою України адміністративно-запобіжних заходів (обмеження, тимчасова заборона, заборона, припинення, зупинення) [Електронний ресурс]: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 14.04.1995 р. № 67, зі змінами, внесеними згідно з наказом Міністерства охорони здоров'я від 30.08.2011 р. № 545. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/> України від 31 січня 2006 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://court.gov.ua/tu26/z0298-95>.
16. Про профілактику правопорушень: проект Закону України, розроблений МВС України на виконання постанови координаційної наради керівників правоохоронних органів /6/2358/.

СЛАБУНОВА Ю. В.,
здобувач кафедри права юридичного
факультету
(Сумський державний університет)

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ФОРМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ

УДК 347.963(477):342.7

Розглянуто й визначено поняття «форма адміністративно-правового забезпечення прав громадян органами прокуратури», а також на підставі аналізу різних наукових концепцій і підходів сформовано систему критеріїв класифікації форм адміністративного забезпечення прав громадян органами прокуратури.

Ключові слова: органи прокуратури, адміністративно-правовий механізм, права і свободи громадянина, форми адміністративно-правового забезпечення прав громадян органами прокуратури.

В статье рассмотрены и определены понятия «форма административно-правового обеспечения прав граждан органами прокуратуры», а также на основании анализа различных научных концепций и подходов сформирована система критериев классификации форм административного обеспечения прав граждан органами прокуратуры.

Ключевые слова: органы прокуратуры, административно-правовой механизм, права и свободы гражданина, формы административно-правового обеспечения прав граждан органами прокуратуры.

The paper considers and defines the notion of «a form of administrative and legal rights of prosecutors», and based on the analysis of various scientific concepts and approaches, the system generated criteria for the classification of forms of administrative rights prosecutors.



Key words: *prosecution, administrative and legal mechanism for the rights and freedoms of citizens, forms of administrative and legal framework of human rights prosecutors.*

Вступ. Адміністративно-правове забезпечення прав громадян органами прокуратури здійснюється у визначених законодавством формах та за допомогою відповідних методів. Система цих форм і методів утворює процедурно-функціональний елемент адміністративного механізму забезпечення прав громадян, завдяки якому відбувається активізація інших елементів зазначеного механізму. Тому аналіз форм і методів адміністративно-правового забезпечення прав громадян органами прокуратури дозволить з'ясувати порядок реалізації даними органами функції щодо забезпечення прав громадян, а також визначити особливості, покладені в основу його процедурних елементів.

Поняття й види форм управлінської діяльності, в тому числі із забезпечення прав громадян, досліджувались у працях учених-адміністративістів В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, А.І. Берлача, Ю.П. Битяка, В.В. Галунька, І.П. Голосніченка, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, О.П. Ключниченка, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Т.О. Коломоєць, О.М. Музичука, В.П. Петкова, П.М. Рабіновича, А.О. Селіванова, В.К. Шкарупи та багатьох інших. Проте комплексного аналізу поняття й видів форм адміністративно-правового забезпечення прав громадян органами прокуратури у вітчизняній науці не проводилось, що обумовлює актуальність даної статті.

Постановка завдання. Мета дослідження – визначення поняття та критеріїв класифікації форм адміністративно-правового забезпечення прав громадян органами прокуратури. Для досягнення поставленої мети слід виконати такі завдання: визначити поняття «форми адміністративно-правового забезпечення прав громадян органами прокуратури»; дослідити систему видів цих форм.

Результати дослідження. Для дослідження конкретних форм адміністративно-правового забезпечення прав громадян органами прокуратури, доцільно визначити поняття цієї категорії.

Поняття «форма» (лат. *forma*) має декілька значень, зокрема: 1) спосіб існування змісту, невіддільний від нього, який служить його виразом; 2) установлений зразок чого-небудь; 3) внутрішня упорядкованість, узгодженість, взаємодія більш або менш диференційованих і автономних частин цілого, обумовлених його будовою; 4) сукупність процесів або дій, що ведуть до утворення й удосконалення взаємозв'язків між частинами цілого [1, с. 951]. Для означення явищ правового характеру, термін «форма» використовується в усіх чотирьох значеннях.

У правовій літературі форма визначається як більш або менш однорідна група зовнішнього вираження діяльності відповідних суб'єктів державної влади з виконання функцій забезпечення реалізації державної правової політики [2, с. 16]. Зазначимо лише, що однорідна група дій (способів дій), про яку йдеться у визначенні, утворюється за такими ознаками, як характер впливу суб'єкта управління на об'єкт, наслідки впливу, мета впливу тощо.

Більшість науковців за значенням наслідків, які виникають у результаті провадження форм управлінської діяльності, виділяють правові форми управління та організаційні (неправові) форми [3, с. 230].

Правові форми управління – це визначена в законодавстві система однорідних дій уповноважених органів державного управління з метою впливу на об'єкт управління та створення для нього відповідних правових наслідків. В.М. Горшенев вважає, що ознаки правової форми: 1) виражаються у здійсненні операцій із нормами права у зв'язку із вирішенням певних юридичних справ; 2) здійснюються уповноваженими органами держави та посадовими особами на користь зацікавлених суб'єктів права; 3) закріплюються у відповідних правових актах – офіційних документах; 4) регулюються процедурно процесуальними нормами, 5) забезпечуються відповідними способами юридичної техніки [4, с. 8]. До цих ознак також



доцільно додати можливість забезпечення державним примусом та породження наслідків правового характеру.

Відповідно, неправовими формами можна вважати такі, що визначаються переважно локальними актами (інструкціями, правилами тощо) та спрямовані на внутрішню організацію управлінської діяльності. На думку Ю.І. Крегула, до неправових форм належать такі дії: проведення нарад, обговорень, перевірок, розробка проектів планів, прогнозів, програм, методичних рекомендацій, заходи щодо підвищення якості та ефективності управлінської роботи [5, с. 276].

Поділ форм управління на правові та неправові досить умовний, оскільки одна й та ж форма за відповідних умов може вважатися правовою, а за інших – неправовою. Наприклад, внутрішньоуправлінський нагляд визнається неправовою формою, а нагляд як визначена законодавством функція відповідного суб'єкта управління (наприклад, органів прокуратури) вже виступає правовою формою.

У наукових джерелах трапляються різні підходи до визначення адміністративно-правових форм діяльності органів прокуратури, в тому числі у сфері забезпечення прав громадян. При цьому, зважаючи на те, що основною функцією прокуратури є здійснення нагляду, то предметом дослідження більшості авторів є саме форми прокурорського нагляду.

Так, на думку Г.В. Атаманчук, форми діяльності прокуратури пов'язані з управлінською діяльністю всередині прокурорської системи органів прокуратури і являють собою зовнішні, постійно й тимчасово фіксовані прояви практичної активності державних органів щодо формування та реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх життєдіяльності [6, с. 198–206]. Отже, Г.В. Атаманчук виділяє внутрішні й зовнішні форми прокурорської діяльності, з чим цілком можна погодитись, адже будь-яка управлінська діяльність спрямована як на упорядкування та організацію управлінського апарату (внутрішня форма), так і на безпосередню реалізацію покладених на систему органів управління функцій (зовнішня форма).

Д.М. Бакаєв вважає, що форми нагляду – це правові засоби реалізації повноважень прокурора. Вони визначені законом, а також наказами й інструкціями Генерального прокурора, якими на основі закону регулюється організація і діяльність органів прокуратури [7, с. 26]. Отже, автор зазначає, що форми прокурорського нагляду завжди належать до правових. Однак погодитись з такою думкою зору не можна, оскільки, по-перше, прокурорський нагляд здійснюється системою органів прокуратури й тому потребує узгодженості та впорядкування дій різних елементів системи цих органів. У свою чергу, таке упорядкування здійснюється, як правило, в неправовій формі (проведення нарад, конференцій тощо). По-друге, для практичної реалізації функції прокурорського нагляду виникає необхідність планування роботи кожного прокурора, визначення його безпосередніх завдань, підготовка у формі навчання або підвищення кваліфікації. Таким чином, у системі прокурорська діяльність реалізується у правових та неправових адміністративних формах.

За визначенням В.І. Бабенка та М.В. Руденка, форми прокурорського нагляду – це те, що повинен робити прокурор, тобто спрямованість його діяльності [8, с. 74]. Утім таке розуміння форми прокурорської діяльності дещо обмежено. Воно не відображає змісту поняття «форма», зводячи його до мети та завдань, що є принципово неправильним. Форма, в тому числі прокурорської діяльності, – це не спрямованість такої діяльності, а зовнішнє вираження однорідної групи способів її реалізації, а мета й завдання можуть лежати в основі критерію однорідності даної групи способів та засобів.

Одним із видів діяльності (функцій) органів прокуратури виступає адміністративно-правове забезпечення прав громадян. Відповідно, форма адміністративно-правового забезпечення прав громадян органами прокуратури являє собою зовнішнє вираження системи однорідних способів, засобів та заходів реалізації даної функції.

Таким чином, можемо зробити висновок, що категорія «форма адміністративно-правового забезпечення прав громадян органами прокуратури» характеризується такими ознаками:



1) являє собою зовнішнє вираження системи засобів, способів дій органів прокуратури щодо забезпечення прав громадян; 2) поєднує в собі однорідні засоби й методи забезпечення прав громадян; 3) багатоманітність форм; 4) в її основі лежить мета – створення умов для реалізації громадянами своїх прав, захист цих прав та їх відновлення у разі порушення; 5) визначається законодавством або локальними нормативними актами органів прокуратури.

Форма адміністративно-правового забезпечення прав громадян органами прокуратури – це визначене законодавством або локальними актами зовнішнє вираження однорідної системи дій органів прокуратури, способів та засобів їх здійснення, метою якої є створення умов для реалізації громадянами своїх прав, захист цих прав від порушень з боку органів державної влади, їх посадових осіб, громадян, та їх відновлення у разі порушення.

У науково-правовій літературі немає єдиного підходу до визначення видів форм реалізації органами прокуратури своїх функцій, у тому числі щодо забезпечення прав громадян. А.В. Котелевець до основних форм діяльності органів прокуратури зараховує: 1) подання позовів у суди про відшкодування збитків; 2) загальнонаглядову діяльність [9, с. 66]. Однак, вважаємо, що такий підхід не повний, оскільки, зважаючи на те, що в основу класифікації покладено критерій прокурорської функції, автор випустив з уваги інші процесуальні форми представництва інтересів, підтримання державного обвинувачення в суді тощо.

Визначаючи критерії класифікації форм прокурорської діяльності, деякі автори, зокрема В.І. Бабенко та М.В. Руденко, вважають, що кваліфікуючою ознакою для кожної форми прокурорського нагляду, що дозволяє відмежувати її від інших наглядових форм, є повноваження прокурора, тобто забезпечена законом можливість відповідної поведінки прокурора, тоді як інші компоненти, передбачені правовою нормою, відіграють в основному роль стимулятора ефективності того чи іншого повноваження [8, с. 74]. Дійсно, повноваження прокурора – це важливий критерій класифікації форм, однак, зважаючи на їх багатоманітність, слід використовувати й інші кваліфікуючі ознаки, зокрема, мету реалізації прокурорської функції, сферу застосування повноважень прокурора тощо.

У зв'язку з цим, вважаємо слушною думку С.В. Таранушича, який, досліджуючи діяльність правоохоронної прокуратури, запропонував вирізняти такі форми прокурорського нагляду: превентивний і наступний (ретроспективний) нагляд прокуратури. Превентивний – у разі ініціювання прокурором перевірок стану дотримання та застосування законодавства; наступний – коли правопорушення виявлено, скажімо, контролюючими органами, і здійснюються наглядові функції прокурора щодо повного, всебічного та об'єктивного розслідування всіх обставин даного правопорушення (злочину) [10, с. 13]. Фактично автор в основу класифікації покладає мету, яка досягається внаслідок реалізації попереднього та наступного нагляду. Така ж мета характерна для функції адміністративного забезпечення прав громадян – створення умов для реалізації громадянами своїх прав, їх захист від можливих порушень та відновлення у разі порушення.

Аналіз різних наукових підходів до визначення видів форм здійснення органами прокуратури своїх повноважень, а також аналіз чинного законодавства, дозволяє виділити такі форми адміністративного забезпечення прав громадян органами прокуратури залежно від різних критеріїв класифікації: 1) залежно від функції, яка реалізується органами прокуратури: а) прокурорський нагляд за дотриманням прав громадян; б) нагляд за дотриманням та застосуванням законів у сфері прав і свобод людини та громадянина різними органами й посадовими особами; в) представництво інтересів громадян та держави в суді; г) підтримання державного обвинувачення в суді; д) процесуальне керівництво досудовим розслідуванням кримінальної справи; 2) залежно від мети здійснення органами прокуратури своїх повноважень: а) попереджувальна (забезпечувальна) форма; б) правозахисна форма; г) правовідновлювальна форма; 3) залежно від наслідків: а) правова форма; б) організаційна (підготовча) форма. Розглянемо кожну форму адміністративного забезпечення прав громадян органами прокуратури.

Так, прокурорський нагляд за дотриманням прав громадян здійснюється у порядку



розгляду та вирішення звернень громадян, у яких містяться відомості про порушення або можливі порушення прав громадян. Методами, покладеними в основу цієї форми, є надання відповідей на звернення громадян, а також проведення планових та позапланових перевірок. При цьому прокурор, обираючи ті чи інші методи здійснення нагляду за дотриманням прав громадян, керується обставинами, викладеними в заяві, а також своїми планами роботи (планами проведення перевірок).

Відповідно до наказу Генерального Прокурора «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів» підставою для проведення перевірок є: 1) письмові звернення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, фізичних та юридичних осіб; 2) матеріали контрольних органів; 3) повідомлення у засобах масової інформації; 4) власна ініціатива [11]. Проведення перевірок за власною ініціативою здійснюється відповідно до затверджених планів перевірок. Періодичність проведення перевірок у деяких державних органах встановлена наказами Генерального прокурора (наприклад, у слідчих ізоляторах встановлено проведення обов'язкових планових щомісячних перевірок), в інших випадках – визначається органом прокуратури відповідного рівня самостійно залежно від ситуації, яка існує в регіоні.

Перед проведенням перевірки керівник органу прокуратури приймає мотивовану постанову, копію якої з роз'ясненням порядку оскарження направляє представнику підприємства, установи, організації, фізичній особі – підприємцю, що підлягає перевірці [11]. Постанова – це письмовий акт, який видається органами прокуратури для виконання, в якому зазначаються підстави, що свідчать про можливі порушення законності, та обґрунтовується необхідність учинення дій [12]. Таким чином, під час забезпечення прав громадян у формі нагляду за дотриманням прав громадян, а також за виконанням законів органами державної влади та посадовими особами застосовується також метод видання актів прокурорського реагування, яким можна вважати і постанову про проведення перевірки. Так, якщо в заяві або іншому зверненні громадян міститься повідомлення про порушення прав громадян діями або бездіяльністю посадових осіб органів державного управління, підприємствами або організаціями, у разі необхідності прокурор виносить постанову про проведення перевірки.

Прокурор проводить перевірку такими способами: 1) вивчення оригіналів документів; 2) вилучення копій документів; 3) письмова вимога надати документи, що містять комерційну таємницю або іншу інформацію з обмеженим доступом; 4) складання протоколів про виявлені правопорушення; 5) складання інших актів прокурорського реагування, зокрема, подання. За результатами перевірки прокурор складає довідку, в якій зазначає всі обставини проведення перевірки та стан суб'єкта, що перевіряється.

До актів прокурорського реагування також належить подання прокурора.

Подання – це акт реагування прокурора на виявлені порушення закону з вимогою (вимогами) щодо: 1) усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяли; 2) притягнення осіб до передбаченої законом відповідальності; 3) відшкодування шкоди; 4) скасування нормативно-правового акта, окремих його частин або приведення його у відповідність із законом; 5) припинення незаконних дій чи бездіяльності посадових і службових осіб [12]. Чинний Закон «Про прокуратуру» не містить таких актів прокурорського реагування, як протокол, а також протест.

Нагляд за дотриманням прав громадян, нагляд за виконанням законів різними органами державної влади, посадовими особами та підприємствами, за законністю актів органів державного управління, а також процесуальне керівництво досудовим розслідуванням може набувати забезпечувальної, правозахисної або правовідновлювальної форми, залежно від мети й результату здійснення нагляду. Відповідно, якщо в результаті здійснення нагляду прокурором було створено належні умови для повної реалізації громадянами своїх прав, то це забезпечувальна форма. Крім того, переважно нагляд виступає правовою формою забезпечення прав громадян органами прокуратури. Неправова форма має місце у разі планування перевірок, проведення оперативних нарад для визначення потреб та проблем відповідного регіону тощо.



Одна з форм адміністративного забезпечення прав громадян органами прокуратури – це представництво інтересів громадян та держави в суді. Представництво інтересів громадян і держави в суді – це правовідновлювальна або правозахисна форма забезпечення прав громадян і держави, оскільки переважно звернення в суд відбувається за фактичним порушенням прав і законних інтересів держави та особи та з метою його відновлення або відшкодування завданої шкоди. Однак під час судового розгляду завданням прокурора є також контроль за законністю та своєчасністю дій і рішень судді. В цьому разі забезпечення прав громадян і держави набуває попереджувальної (забезпечувальної) форми, оскільки прокурор створює умови для належної й повної реалізації зазначеними особами своїх прав як сторін або інших учасників судового провадження.

Забезпечення прав громадян органами прокуратури у формі підтримання державного обвинувачення в суді реалізується за допомогою таких методів: 1) участь у доборі присяжних у разі призначення розгляду справи судом присяжних; 2) подання заяви та клопотання в судовому засіданні; 3) подання доказів та участь у їх дослідженні; 4) ініціювання під час судового провадження укладення угоди про визнання винуватості; 5) сприяння суду в забезпеченні розумних строків судового провадження; 6) належна правова оцінка як тим обставинам, що викривають, так і тим, що виправдовують обвинуваченого; 7) складання письмових промов або їх тези, у яких викладено міркування щодо обсягу доведеного обвинувачення, оцінки доказів, застосування кримінального закону; 8) виступи з промовами тощо [13].

Висновки. Таким чином, законодавство України визначає різноманітні форми адміністративного забезпечення прав громадян органами прокуратури. Ці форми різняться між собою залежно від мети, наслідків, повноважень тощо. При цьому, реалізація функцій із забезпечення, захисту або відновлення прав громадян може здійснюватись одночасно в декількох формах. Наприклад, для забезпечення права громадянина на належний та своєчасний розгляд його звернення в органах державної влади прокурор може застосувати перевірки, видання акта прокурорського реагування (подання з вимогою надати своєчасну відповідь), звернення до суду в інтересах громадянина, який подав заяву до органів прокуратури.

Список використаних джерел:

1. Советский энциклопедический словарь. [3-е изд.]; гл. ред. А. М. Прохоров. – М.: Советская энциклопедия, 1984. – 1600 с.
2. Железняк Н.А. Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання): автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» /Н. А. Железняк; Київ. нац. екон. ун-т. – К., 2005. – 21 с.
3. Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика: монографія /М. К. Якимчук; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2001. – 439 с.
4. Теория юридического процесса; под общей редакцией профессора В. М. Горшенева. – Х.: Издательство при Харьковском государственном университете издательского объединения «Вища школа», 1983. – 196 с.
5. Крегул Ю.І. Поняття і види форм державного управління //Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики; [за заг. ред. В. Б. Авер'янова] /Ю. І. Крегул – К.: Факт, 2003. – С. 276–280.
6. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций /Атаманчук Г.В. – М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с.
7. Бакаев Д.М. Надзор прокурора района за расследованием уголовных дел /Д.М. Бакаев. – М.: Юридическая литература, 1979. – 112
8. Бабенко В.І. Прокурор у галузі охорони довкілля: Сутність, повноваження, організація:



- навч. посібн. /В.І. Бабенко, М.В. Руденко. – К.: Ін Юре, 2005. – 408 с.
9. Котелевець А.В. Особливості правозастосовчої діяльності органів прокуратури у сфері екології / А. В. Котелевець // Право України. – 1998. – № 12. – С. 65–67.
 10. Таранушич С.В. Організаційно-правові аспекти діяльності природоохоронної прокуратури: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» /С.В. Таранушич. – К.: Академія адвокатури України. – 2007. – 20 с.
 11. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів [Електронний ресурс]: наказ Генерального прокурора України від 07.11.2012 р. № 3гн. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html? m=publications& t=rec&id=94102>
 12. Про прокуратуру: Закон України, від 05.11.1991 № 1789-ХІІ //Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
 13. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні [Електронний ресурс] : наказ Генерального прокурора України від 19 грудня 2012 року № 4гн. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html? m=publicati>.

ЩЕРБИНА Є. М.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри загально-правових
дисциплін
(ДДУВС)

УДК – 342.95

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО У СФЕРІ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА
ПОРУШЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СТАНДАРТІВ, НОРМ І ПРАВИЛ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ
БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ: ПРОБЛЕМИ
ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ**

Робиться спроба систематизувати головні нормативно-правові акти, які регулюють питання адміністративної відповідальності за порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів, пропонуються шляхи удосконалення законодавства в цій сфері.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів, нормативно-правове регулювання.

Делается попытка систематизировать основные нормативно-правовые акты, которые регулируют вопросы административной ответственности за нарушение государственных стандартов, норм и правил в сфере благоустройства населенных пунктов, предлагаются пути совершенствования законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: административная ответственность, нарушение государственных стандартов, норм и правил в сфере благоустройства населенных пунктов, нормативно-правовое регулирование.

The article attempts to systematize the main legal acts that regulate the issues of administrative responsibility for violation of state standards, norms and rules in the

