

УДК 35.078.1

Т.М. ФІЛОНЕНКО, прокуратура Печерського району м. Києва

НАГЛЯД ЯК ФОРМА ВТІЛЕННЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО ПРИМУСУ В ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ

Ключові слова: прокурор, повноваження прокурора, нагляд, адміністративно-правові заходи примусу, наглядова діяльність

Модернізація суспільних відносин в Україні призвела до кардинальних перетворень у взаємовідносинах держави та громадянина. На перший план почали виходити відносини, пов'язані з реалізацією прав та інтересів громадян. Разом із тим, ці процеси супроводжуються очевидним посиленням значимості чіткого функціонування державної влади. При цьому особливої ваги набувають питання функціонування уповноважених державою органи, що покликані забезпечувати режим законності відповідно до чинного законодавства.

Також в умовах зростання кількості порушень прав людини зростає роль головного державного органу, в компетенцію якого входять питання забезпечення режиму законності – прокуратури. Із наявністю на сьогоднішній тенденції зміни пріоритетів у діяльності прокуратури із карального на захисний, особливо звертається увага на законність та обґрунтованість застосування адміністративно-правових заходів примусового характеру для забезпечення відновлення порушених прав як окремих осіб, так і держави.

Метою даної статті є підвищення ефективності застосування адміністративних заходів впливу органами прокуратури. Відповідно завданням, що вирішуються при цьому, є дослідження наукової фахової літератури та діючого законодавства.

Щодо вивчення проблем адміністративно-правових заходів примусу основою дослідження стали праці таких вчених-адміністра-

тивістів, як: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.Н. Бахраха, В.М. Бевзенка, Ю.П. Битяка, В.В. Галуцька, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, П.В. Діхтієвського, Д.Г. Заброди, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюка, В.В. Конопльова, В.І. Курила, Р.С. Мельника, Д.В. Приймаченка, Н.П. Тиндик, Н.В. Хорошак, В.К. Шкарупи, Х.П. Ярмак тощо. Вивчалися також роботи вітчизняних і зарубіжних науковців різних часів, присвячені проблемним питанням прокурорського нагляду. Серед них звернули на себе увагу праці: Р.Р. Вахітової, В.В. Долежана Ю.В. Кіма, В.Г. Клочкова, Т.В. Корнякової, М.М. Косюти, Г.А. Мурашина, В.П. Півненка, М.О. Потебенка, В.І. Рохліна, В.В. Сухоноса, А.А. Чувелева, В.В. Шуби тощо.

Проведений аналіз фахової літератури показує, що нагляд був [1] та залишається [2, 3] найефективнішим засобом впливу на відповідні суспільні відносини, майже в усіх сферах державного та суспільного життя. Сьогодні згадуючи про загальний нагляд, насамперед, слід зазначити, що він продовжує відігравати основну роль у правозахисній діяльності прокуратури, особливо це стосується прав і законних інтересів громадян, а також забезпечення законності та правопорядку в державі [4].

Нагляд у науковій літературі розглядався багатьма вченими з точки зору правовідносин, предмету та об'єкту нагляду, також вивчалися межі нагляду. Так, під об'єктом прокурорського нагляду науковці розуміють діяльність держави та недержавних органів щодо виконання ними законів та підзаконних актів, які регламентуються правом. Іншими словами, об'єктом прокурорського нагляду є суспільні відносини, урегульовані правом стосовно дотримання законодавства [5, с.74].

Предметом нагляду є встановлені законом вичерпним чином піднаглядові суб'єкти та сфери правового регулювання, на які спрямовано організаційно-правові форми діяльності прокурорів [5, с.76]. Предмет прокурорського нагляду має два основних елемента: 1) відповідність нормативно-правовим актам, що видаються органам виконавчої влади і місцевого

самоврядування, їх посадовими і службовими особами, що стосуються прав людини та громадянина вимогам Конституції України та інших законів України; 2) додержання законів і підзаконних актів про недоторканість особи, соціально-економічні, трудові, екологічні, сімейні і культурні прав та свободи людини, захист її честі та гідності [5, с.77].

Враховуючи класичну точку зору на нагляд і наглядову діяльність, пропонуємо розглянути його з нетрадиційної точки зору, а саме – як комплексу дій, заходів, який має ознаки адміністративного примусу. Розвиваючи даний аспект, крім загальних ознак адміністративно-правового заходу необхідно враховувати також те, що нагляд є, по-перше, односторонньо направленим, а, по-друге, прокурор єдиний суб'єкт в державі, який має монополне право на його застосування.

Тому, починаючи розгляд нагляду як одного із заходів адміністративного примусу, виходячи з аналізу норм регулюючих відносини прокурорського нагляду та позицій науковців з даного питання, необхідно враховувати, що він є *непрямим, не безпосереднім, комплексним заходом впливу на поведінку осіб* і може відходити тільки від одного наділеного державою спеціальними повноваженнями суб'єкта – прокуратури.

Відстоюючи позицію, що прокурорський нагляд за своєю суттю є заходом адміністративно-правового примусу, необхідно виявити та проаналізувати всі ті, ознаки адміністративного примусу, які зазвичай сприймають як основні. Так, прокурорський нагляд як захід адміністративного примусу має: 1) офіційний, державно-владний характер; 2) здійснюватися на підставі норм права; 3) здійснюватися у сфері публічного адміністрування; 4) широке коло осіб, до яких може бути застосований нагляд; 5) відсутність службового підпорядкування між суб'єктами застосування прокурорського нагляду; б) застосування як до осіб, що вчинили правопорушення (для підтвердження чи відсутності факту порушення), так і до осіб, які правопорушення не вчиняли (з метою попередження правопорушення);

7) складний характер мети; 8) примусовий характер.

Розкриваючи кожну із названих ознак, надамо загальну характеристику нагляду як форми втілення комплексу заходів адміністративно-правового примусу, що застосовується прокуратурою.

1. Прокуратура є державним органом із владними повноваженнями, які вона здійснює від імені держави та на користь держави, виконуючи ті завдання, які поставила перед прокуратурою держава. Владні повноваження прокуратури, як слушно зазначає Є. Кулакова, складаються з юридичних прав для здійснення державних функцій та юридичних обов'язків, які покладаються на неї державою [6]. Права стають реальною можливістю стосовно виконання покладених функцій та збігаються з обов'язками і зливаються в єдину правову категорію повноважень [7]. С. Бабенко зазначає, що прокурорські повноваження, пов'язані з примусом, спрямовані на виявлення, усунення, попередження правопорушень та на порушення питання про притягнення винних осіб до відповідальності [8].

На практиці вважається, що повноваження прокурора при здійсненні ним загального нагляду безпосередньо не мають владно-розпорядчого імперативного характеру [9]. Дане положення є справедливим щодо загального нагляду, оскільки, як уже зазначалось, прокурор не має права втручатись безпосередньо у господарську та іншу оперативну діяльність суб'єктів, щодо яких здійснюється нагляд. Але за рахунок впливу на загальні, таки би мовити, принципові моменти здійснення цієї діяльності, прокурорський нагляд має владний характер. Крім того, не можна погодитись із тим, що він не є імперативним, оскільки обов'язковість законних вимог прокурора встановлена нормами закону, а за їх невиконання передбачена адміністративна відповідальність.

2. Нагляд є особливим явищем, яке може здійснювати на території України тільки Прокуратура України, оскільки повноваження по його здійсненню закріплені на законодавчому рівні Конституцією України та Законом Укра-

їни «Про прокуратуру». Статтею 1 цього ж Закону закріплюється можливість здійснення прокурорського нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими Радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами.

Нагляд здійснюється прокуратурою тільки в тих сферах, які чітко визначені нормами відповідних законів, що регулюють відносини у відповідних сферах. Це стосується відносин органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян; органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб щодо питань додержання прав і свобод людини і громадянина.

3. Виходячи з аналізу законодавчих положень, які встановлюють завдання, функції, мету діяльності прокуратури, не важко виявити, що питання, які ставлять під нагляд прокуратури, є питаннями, які прямо чи опосередковано стосуються публічних прав та інтересів, а також управлінських відносин. Також підтвердженням того, що застосування прокурорського нагляду стосується публічного адміністрування, є загальний об'єкт адміністративного правопорушення при невиконанні вимог прокурора. Таким об'єктом є порушення встановленого порядку управління.

4. Як справедливо зазначає Т. Дунас, прокурорський нагляд може бути звернений проти будь-яких суб'єктів-порушників і передба-

чає захист прав та свобод громадян як за їх зверненням до прокуратури, так і за ініціативою самого прокурора, що є суттєвою особливістю застосування прокурорського нагляду в рамках здійснення захисної функції. Порушниками чи особами, поведінка чи діяльність яких може бути загрозою для прав та інтересів громадян, може бути дуже широке коло осіб. Тому і стоїть питання захисту прав та свобод людини та громадянина від гіпотетично великої кількості можливих порушень.

Нагляд не є безмежним. Оскільки він має характер впливу, то має здійснюватись тільки в межах, передбачених законодавством. У даному випадку і Конституція України, і Закон України «Про прокуратуру» визначають види, напрямки нагляду. Загальним для всіх цих напрямків нагляду є суб'єкт, щодо якого проводиться діяльність піднаглядових суб'єктів. Таким суб'єктом в усіх напрямках наглядової діяльності є людина та громадянин, його права, свободи та законні інтереси.

5. Відсутність службового підпорядкування між суб'єктами застосування прокурорського нагляду виражається в тому, що суб'єкти не є підпорядкованими органам прокуратури. Прокуратура не втручається в оперативно-господарську діяльність суб'єктів, якщо це не суперечить законодавству, і таким чином не порушує режим законності. Так само, прокуратура не втручається у діяльність контролюючих органів, що здійснюють свою діяльність у різних сферах життя. Мало того, прокуратура співпрацює з такими органами. У той же час це не звільняє прокуратуру від обов'язку забезпечення законності в їх діяльності, оскільки діяльність контролюючих органів є часто малоефективною [10].

6. Метою прокурорського нагляду є всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань: 1) закріплених Конституцією України залежності 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 та громадянина; 3) основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих Рад, органів самоорганізації населення.

7. Виходячи з аналізу наведених положень законодавчих актів – нагляд може застосовуватись як до осіб, що вчинили правопорушення (із метою підтвердження чи відсутності факту порушення), так і до осіб, які правопорушення не вчиняли (з метою попередження правопорушення). В даному дуалізмі мети прокурорського нагляду залежно від наслідків проведення даного заходу проявляються відразу три іпостасі його правової природи. Нагляд може представляти собою форму виразу комплексу:

– заходів попереджувального характеру – при відсутності порушень – висновок прокурора про наслідки перевірки і про наявність нормального стану законності;

– заходів адміністративного припинення – при загрозі порушень чи виявленні порушення – заходи впливу направлений на відвернення настання порушення, що виражаються, як правило, в актах прокурорського реагування.

– заходів ініціювання адміністративного стягнення – при наявності виявлених правопорушень – застосування адміністративної та іншої відповідальності. Також, ініціювання адміністративного стягнення може бути застосоване, якщо заходи попередження та припинення не є ефективними і суб'єкт-порушник, не зважаючи на них, продовжує здійснювати правопорушення.

8. Прокурорський нагляд здійснюється незалежно від волі суб'єктів, за діяльністю яких здійснюється нагляд. Здійснення наглядової діяльності є імперативним, оскільки законодавством не передбачене його проведення на диспозитивних началах.

Таким чином, нагляд, це комплексне явище, що містить в собі цілу низку дій, заходів операцій щодо виявлення, дотримання, відновлення стану режиму законності. Прокурорський нагляд є формою виразу адміністрати-

вно-правового примусу, має в своєму складі такі заходи: проведення перевірок; пред'явлення вимоги; та інші заходи, притаманні окремим сферам життєдіяльності (позбавлення батьківських прав тощо). Необхідно зазначити, що як в цілому вся наглядова діяльність має ознаки адміністративно-правових заходів примусу, так само й названі заходи як частини, елементи, мають також ці ознаки, але кожен із них в рамках нагляду залежно від різних факторів має свою специфіку.

Дані висновки не є остаточними, оскільки проблема підвищення ефективності застосування прокурором заходів адміністративно-правового впливу та інших питань, пов'язаних із нею, не вичерпується даною статтею і вимагає проведення подальшого дослідження.

ЛІТЕРАТУРА

1. Рохлин В. И. Формирование компетенции прокурорского надзора / В. И. Рохлин // Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества : материалы всесоюзн. научн-практ. конф. (г. Москва, 1–2 декабря 1989 г.). – М. : Всесоюзн. науч.-исслед. ин-т проблем укрепления законности и правопорядка, 1990. – С. 104–105.

2. Серета Г. Чи потрібен нагляд за додержанням та застосуванням законів? / Г. Серета // Вісник прокуратури. – 2003. – № 2. – С. 23–28.

3. Руденко М. Проблеми та перспективи прокурорського нагляду за додержанням законів в Україні / М. Руденко // Право України. – 2002. – № 6. – С. 65–68.

4. Сухонос В. В. Прокуратура в системі державних органів України: теоретичний аналіз сучасного стану та перспективи розвитку : монографія / В. В. Сухонос. – Суми : Університет. кн., 2008. – 300 с.

5. Клочков В. Г. Проблеми прокурорського нагляду за додержанням конституційних прав та свобод людини : монографія / В. Г. Клочков. – К. : Логос Україна, 2011. – 320 с.

6. Кулакова Є. Компетенція: поняття, суб'єкти, особливості / Є. Кулакова // Підприємство, господарство, право. – 2006. – № 3. – С. 11–14.

7. Мурашин Г. А. Органы прокуратуры в механизме советского государства / Г. А. Мурашин. – К. : Наук. думка, 1972. – 178 с.

8. Бабенко С. В. Деятельность прокуратуры в обеспечении прав и свобод личности / С. В. Бабенко // Российская юстиция. – 2007. – № 5. – С. 37–39.

9. Програми і методичні рекомендації по курсу «Прокурорський нагляд в Україні». – Суми, 2001. – 146 с.

10. Грошевий Ю. Прокуратура в системі поділу влади / Ю. Грошевий, В. Тацій // Вісник прокуратури. – 2003. – № 2. – С. 23–28.

Філоненко Т. М. Нагляд як форма втілення заходів адміністративно-правового примусу в діяльності прокуратури / Т. М. Філоненко // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 1074–1078 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13ftmvdp.pdf>

Досліджуються прокурорський нагляд як форма виразу заходів адміністративно-правового примусу. Розглядаються та аналізуються характеристики повноваження прокурора на застосування нагляду та виявляються ознаки останнього як комплексного правового явища.

Філоненко Т.М. Надзор как форма воплощения мер административно-правового принуждения в деятельности прокуратуры

Исследуется прокурорский надзор как форма выражения мер административно-правового принуждения. Рассматриваются и анализируются характеристики полномочия прокурора на применение надзора и выявляются признаки последнего как комплексного правового явления.

Filonenko T.M. Supervision as the Form of Embodying of Standards of is Administrative-Legal Forcing in Activity of Office of Public Prosecutor

Public prosecutor's supervision as the form of expression of standards of is administrative-legal forcing is researched. Performances of authority of the public prosecutor on application of supervision are considered and analyzed and signs last as complex legal appearance are taped.