

І.І. Суховетрук,
здобувач ДНДІ МВС України

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗМІСТУ ТА ОСОБЛИВОСТЕЙ АДМІНІСТРАТИВНО- ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

У статті на основі аналізу чинного адміністративно-процесуального законодавства України та підзаконних нормативно-правових актів, узагальнення практики їх реалізації розкрито сутність, зміст та особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності органів прокуратури, сформульовано пропозиції й рекомендації щодо усунення недоліків у правовому регулюванні та подальшого вдосконалення чинного законодавства з досліджуваних питань.

Ключові слова: адміністративно-юрисдикційна діяльність, адміністративна юрисдикція, органи прокуратури, повноваження, функції, адміністративне правопорушення, адміністративне провадження.

В статье на основе анализа действующего административно-процессуального законодательства Украины и подзаконных нормативно-правовых актов, обобщения практики их реализации раскрыто сущность, содержание и особенности административно-юрисдикционной деятельности органов прокуратуры, сформулированы предложения и рекомендации по устранению недостатков в правовом регулировании и дальнейшего совершенствования действующего законодательства по исследуемым вопросам.

Ключевые слова: административно-юрисдикционная деятельность, административная юрисдикция, органы прокуратуры, полномочия, функции, административное правонарушение, административное производство.

On the basis of an analysis of the current administrative procedure law of Ukraine and subordinate legal acts, generalization of practice of their implementation the essence, the content and features of the administrative jurisdiction of the prosecution are revealed, the suggestions and recommendations to address the shortcomings in legal regulation and further improvement of the current law regulating the studied issues are formulated.

Keywords: administrative and jurisdictional activity, administrative jurisdiction, prosecution authorities, powers, functions, administrative offense, administrative proceedings.

Особливу роль у забезпеченні прав та свобод людини й громадянина, захисті суспільних і державних інтересів відіграють органи прокуратури. З огляду на це, актуальною проблемою наразі є розвиток їх адміністративно-правового статусу та вдосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності, зважаючи на процеси європейської інтеграції та впровадження позитивного міжнародного досвіду в різних сферах суспільних відносин. З метою приведення законодавства України у відповідність до вимог європейських стандартів був прийнятий у 2014 році Закон України “Про прокуратуру”, який суттєво посилив гарантії незалежності прокурорів. Цей закон скасував функцію загального прокурорського нагляду та вніс низку змін, що в цілому позитивно позначилися на адміністративно-правовому

статусі прокурора. Водночас й надалі залишилися невирішеними проблеми у сфері правового регулювання й визначення організаційних та процесуальних засад функціонування органів прокуратури, реалізація їх повноважень у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Окремі аспекти прокурорської діяльності досліджували як вітчизняні, так і зарубіжні вчені. Зокрема у працях В.Б. Авер'янова, О.В. Агеєва, О.В. Анпілогова, О.М. Бандурки, В.Г. Бессарабова, М.Н. Берідзе, Ю.М. Грошевого, В.Г. Даєва, Є.В. Додіна, Л.М. Давиденка, В.В. Долежана, Д.І. Єрмакова, П.М. Каркача, С.В. Ківалова, І.С. Ковальчук, М.В. Косюти, Т.В. Корнякової, В.М. Кравчука, М.Й. Курочки, А.О. Любовича, І.Є. Марочкіна, О.Ю. Муравенко, В.Т. Нора, В.М. Панова, М.В. Руденка, Д.Л. Саєнко, С.В. Сєребряка, В.Я. Тація, М.М. Тищенко, В.В. Шуби, П.М. Шумського, В.В. Шемчука, Ю.С. Шемчушенка, М.К. Якимчука, О.Н. Ярмиша та інших науковців найбільшу увагу приділено питанням організації та діяльності органів прокуратури, визначенню ролі й місця прокуратури у державному механізмі. Проте адміністративно-правові дослідження проблем здійснення органами прокуратури адміністративно-юрисдикційної діяльності залишаються епізодичними, неповними та потребують подальшого дослідження. З огляду на зазначене, вважаємо, що теоретична нерозробленість обраної теми, її наукова новизна, значущість та актуальність у нових реаліях сьогодення набуває особливого змісту та значення і зумовлює потребу комплексного дослідження та вироблення концептуального підходу до адміністративно-юрисдикційної діяльності органів прокуратури у сучасних умовах, а також вдосконалення окремих норм чинного законодавства в цій сфері.

Мета статті полягає в 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 адміністративно-юрисдикційної діяльності органів прокуратури, сформулювати пропозиції та рекомендації щодо усунення недоліків у правовому регулюванні й вдосконалення чинного законодавства з досліджуваних питань.

Щоб розкрити сутність та зміст адміністративно-юрисдикційної діяльності органів прокуратури, насамперед, варто зупинитися на дослідженні понять “юрисдикція” та “адміністративна юрисдикція”.

Термін “юрисдикція” перекладається з латинської *jurisdictio*, де *ius* – право і *dictio* – говорю. Під цим терміном розуміють: 1) встановлену законом (чи іншим нормативним актом) сукупність правових повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори, у тому числі вирішувати справи про правопорушення, тобто оцінювати дії особи з точки зору їх правомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників [1, с. 16]; 2) коло повноважень суду чи адміністративного органу з правової оцінки конкретних фактів, у тому числі з вирішення спорів та застосування передбачених законом санкцій [2, с. 504].

Обов'язковими умовами здійснення юрисдикції є необхідність наявності події правопорушення, специфічний процесуальний регламент вирішення справи, а також прийняття юрисдикційного акта в установлених законом формі та порядку. В основі змісту будь-якої юрисдикційної діяльності лежить збирання, дослідження й оцінка обставин скоєного правопорушення та ухвалення рішення у справі. Специфічними особливостями юрисдикції виступають, зокрема: державно-владна специфіка (юрисдикційний захист суспільних відносин є, перш за все, прерогативою компетентних державних органів), підзаконність (юрисдикційна діяльність завжди здійснюється в чітко регламентованих законом рамках), правозастосовний та

правоохоронний характер (у процесі здійснення юрисдикційної діяльності не встановлюються нові норми права, а лише використовуються та застосовуються відповідні чинні норми права, які характеризуються своїм правоохоронним спрямуванням).

Що стосується адміністративної юрисдикції, то вона, будучи різновидом юрисдикційної діяльності, в цілому зберігає всі основні її ознаки. Водночас адміністративна юрисдикція як складова виконавчо-розпорядчої діяльності відповідних органів державної виконавчої влади є також різновидом адміністративної (управлінської) діяльності. У процесі здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності відповідні органи державної виконавчої влади й інші уповноважені суб'єкти забезпечують захист суспільних відносин, що складаються у сфері державного управління, ведуть боротьбу з найбільш численним різновидом порушень права, якими є адміністративні правопорушення. Отже, предметом і змістом адміністративно-юрисдикційної діяльності є переважно розгляд справ про адміністративні правопорушення й ухвалення за ними відповідних рішень [3, с. 20–21].

В адміністративно-правовій науці є декілька підходів щодо визначення поняття, змісту та обсягу адміністративної юрисдикції. Більшість авторів ототожують її з діяльністю щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та винесенню відповідних постанов у встановлених законом формах [8, с. 9; 9, с. 101] або визначають її як врегульовану законом діяльність уповноваженого органу, посадової особи щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративної відповідальності – адміністративних стягнень [4, с. 11]. Деякі автори під адміністративною юрисдикцією розуміють врегульовану законом діяльність уповноваженого органу державної влади, посадової особи щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ (спорів), пов'язаних з адміністративно-правовими відносинами громадянина або недержавної організації з державним органом (його посадовою особою) при здійсненні цим органом публічної влади, як правило, виконавчої влади [4, с. 10]. Інші науковці вважають, що адміністративна юрисдикція передбачає розгляд як спорів, що віднесені Кодексом адміністративного судочинства України до компетенції адміністративних судів, так і справ про адміністративні правопорушення, незалежно від того, чи розглядаються вони судом загальної компетенції, чи спеціально уповноваженим органом виконавчої влади (органом позасудової адміністративної юрисдикції). При цьому наголошується, що діяльність з розгляду спорів, які здійснюються адміністративними судами, має визначатись як адміністративна юстиція і співвідноситися з адміністративною юрисдикцією як частина з цілим. Діяльність з розгляду справ про адміністративні правопорушення, у свою чергу, має визначатись як судова і позасудова адміністративна юрисдикція [10, с. 117].

Таким чином, аналіз різних позицій вчених-адміністративістів дозволяє зробити висновок про те, що поняття “адміністративна юрисдикція” використовується як у широкому, так і у вузькому розумінні, які одне одному не суперечать. З іншого боку, зауважимо, що найчастіше адміністративна юрисдикція розглядається у вузькому значенні, тобто відображає діяльність щодо застосування санкцій правових норм, реалізацію адміністративних стягнень.

Варто також зазначити, що в юридичній літературі адміністративна юрисдикція визначається також з функціональної точки зору як сукупність повноважень відповідного суб'єкта в статичному та динамічному вираженні [4, с. 10], що свідчить про те, що категорія “адміністративної юрисдикції” як діяльність використовується в теоретико-прикладному плані.

Як слушно наголошує із В.Б. Авер'янов, зміст інституту “адміністративна

юрисдикція” необхідно юридично закріпити у відповідному нормативно-правовому акті, відповідно в ньому об’єднати юрисдикційну діяльність: а) органів виконавчої влади, уповноважених розглядати скарги громадян і юридичних осіб на незаконно прийняті рішення як нижчих органів, так і підлеглих осіб, тобто сфера адміністративного оскарження (адміністративна “квазіюстиція”); б) органів виконавчої влади, уповноважених застосовувати заходи адміністративної відповідальності (адміністративна позасудова юстиція); в) адміністративних судів (адміністративна судова юстиція) [5, с. 193–195].

Проаналізувавши різні позиції вчених-адміністративістів щодо визначення сутності та змісту поняття “адміністративна юрисдикція”, можна зробити такі висновки: 1) для цієї діяльності характерна наявність правового спору (або правопорушення), оскільки спори виникають між сторонами суспільних відносин, що регулюються адміністративно-правовими нормами, набуваючи характеру адміністративно-правових спорів; 2) у процесі вирішення адміністративно-правових спорів здійснюється правова оцінка поведінки (дій) сторін; 3) процесуально-правове регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності забезпечує встановлення та доведення подій і фактів; 4) адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади, на відміну від юрисдикційної діяльності судової влади, не поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, і вона підконтрольна судовій владі; 5) предметом адміністративно-юрисдикційної діяльності загалом є розгляд справ про адміністративні правопорушення та прийняття щодо них відповідних рішень.

На думку Ю.І. Руснака, адміністративна юрисдикція – це один із важливих та ефективних засобів захисту прав громадян. Автор зазначає, що юрисдикційна діяльність державних органів має різні види. З одного боку, це вирішення спору про право, в процесі якого встановлюються обставини справи, перевіряється законність та обґрунтованість вимог і заперечень зацікавлених осіб. З іншого боку, це дії органів, які виступають як спеціальні органи каральної адміністративної юрисдикції. Під адміністративну юрисдикцію в широкому розумінні слова підпадають і конкретні випадки розгляду органами управління питань про права, обов’язки чи правові інтереси фізичних та юридичних осіб (мається на увазі відповідна оцінка діяльності цих осіб). Незважаючи на те, що адміністративна юрисдикція, на відміну від судової, здійснюється в специфічній формі, її достатньо чітко характеризує положення про те, що для кожного правового спору повинен бути “суддя” (установа), до якого можна звернутися, і який може самостійно розв’язати питання про правомірність або неправомірність застосування відповідної вимоги чинного права до обставин справи в конкретному випадку [6, с. 19].

З огляду на зазначене, варто наголосити, що для вдосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності органів прокуратури необхідно чітко визначити та закріпити процедури застосування відповідних засобів державного впливу з метою забезпечення гарантій правильного й обґрунтованого здійснення адміністративної юрисдикції. Оскільки юрисдикція охоплює повноваження органів прокуратури, які здійснюють правозастосовну та правоохоронну діяльність, вони спрямовані на реалізацію чинних норм. Розгляд адміністративно-правових спорів здійснюють на підставі відповідних нормативно-правових актів, які закріплюють порядок розгляду скарг на неправомірні дії або бездіяльність органів і посадових осіб, що порушують права та законні інтереси громадян. Застосування заходів державного впливу в адміністративному порядку, без звернення в адміністративний суд рівною мірою як і адміністративний порядок розв’язання спорів, складає зміст адміністративної юрисдикції.

З цього приводу слушною є думка В.С. Стефаніка про те, що адміністративна юрисдикція органів державної виконавчої влади не піднімає дії суду навіть частково, вона лише передує судовому розгляду. Рішення цих органів не впливають на самостійність суду [7, с. 7–8].

Результатом адміністративно-юрисдикційної діяльності є ухвалення рішення у вигляді правового акта. Тобто юрисдикційний акт щодо конкретної адміністративної справи є вирішенням правового спору. Якщо ж ідеться про правопорушення, то в такому акті можуть бути передбачені правові санкції.

Загальновідомо, що провадження в адміністративній справі вважається завершеним лише, якщо ухвалене рішення виконане в повному обсязі. Законодавством передбачено відповідну гарантію реальності рішень, ухвалених адміністративно-юрисдикційним органом. Так, згідно зі ст. 298 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) постановою про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою для виконання державними та громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами [13].

Отже, адміністративна юрисдикція полягає в розгляді адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення в установленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), яких наділено правом розглядати спори та накладати адміністративні стягнення [11, с. 196]. Адміністративно-юрисдикційна діяльність спрямована на захист не лише адміністративних правовідносин, а й фінансових, трудових, земельних та ін. Безумовно, в межах цієї діяльності здійснюється як захист, так й реалізація вимог адміністративно-процесуальних норм та правових норм інших галузей права.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність базується на визначених принципах, які характерні для державно-управлінської діяльності і наближені до принципів правосуддя, а саме: законності, компетентності, встановлення істини, доступності, гласності, економічності, змагальності, свобода в наданні доказів і в доведенні їх переконливості тощо.

Адміністративно-юрисдикційній діяльності органів прокуратури характерні усі ознаки юрисдикційної діяльності та адміністративної юрисдикції, проте цій діяльності притаманні й інші ознаки. Участь прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення регламентується нормами-приписами, що містяться в Конституції України, КУпАП, законах України “Про прокуратуру”, “Про запобігання корупції” та інших, які покладають на прокурора повноваження у сфері здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення як засіб забезпечення захисту прав та інтересів фізичних осіб, публічних інтересів у різних сферах суспільно-правових відносин. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів прокуратури, як і будь-яка інша їх діяльність, є підзаконною, ґрунтується на суворому дотриманні чинного законодавства. Крім того, вона не лише базується на суворому дотриманні норм права, а й реалізовується шляхом застосування таких норм, тобто є діяльністю правозастосовною, а також правоохоронною. Компетентні посадові особи органів прокуратури, які реалізують надані їм адміністративно-юрисдикційні повноваження, зобов'язані діяти в рамках законів та інших нормативних положень. Відступ від цих положень призводить, як правило, до порушень принципу законності і, як наслідок, до скасування постанови (рішення) за справою. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів прокуратури характеризується тим, що завжди має виключно державно-владний характер і здійснюється тільки офіційним порядком. Для її здійснення органи

прокуратури наділяються повноваженнями щодо вирішення адміністративних спорів.

Так, відповідно до п. 11 ст. 255 КУпАП прокурор має право складати протоколи про адміністративні правопорушення за скоєння адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, військових адміністративних правопорушень, за злісне ухилення свідка, потерпілого, експерта, перекладача від явки до органів досудового розслідування чи прокурора, за ухилення від виконання законних вимог прокурора, за розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист, передбаченими статтями 172-4–172-20, 185-4, 185-8, 185-11 КУпАП. Крім того, ст. 250 КУпАП визначає порядок здійснення прокурорського нагляду за виконанням законів при провадженні в справах про адміністративні правопорушення. У ній наголошується, що прокурор, заступник прокурора, здійснюючи нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів при провадженні в справах про адміністративне правопорушення, має право: порушувати провадження в справі про адміністративне правопорушення; знайомитися з матеріалами справи; перевіряти законність дій органів (посадових осіб) при провадженні в справі; брати участь у розгляді справи; заявляти клопотання; давати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи; перевіряти правильність застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення; вносити подання, оскаржувати постанову і рішення по скарзі в справі про адміністративне правопорушення, а також вчиняти інші передбачені законом дії. При провадженні у справах про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172-4–172-9 КУпАП, участь прокурора у розгляді справи судом є обов'язковою [13].

Однак варто зауважити, що до адміністративно-юрисдикційних проваджень належать не лише провадження у справах про адміністративні правопорушення, а й провадження з розгляду скарг громадян, дисциплінарні провадження, 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), провадження щодо реалізації наглядових повноважень органами прокуратури, а також провадження щодо реалізації прокурором представницької функції в адміністративному судочинстві України.

Потрібно також виділити ще таку особливість адміністративної юрисдикції органів прокуратури, як одноособове її здійснення, оскільки більшість органів адміністративної юрисдикції мають виключно колегіальні повноваження (адміністративні комісії, виконавчі комітети селищних, сільських рад тощо). У загальних випадках адміністративно-юрисдикційна діяльність органів прокуратури щодо розгляду індивідуально-конкретних справ з метою доступності та зрозумілості реалізується за нескладною формою і змістом. Вона не пов'язана зі здійсненням великої кількості процесуальних дій, не залучається багато учасників процесу, як під час здійснення кримінально-процесуальної юрисдикції.

На підставі викладеного можна зробити такі висновки: 1) під адміністративно-юрисдикційною діяльністю органів прокуратури слід розуміти урегульовану нормами адміністративного права специфічну форму їх адміністративної діяльності, пов'язану з розглядом та вирішенням по суті підвідомчих їм справ про адміністративні правопорушення у встановлених законом порядку та формах, а також із здійсненням інших адміністративно-юрисдикційних дій забезпечувального характеру у межах їхніх повноважень; 2) метою адміністративно-юрисдикційної діяльності органів прокуратури є вирішення юрисдикційного конфлікту шляхом

прийняття індивідуального правового юрисдикційного акта, який є результатом розгляду справи. Встановлення фактичного рівня визнання поваги й дотримання прав, свобод та інтересів людини і громадянина, а також виявлення та усунення порушень цих прав і свобод є відповідно цілями правозахисної та правоохоронної діяльності прокуратури; 3) розгляд справ про адміністративні правопорушення, встановлення, доведення фактів, їх юридична оцінка здійснюється прокурором у рамках особливої процесуальної форми, регламентованої процесуальними нормами, що забезпечує активність як органу юрисдикції що веде розгляд справи, так й інших його учасників (сторін спору, відповідача, потерпілих, експертів, захисника), яким процесуальними нормами надаються широкі можливості для обстоювання (захисту) своїх прав і законних інтересів; 4) суб'єктами адміністративної юрисдикції виступають органи та особи, які відповідно до чинного законодавства є носіями процесуальних прав і обов'язків, а саме: громадяни, державні органи та їх представники, які здійснюють виконавчо-розпорядчі функції, судді, державні підприємства та заклади, організації та їх структурні підрозділи, інші державні органи та їх посадові особи, громадські організації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А.Я. Сухарева. – М., 1984. – 415 с.
2. *Бородін І.Л.* Адміністративно-юрисдикційний процес : монографія / І.Л. Бородін. – К., 2007. – 184 с.
3. *Гусаров С.М.* Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. / С.М. Гусаров ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2009. – 462 с.
4. Словарь административного права / кол. авт. И.Л. Бачило, Т.М. Гандилов, А.А. Гришков и др. / отв. ред. И.Л. Бачило. – М., 1999. – 320 с.
5. *Авер'янов В.Б.* Питання адміністративної реформи у змісті Загальної концепції державно-правової реформи / В.Б. Авер'янов // Державно-правова реформа в Україні : тези матеріалів науково-практичної конференції. – К. : УАУП, 1997. – С. 193–195.
6. *Руснак Ю.І.* Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів державної податкової служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ю.І. Руснак. – Ірпінь, 2004. – 197 с.
7. *Стефанюк В.С.* Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.С. Стефанюк. – Київ, 2000. – 20 с.
8. *Шергин А.П.* Административная юрисдикция : монография / А.П. Шергин. – М., 1979. – 197 с.
9. *Якимов О. Я.* Статус субъекта административной юрисдикции / О.Я. Якимов // Государство и право. – 1996. – № 8. – С. 100–111.
10. *Курило В.* До поняття адміністративної юрисдикції у сільському господарстві / В. Курило // Вісник Прокуратури. – 2007. – № 7 (73). – 113–118.
11. Адміністративне право України : підручник для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук, та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка – Х. : Право, 2001. – 528 с.
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X із змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

Отримано 29.09.2015