

10. Wolfers A. Discord and Collaboration. Essays on International Politics. – Baltimore, 1962. – 150 p.
11. Maslow A. A theory of human motivation // Psychological review. – 1943. – Vol. 50. – № 4. – P. 382.
12. Иващенко Г. О понятии «безопасность» / Г. Иващенко // Credo. – 2000. – № 6. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://credonew.ru/content /category/4/40/25/>
13. Про основи національної безпеки України : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
14. Юрьев С. Научно-теоретические основы разработки правовых проблем авиационной деятельности // Первый национальный конгресс юристов российской авиации. Материалы. – СПб. : Образовательный центр «СоветникЪ», 2012. – 284 с.
15. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
16. Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 17. – Ст.140.
17. Собакарь А. Адміністративно-правові засади державного контролю за безпекою польотів на авіаційному транспорті / А. Собакарь ; Донец. юрид. ін-т Луган. держ. ун-ту внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. – Донецьк : Донбас, 2011. – 201 с.
18. Повітряний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 48–49. – Ст. 536.

ІСА ТАНРИВЕРДІЄВ,
аспірант
(Інститут законодавства
Верховної Ради України)

УДК 342.9

КЛАСИФІКАЦІЯ ЗАСОБІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ПРИТЯГНЕННЯ ОСІБ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

В статті надано визначення терміну «засоби адміністративно-правового забезпечення», виокремлено та охарактеризовано основні види засобів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Ключові слова: органи прокуратури, законність, адміністративна відповідальність, адміністративно-правове забезпечення, засоби.

В статье дано определение термина «средства административно-правового обеспечения», выделены и охарактеризованы основные виды средств административно-правового обеспечения органами прокуратуры законности привлечения лиц к административной ответственности.

Ключевые слова: органы прокуратуры, законность, административная ответственность, административно-правовое обеспечение, средства.

The article provided a definition of means of «administrative and legal support», allocated and describes the main types of administrative and legal support by the prosecution bringing people to the legality of administrative responsibility.

Key words: prosecutors, law, administrative responsibility, administrative and legal provision of law, means of ensuring the legality, legitimacy.



Вступ. Органи прокуратури для реалізації своїх повноважень в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності застосовують комплекс правових та організаційних засобів, вибір яких залежить від конкретної підстави та від вольового вибору прокурора. При цьому правильний вибір засобів адміністративно-правового забезпечення законності в даній сфері впливає на кінцевий результат відповідного напрямку діяльності органів прокуратури та на стан законності в сфері притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Тому дослідження особливостей окремих засобів забезпечення законності в даній сфері має як теоретичне, так і практичне значення.

Проблемі засобів наглядової діяльності органів прокуратури присвячено ряд досліджень таких авторів, як В.Б. Авер'янов, В.М. Бесчастний, Ю.А. Ведерніков, В.Я. Малиновський, А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, М.І. Хавронюк, П.В. Шумський та інших. Однак комплексного дослідження класифікації засобів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності в Україні не проводилось, що обумовлює актуальність теми.

Постановка завдання. Метою цієї статті є класифікація засобів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Для цього необхідно вирішити такі завдання: надати визначення поняттю «засоби адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури притягнення осіб до адміністративної відповідальності»; навести класифікації засобів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури притягнення осіб до адміністративної відповідальності та охарактеризувати кожний із них.

Результати дослідження. Для дослідження питання засобів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності необхідно визначити поняття категорії «засіб». Це поняття застосовується в декількох значеннях: як прийом, спосіб дії для досягнення чого-небудь [1, с. 127] та як спеціальна дія, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось; спосіб досягнення [2, с. 956]. Отже, можемо зробити висновок про тісний зв'язок між засобом та методом. Однак засіб – це більш вузьке поняття в порівнянні з категорією «метод».

На думку Л.В. Малько, правові засоби – це правові явища, що виражаються в інструментах (установленнях) і діяннях (технологіях), за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права, забезпечується досягнення соціально корисних цілей [3, с. 67]. О.В. Зайчук зазначає, що правові засоби в державному управлінні можна визначити як спосіб, прийом практичної реалізації завдань і функцій виконавчої влади в повсякденній діяльності виконавчих органів (посадових осіб) на основі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах і у відповідній формі [4, с. 13]. Таким чином, правові засоби містять два основні елементи: матеріальний (система інструментів, дій тощо) та процедурний (система способів реалізації).

Однак, на думку деяких науковців, правові засоби не виступають окремим правовим явищем, яке потребує самостійного вивчення. Зокрема, така позиція висловлена С.С. Алексєєвим, який зазначив, що правові засоби не утворюють особливих, відмінних від зафіксованих у загальноприйнятому понятійному апараті явищ правової дійсності. А спроби звести правові засоби до певного кола правових явищ, які носять ненормативний характер, на думку автора, є безпідставним [5, с. 349]. Погодитись з думкою С.С. Алексєєва з цього приводу не можна, оскільки правові засоби являють собою специфічні за змістом та порядком реалізації інструменти та дії, які є основою правових методів. Останні виступають більш широкою категорією, тому для їх ґрунтовного дослідження виникає потреба у виділенні та аналізі в їх структурі окремих елементів, одним з яких виступає система правових засобів.

Правові засоби поділяються залежно від різних підстав класифікації. При цьому з приводу визначення останніх в юридичній літературі не існує єдиного підходу.



Так, на думку авторів С.А. Комарова та А.В. Малько, правові засоби класифікуються на такі види: 1) за галузевою належністю – конституційні, цивільні, адміністративні тощо; 2) за правовим характером – матеріальні і процесуальні; 3) за функціональним значенням – регулятивні і охоронні; 4) за інформаційно-психологічною спрямованістю (чий інтересам віддається перевага) – стимулюючі (заохочення, пільги, дозволи) і обмежуючі (покарання, заборони, обов'язки) [6, с. 312]. Авторами була здійснена досить вдала спроба об'єднати в межах однієї класифікації основні підстави поділу правових засобів на окремі види. Однак при цьому слід зазначити, що кожний виділений вид правових засобів може також поділятися на окремі підвиди, утворюючи самостійну систему, засновану на відповідній підставі.

Адміністративно-правові засоби, як правило, прийнято поділяти залежно від способу впливу на свідомість керованих суб'єктів на: 1) засоби переконання – спрямовані на самостійне, добровільне виконання керованими суб'єктами волі керуючого суб'єкта; 2) засоби примусу – недобровільне спонукання до належної поведінки, застосування заходів відповідальності за правопорушення, здійснюване в правовому режимі жорстке підпорядкування волі і поведінки людей рішенням влади [7, с. 17].

Таким чином, як бачимо, класифікація правових засобів на примусові та засоби переконання практично ідентична класифікації управлінських методів за цією ж підставою. Однак це не означає, що сутність примусових методів та методів переконання повністю співпадає з примусовими засобами та засобами переконання. Останні входять в структуру, відповідно, або методу переконання (засоби переконання) або методу примусу (примусові засоби). Примусові засоби, в свою чергу, поділяються на політичні, економічні, психічні та фізичні примусові засоби. Економічні та політичні засоби примусу створюють обмежений режим діяльності керованих структур, психічні та фізичні засоби обмежують свободу дій людей або позбавляють їх цієї свободи зовсім [7, с. 17]. Отже, використовуючи у своїй управлінській діяльності конкретні методи, державні органи та посадові особи користуються відповідною системою правових засобів, що включаються в структуру того чи іншого методу.

Що стосується засобів прокурорського нагляду, то, на думку Н.А. Петухова, їх можна класифікувати за цільовим призначенням на засоби виявлення порушень законності і засоби реагування на порушення законності [8, с. 342-343].

Засобами виявлення порушення законності є робота із заявами та іншими зверненнями громадян, юридичних осіб, органів державної влади та місцевого самоврядування (прийом, реєстрація, реагування тощо); складання планів проведення перевірок; безпосереднє проведення перевірок (візуальний огляд документів, витребування документів тощо).

Засоби реагування, на думку Ю.Є. Вінокурова, класифікуються залежно від їх зовнішнього порядку застосування. Ці засоби можуть бути спільними для всіх сфер прокурорського нагляду та ділянок діяльності прокуратури і специфічними, характерними для окремих галузей нагляду та ділянок діяльності. До загальних засобів реагування автор відносить опротестування актів, які суперечать закону; внесення подання про усунення порушень законів. До специфічних засобів реагування відносяться такі, як дача висновків і заявлення клопотань прокурором в суді [9, с. 159].

Отже, можемо визначити, що засіб адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності – це визначений в актах адміністративного законодавства комплекс конкретних дій, інструментів та способів їх застосування, що використовують органи прокуратури для реалізації повноважень в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, вибір яких обумовлений визначеними підставами та умовами, в яких вони застосовуються, та заснований на вольовому акті прокурора або його керівника, вираженого у формі наказу або іншій формі.



Засоби адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності класифікуються залежно від сфери застосування на: 1) засоби забезпечення законності під час виявлення адміністративних правопорушень та складання протоколів про ці правопорушення; 2) засоби забезпечення законності під час розгляду справ про адміністративні правопорушення; 3) засоби забезпечення законності під час застосування заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з обмеженням особистої свободи особи; 4) засоби забезпечення законності під час застосування адміністративних стягнень, в тому числі тих, що пов'язані з обмеженням особистої свободи особи; 5) засоби забезпечення законності притягнення до адміністративної відповідальності окремих категорій осіб (неповнолітніх, інших соціально незахищених громадян тощо); 6) засоби забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень.

Так, до засобів забезпечення законності під час виявлення адміністративних правопорушень та складання протоколів про ці правопорушення належать: 1) прийняття, реєстрація, розгляд заяв та скарг громадян, юридичних осіб та органів державного управління про факт порушення їх прав, інтересів або державних інтересів в процесі здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення; 2) складання графіку здійснення планових перевірок органів та посадових осіб в сфері притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 3) проведення координаційних і міжвідомчих нарад для вивчення та аналізу стану законності діяльності державних органів в сфері притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 4) прийняття мотивованої постанови про проведення перевірки у відповідному державному органі; 5) проведення планових та позапланових перевірок дотримання законності виявлення адміністративних правопорушень та складання протоколів про них, зокрема таких: перевірка наявності та достатності повноважень в органах управління або посадових осіб, які склали протокол про адміністративне правопорушення, перевірка обґрунтованості складання протоколу, відповідність його змісту законодавчим вимогам, перевірка обґрунтованості прийняття рішень контролюючими органами про проведення перевірки господарюючих суб'єктів (правопорушення в сфері господарської діяльності); 6) у разі виявлення порушень законності та обґрунтованості складання протоколів про адміністративні правопорушення органи прокуратури застосовують відповідні засоби реагування: вносять подання, ініціюють притягнення осіб до адміністративної відповідальності, складають протокол про адміністративне правопорушення, звертаються з позовом (заявою) до суду або подають апеляційні скарги на постанови суду у справах про адміністративні правопорушення.

Отже, для того, щоб своєчасно виявити порушення законності в сфері притягнення осіб до адміністративної відповідальності органи прокуратури всіх рівнів повинні проводити належну роботу зі зверненнями громадян, в тому числі тими, в яких містяться повідомлення про порушення законності в процесі здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Відповідно до Наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи з розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України» за кожним зверненням в прокуратурах усіх рівнів може бути виконана одна з таких дій: прийнято до розгляду; передано на вирішення до підпорядкованої прокуратури; направлено до іншого відомства; приєднано до скарги, що раніше надійшла, або до матеріалів кримінальної справи. Звернення громадян, службових та інших осіб у 5-денний строк направляються за належністю з одночасним повідомленням про це заявників оперативними працівниками управління розгляду звернень та прийому громадян Генеральної прокуратури України, галузевих відділів обласних і прирівняних до них прокуратур, міськими, районними, міжрайонними прокурорами та їх заступниками [10]. Позапла-



нові перевірки можуть проводитись на підставі заяв та скарг громадян, юридичних осіб та органів державного управління, а також за наказами вищестоящих прокуратур. Планові перевірки проводяться за графіками, складеними відповідним органом прокуратури на основі вивчення стану законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності в тому чи іншому органів державного управління.

Будь-яка перевірка законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності розпочинається з дослідження протоколу про адміністративне правопорушення, обґрунтованості його складання тощо. Для цього органи прокуратури використовуються такі засоби, як письмова вимога до органів та посадових осіб, які перевіряються, надання необхідних документів, вивчення оригіналів документів під час перевірок, як правило, на місці без їх витребування, а за потреби – отримання їх копій, отримання від посадових та службових осіб, громадян усні або письмові пояснення, у тому числі шляхом виклику відповідної особи до органу прокуратури тощо [11]. Означені засоби перевірки є універсальними та характерними для всіх видів перевірки, в тому числі в сфері законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Наступними є засоби забезпечення законності під час розгляду справ про адміністративні правопорушення. До комплексу цих засобів входять: 1) безпосередня участь прокурора в розгляді справ про адміністративні правопорушення, в тому числі в судовому розгляді справ; 2) представництво інтересів держави та громадян у визначених законодавством випадках; 3) перевірка матеріалів справ про адміністративні правопорушення, вивчення всіх документів, їх повноти, правильності складання тощо; 4) застосування засобів реагування на виявленні порушення законності розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Зокрема, обов'язковою є участь в суді прокурора під час судового розгляду справ про корупційні правопорушення. В даній категорії справ прокурор представляє інтереси держави. Підставою для представництва інтересів громадян в судовому розгляді справ про адміністративні правопорушення є їх звернення до органів прокуратури. Крім того, відповідно до Наказу Генерального прокурора «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» наявність підстав для представництва інтересів громадян органи прокуратури виявляють із матеріалів наглядових перевірок; інформації, що надходить до прокуратури від органів державної влади, органів місцевого самоврядування і державного нагляду (контролю); матеріалів кримінальних проваджень; справ про адміністративні, в тому числі корупційні, правопорушення; публікацій у засобах масової інформації, мережі Інтернет; документів, розміщених у Єдиному державному реєстрі судових рішень; звернень фізичних і юридичних осіб, депутатів усіх рівнів, громадських об'єднань та організацій; інших джерел [12].

Засобами представництва інтересів держави та громадян в суді під час розгляду справ про адміністративні правопорушення є наступні: підготовка і пред'явлення заяв, подань; вступ у справи, яка розпочата на підставі протоколу про адміністративне правопорушення на будь-якій стадії їх розгляду; ініціювання перегляду судових рішень в справах про адміністративні правопорушення в апеляційному порядку; участь в апеляційному перегляді судової постанови в справі про адміністративне правопорушення; участь в судовому розгляді справи про адміністративне правопорушення, розгляд якої ініційовано прокурором за результатами проведеної перевірки.

До системи засобів забезпечення законності під час застосування заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, законності під час застосування адміністративних стягнень, в тому числі тих, що пов'язані з обмеженням особистої свободи особи, належить: 1) проведення перевірок в ізоляторах тимчасового тримання, в кімнатах для затриманих та доставлених чергових частин підрозділів внутрішніх справ на залізницях, станціях, у портах, аеропортах, метрополітенах, спеціаль-



них приймальниках для тримання осіб, підданих адміністративному арешту, органів внутрішніх справ на транспорті тощо; 2) вивчення документів, що містяться в справах про адміністративні правопорушення з метою виявлення обґрунтованості та законності застосування заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення або адміністративних стягнень, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; 3) перевірка дотримання законних прав громадян, щодо яких застосовано заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення або адміністративні стягнення, пов'язані з обмеженням особистої свободи шляхом вивчення умов утримування таких осіб, умов їх праці, розмір здійснюваних відрахувань із заробітної плати (під час застосування виправних робіт) тощо.

Крім зазначених засобів, законодавством України передбачений спеціальний комплекс засобів забезпечення законності притягнення до адміністративної відповідальності окремих категорій осіб (неповнолітніх, інших соціально незахищених громадян тощо), а також засобів забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень. До цих засобів, зокрема, належать: 1) ініціювання участі в розгляді будь-яких справ про адміністративне правопорушення, вчинене неповнолітньою особою або щодо неповнолітньої особи; 2) перевірка дотримання прав дітей під час виконання судових рішень; 3) проведення аналітичного дослідження, розробка та реалізація заходів організаційного та наглядового характеру з питань запобігання і протидії корупції, взаємодія структурних підрозділів прокуратур відповідного рівня та інші.

Для забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності органами прокуратури застосовують попереджувальні, припиняючі та каральні примусові засоби, які входять до структури відповідних методів. До попереджувальних належать такі засоби: планові перевірки за власною ініціативою; робота зі зверненнями громадян, юридичних осіб, участь в судовому розгляді справ про адміністративні правопорушення; представництво в суді інтересів держави або громадян тощо. До припиняючих засобів належать наступні: планові та позапланові перевірки; внесення подання; звернення до суду із заявою про скасування постанови про притягнення особи до адміністративної відповідальності або зміну міри адміністративного стягнення; подання апеляційної скарги на судову постанову у справі про адміністративне правопорушення. До каральних засобів відносяться такі: ініціювання притягнення осіб, винних у порушенні законності провадження в справах про адміністративні правопорушення, до дисциплінарної відповідальності; початок досудового розслідування, якщо в діях посадової особи є ознаки кримінального злочину або правопорушення; складання протоколу про адміністративне правопорушення щодо посадової особи, яка допустила порушення законності провадження в справах про адміністративні правопорушення тощо.

Висновки. Таким чином, законодавством та галузевими наказами Генерального прокурора визначена велика кількість засобів реалізації органами прокуратури своїх повноважень в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Вибір засобів залежить від вольового вибору прокурора, а також від конкретних умов та підстав їх застосування. Ефективність та результативність здійснення органами прокуратури повноважень в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності залежить від доцільності обраних прокурором засобів та від рівня організації роботи органів прокуратури в даному напрямку.

Список використаних джерел:

1. Ожегов С. Словарь русского языка : 70000 слов / [Под ред. Н. Шведовой. – 23-е изд., испр.]. – М. : Русский язык, 1990. – 917 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Бусел. – К. – Ірпін'я : ВТФ «Перун». – 2004. – С. 1140.



3. Малько Л. Правовые средства: вопросы теории и практики / Л. Малько // Журнал российского права. – 1998. – № 8. – С. 66–77.
4. Зайчук О. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / О. Зайчук, Н. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
5. Алексеев С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования / С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
6. Комаров С. Теория государства и права : Учебно-методическое пособие. Краткий учебник для вузов / С. Комаров, А. Малько. – М. : Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М. – 448 с.
7. Административное право Российской Федерации / Алехин А., Кармолицкий А., Козлов Ю. – М. : Зерцало-М, 2003. – 608 с.
8. Правоохранительные органы : Учебник / Под общ. ред. Н. Петухова, Г. Загорского. – М. : Дашков и Ко, 2005. – 576 с.
9. Прокурорский надзор : Учебник / Ю. Винокуров и др. ; Под общ. ред. Ю. Винокурова. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Высшее образование, 2005. – 460 с.
10. Про організацію роботи з розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України : Наказ Генерального Прокурора України від 21 червня 2011 р. № 9 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
11. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів : Наказ Генерального прокурора України від 07.11.2012 р. № 3 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
12. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень : Наказ Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 р. № 6 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.

