

ПРОКУРОРСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ



Наталія НАУЛІК,
начальник відділу досліджень проблем
діяльності прокуратури щодо представництва
інтересів громадянина або держави в суді
Науково-дослідного інституту
Національної академії прокуратури України,
юрист 1 класу,
кандидат юридичних наук, доцент

УДК 343.163

РЕАГУВАННЯ ПРОКУРОРА НА ВИЯВЛЕНІ ПОРУШЕННЯ ЩОДО ПОРЯДКУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЯК СКЛАДОВА МЕХАНІЗМУ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ

Розвиток демократії в Україні сприяє усвідомленню, що метою сучасної, «сервісної» держави є не керування суспільством, а надання йому послуг. Це започаткувало процес модернізації державного управління, у якому однією з основних функцій, скажімо «сервісних», визнається обслуговування громадян для задоволення їхніх потреб і захисту інтересів, а люди у відносинах з органами влади є споживачами послуг.

На сьогодні всебічне забезпечення прав та свобод людини під час надання адміністративних послуг органами виконавчої влади України є найактуальнішим питанням, яке постає під час вирішення важливих правових завдань у різних галузях права.

Повноваженнями щодо захисту прав і свобод людини в Україні наділена прокуратура при виконанні функцій нагляду за додержанням прав та свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами [1, 52].

Як слушно зазначав А. Головін, сучасний прокурор має бути не карателем чи навіть обвинувачем, а насамперед захисником прав і свобод громадян та інтересів держави. Його головне завдання – реальне поновлення цих прав та інтересів, відшкодування завданих збитків, застосування заходів впливу, не пов'язаних з притягненням до кримінальної відповідальності [2]. Саме реагування прокурора на виявлені під час перевірки порушення законів є механізмом захисту та відновлення порушеного права.

Прокурор реагує на порушення законів у формі актів. Акти прокурорського реагування – це передбачені Законом України «Про прокуратуру» форми реалізації повноважень прокурора щодо усунення і попередження правопорушень.

Питання діяльності прокуратури в Україні досліджували багато вітчизняних учених, зокрема: Є.М. Блажівський, Л.Р. Грицаєнко, В.В. Долежан, Ю.М. Дьомін, І.М. Козьяков, М.В. Косюта, О.М. Литвак, О.Р. Михайленко, О.І. Медведько,

М.І. Мичко, М.В. Руденко, Г.П. Серета, О.М. Толочко, П.В. Шумський, В.В. Чечерський, М.К. Якимчук. Однак проблеми реагування прокурора на виявлені під час перевірки порушення законів щодо порядку надання адміністративних послуг як складової механізму захисту та відновлення порушеного права громадян детально не розглядалися.

Проте у Законі про адміністративні послуги передбачено відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг. Так, посадові особи й адміністратори, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги, несуть дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг.

У порядку надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації можна ідентифікувати такі основні порушення:

- необґрунтовано великі строки надання окремих адміністративних послуг;
- загальна складність процедури надання багатьох адміністративних послуг;
- особисте спілкування (контакт) приватної особи – споживача адміністративної послуги з посадовою особою, яка надає таку послугу;
- обмежений доступ до адміністративного органу, який надає адміністративні послуги;
- обмежені можливості приватної особи щодо вибору способу звернення за адміністративною послугою;
- відсутність інформації про процедуру надання адміністративних послуг;
- невпорядкованість оплати за адміністративні послуги, встановлення додаткових «платних послуг»;
- територіальний монополізм у наданні адміністративних послуг.

Зокрема, прокурорські перевірки засвідчили, що нерідко відповідними органами та службами, які згідно із законодавством України повинні забез-

печувати надання якісних адміністративних послуг на підставах законності та правопорядку, допускаються порушення закону, у тому числі й кримінально караного характеру.

Органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування порушують вісім із десяти визначених законодавством принципів державної політики у зазначеній сфері.

У кожному четвертому регіоні держави органами прокуратури виявлено випадки нав'язування платних адміністративних послуг, у кожному п'ятому – невідповідність розміру встановленої плати за надання таких послуг вимогам закону.

Складність системи надання адміністративних послуг створює сприятливі умови для зловживань та використання їх усупереч державним інтересам.

Деякі чиновники у регіонах і досі не зрозуміли важливості питання реформування у вказаній сфері. Вони делегують свої функції суб'єктам господарювання, створюючи умови для їх безпідставного збагачення за рахунок громадян. Наприклад, у прокуратурі Дніпропетровської області розпочато кримінальне провадження стосовно службових осіб управління житлового господарства, які за кошти громадян організували оформлення документів на право власності на квартири, унаслідок чого отримали понад 100 тис. гривень.

Досить часто кошти, одержані державними органами за надання адміністративних послуг, використовуються не за цільовим призначенням або неефективно.

За результатами перевірок прокурор вживає відповідні заходи прокурорського реагування, передбачені статтями 21–24 Закону України «Про прокуратуру» [3], щодо реального усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяли, скасування незаконних нормативно-правових актів, притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності, відшкодування завданої шкоди. У кожному випадку виявлення фактів порушення вимог закону, внас-

лідок чого спричинено збитки, створено небезпеку для життя, здоров'я людей або довкілля, за результатами перевірки необхідно вживати заходи, передбачені кримінальним процесуальним законодавством України.

У статтях 23, 24, 36-1 Закону України «Про прокуратуру» визначено правові засоби реагування прокурора на виявлені порушення закону. Зокрема, це – подання та постанова прокурора. Таким чином, реагування прокурора на виявлені порушення щодо порядку надання адміністративних послуг суб'єктами надання таких послуг здійснюється шляхом винесення постанови та внесення подання.

Окрім цього, відповідно до п. 12 наказу Генерального прокурора України від 7 листопада 2012 року № 3гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів» прокурори зобов'язані за результатами проведених перевірок у разі виявлення порушень закону: вносити подання, ініціювати притягнення особи до дисциплінарної, адміністративної відповідальності, скласти протокол про адміністративне правопорушення, розпочинати досудове розслідування, звертатися з позовом (заявою) до суду.

Отже, під час обрання форм реагування на порушення законодавства, що регулює правовідносини у зазначеній сфері, прокурор керується положеннями ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» та зазначеного вище наказу Генерального прокурора України. До початку перевірки керівник органу прокуратури приймає мотивовану постанову, копія якої з роз'ясненням порядку оскарження надається представнику підприємства, установи, організації, фізичній особі – підприємцю, що підлягає перевірці. Згідно з п. 4.1 наказу № 111 [4; 5] у постанові зазначаються підстави, які свідчать про можливі порушення законності, з обґрунтуванням необхідності вчинення дій, передбачених пунктами 3–5 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру».

Також прокурор відповідно до Положення про порядок проведення ор-

ганами прокуратури перевірок при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів за результатами перевірок складає доповідну записку, в якій зазначає про:

- підстави щодо проведення перевірки;

- фактичні дані, встановлені під час її здійснення;

- встановлені порушення законів та пропозиції щодо вжиття заходів прокурорського реагування, спрямованих на їх усунення, притягнення до відповідальності винних службових осіб, відшкодування завданих збитків;

- пропозиції щодо можливості повернення оригіналів документів у разі їх витребування під час перевірки.

Подання вноситься за узагальнюючими матеріалами, які прокурор одержав під час перевірки виконання законів. При цьому необхідно враховувати обсяг і характер повноважень посадової особи, якій адресовано подання. У ньому обов'язково перераховуються причини виявлених порушень закону (фактори, що безпосередньо породжують правопорушення) та умов, які сприяють цим порушенням (явища, що сприяють причинам порушень).

Варто зазначити про таке. Подання – це акт реагування прокурора на виявлені порушення закону з вимогою (вимогами) щодо: усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяли; притягнення винних осіб до передбаченої законом відповідальності; відшкодування шкоди; скасування нормативно-правового акта, окремих його частин або приведення його у відповідність до закону; припинення незаконних дій чи бездіяльності посадових і службових осіб.

Колегіальний орган, до якого внесено подання, зобов'язаний повідомити про день його розгляду прокурору, який має право особисто взяти участь у засіданні цього органу.

Оскільки у разі відхилення подання в цілому чи частково або неповідомлення прокурора про результати розгляду подання, а також якщо подання не вноси-

лося, прокурор може звернутися до суду щодо:

– визнання незаконним нормативно-правового акта відповідного органу повністю чи в окремій його частині;

– визнання протиправним рішення чи окремих його положень або скасування чи визнання нечинним рішення або окремих його положень;

– визнання протиправними дій чи бездіяльності, зобов'язання вчинити певні дії або утриматися від вчинення певних дій.

Таке право прокурора вбачається зі змісту ст. 19 Закону України «Про адміністративні послуги» [6]. Дії або бездіяльність посадових осіб, уповноважених надавати адміністративні послуги, адміністраторів можуть бути оскаржені до суду в порядку, визначеному законом. Шкода, заподіяна фізичним або юридичним особам посадовими особами, уповноваженими відповідно до закону надавати адміністративні послуги, внаслідок їх неправомірних діянь, відшкодовується у встановленому законом порядку.

Для звернення прокурора з позовом до суду визначено 15-денний строк, що обчислюється з дня одержання повідомлення про відхилення подання, а в разі неповідомлення прокурора про результати розгляду подання – з дня закінчення визначеного прокурором строку для його розгляду.

Відповідальність за порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг передбачено у ст. 19 Закону України «Про адміністративні послуги». Згідно із законодавством України такі порушення тягнуть за собою кримінальну, дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову, господарсько-правову, фінансову відповідальність [6].

Кримінальна відповідальність настає за вчинення суб'єктом злочину суспільно небезпечних винних діянь, які містять склад злочину, передбачений у статтях 236–238, 241, 253, 364–367 Кримінального кодексу України (КК України).

Досудове розслідування розпочинається відповідно до вимог ст. 214 Кри-

мінального процесуального кодексу України за результатами самостійного виявлення під час здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення. Наприклад, у 2013 році у зазначеній сфері розпочато 60 кримінальних проваджень; внесено понад 2,4 тис. подань; за прокурорського втручання притягнуто до відповідальності 1,5 тис. посадових осіб органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; відшкодовано 2,7 млн гривень.

З огляду на актуальність розбудови системи адміністративних послуг питання дотримання законності у цій сфері перебуває на постійному контролі органів прокуратури.

У кожному четвертому регіоні держави органами прокуратури встановлено випадки нав'язування платних адміністративних послуг, у кожному п'ятому – невідповідність розміру встановленої плати за надання таких послуг вимогам закону. Під час перевірок органів виконавчої влади та місцевого самоврядування було з'ясовано, що деякі з них не виконують встановлені законодавством обов'язки щодо забезпечення відкритості, прозорості та доступності інформації про адміністративні послуги, вжиття заходів, спрямованих на раціональну мінімізацію кількості документів і процедурних дій для отримання адміністративних послуг. В окремих регіонах чиновники делегують свої функції суб'єктам господарювання, створюючи умови для їх безпідставного збагачення за рахунок громадян.

Підставою для кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, що містить ознаки складу злочину, передбаченого у КК України.

Як зазначено у ст. 24 Закону України «Про прокуратуру», прокурор також порушує дисциплінарні провадження щодо посадових осіб контролюючих органів за невиконання або неналежне виконання ними своїх обов'язків шля-

хом внесення відповідної постанови. А згідно зі ст. 147 Кодексу законів про працю України (КЗпП України) за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, проступок, який дискредитує державного службовця, крім дисциплінарних стягнень можуть застосовуватись такі заходи дисциплінарного впливу, як попередження про неповну службу відповідність, затримка до одного року присвоєння чергового рангу або призначення на вищу посаду (ст. 14 Закону України «Про державну службу»). У випадках, зазначених у Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції», стосовно службовчої особи може бути складено протокол про вчинення корупційного діяння.

До дисциплінарної відповідальності притягують посадових осіб, які не виконують або неналежно виконують свої посадові обов'язки щодо надання адміністративних послуг, а також вчинили проступок, що дискредитує особу як державного службовця, чи державний орган, у якому він працює, тощо. До державних службовців, крім дисциплінарних стягнень, визначених у ст. 147 КЗпП України, можуть бути застосовані заходи дисциплінарного впливу, передбачені у ст. 14 Закону України «Про державну службу».

Адміністративна відповідальність настає за вчинення правопорушень, зазначених у статтях 42, 78–81, 188-5, 188-11 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП). Зокрема, згідно зі ст. 185-6 цього Кодексу до адміністративної відповідальності притягуються також посадові особи, винні у залишенні без розгляду протесту, припису, подання прокурора або ненаданні відповіді на них. Окрім цього, посадові особи за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, притягуються до адміністративної відповідальності на підставі Закону України «Про боротьбу з корупцією». До адміністративної відповідальності в порядку ст. 212-3 КУпАП притягуються посадові особи при неправомірній відмові у на-

данні інформації, несвоечасному або неповному наданні інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли таку інформацію необхідно надати на запит громадянина чи юридичної особи згідно з законами України «Про інформацію» та «Про звернення громадян».

При виявленні у діянні посадової особи або громадянина ознак адміністративного правопорушення прокурор, його перший заступник, заступник виносить мотивовану постанову про ініціювання притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Постанова про ініціювання притягнення особи до адміністративної відповідальності підлягає розгляду уповноваженою посадовою особою або відповідним органом у 10-денний строк з дня її надходження, якщо інше не встановлено законом. У постанові прокурора обов'язково зазначається, ким і яке положення закону порушено та в чому полягає порушення. При внесенні такого документа прокурорського реагування обов'язково має бути наявне пояснення винної особи [3].

Адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені у положеннях ст. 9 КУпАП, настає, якщо такі порушення не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальну відповідальність. У разі невиконання законних вимог прокурора або ухилення від їх розгляду потрібно порушувати питання про відповідальність посадових осіб згідно з вимогами ст. 185-8 КУпАП.

Якщо посадові особи контролюючих органів – державні службовці вчиняють дії, зазначені в статтях 1, 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», вони можуть бути відповідно до протоколу прокурора притягнуті судом до адміністративної відповідальності, коли вчинення корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією, не містить складу злочину.

За правопорушення у сфері господарювання порушники несуть господарсько-правову відповідальність шляхом застосування до них господарських санкцій на підставах і в порядку, передбачених

Господарським кодексом України, іншими законами та договором. При цьому, враховуючи положення статей 216–219 зазначеного Кодексу, сплата штрафних санкцій, відшкодування збитків не звільняють правопорушника без згоди другої сторони від виконання зобов'язань.

За порушення податкового законодавства до платників податків застосовуються штрафні санкції та нараховується пеня у розмірах, визначених у статтях 16–17 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами».

Отже, за результатами перевірки прокурор вживає відповідних заходів прокурорського реагування щодо реального усу-

нення порушень закону, причин та умов, що їм сприяли, скасування незаконних нормативно-правових актів, притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності, відшкодування завданої шкоди, що є одним із механізмів захисту та відновлення порушеного права.

Тому можна виокремити такі види реагування прокурора на виявлені під час перевірки порушення законів щодо порядку надання адміністративних послуг: внесення подання; ініціювання притягнення особи до дисциплінарної, адміністративної відповідальності; складання протоколу про адміністративне правопорушення; початок досудового розслідування; звернення з позовом (заявою) до суду.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: чинне законодавство станом на 3 березня 2014 року: (відповідає офіційному текстові). – К.: Алерта, 2014. – 88 с.
2. Головін А. Діяльність прокуратури щодо захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина у рішеннях Конституційного Суду України / А. Головін // Голос України. – 2012. – № 174 (5424). – 18 вересня.
3. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-ХІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
4. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів: наказ Генерального прокурора України від 7 листопада 2012 року № 3гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.gp.gov.ua/
5. Про затвердження Положення про порядок проведення органами прокуратури перевірок при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів: наказ Генерального прокурора України від 12 листопада 2012 року № 111 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.gp.gov.ua/
6. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>



Наталія НАУЛІК

РЕАГУВАННЯ ПРОКУРОРА НА ВИЯВЛЕНІ ПОРУШЕННЯ ЩОДО ПОРЯДКУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЯК СКЛАДОВА МЕХАНІЗМУ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ

У статті проаналізовано нормативно-правове забезпечення та види реагування прокурора на виявлені під час перевірки порушення законів щодо порядку надання адміністративних послуг як складової механізму захисту та відновлення порушеного права. Розглянуто також нормативно-правову базу регулювання діяльності

прокурора у сфері захисту прав людини та інтересів держави щодо порядку надання адміністративних послуг і визначено її пріоритетні напрями.

Ключові слова: адміністративні послуги; перевірка порушення законів; реагування прокурора; постанова прокурора; подання; доповідна записка; позовна заява.

Наталія НАУЛИК

**РЕАГИРОВАНИЕ ПРОКУРОРА НА ВЫЯВЛЕННЫЕ
НАРУШЕНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ ПОРЯДКА
ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ,
КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ ПРАВ
ЧЕЛОВЕКА И ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВА**

В статье проанализированы нормативно-правовое обеспечение и виды реагирования прокурора на выявленные в ходе проверки нарушения законов о порядке предоставления административных услуг как составляющей механизма защиты и восстановления нарушенного права. Рассмотрена также нормативно-правовая база регулирования деятельности прокурора в сфере защиты прав человека и интересов государства относительно порядка предоставления административных услуг и определены ее приоритетные направления.

Ключевые слова: административные услуги; проверка нарушения законов; реагирование прокурора; постановление прокурора; представление; докладная записка; исковое заявление.

Natalia NAULIK

**REACTION OF PUBLIC PROSECUTOR TO REVEALING
VIOLATION OF ORDER OF PROVIDING ADMINISTRATIVE
SERVICES AS ELEMENT OF HUMAN RIGHTS AND
STATE INTERESTS DEFENSIVE MECHANISM**

The article is devoted to the analysis of legal providing and prosecutors reaction to revealed law violations during inspection of order of providing administrative services as a part of defensive mechanism and restoration of rights.

Also in this article legal framework of prosecutors work regulation about protecting human rights and state interests about order of providing administrative services is analyzed, as well as direction of prosecutors activity in this sphere.

Keywords: administrative services; inspection of law violations; prosecutors reaction; prosecutors resolution; prosecutors ruling; memorandum report; statement of claim.

