



## АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ В ПРОКУРОРСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН

**ПОДОЛЯКА Сергій Анатолійович - здобувач Міжрегіональної Академії управління персоналом**

**УДК 342.5:351.74**

*Выполнен анализ понятия, задач, видов административных процедур в прокурорской деятельности по рассмотрению обращений граждан. Обращается внимание на особенности, присущие административным процедурам в прокурорской деятельности по рассмотрению обращений граждан. Подробно рассматриваются вопросы стадий административных процедур в прокурорской деятельности по рассмотрению обращений граждан.*

**Ключові слова:** прокурорська діяльність, адміністративні процедури, звернення громадян, поняття, завдання, види, стадії.

Актуальним напрямком перебудови органів прокуратури є вдосконалення адміністративних процедур прокурорської діяльності. Процедурний механізм є невід'ємним елементом нормативно-правового регулювання щодо реалізації практично всіх різновидів матеріальних норм у сфері прокурорської діяльності взагалі і, зокрема, щодо розгляду звернень громадян. Правова процедура орієнтується на досягнення відповідної цілі (кінцевого результату) правового регулювання, забезпечуючи таким чином цілеспрямованість, послідовність та результативність юридичної діяльності [1].

Теоретичним розробкам сутності адміністративних процедур присвятили свої роботи відомі українські вчені Б.В. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Р.С. Мельник, В.П. Тимошук, М.М. Ти-

щенко. Російські вчені: Д.М. Бахрах, М.І. Байтін, Ю.О. Тихомиров, М.Ю. Козлов, Л.Л. Попов та інші.

У сучасному законодавстві поняття адміністративних процедур у прокурорській діяльності щодо розгляду звернень громадян не використовується, це є елементами наукової новизни. Більш широкими, в юридичному розумінні, є поняття юридичної процедури. С.С. Алексєєв під юридичною процедурою має на увазі всі види правової регламентації юридичних дій, що продовжуються у часі [2].

М.І. Байтін, О.В. Яковенко під правовою процедурою розуміють – особливий нормативно встановлений порядок здійснення юридичної діяльності, яка забезпечує реалізацію норм матеріального права та заснованих на них матеріальних правовідносин, які охороняються від порушень правовими санкціями [1].

Ю.М. Козлов, Л.Л. Попов висловлюють думку, що адміністративна процедура – це різноманітні управлінські дії виконавчої влади та їх місцевих представників, які визначають порядок і правила підготовки контрольно-наглядової діяльності, яка включає діловодство і різноманітні інші подібні управлінські дії. Зазначені управлінські дії охоплюються поняттями адміністративно-процедурного процесу або адміністративно-процедурного провадження [3].

В.І. Ткаченко під адміністративними процедурами розуміє – нормативно вста-

новлений порядок послідовно здійснюваних процедур, дій суб'єктів відповідних адміністративно-правових відносин і прийняття актів щодо реалізації їх прав та обов'язків [4, с. 151-152].

У кожному з наведених визначень певною мірою відбиваються такі стадії провадження, як подання громадянином відповідного звернення і прийняття його до розгляду компетентними суб'єктами; порушення справи, збирання матеріалів справи; аналіз і вибір відповідних правових норм щодо розгляду справи та її розгляд; прийняття рішення. Як визначають О.М. Бандурка, І.П. Голосніченко та М.М. Тищенко, поряд з ним існують і такі важливі стадії, як виконання рішення та його оскарження або опротестування [5, 6].

Отже, адміністративні процедури в прокурорській діяльності щодо розгляду звернень громадян – це група однорідних адміністративно-процесуальних норм і породжені ними послідовно здійснювані суб'єктами (працівниками прокуратури) процедурні дії щодо розгляду індивідуальної адміністративної справи за зверненням особи та прийняття індивідуального адміністративного акта у вигляді задоволення, повторного задоволення, відхилення, роз'яснення за підсумками звернень.

Усвідомивши попередньо категорію адміністративних процедур в прокурорській діяльності щодо розгляду звернень громадян, з'ясуємо їх завдання. Загальними для всіх видів адміністративних процедур, на думку Д. Галлиган, є два завдання. Перше формує напрям дій та кроки, котрі адміністративні органи мають дотримуватися. Другим завданням є створення інструмента, за допомогою якого загальні цінності адміністративного права, такі, як справедливість, неупередженість, рівність, відкритість, прозорість, підзвітність і дотримання встановлених строків втілюються в адміністративній практиці [7].

Адміністративні процедури в прокурорській діяльності щодо розгляду звернень громадян порівняно з загальним поняттям адміністративних процедур, зумовлюються предметом регулювання та

його особливостями. Зазначимо, що не будь-яка прокурорська діяльність здійснюється у формі адміністративної процедури, а лише та, що має зовнішній характер, регламентується нормами адміністративного права та має на меті вирішення індивідуальної справи або прийняття загальнообов'язкових правил поведінки. При цьому межі такої діяльності чітко окреслені переліком завдань, покладених на органи прокуратури:

- підтримання фізичної особи як носія основних прав;
- забезпечення законності;
- підвищення якості прийнятого управлінського рішення, втіленого у формі відповідного процедурного акту.

Серед характерних ознак адміністративних процедур у прокурорській діяльності щодо розгляду звернень громадян можна відзначити наступні:

- по-перше, встановлений Законами України «Про прокуратуру», «Про звернення громадян», підзаконним нормативним актом Наказом Генерального прокурора України 21.06.2011 № 9гн Інструкція про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України, порядок прокурорської діяльності;
- по-друге, необхідним учасником адміністративних процедур виступає суб'єкт владних повноважень;
- по-третє, забезпечує реалізацію функцій органів публічної влади (органів прокуратури) через правові форми їх діяльності – прийняття індивідуальних правових актів;
- по-четверте, зорієнтовані на досягнення конкретної мети правового регулювання – встановлення обов'язкових правил поведінки або вирішення юридичної справи через прийняття індивідуального правового акту – і тим самим спрямовані на впорядкування, охорону, розвиток суспільних відносин за допомогою юридичних засобів відповідно до суспільних потреб – юридичні процедури забезпечують цілеспрямованість, послідовність і результативність юридичної діяльності;
- по-п'яте, встановлюють найбільш

оптимальний порядок здійснення юридичної діяльності та реалізації і охорони прав та інтересів, виконання обов'язків суб'єктів публічно-правових відносин;

- по-шосте, порушення встановленої адміністративної процедури тягне скасування правого акту та застосування інших правових санкцій.

Для комплексного розуміння сутності адміністративних процедур у прокурорській діяльності щодо розгляду звернень громадян необхідно провести класифікацію останніх за різними критеріями. Так, залежно від характеру індивідуально-конкретної справи, котра вирішується, адміністративні процедури можуть бути поділені на неюрисдикційні та юрисдикційні. Значна частина процедур, яка досяжна органам прокуратури, спрямована на регулювання правовідносин позитивного характеру, що виникають у процесі виконання своїх завдань розгляд пропозицій, скарг, заяв, клопотань, колективних звернень, повторних звернень. Однак, порушення вимог правових норм вимагає реагування з боку органів прокуратури. Ця обставина зумовлює існування особливого різновиду правоохоронної діяльності, зміст котрої складає розгляд справ про правопорушення, інших правових спорів по суті та прийняття за ними відповідних рішень. У ході такої прокурорської діяльності вирішується юридична справа, здійснюється правовий захист порушених прав або інтересів, що оскаржують, виноситься державно-владне рішення про застосування відповідної правової санкції, поновлення порушеного права. До процедур юрисдикційної групи можна віднести процедури притягнення осіб, до відповідальності, процедури розгляду скарг фізичних та юридичних осіб на неправомірні дії (бездіяльність) працівників прокуратури.

Адміністративні процедури можуть бути поділені залежно від суб'єкта, за ініціативою якого починається процедура [8,с.24]. Адміністративні процедури можна поділити на ті, що виникають за ініціативою (заявою) фізичної або юридичної особи (ця група процедур може бути поділена

на два підвиди : процедури спрямовані на задоволення власних інтересів та процедури, спрямовані на задоволення інтересів третіх осіб), і ті, що починаються органами прокуратури за власною ініціативою.

«Втручальні» процедури починаються за ініціативою органу прокуратури. Ініціатива органів прокуратури може бути зумовлена виконанням обов'язків або впливати з доручень інших органів чи посадових осіб. До цієї категорії можна віднести процедури відпрацювання та прийняття нормативних актів управління; контрольно-наглядові процедури; процедури притягнення до відповідальності тощо.

На нашу думку, можна виділити ще такі види адміністративних процедур у прокурорській діяльності щодо розгляду звернень громадян.

Правопредставницька адміністративна процедура. Сутність даної процедури полягає у діяльності органів прокуратури, врегульована адміністративно-процесуальними нормами, у ході якої вирішуються питання про надання громадянам і організаціям певних прав і спеціальних правових статусів в сфері державного управління. Пріоритетними напрямками нагляду за додержанням і застосуванням законів і представницької діяльності визнано в Наказі Генеральної прокуратури України від 01.11.12р. № 16гн, який визначає забезпечення додержання законів про:

- охорону життя і здоров'я дітей, їх права на освіту, відпочинок та змістовне дозвілля;

- опіку, піклування, усиновлення дітей;

- майнові та житлові права дітей;

- права неповнолітніх на працю та працевлаштування, створення безпечних умов праці;

- використання бюджетних коштів, спрямованих на реалізацію програм з охорони дитинства, закупівлю товарів і послуг для забезпечення діяльності дитячих закладів;

- попередження насильства в сім'ях стосовно дітей, запобігання поширенню продукції, яка пропагує насильство, жорстокість, сексуальну розпусту, попередження негативного впливу на свідомість

та розвиток неповнолітніх;

- права неповнолітніх при їх притягненні до адміністративної відповідальності та застосуванні заходів адміністративного впливу.

Наступний вид адміністративної процедури в прокурорській діяльності щодо розгляду звернень громадян контрольно-наглядові процедури, тобто діяльність органів прокуратури, врегульована адміністративно-процесуальними нормами, під час якої у відношенні громадян і організацій здійснюється перевірка з метою попередження, виявлення та припинення порушень чинного законодавства, спеціальних норм і правил. Під час контрольно-наглядових процедур в органах прокуратури спеціально створені підрозділи (посадові особи) можуть здійснювати контроль, сутність якого полягає у тому, що, виявивши те чи інше відхилення від встановлених норм, вони можуть застосувати відповідні заходи примусового впливу (припинити певну діяльність, відсторонити прокурора чи слідчого від виконання службових завдань, накладити дисциплінарне стягнення тощо). У свою чергу, здійснюючи наглядові повноваження під час внутрішньо-організаційної діяльності, органи (посадові особи), виявивши окреме правопорушення, застосувати примусові заходи не можуть, однак можуть та зобов'язані відповідну інформацію передати тій посадовій особі, у підпорядкуванні якої знаходиться правопорушник (наприклад, під час повторної перевірки матеріалів, які містяться у зверненні громадянина, прокурор одного району, виявивши порушення процедурних норм розгляду цього ж самого звернення громадянина прокурором іншого району, сповіщає про це його керівнику). Як правило, контрольні повноваження є значно ширшими, ніж наглядові. Під час контролю перевіряється не лише якість виконання нормативно-правових актів та прийняття рішень, контролюючим суб'єктам надане право втручання в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів у формі видання владних (обов'язкових для виконання) вказівок. У свою чергу, здійснюючи наглядові повноваження, посадова особа

може лише виявити та попередити певне правопорушення без застосування заходів впливу.

У науковій літературі зустрічається думка, що адміністративна процедура може слугувати самостійною гарантією прав і свобод громадян через наявність у її елементах положень, які містять правові заходи та способи, що забезпечують реалізацію, охорону і захист прав, свобод і обов'язків громадян, і спрямовані на законний хід і результати процесу. По суті, сукупність таких засобів і способів у прокурорській діяльності щодо розгляду звернень громадян гарантують забезпечення громадянину його прав і свобод.

Адміністративна процедура, будучи загальною моделлю провадження, встановлює єдиний порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ і складається з наступних елементів: початок процедури або сповіщення сторін процесу; збір та надання всієї значущої інформації сторонам; слухання; вирішення справи [7, с. 277].

Одним із важливих напрямків удосконалення адміністративно-процесуальних норм є регламентація прокурорської діяльності щодо механізму розгляду звернень громадян, що сприяло б зміцненню правового статусу громадянина, посиленню охорони його прав і законних інтересів, поновленню їх у разі порушення.

Початок процедури пов'язаний з реєстрацією пропозицій, заяв і скарг. Має своєю метою забезпечення належного і своєчасного їхнього розгляду і прийняття законного рішення. Вона припиняє порушення термінів розгляду, втрату конкретних звернень. Крім того, недотримання вимог реєстрації може привести до послаблення контролю за виконанням рішень, погіршенню довідково-інформаційного контролю за виконанням роботи, діяльності щодо аналізу й узагальненню пропозицій, що надходять, заяв і скарг громадян.

Реєстрація і заслуховування звернень є початковою стадією адміністративної процедури в прокурорській діяльності щодо

розгляду звернень громадян.

Наступним елементом процедури є збір та надання всієї значущої інформації сторонам. Отримувана інформація містить свідчення і факти, необхідні для вирішення справи. З одного боку, прокурорська діяльність, пов'язана з активною позицією, з метою всебічного розгляду та об'єктивного вирішення справи здійснює збір свідчень і фактів. З іншого, виходячи з принципу відкритості в адміністративній процедурі, адміністративний орган в силу покладеного обов'язку повинен інформувати заінтересовані сторони процедури; зобов'язаний оприлюднювати інформацію про повноваження та організацію діяльності відповідного органу.

Зазначимо, що від об'єктивної перевірки фактів, що викладені в зверненні громадян, прямо залежить власне прийняття своєчасного рішення, що відповідає вимогам законності. Необхідно детально регламентувати процедуру перевірки фактів, що містяться у зверненнях громадян. Для цього, зокрема, слід нормативно закріпити визначення доказування, способів збирання доказів по скарзі, перевірки пропозиції або заяви і деяких інших процедурних дій, що справляють безпосередній і опосередкований вплив на ухвалення рішення за поданим зверненням. Докази збираються шляхом провадження наступних процесуальних дій: опитування особи, яка подала пропозицію, заяву або скаргу, особи, чії дії оскаржують; проведення необхідних перевірок, оглядів; призначення необхідних досліджень; прийняття наданих предметів і документів. Треба сказати, що безпосередньо доказування (перевірка фактів) повинні здійснювати представники того державного органу, куди звернувся громадянин, однак у законодавстві повинна бути закріплена можливість цієї участі як для особи, що звернулася або її представника, так і для особи, чії дії оскаржують.

Необхідно також закріпити ряд положень про те, що при збиранні й оцінці доказів (перевірці фактів) має бути забезпечено охорону прав і законних інтересів громадян, а також установ, підприємств і

організацій, а саме:

1) забороняється вчиняти дії, небезпечні для життя і здоров'я громадян або такі, що принижують їх честь і гідність;

2) забороняється вимагати пояснення, показання, висновки, виконання експериментальних дій, виготовлення або видачі документів шляхом насильства, погроз, обману й іншими незаконними засобами;

3) особа, що здійснює доказування (перевірку фактів, котрі містяться в зверненні) зобов'язана вжити заходів до нерозголошення виявлених у ході даної перевірки інформації про особисте життя особи, яка подала пропозицію, заяву або скаргу, особи, чії дії оскаржують й інших осіб. Для цього коло осіб, присутніх при здійсненні цієї або іншої процесуальної дії, має бути обмежено, а присутніх слід попередити про відповідальність за розголошення інформації.

Крім цього, доцільно закріпити за особою, яка звернулася або ж за її законними представниками право на ознайомлення з усіма матеріалами попередньої перевірки, що зібрані в зв'язку з поданою пропозицією, заявою або скаргою. Як зазначав - В.І. Ремнев, це право виникає з моменту закінчення збору всіх матеріалів і підготовки проекту рішення.

Ці документи повинні лягти в основу висновку за результатами проведеної перевірки, що готується виконавцем і доповідається посадовій особі або керівникові державного органу, уповноваженого приймати рішення.

Зібрані докази і перевірені факти за пропозицією, заявою або скаргою повинні бути ретельно вивчені і, якщо їх досить для того, щоб зробити висновок з усіх питань і вимог, котрі містяться в зверненні, можна виносити об'єктивне законне рішення.

Результативна адміністративна процедура, за загальним правилом, завершується процедурним актом. Аналізуючи зміст нормативно-правових актів, що регламентують адміністративні процедури в прокурорській діяльності щодо розгляду звернень громадян, і ряд наукових юридичних праць з цього питання, можна виділити такі види рішень, котрі при-

ймаються:

1) пропозиція, заява або скарга задовольняється повністю, тобто вжито заходи до повного або часткового поновлення прав і законних інтересів заявника. Не може вважатися задоволеним звернення, рішення по якому прийнято не за вимогами громадянина, а за результатами виявлених недоліків або порушень закону;

2) пропозиція, заява або скарга задовольняються частково, тобто звернення, у якому міститься дві чи більше вимог і за результатами перевірки якого не всі з них визнані обґрунтованими;

3) пропозиція, заява або скарга повторно задоволені – звернення щодо оскарження відповіді певної прокуратури, за яким приймалося рішення про відмову в задоволенні раніше поданого звернення. При цьому первинне рішення скасовується.

4) відмова у задоволенні пропозиції, заяви або скарги, тобто вимоги заявника, викладені у зверненні, визнані необґрунтованими;

5) за результатами пропозиції, заяви надано роз'яснення – за зверненням, у якому не містилося прохання про задоволення будь-яких вимог або клопотань, надано роз'яснення з питань правового характеру.

Самі форми рішень не викликають сумнівів у праві на існування, однак по суті вони повинні відповідати вимогам, деякі з яких були розглянуті в теоретичних роботах з досліджуваної тематики. Багато в чому відсутність в формулюваннях прийнятих рішень за пропозиціями, заявами і скаргами громадян, достатніх логічних і юридичних підстав. Природно, що термін «обґрунтовані» кожний трактує по-своєму, і на практиці зустрічається багато подібних рішень, де пишеться «дано вказівки», «посилено контроль», «ваша пропозиція реалізації не підлягає в силу відсутності підстав». Подібні «універсальні» мовні звороти, зрозуміло, нікого ні до чого не зобов'язують.

Ухвалення рішення по зверненню - це юридична дія, спрямована на встановлення, зміну або припинення тих або інших правовідносин й оформлятися воно пови-

дно певним чином, у відповідній формі - процедурним актом.

Рішення за пропозицією, заявою або скаргою може бути як усним, так і письмовим. Здається, що за зверненнями, які вирішуються невідкладно, навряд чи потрібна письмова форма рішення, якщо відсутня така вимога самого громадянина або за винятком випадків, передбачених законодавством. За всіма іншими зверненнями, як вважається, необхідно виносити письмові рішення, які можна розділити на дві групи, узявши за підставу класифікації форму прийняття:

1) процедурний акт, винесений одноосібно посадовими особами, як правило, необхідно оформлювати у формі відповіді громадянинуві;

2) процедурний акт, прийнятий в колегіальному порядку, на винесення якого уповноважується той або інший орган.

І в тому, і в іншому випадку громадянинуві, що подав пропозицію, заяву або скаргу повідомляється про прийняте рішення. На жаль, законодавством не передбачена сама форма повідомлення, але, як уявляється, можна запропонувати два варіанти такого повідомлення: а) направляється копія процедурного акту по пропозиції, заяві або скарзі; б) повідомляється зміст процедурного акту. Обидва варіанти мають рівні права на існування. Основною формою повідомлення про прийняте рішення за зверненням міг би стати перший запропонований варіант, тобто направлення копії прийнятого рішення, із зазначенням реквізитів відповідного державного органу, скріпленого його печаткою і підписом посадової особи, уповноваженої приймати рішення за конкретним зверненням, а також визначення зацікавлених сторін, роз'яснення порядку оскарження рішення або вступу його в законну силу.

Підводячи підсумки, зазначимо, що лише чітке правове регулювання адміністративних процедур у прокурорській діяльності щодо розгляду звернень громадян надасть можливість, з одного боку, підвищити службову дисципліну, якість виконуваних завдань, з другого – забезпечити дотримання прав осіб, які звертаються.

**АНОТАЦІЯ**

*Виконано аналіз поняття, завдань, видів адміністративних процедур в прокурорській діяльності щодо розгляду звернень громадян. Звертається увага на особливості, що притаманні адміністративним процедурам в прокурорській діяльності щодо розгляду звернень громадян. Докладно розглядаються питання стадій адміністративних процедур в прокурорській діяльності щодо розгляду звернень громадян.*

**SUMMARY**

*The analysis of the concept, objectives, types of administrative procedures in the prosecutor's office for consideration of appeals. Attention is paid to features that are inherent in the administrative procedures of the Prosecutor to hear appeals. Details addresses the stages of administrative procedures in the prosecutor's office for consideration of appeals.*

**Література**

1. Байтин М. И., Яковенко О. В. Теоретические вопросы правовой процедуры // Журнал Российского права. – 2000. – №8. – С.97.
2. Алексеев С. С. Общая теория права: В 2-х т. – М.: Юрид. лит., 1982. – Т.2. – С. 122 – 123.
3. Административное право / под ред. засл. деят. науки РФ, д-ра юрид. наук, проф. Ю.М. Козлова и засл. деят. науки РФ, д-ра юрид. наук, проф. Л.Л. Попова.- М.:Юристъ, 1999.- С. 392-393.
4. В.І. Ткаченко Адміністративно-процедурні провадження у дозвільній системі в Україні: шляхи вирішення про-

BLEMНИХ ПИТАНЬ: Монографія / МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ. – Луганськ, 2006. – 344 с.

5. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: підручник для вищих навч. закл. – К.: Літера, 2001. – С. 2001. – С. 131.

6. Адміністративна відповідальність (загальні положення та правопорушення у сфері обігу наркотиків): навчальний посібник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. І.П. Голосніченка. – К.: КІВС, 2003.- С.97.

7. Галлиган Д., Полянський В.В., Стариков Ю.Н. Административное право : история развития и основные современные концепции. М., 2002, с. 275-277.

8. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.