

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРОРА ЯК ОСНОВНОГО СУБ'ЄКТА НАГЛЯДУ ЗА ДОТРИМАННЯМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

ПАНОВА Марія Сергіївна - здобувач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права ННІ права та масових комунікацій Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 351.94:342.95

В статті определено поняття адміністративно-правового статусу прокурора, як основного суб'єкта нагляду за дотриманням адміністративного законодавства; вказано на недоліки адміністративно-правового статусу прокурора і запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: *нагляд за дотриманням адміністративного законодавства, прокуратура, адміністративно-правовий статус прокурора, шляхи вдосконалення адміністративно-правового статусу прокурора.*

Прокуратура України – це правоохоронний орган зі спеціальним статусом, основним призначенням та завданням якого є здійснення нагляду за дотриманням законів всіма суб'єктами правовідносин. Безпосереднім суб'єктом нагляду, в тому числі за дотриманням адміністративного законодавства, у більшості галузей суспільно-правових відносин виступає прокурор відповідного рівня. На нього покладено значний обсяг прав та обов'язків в цій сфері, які у сукупності складають його правовий статус, як суб'єкта нагляду. Саме тому дослідження адміністративно-правового статусу прокурора, який здійснює нагляд за дотриманням адміністративного законодавства, дозволить проаналізувати недоліки та прогалини у законодавчому закріпленні прав та обов'язків прокурора, зрозуміти причини та умови недостатнього рівня дотримання законів суб'єктами владних повноважень, фізичними та юридичними особами, а також визначити шляхи їх усунення.

Проблемам встановлення адміністративно-правового статусу прокурора як суб'єкта нагляду за дотриманням законодавства, присвячено ряд праць таких авторів, як: В.Б. Авер'янов, В.М. Бесчастний, Ю.П. Битяк, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, К.С. Ковриженко, В.І. Коваль, В.К. Колпаков, В.А. Комаров, М.В. Косюта, Т.Є. Мироненко, О.М. Музичук, Н.О. Облаватська, С.В. Петков, Є.М. Попович, А.О. Селіванов, М.К. Якимчук та багатьох інших. Однак, комплексного дослідження, присвяченого шляхам вдосконалення адміністративно-правового статусу прокурора в Україні, не проводилося, що обумовлює актуальність даного напрямку дослідження.

Метою даної статті є визначення шляхів вдосконалення адміністративно-правового статусу прокурора, як суб'єкта нагляду за дотриманням адміністративного законодавства.

Проведення дослідження адміністративно-правового статусу прокурора, який здійснює нагляд за дотриманням адміністративного законодавства потребує визначення таких термінів, як «статус», «правовий статус» та «адміністративно-правовий статус».

Термін «статус» в тлумачному словнику трактується, як: 1) сформований стан, положення; 2) правове становище [1, с. 651]. У юридичній науці цей термін застосовується, як правило, у другому значенні. У юридичному словнику правовий статус визначається як система визнаних і гарантованих державою в законодавчому порядку прав, свобод і

обов'язків, а також законних інтересів людини як суб'єкта права [2, с. 525]. Отже, у юридичному розумінні термін «статус» завжди застосовується у відношенні до суб'єкта права.

С.А. Сергєвннн зазначає, що правовий статус – це юридичне вираження соціального статусу суб'єкта [3, с. 80]. Соціальний статус можна розуміти, як визначене положення особи в суспільстві та суспільних відносинах. Якщо таке положення визначене в нормах законодавства, то соціальний статус набуває характер правового.

Правовий статус суб'єкта відображає сукупність його прав та обов'язків, які становлять зміст правовідносин, мету, з якою суб'єкт вступає у ці відносини, підстави та умови, які обумовили їх виникнення та інші елементи, що мають значення для визначення становища суб'єкта у тих чи інших правовідносинах.

Для визначення становища суб'єкта в адміністративних правовідносинах застосовується термін «адміністративний правовий статус». Як відомо, обов'язковим суб'єктом адміністративних правовідносин виступають службові особи органів державної влади.

Стосовно визначення адміністративного правового статусу державного службовця в юридичних джерелах висловлюються різні думки. Зокрема, В.А. Ортинський правовий статус державного службовця визначає як зміст (суть) державно-службових правовідносин. На думку автора, він розкривається через встановлення обов'язків, прав, обмежень та відповідальності [4, с. 121-123]. Проте, означені елементи, як і у відношенні до правового статусу державного органу, не можуть відобразити повний спектр особливостей, притаманних правовому становищу державного службовця у правовідносинах з іншими суб'єктами. Тому правовий статус потребує більш широкого трактування.

На думку В.А. Козбаненка, правовий статус державного службовця виникає на основі законодавства у зв'язку із заміщенням державної посади. Саме посада в державному апараті, на думку автора, є базовою характеристикою правового положення державного службовця [5, с. 13]. З такою думкою автора цілком можна погодитись, оскільки сукупність прав та обов'язків, обсяг державно-

владних повноважень державного службовця визначаються його посадою.

Згідно зі ст. 2 Закону «Про державну службу», посада – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень [6].

Як слушно зауважує В.Б. Авер'янов, посади, з одного боку, забезпечують персоніфікацію управлінських функцій, відповідальності, розподілу праці, а з іншого — їх уніфікацію, яка допомагає вирішувати питання професіоналізації апарату [7, с.15-16]. Це означає, що на тій чи іншій посаді завжди перебуває конкретно визначена особа. Тому всі функції та повноваження стають персоніфікованими – приналежними до цієї особи, тобто індивідуальними. Але, з іншого боку, штатний розпис на основі нормативно-правових актів визначає загальні вимоги до всіх рівнозначних посад, і таким чином надає їм уніфікованого характеру. Завдяки законодавчому закріпленню основних кваліфікаційних вимог до кандидата на відповідну посаду, обсягу його прав, обов'язків, відповідальності, у державі виробляється єдиний підхід до правового статусу державного службовця відповідного рівня. Отже, посада дійсно є визначальним критерієм для встановлення адміністративно-правового статусу державного службовця.

Таким чином, у юридичній науковій літературі відсутня єдина точка зору про зміст адміністративно-правового статусу посадової особи. На нашу думку, для того, щоб врахувати всі елементи, які входять до змісту цього статусу, необхідно визначити його значення в правовідносинах, тобто з'ясувати, яку роль адміністративно-правовий статус відіграє у діяльності конкретної посадової особи. Така роль, перш за все, обумовлена завданнями та метою діяльності відповідного державного органу, на службі в якому перебуває посадова особа, а також обсягом державно-владних повноважень. Виходячи з цього, вважаємо, що до елементів адміністративно-правового статусу посадової особи належать: 1) рівень кваліфікації посадової особи, яка перебуває на відповідній посаді; 2) порядок призначення або обрання державного службовця; - 3) принципи та гарантії діяльності; 4) загаль-

ні для всіх службових осіб права та обов'язки; 5) спеціальні права та обов'язки, визначені завданнями та функціями відповідної посади; 6) відповідальність державного службовця.

Пристосовуючи визначені елементи адміністративно-правового статусу посадової особи до прокурора, визначимо елементи адміністративно-правового статусу прокурора. У структурі адміністративно-правового статусу прокурора доцільно виділити три рівні: 1) загальний, який визначається посадою прокурора відповідного рівня та включає в себе кваліфікаційні вимоги та порядок призначення на посаду прокурора, загальні права та обов'язки, відповідальність, гарантії та принципи діяльності; 2) спеціальний, який визначається завданнями реалізації відповідної функції, в даному випадку (в межах нашого дослідження) – наглядом за дотриманням адміністративного законодавства. Цей рівень включає права, обов'язки, надані прокурору відповідного рівня у зв'язку із здійсненням нагляду за дотриманням адміністративного законодавства, відповідальність за невиконання або неналежне виконання цих обов'язків тощо; 3) індивідуальний, який включає правові форми та методи реалізації відповідної функції, які обирає прокурор на підставі власного управлінського рішення.

Саме другий рівень адміністративно-правового статусу прокурора нас цікавить у рамках даного дослідження. Тому на ньому ми зупинимось більш докладно. При цьому, доцільно також коротко розглянути й інші рівні адміністративно-правового статусу.

Так, загальні вимоги, порядок призначення, повноваження прокурора відповідного рівня визначені в Законі «Про прокуратуру». Відповідно до ст. 46 цього Закону Прокурорами і слідчими можуть призначатися громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, необхідні ділові і моральні якості. Особи, які не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю, проходять в органах прокуратури стажування строком до одного року. Порядок стажування визначається Генеральним прокурором України [8]. Отже, Закон визначає обов'язковість проходження стажування особи перед призначенням її на посаду прокурора. Це обумовлено

тим, що прокурору надана самостійність та незалежність при прийнятті ним управлінських рішень, і тому досвід йому необхідний для прийняття правильних, обґрунтованих, а головне ефективних рішень. Таким чином, від якості кадрового добору, підготовки прокурорів, їх сумлінності залежить ефективність роботи прокуратури в цілому.

Крім того, Закон визначає обов'язковість раз на п'ять років проходження прокурорами атестації з метою перевірки їх професійного рівня, порядок якої визначається Генеральним прокурором України [8].

Принципами діяльності прокурора є: законність, політична незалежність, недопустимість сумісництва при проходженні служби, пріоритетність дотримання прав та свобод людини та громадянина тощо.

Гарантії діяльності прокурора є: заборона втручання в його роботу органів державної влади або місцевого самоврядування, посадових осіб, засобів масової інформації, громадсько-політичних організацій, підприємств, установ, а також встановлена законом обов'язковість для всіх виконання рішень та законних вказівок прокурора.

При визначенні повноважень прокурорів різного рівня, слід зазначити, що характерним є те, що в Законі «Про прокуратуру» повноваження розподілені між двома рівнями прокурорів – Генеральним прокурором та іншими прокурорами, чого, на нашу думку, недостатньо для визначення адміністративно-правового статусу прокурорів обласних, районних рівнів, керівників прокуратур тощо, права та обов'язки яких слід виділити окремо в Законі або відповідному галузевому Наказі Генерального прокурора.

Відповідальність прокурорів у Законі також визначена в загальному виді, але не уточнено всі підстави та порядок притягнення прокурора відповідного рівня до відповідальності.

Отже, необхідно констатувати той факт, що загальний адміністративно-правовий статус прокурорів визначений у законодавстві не в повній мірі та потребує покращення.

Індивідуальний рівень адміністративно-правового статусу прокурора визначає індивідуальні особливості діяльності конкретного прокурора. Через відсутність в законодавстві

об'єктивної можливості врегулювати всі питання та дії, порядок та умови їх здійснення, прокурор повинен самостійно приймати управлінські рішення, визначаючи свій індивідуальний стиль роботи. Ці рішення можуть стосуватися застосування методу реалізації своєї функції, порядку її реалізації тощо. Однак, прокурор не має право відступати від приписів законодавства і повинен приймати рішення у строгій відповідності до положень законів та інших нормативних актів.

Спеціальний рівень адміністративно-правового статусу, який безпосередньо пов'язаний з реалізацією прокурором функції нагляду за дотриманням адміністративного законодавства, визначений в Законі «Про прокуратуру». А також у галузевих наказах Генерального прокурора «Про організацію прокурорського нагляду за дотриманням і застосуванням законів» [9], «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» [10] тощо.

Аналіз цих нормативно-правових актів, дозволяє виділити такі права та обов'язки прокурора у сфері нагляду за дотриманням і застосуванням законів, в тому числі адміністративного законодавства, які в більшості випадках неможливо відмежувати один від одного (тобто право є одночасно обов'язком, і навпаки):

1) право та обов'язок проводити планові та позапланові перевірки в органах державної влади, підприємствах, установах та організаціях всіх форм власності;

2) право безперешкодно входити у приміщення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших піднаглядних суб'єктів, а при необхідності захисту прав та свобод громадянина обов'язок входити у приміщення піднаглядних суб'єктів;

3) право та обов'язок витребувати від піднаглядних суб'єктів рішення, розпорядження, інструкції, накази та інші акти і документи, одержувати інформацію про стан законності і заходи щодо її забезпечення, мати доступ до відповідних інформаційних баз даних державних органів;

4) право та обов'язок звертатися до суду з поданням про призупинення діяльності піднаглядного суб'єкта господарювання;

5) право вимагати від керівників та колегіальних органів проведення перевірок, ре-

візій діяльності підпорядкованих і підконтрольних підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, а також виділення спеціалістів для проведення перевірок, відомчих і позавідомчих експертиз;

6) право та обов'язок надавати оцінку законності дій піднаглядних суб'єктів;

7) право доступу до документів і матеріалів, необхідних для проведення перевірки, у тому числі за письмовою вимогою, і таких, що містять комерційну таємницю або інформацію з обмеженим доступом;

8) право вивчати оригінали документів, необхідних для повного та всебічного проведення перевірки піднаглядного суб'єкта або отримувати копії цих документів;

9) право письмово вимагати подання в прокуратуру у визначений ним розумний строк зазначених документів та матеріалів, видачі необхідних довідок, у тому числі щодо операцій і рахунків юридичних осіб та інших організацій, для вирішення питань;

10) право отримувати від посадових та службових осіб і громадян усні або письмові пояснення, у тому числі шляхом виклику відповідної особи до органу прокуратури;

11) право та обов'язок звертатися до суду з позовом або заявою про відновлення конституційних прав та свобод людини або громадянина, у разі неможливості позасудового відновлення права;

12) право та обов'язок контролювати своєчасність та повноту розгляду документів прокурорського реагування;

13) право особисто брати участь у засіданні колегіального органу, на якому розглядається подання прокурора;

14) обов'язок вживати заходи реагування у зв'язку з бездіяльністю органів державного нагляду (контролю) та управління або за відсутності такого органу з метою захисту прав і свобод людини і громадянина та інтересів держави;

15) обов'язок до початку перевірки приймати мотивовану постанову, копію якої з роз'ясненням порядку оскарження надавати представнику підприємства, установи, організації, фізичній особі – підприємцю, що підлягає перевірці;

16) обов'язок формувати справи перевірок з поміщенням туди всіх копій документів

та інших матеріалів, отриманих та складених у ході перевірки піднаглядного суб'єкта;

17) обов'язок не допускати зупинення діяльності суб'єктів господарювання засобами прокурорського реагування;

18) обов'язок невідкладно інформувати прокурорів вищого рівня про порушення законів, які можуть бути усунені лише при їх безпосередньому втручанні;

19) обов'язок розглядати та вирішувати скарги на постанови про проведення перевірок упродовж п'ятнадцяти днів з дня їх надходження до прокуратур та у разі пропуску заявником передбаченого законом строку на оскарження постанови, роз'яснювати право на звернення до суду;

20) право та обов'язок розпочинати у порядку, визначеному законодавством, досудове розслідування за результатами самостійного виявлення у ході здійснення нагляду за дотриманням і застосуванням законів обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення;

21) право та обов'язок оцінювати прокурорський нагляд за дотриманням і застосуванням законів підпорядкованих прокуратур, виходячи зі стану законності, своєчасності та повноти реагування на порушення закону, фактичного поновлення прав і свобод громадян та інтересів держави, реального відшкодування коштів та завданих збитків, притягнення винних до відповідальності, передусім посадових осіб органів державної влади та контролю, а також не допускати оцінки роботи прокурорів виключно за кількісними показниками;

22) право та обов'язок систематично інформувати громадськість та органи влади, у тому числі через засоби масової інформації, офіційні Інтернет-сайти прокуратур про вжиті заходи прокурорського реагування за фактами порушень прав і свобод громадян та інтересів держави.

З метою забезпечення законності прокурорського нагляду за дотриманням та застосуванням адміністративного законодавства Наказом Генерального прокурора України «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» визначено порядок проведення перевірок у підпорядкованих прокуратурах, якщо наявні дані свідчать

про суттєві недоліки та прорахунки в організації роботи або порушення виконавської дисципліни на цьому напрямі, а застосовані раніше заходи не дали позитивних результатів. Комплексні перевірки проводяться один раз на п'ять років у зв'язку із закінченням терміну повноважень прокурора з метою об'єктивної оцінки діяльності та вирішення питання щодо можливості його призначення на повторний строк [10]. Проведення перевірок у підпорядкованих прокуратурах є дієвим заходом забезпечення законності та правопорядку в самих органах прокуратури, у тому числі під час здійснення ними нагляду за дотриманням адміністративного законодавства, проте значним недоліком галузевих наказів Генерального прокурора та Закону «Про прокуратуру» є невизначеність з підставами та порядком притягнення прокурорів до відповідальності (дане питання буде розглянуто в наступному розділі роботи).

Крім того, можна виділити такі недоліки адміністративно-правового статусу прокурора, який здійснює нагляд за дотриманням адміністративного законодавства: 1) нечіткість розподілення повноважень між керівниками прокуратури та іншими прокурорами в галузі здійснення нагляду за дотриманням адміністративного законодавства; 2) обмеженість форм здійснення нагляду, які зводяться до планових та позапланових перевірок піднаглядного суб'єкта; 3) відсутність чіткого визначення порядку та організації проведення перевірок; 4) не достатня визначеність порядку взаємодії з громадянами, юридичними особами та органами державної влади під час проведення нагляду за дотриманням адміністративного законодавства; 5) невизначеність зі строками вчинення окремих дій у порядку нагляду за дотриманням адміністративного законодавства, зокрема, не визначено: строки звернення до суду з позовом про відновлення порушених прав та свобод громадян, строки звернення до суду з поданням про призупинення діяльності суб'єкта господарювання тощо; 6) відсутність форм та методів оцінки ефективності проведення нагляду за дотриманням законодавства.

У зв'язку з визначеними недоліками, пропонуємо такі шляхи вдосконалення адміністративно-правового статусу прокурора,

АНОТАЦІЯ

У статті надано визначення поняттю адміністративно-правовий статус прокурора як основного суб'єкта нагляду за дотриманням адміністративного законодавства; з'ясовано недоліки адміністративно-правового статусу прокурора та запропоновано шляхи їх вирішення.

який здійснює нагляд за дотриманням адміністративного законодавства, які полягають у: 1) необхідності виділення в галузевому наказі Генерального прокурора «Про організацію прокурорського нагляду за дотриманням і застосуванням законів» окремо повноваження нагляду за дотриманням адміністративного законодавства; 2) передбаченні чіткого порядку та організації здійснення нагляду за дотриманням адміністративного законодавства; 3) необхідності визначення в галузевих наказах Генерального прокурора порядку взаємодії не тільки з правоохоронними органами, але і з громадянами, юридичними особами та органами державної влади з метою підвищення ефективності нагляду за дотриманням законодавства; 4) розробленні та затвердженні в галузевому наказі Генерального прокурора методики оцінки ефективності здійснення прокурорського нагляду за дотриманням законодавства, у тому числі адміністративного тощо.

Отже, проведений аналіз адміністративно-правового статусу прокурора, який здійснює нагляд за дотриманням адміністративного законодавства, дозволяє визначити його, як правове становище прокурора, що відображається у його взаєминах з піднаглядним суб'єктом та представлене системою закріплених у нормативно-правових актах повноважень у сфері нагляду за дотриманням адміністративного законодавства, відповідальністю за невиконання або неналежне виконання обов'язків у цій сфері, а також правовими та організаційними формами здійснення нагляду за дотриманням адміністративного законодавства.

SUMMARY

The paper defined the concept of administrative and legal status of the prosecutor, as the main subject of administrative supervision over the observance of legislation, found flaws administrative and legal status of the prosecutor and the ways to solve them.

Література

1. Ожегов С.И. Словарь русского языка: 70000 слов / [Под ред. Н.Ю. Шведовой. – 23-е изд., испр.] – М.: Русский язык, 1990. – 917 с.
2. Сухарев А.Я. Большой юридический словарь / А.Я. Сухарев, В.Д.Зорькин, В.Е. Крутских – М. : ИНФРА-М, 1999. – 790 с.
3. Сергеевнин С.Л. Субъект Федерации: статус и законодательная деятельность. / Сергеевнин С.Л.— СПб. : Изд-во юрид. Ин-та., 1999.- 215 с.
4. Основи держави і права України: [Підручник] / [За ред. проф. В. Л. Ортинського, проф. В. К. Грищука, М. А. Мацька.] — К.: Знання, 2008. – 583 с.
5. Государственное управление основы теории и организации. [Учебник.] [В 2 т.] / [Под ред. В.А. Козбаненко.] [Изд. 2-е, с изм. и доп.] – [Т. 2] – М: «Статут», 2002. – 592 с.
6. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України, 1993, N 52. – Ст.490
7. Адміністративне право України. Академічний курс: [Підруч.]: [У двох томах] Загальна частина / [Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова).] — К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – [Том 1.]— 584 с.
8. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793
9. Про організацію прокурорського нагляду за дотриманням і застосуванням законів: Наказ Генерального прокурора України від 07.11.2012 р. № 3гн // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.gp.gov.ua
10. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України № 1гн від 26.12.2011 [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP13002.html