

УДК 342.98

О. О. Сінякевич

аспірант

Університету державної фіскальної служби України

СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНИХ ПРОВАДЖЕНЬ ПРОКУРАТУРИ

Аналіз розвитку доктрини адміністративного права та категоріального апарату щодо визначення сутності та характерних ознак адміністративно-юрисдикційної діяльності дає підстави стверджувати про наявність прогалин та недоліків від самого початку існування адміністративного права, як окремої галузі та науки. Нині в контексті останнього реформування законодавства ця правова категорія набуває нового значення, особливо у зв'язку з посиленням уваги до публічної адміністрації, поглибленням уваги щодо захисту та забезпеченням прав і свобод людини і громадянина у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Науково-теоретичним підґрунтям стали праці В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, В. Д. Бакуменка, В. І. Борденюка, Р. В. Войтович, М. В. Гамана, Н. Т. Гончарук, Б. Гурне, О. П. Дем'янчука, Т. Т. Ковальчука, Т. О. Коломєць, О. Л. Копиленка, В. С. Куйбіди, Є. В. Курінного, А. Р. Мацюка, Н. Р. Нижник, О. Я. Окіса, В. М. Олуйка, В. О. Саламатова, Г. Саймона, С. М. Серьогіна, С. Г. Стеценка, В. І. Тимцуника, О. В. Тильчик, В. В. Тильчика, В. В. Токовенко, В. В. Цветкова, В. К. Черняка, М. В. Чечетова, В. О. Шамрая, В. М. Шаповала, В. Я. Шевчука, Х. П. Ярмакі та інших науковців.

Метою і завданнями статті є з'ясування сутності та специфіки адміністративно-юрисдикційної діяльності прокуратури на сучасному етапі та виявлення шляхів подальшого реформування законодавства в цій сфері.

Починаючи теоретико-правовий аналіз правової дефініції «адміністративно-юрисдикційна діяльність прокуратури», треба провести співвідношення категорійного апарату понять «юрисдикція», «адміністративна юрисдикція» та «адміністративно-юрисдикційний процес».

Нині немає жодного нормативного закріплення поняття «адміністративно-юрисдикційна діяльність», тому розглянемо його етимологічне походження.

Це слово (*jurisdictio*) латинського походження, складається з двох основ (*jus* – «право» та *dico* – «кажу» [1, с. 870]) та означає сукупність встановлених законом (чи іншим нормативним актом) повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори і справи про правопорушення, тобто оцінювати дії фізичної особи або іншого суб'єкта права з точки зору їхньої право-

мірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників. Що ж стосується поняття «адміністративна юрисдикція», то ставлення до нього в науці неоднозначне.

Перше наукове обґрунтування сутності адміністративної юрисдикції надане Н. Саліщевою. На її думку, адміністративна юрисдикція – це окремий вид виконавчої та розпорядницької діяльності, що пов'язана з можливістю реалізації у примусовому порядку відповідних адміністративно-правових актів, які визначають права та обов'язки учасників матеріальних адміністративних правовідносин [2].

Особливості такого підходу дали підстави для вузького тлумачення змісту адміністративної юрисдикції. Наприклад, М. М. Тищенко, В. В. Тильчик та інші вчені вважають, що адміністративна юрисдикція полягає в розгляді адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), які наділені правом розглядати спори та накладати адміністративні стягнення [3–5].

На думку В. С. Четверикова, під адміністративною юрисдикцією розуміють встановлену законодавчими актами діяльність органів виконавчої влади, посадових осіб з індивідуальних адміністративних справ, вирішення спорів та застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку (без звернення до суду), тобто юрисдикція – це підвідомчість вирішення індивідуальних адміністративних справ, адміністративних спорів і застосування юридичних санкцій конкретними уповноваженими органами виконавчої влади [6, с. 89].

У сучасній науковій юридичній літературі виділяють такі характеристики адміністративно-юрисдикційної діяльності: 1) великий спектр суспільних відносин, що охороняються адміністративно-юрисдикційним способом; 2) значний обсяг прав щодо накладення адміністративних стягнень порівняно з іншими суб'єктами юрисдикції; 3) широке коло посадових осіб, які мають право застосовувати адміністративно-правові санкції; 4) визначена нормативно-правовими актами спеціалізація щодо розгляду адміністративно-юрисдикційних справ; 5) право накладати

адміністративні стягнення на місці вчинення правопорушення [7, с. 74].

У методологічній сфері важливого для нашого дослідження значення набуває позиція Л. Анохіної, котра розглядає поняття «адміністративна юрисдикція» у двох аспектах: статичному (як сукупність повноважень суб'єкта адміністративної юрисдикції) та функціонально-динамічному (як особливий вид правозастосовної діяльності) [8].

Сприймаючи цю тезу конструктивно, вважаємо, що термін «адміністративно-юрисдикційна діяльність» є вираженням функціонально-динамічного аспекту адміністративної юрисдикції і має використовуватись, коли йдеться не про наявність правових повноважень, а про процес їх реалізації.

Будучи системою спеціалізованих органів, призначених, передусім, для здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів, прокуратура в сучасних умовах виступає як один із найважливіших гарантів забезпечення правопорядку в країні. Серед правових сфер, в яких проявляється її законоохоронна роль, можна окреслити, зокрема, здійснення нагляду за додержанням компетентними органами законів про адміністративні правопорушення. Важливість роботи на цьому напрямі зумовлена поширеністю правопорушень, а також значною кількістю органів та їх посадових осіб, уповноважених складати протоколи й розглядати справи про адміністративні правопорушення. Лише ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) містить 80 їх найменувань, при цьому у вказаній статті є норма, відповідно до якої зазначені повноваження можуть мати також інші посадові особи у випадках, прямо передбачених законом. Однак їх кількість, як засвідчує практика, не є запорукою ані безумовного додержання законодавства, ані якості провадження у справах про адміністративні правопорушення, що призводить до порушення конституційних прав громадян [9].

На думку А. Козюка, адміністративна відповідальність – це застосування до осіб, які вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, що призводять до обтяжливих наслідків майнового, морального, особистісного чи іншого характеру для цих осіб і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах та в порядку, встановлених нормами адміністративного права [9].

Вбачається, що розбіжності у поглядах науковців щодо стадій провадження не мають принципового характеру, їх можна розширювати, розкладати на окремі дії, вважати основними чи допоміжними, по-різному називати тощо. Але принципово важливим є те, що стадії мають повно і точно відображати саму процедуру провадження, ті окремі дії чи операції, що здійснюються в процесі реалізації адміністративно-правових

норм. Це характерно не лише для проваджень у справах про адміністративні правопорушення, а й для інших видів адміністративних проваджень [10, с. 378].

Якщо бути послідовним у міркуваннях, то діяльність щодо виконання постанов про накладення адміністративних стягнень можна вважати окремим адміністративно-юрисдикційним провадженням – за умови, що воно здійснюється органами державної влади. Одним з аргументів на підтримку нашої точки зору є те, що в більшості європейських держав, які кодифікували адміністративну процедуру, детально регулюються загальними адміністративно-процедурними кодексами перші три стадії [12, с. 194–196]. А от остання стадія – виконання індивідуального адміністративного акта – забезпечується спеціальними законами. Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччина діє закон «Про виконання розпорядчих адміністративних актів», у Республіці Польща – закон «Про виконавче провадження в адміністрації» [12, с. 129].

Особливо складним із концептуальної точки зору є визначення правового статусу прокурора у сфері адміністративно-юрисдикційного судочинства. Це пов'язано з тим, що з огляду на принцип незалежності судів у здійсненні правосуддя чинний Закон України «Про прокуратуру», а згодом і Конституція України відмовились від прокурорського нагляду за додержанням законів під час розгляду справ у судах. Натомість у ч. 2 ст. 121 Основного Закону України передбачена така функція прокуратури, як «представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом». У сучасних умовах обґрунтування участі прокурора в адміністративно-юрисдикційному судочинстві має здійснюватися з посиланням саме на цю конституційну норму у процесуальних формах, передбачених КУпАП. Прокурор, який бере участь у розгляді справ у суді, додержуючись принципу незалежності суддів і підкорення їх тільки закону, сприяє виконанню вимог закону про всебічний, повний і об'єктивний розгляд справ та постановленню судових рішень, які ґрунтуються на законі (ст. 35 Закону України «Про прокуратуру») [13].

Розглянемо окремі аспекти кожного з цих трьох напрямів діяльності прокуратури, спрямованої на зміцнення законності під час застосування заходів адміністративно-правового впливу.

Нагляд за додержанням законів органами, які застосовують адміністративні стягнення, здійснюється шляхом перевірок законності матеріалів адміністративних справ.

Відповідно до п. 2 Наказу Генерального прокурора України від 19 травня 2005 р. № 3 із метою захисту гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини та громадяни-

на, державних та публічних інтересів прокурори зобов'язані забезпечити нагляд за додержанням відповідних законів, передусім, у діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, контролюючих та правоохоронних органів. Враховуючи, що більшість органів адміністративної юрисдикції належать саме до виконавчої влади, деякі органи місцевого самоврядування, зокрема виконкоми сільських та селищних рад, також наділені певними повноваженнями у цій сфері. Тож під пильним прокурорським оком мають перебувати і постанови у справах про адміністративні правопорушення. Передусім це стосується органів, які розглядають значну кількість таких справ – адміністративних комісій. Крім того, найбільшу кількість протоколів і постанов складають і виносять контролюючі та правоохоронні органи. Чим оперативніше виявляються такі порушення закону, тим більше можливостей домогтись фактичного їх усунення шляхом опротестування відповідних постанов. Оскільки після набуття чинності 17 листопада 2008 р. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення безпеки дорожнього руху» передбачено 10-денний термін на внесення протесту прокурором із дня винесення постанови [13].

У чинній редакції КУпАП передбачено норми, закріплені ст. 29 Конституції України, які стосуються додержання прав громадян під час застосування таких запобіжних заходів, як затримання та арешт. Відповідно до ст. 261 КУпАП про місце перебування особи, затриманої за вчинення адміністративного правопорушення, негайно повідомляють її родичів, а на її прохання також і власника відповідного підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган [14].

На нашу думку, вона має двоїстий характер. З одного боку, це прояв представницької функції прокурора в конкретних умовах адміністративного судочинства. З другого боку, протест прокурора на постанову судді у справі про адміністративне правопорушення за своєю сутністю практично нічим не відрізняється від аналогічних протестів на постанови інших державних органів. Отже, це прояв нагляду за законністю цих правових актів. Зауважимо: саме нагляду за законністю актів, а не за додержанням законів під час розгляду судами справ про адміністративні правопорушення.

На нашу думку, під адміністративно-юрисдикційною діяльністю прокуратури необхідно розуміти врегульовану законом діяльність уповноважених цього державного органу, його посадових та службових осіб, спрямовану на здійснення проваджень у справах про адміністративні правопорушення, виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, а також застосування заходів адміністративного попередження та при-

пинення таких правопорушень із метою охорони прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі й гідності людини, правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством.

Література

1. Юридичний словник /за ред. Б. М. Бабія та ін.; уклад.: І. П. Бутко, Р. І. Гричук. 2-ге вид., переробл. та допов. Київ : Головна редакція УРЕ, 1983. 872 с.
2. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. Москва : Юридическая литература, 1964. 158 с.
3. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2000. 520 с.
4. Тильчик В. В. Адміністративно-правовий механізм розв'язання податкових спорів: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2011. 212 с.
5. Тильчик О. В. Адміністративно-правове забезпечення протидії тінізації економіки : монографія. Київ : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 378 с.
6. Четвериков В. С. Административное право России. Общая и особенная части : учебное пособие. Москва : Инфра-М, 2001. 245 с.
7. Калаянов Д. П. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел Украины : учебное пособие. Одесса, 2000. 187 с.
8. Анохіна Л. С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 ; Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2001. 15 с.
9. Роль прокуратури у забезпеченні законності при провадженні у справах про адміністративні правопорушення. URL: <http://www.info-library.com.ua/books/text-10179.html> (дата звернення 19.01.2019).
10. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 528 с.
11. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право : монографія / за ред. В. Б. Авер'янова; В. Б. Авер'янов, В. В. Цветков, В. М. Шаповал та ін. Київ : Юстініан, 2007. 288 с.
12. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навчальний посібник. Львів : ЗУКЦ, 2007. 308 с.
13. Про прокуратуру: Закон України. URL: www.zakon.rada.gov.ua.
14. Кодекс про адміністративні правопорушення. URL: www.zakon.rada.gov.ua.

Анотація

Сінякевич О. О. Сутність та особливості адміністративно-юрисдикційних проваджень прокуратури. – Стаття.

У статті досліджено правове регулювання, термінологічні проблеми, а також категоріальний апарат адміністративно-юрисдикційних проваджень прокуратури. Розкрито недоліки та колізійні аспекти категоріального апарату адміністративно-юрисдикційної діяльності загалом. Виявлено проблемні аспекти, окреслено термінологічну основу з метою подальшого нормативного закріплення цієї дефініції в праві.

Ключові слова: адміністративне право, публічна адміністрація, адміністративне правопорушення, юрисдикція, діяльність, прокуратура.

Аннотация

Синякевич О. О. Сущность и особенности административно-юрисдикционных производств прокуратуры. – Статья.

В статье исследованы правовое регулирование, терминологические проблемы, а также категориальный аппарат административно-юрисдикционных производств прокуратуры. Раскрыты недостатки и коллизионные аспекты категориального аппарата административно-юрисдикционной деятельности в целом. Выявлены проблемные аспекты, и обозначена терминологическая база для дальнейшего нормативного закрепления этой дефиниции в праве.

Ключевые слова: административное право, публичная администрация, административное правонарушение, юрисдикция, деятельность, прокуратура.

Summary

Siniakovich O. O. Essence and features of administrative and jurisdictional proceeding proceedings. – Article.

The article deals with legal regulation, terminological problems, as well as categorical apparatus of administrative and jurisdictional proceedings of the prosecutor's office. The disadvantages and conflicts aspects of the categorical apparatus of administrative and jurisdictional activity in general are revealed. The problematic aspects were identified and the terminological basis was outlined for further normative consolidation of this definition in the law.

Key words: administrative law, public administration, administrative offense, jurisdiction, activity, prosecutor's office.