

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ІНСТИТУТ МВС УКРАЇНИ**

На правах рукопису

ТАНРИВЕРДІЄВ Іса Муса Огли

УДК 342.9.086:347.963

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНАМИ
ПРОКУРАТУРИ ЗАКОННОСТІ ПРИТЯГНЕННЯ ОСІБ ДО
АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ**

Спеціальність 12.00.07 — адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Дисертація
на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **Танривердієв Іса Муса Огли**

Науковий керівник –
Гулієв Аріф Джаміль огли,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений працівник освіти України

Кривий Ріг – 2020

АНОТАЦІЯ

Танривердів І.М. Адміністративно-правове забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (081 – Право). Донецький юридичний інститут Міністерства внутрішніх справ України. Кривий Ріг, 2020.

Дисертацію присвячено теоретичним та правовим проблемам адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. як законність притягнення осіб до адміністративної відповідальності, адміністративно-правове забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, гарантії, принципи, методи та засоби адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності тощо.

Аргументовано, що законність притягнення осіб до адміністративної відповідальності – це основоположний принцип, сутність якого полягає в дотриманні уповноваженими органами та посадовими особами встановленого законом порядку притягнення осіб до адміністративної відповідальності, накладення стягнення лише в межах, передбачених санкцією статті, якою передбачена адміністративна відповідальність за конкретне діяння, застосування заходів забезпечення провадження у справі про адміністративні правопорушення лише в порядку та на підставах, визначених законами та іншими актами, які не суперечать Конституції та законам України.

Встановлено значення органів прокуратури в адміністративно-правовому забезпеченні законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, яке полягає: 1) у виявленні вчинених правопорушень та складанні протоколів про ці правопорушення відповідно до ст. 255 КУпАП. В цьому разі, органи прокуратури забезпечують невідворотність покарання за вчинене

правопорушення та сприяють тому, щоб жодне адміністративне правопорушення не залишилось не виявленим; 2) у винесенні постанови про ініціювання притягнення особи до адміністративної відповідальності при виявленні в діях громадян або посадових осіб ознак адміністративного правопорушення; 3) у прийнятті участі в судовому розгляді справ про корупційні правопорушення; 4) у здійсненні представництва інтересів громадян та держави в суді в справах про адміністративні правопорушення у випадках передбачених законодавством тощо.

Обґрунтовано, що адміністративно-правове забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності – це регламентована законодавством система дій, спрямованих на реалізацію повноважень органами прокуратури у сфері провадження у справах про адміністративні правопорушення, складання протоколів про адміністративні правопорушення у визначених ст. 255 КУпАП випадках, прийняття участі у судовому розгляді справ про корупційні правопорушення, здійсненні представництва інтересів громадян та держави в суді в справах про адміністративні правопорушення у випадках передбачених законодавством, а також ініціювання притягнення осіб до адміністративної відповідальності громадян та посадових осіб, в діях яких виявлено ознаки адміністративного правопорушення, та здійснення інших дій, передбачених ст. 250 КУпАП.

Виявлено, що організація діяльності органів прокуратури щодо забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності включає такий комплекс дій та заходів: 1) підбір компетентних прокурорських працівників для реалізації функції в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності та розподіл між ними повноважень в даній сфері; 2) складання графіку проведення планових перевірок, проведення нарад та визначення періодичності таких перевірок органів та установ виконання адміністративних покарань, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; 3) визначення завдань, методів та засобів забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 4)

призначення прокурорів, уповноважених здійснювати позапланові перевірки законності діяльності органів та установ виконання адміністративних покарань, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян тощо.

Виявлені такі проблемні аспекти адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності: 1) недосконалість законодавства в сфері регулювання процедури притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 2) відсутність уніфікованих норм, що регламентують порядок здійснення прокурором функцій у сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 3) обмеженість та недосконалість засобів та методів забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, зокрема, засобів реагування прокурора на виявлені порушення в цій сфері; 4) відсутність окремої організаційно-структурної ланки в системі органів прокуратури, на яку б покладалась реалізація функції по забезпеченню законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Для удосконалення законодавства в сфері адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності запропоновано: 1) розробити та затвердити Наказ Генерального прокурора України «Про організацію роботи органів прокуратури в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності», що регламентує порядок здійснення прокурором перевірок законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 2) в Законі «Про прокуратуру» та КУпАП передбачити такий засіб прокурорського реагування на виявлені порушення в сфері притягнення осіб до адміністративної відповідальності, як тимчасове зупинення дії постанови про адміністративне правопорушення або іншого незаконного рішення по цій справі, з одночасним зверненням прокурора до суду для вирішення питання про законність відповідної постанови або іншого рішення; 3) у відомчому наказі Генерального прокурора України визначити порядок та

інші питання; 4) розробити та затвердити Наказ Генерального прокурора України «Про затвердження критеріїв оцінки рівня ризику порушення законності в органах державної влади та місцевого самоврядування при здійсненні ними провадження в справах про адміністративні правопорушення та періодичність проведення в них перевірок органами прокуратури».

Розроблено пропозиції щодо необхідності розробки Наказу Генерального прокурора «Про організацію роботи органів прокуратури в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності», у якому рекомендовано визначити такі питання: 1) мета та завдання здійснення перевірок законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 2) елементи законності, які підлягають забезпеченню органами прокуратури та особливості перевірок в кожному з цих напрямків (законність складання протоколів, законність розгляду справ тощо); 3) методи та засоби забезпечення законності в цій сфері, в тому числі, засоби прокурорського реагування на виявлені порушення та порядок контролю прокурора за їх розглядом тощо.

Ключові слова: органи прокуратури, законність, адміністративна відповідальність, адміністративно-правове забезпечення, взаємодія, форми взаємодії органів прокуратури з громадськістю, органами державної влади.

ABSTRACT

Tanryverdiev I.M. Administrative and legal framework for prosecuting bodies legality of bringing people in the administration. – *The qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

Thesis for obtaining a Candidate Degree in Law (PhD): Specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law (081 – Law). Donetsk Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. Krivyi Rih, 2020.

The dissertation is devoted to theoretical and legal problems of administrative and legal support of the legality of bringing individuals to administrative responsibility by the prosecutor's office. In the thesis such concepts are defined as: the legality of bringing individuals to administrative responsibility, administrative and legal support by the prosecutor's office of the legality of the involvement of individuals to administrative responsibility, guarantees, principles, methods and means of administrative and legal support by the prosecutor's office of the legality of bringing persons to administrative responsibility, etc.

It is argued that the legality of bringing individuals to administrative responsibility is a fundamental principle. The essence of this principle is the observance by the authorized bodies and officials the procedure established by law of bringing individuals to administrative responsibility, imposition of a penalty only within the limits provided by the sanction of the article, which provides for administrative liability for a specific act, application of measures to ensure proceedings in the case of administrative offenses only in the manner and on the grounds specified by law, and other acts that do not contradict the Constitution and laws of Ukraine.

The importance of the prosecutor's office in the administrative and legal support of the legality of bringing persons to administrative responsibility is defined, which consists of: 1) in the detection of committed offenses and drawing up reports on these offenses in accordance with Art. 255 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses, In this case, the prosecutor's office ensures the inevitability of punishment for the offense. They also ensure that no administrative offense

remains undetected; 2) in making a decision to initiate bringing a person to administrative responsibility at detection in actions of citizens or officials of signs of an administrative offense; 3) in taking part in court proceedings on corruption offenses; 4) in the representation of the interests of citizens and the state in court in cases of administrative offenses in cases provided by law, etc.

The author substantiated that the administrative and legal provision by the prosecutor's office of the legality of bringing individuals to administrative responsibility is a system of actions regulated by law. They are aimed at exercising the powers of the prosecutor's office in the field of proceedings in cases of administrative offenses, making protocols on administrative offenses in certain cases, which are defined by the Article 255 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses, taking part in court proceedings on corruption offenses, representing the interests of citizens and the state in court in cases of administrative offenses in cases provided by law, as well as initiating the bringing of individuals to administrative responsibility of citizens and officials, in the actions of which signs of an administrative offense were revealed and the implementation of other actions provided for in Art. 250 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses.

It was revealed that the organization of the activity of the prosecutor's office to ensure the legality of bringing persons to administrative responsibility includes the following set of actions and measures as: 1) selection of competent prosecutors to implement the function in the field of ensuring the legality of bringing persons to administrative responsibility and the distribution of powers between them in this field; 2) making a schedule of scheduled inspections, holding meetings and determining the frequency of such inspections of bodies and institutions of administrative penalties, related to the restriction of personal freedom of citizens; 3) determination of tasks, methods and means of ensuring the legality of bringing individuals to administrative responsibility; 4) appointment of prosecutors authorized to carry out unscheduled inspections of the legality of the activities of bodies and institutions for the execution of administrative penalties, related to the restriction of personal freedom of citizens, etc.

The following problematic aspects of administrative and legal support by the prosecutor's office of the legality of bringing persons to administrative responsibility have been identified as: 1) imperfection of the legislation in the field of regulation of the procedure of bringing persons to administrative responsibility; 2) lack of unified norms, regulating the procedure for the prosecutor to perform functions in the field of ensuring the legality of bringing individuals to administrative responsibility; 3) limited and imperfect means and methods of ensuring by the prosecutor's office the legality of bringing individuals to administrative responsibility, especially, the means of response of the prosecutor to the revealed violations in this sphere; which would rely on the implementation of the function of ensuring the legality of bringing individuals to administrative responsibility.

In order to improve the legislation in the field of administrative and legal support of the legality of bringing individuals to administrative responsibility by the prosecutor's office, the author proposes: 1) to develop and approve the Order of the Prosecutor General of Ukraine "On the organization of the work of the prosecutor's office in the field of ensuring the legality of bringing persons to administrative responsibility", which regulates the procedure for the prosecutor to check the legality of bringing persons to administrative responsibility; 2) in the Law "On Prosecutor's Offices" and in the Code of Ukraine on Administrative Offenses to provide such a means of prosecutorial response to identified violations in the field of bringing individuals to administrative responsibility, as a temporary suspension of the decision on an administrative offense or other illegal decision in this case, with the simultaneous appeal of the prosecutor to the court in order to resolve the issue of legality of the relevant resolution or other decision; 3) determine the procedure and other issues in the departmental order of the Attorney General of Ukraine; 4) develop and approve the Order of the Prosecutor General of Ukraine "On approval of the criteria for assessing the level of risk of violation of the law in public authorities and local governments in their proceedings in cases of administrative offenses and the frequency of inspections by the prosecutor's office."

The author has developed some proposals about the necessity to develop an Order of the Prosecutor General "On the organization of the work of the prosecutor's office in the field of ensuring the legality of bringing individuals to administrative responsibility", where it is recommended to identify the following issues: 1) the purpose and objectives of inspections of the legality of bringing persons to administrative responsibility; 2) elements of legality that are subject to provision by the prosecutor's office and peculiarities of inspections in each of these areas (legality of drawing up protocols, legality of consideration of cases, etc.); 3) methods and means of ensuring legality in this area, including means of the prosecutor's response to the revealed violations and the procedure of the prosecutor's control over their consideration, etc.

Keywords: prosecutors, law, administrative responsibility, administrative and legal support, cooperation, forms of interaction with the public prosecutor's office, the state authorities.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Танривердієв І.М. Класифікація засобів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури України притягнення осіб до адміністративної відповідальності. *Право і суспільство*. 2014. № 5. С. 106–112.

2. Танривердієв І.М. Гарантії адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2015. № 13. С. 76–79.

3. Танривердієв І.М. Поняття та види методів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури України законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. *Наука і правоохорона*. 2016. №2. С. 79–84.

4. Танрывердиев И.М. Сущность принципов административно-правового обеспечения органами прокуратуры Украины законности привлечение к административной ответственности. *Leges si Viata*. 2014. № 9/2. С. 173–175. (Республика Молдова).

5. Танрывердиев И.М. Проблемы повышения эффективности взаимодействия органов прокуратуры Украины с общественностью в процессе обеспечения законности привлечения лиц к административной ответственности. *Актуальные проблемы изучения гуманитарных наук*. 2015. №3. С.56–72 (Республика Азербайджан).

6. Танрывердиев И.М. Законность как основополагающий принцип привлечения лиц к административной ответственности. *Актуальные проблемы изучения гуманитарных наук*. 2016 №1. С. 368–373. (Республика Азербайджан).

7. Танрывердиев И.М. Роль общественности в процессе обеспечения законности привлечения лиц к административной ответственности. *Актуальные проблемы изучения гуманитарных наук*. 2020 №2. С. 130–136. (Республика Азербайджан).

8. Танривердієв І.М. До питання методів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури України законності притягнення осіб до

адміністративної відповідальності. Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє: міжнародна науково-практична конференція, м. Харків, 1–2 листопада 2019 р. Харків: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2019. С. 88–90.

9. Танривердієв І.М. Поняття засобів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Право як ефективний суспільний регулятор: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 14–15 лютого 2020 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 75–77.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	14
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ЗАКОННОСТІ ПРИТЯГНЕННЯ ОСІБ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ.....	26
1.1 Поняття та сутність законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.....	26
1.2 Роль та значення органів прокуратури України в адміністративно-правовому забезпеченні законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.....	42
1.3 Гарантії та принципи адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури України законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.....	57
Висновки до розділу 1	78
РОЗДІЛ 2 ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ЗАКОННОСТІ ПРИТЯГНЕННЯ ОСІБ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ.....	83
2.1 Сучасний стан адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури України законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.....	83
2.2 Методи та засоби адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури України законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.....	99
2.3 Організація діяльності органів прокуратури України щодо забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.....	115
Висновки до розділу 2	132
РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ЗАКОННОСТІ ПРИТЯГНЕННЯ ОСІБ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ...	137

3.1 Удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує забезпечення органами прокуратури України законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.....	137
3.2 Підвищення ефективності взаємодії органів прокуратури України з органами державної влади та громадськістю під час адміністративно-правового забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.....	154
Висновки до розділу 3	174
ВИСНОВКИ	181
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	187
ДОДАТОК	210

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. У правовій демократичній державі одним з основних принципів застосування юридичної, зокрема й адміністративної, відповідальності є принцип законності. Реалізація цього принципу на практиці має важливе значення насамперед для дотримання та охорони прав та свобод людини і громадянина, таких як: свобода та особиста недоторканність, право захисту від необґрунтованого притягнення до юридичної відповідальності тощо. Однак, у зв'язку з недосконалістю законодавства, окремими корупційними проявами в правоохоронних та інших державних органах, які здійснюють притягнення осіб до юридичної відповідальності, досить часто цей принцип порушується. Найбільш поширеним є порушення зазначеного принципу під час притягнення осіб саме до адміністративної відповідальності, оскільки цей вид юридичної відповідальності має право застосовувати значна кількість державних органів та посадових осіб, унаслідок чого зростає потенційна загроза порушення встановленої законодавством процедури застосування адміністративної відповідальності та притягнення до неї невинних осіб. Саме тому виникає необхідність у функціонуванні окремої системи органів, покликаної забезпечувати реалізацію принципу законності в провадженні у справах про адміністративні правопорушення. Такими органами є органи прокуратури України.

На сьогодні законодавче регулювання адміністративного забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності перебуває в незадовільному стані, оскільки відсутні відповідні приписи, що визначають порядок, методи та засоби реалізації цього напряму діяльності органів прокуратури, його організаційне забезпечення, унаслідок чого значно знижується ефективність адміністративного забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Це викликає необхідність удосконалення відповідних положень законодавства

та впровадження їх у діяльність органів прокуратури України, що зумовлює актуальність теми дослідження. Більш того, глибоке, комплексне дослідження названої проблематики ще не проводилось, а відсутність відповідної монографічної літератури ще раз свідчить як про її складність, так і про недостатню увагу до неї вчених-правознавців.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертації складають роботи В.Б. Авер'янова, С.М. Алфьорова, О.М. Бандурки, О.А. Банчука, Ю.П. Битяка, В.М. Бесчастного, Ю.А. Ведернікова, С.С. Вітвіцького, Я.О. Герасименка, І.П. Голосніченка, Ю.М. Грошевого, А.Д. Гулієва, Д.С. Д'ячкова, М.Г. Ісакова, О.С. Іщука, В.М. Кравчука, В.В. Копейчикова, Ю.М. Козлова, С.О. Короєда, О.Л. Копиленка, М.В. Косюти, В.Я. Малиновського, А.Ф. Мельника, О.Р. Михайленка, О.Ю. Оболенського, Я.С. Рябченко, О.В. Синьова, С.В. Петкова, В.В. Сухоноса, Ю.А. Тихомирова, М.І. Хавронюка, О.Б. Червякова, В.Є. Чиркіна, В.В. Шуби, П.В. Шумського, М.К. Якимчука та деяких інших учених. Однак, не зважаючи на широку сферу даних досліджень, більшість питань, пов'язаних із проблематикою адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, не розроблено, відповідно, залишилися невирішені проблеми теоретичного, організаційного і правового характеру.

Відповідно, необхідність удосконалення адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, недосконалість правового регулювання у цій сфері зумовлюють актуальність і вказують на необхідність комплексного дослідження зазначеної проблеми.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дослідження обрана відповідно до основних напрямів адміністративно-правової реформи в Україні. Дослідження відповідає положенням п. 2 Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої Постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 року № 26-VIII, Закону України від 11 листопада 2001 року №2623-III «Про пріоритетні напрями розвитку науки і

техніки»; Переліку пріоритетних напрямів розвитку науки та техніки на період до 2020 року, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 року № 942; Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2016 – 2020 роки, розробленої відповідно до програмних нормативно-правових актів, зокрема Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України 12 січня 2015 р., № 5; Розділу 2 «Проблеми формування національної правової системи України» Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2011 – 2015 рр., затверджених Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 24 вересня 2010 року № 14-10.

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб з урахуванням надбань правової науки, результатів аналізу діяльності органів прокуратури України розкрити особливості адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності та запропонувати науково-обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення законодавства в цій сфері.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі основні *завдання*:

- визначити поняття законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності;
- з'ясувати значення органів прокуратури в адміністративно-правовому забезпеченні законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності;
- сформулювати визначення адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності;
- розкрити поняття гарантій та принципів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності та охарактеризувати їх види;

- охарактеризувати засоби та методи адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності;

- окреслити поняття та елементи організації діяльності органів прокуратури щодо забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності;

- проаналізувати основні форми взаємодії органів прокуратури з громадськістю та органами державної влади у сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності;

- обґрунтувати пропозиції щодо підвищення ефективності взаємодії органів прокуратури з громадськістю та органами державного управління у сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності;

- виявити основні прогалини та недоліки правового регулювання адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності та запропонувати напрями вдосконалення відповідного законодавства.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі адміністративно-правового забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Предмет дослідження становить адміністративно-правове забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження утворює система прийнятих у юридичній науці методів пізнання соціальної реальності і соціально-правових інститутів у їхньому історичному розвитку, взаємозв'язку і взаємозумовленості з погляду теорії і практики, історії і сучасності.

Гносеологічний метод дослідження (підрозділи 1.1, 1.2 та 1.3) дав змогу визначити поняття та сутність законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, а також поняття адміністративно-правового забезпечення

органами прокуратури законності в цій сфері, поняття гарантій та принципів цього напрямку діяльності органів прокуратури. Порівняльно-правовий метод (підрозділ 2.1) покладено в основу аналізу законодавства в досліджуваній сфері в Україні, а також компаративного аналізу відповідних норм вітчизняного та європейського права. Аналітичний метод (підрозділ 2.2 та 3.1) надав можливість встановити необхідність удосконалення методів та засобів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Структурно-функційний аналіз (підрозділи 2.3 та 3.2) дав змогу визначити відповідність нормативно-правових актів у сфері адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності реальним суспільним відносинам у цій сфері. Метод статистичного аналізу (підрозділ 1.1 та 2.1) було використано під час роботи з офіційно-статистичними матеріалами, звітами Генеральної прокуратури України та підпорядкованих прокуратур. Використання індуктивного методу (підрозділи 3.1 та 3.2) щодо сукупності отриманих та розглянутих даних дає можливість підтвердити висновок про необхідність удосконалення деяких положень законодавства в досліджуваній сфері, що сприятиме підвищенню ефективності провадження у справах про адміністративні проступки в цій сфері.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є першим у вітчизняній юридичній науці адміністративного права комплексним науковим дослідженням особливостей адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку наукових положень і висновків. Основні з них такі:

вперше:

- надано авторське визначення категорії адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності як регламентованої законодавством системи

дій, спрямованих на реалізацію повноважень органами прокуратури у сфері провадження в справах про адміністративні правопорушення, складання протоколів про адміністративні правопорушення у визначених ст. 255 КУпАП випадках, участі у судовому розгляді справ про корупційні правопорушення, здійсненні представництва інтересів громадян та держави в суді у справах про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законодавством, а також ініціювання притягнення до адміністративної відповідальності громадян та посадових осіб, у діях яких виявлено ознаки адміністративного правопорушення, та здійснення інших дій, передбачених ст. 250 КУпАП;

- визначено категорію гарантій адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності як систему правових методів, засобів та способів, а також принципів та організаційних засад діяльності органів прокуратури, які створюють умови для повного, своєчасного та всебічного виконання прокуратурою функцій з виявлення та фіксації адміністративних правопорушень, що належать до сфери відання органів прокуратури, виявлення та належного реагування на всі факти порушення законності, притягнення осіб до адміністративної відповідальності на всіх етапах провадження в цих справах, а також порушення питання про притягнення до юридичної відповідальності посадових осіб, винних у порушенні законності, у випадках передбачених законодавством;

удосконалено:

- визначення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності як основоположного принципу, сутність якого полягає в дотриманні уповноваженими органами та посадовими особами встановленого законом порядку притягнення осіб до адміністративної відповідальності, накладення стягнення лише в межах, передбачених санкцією статті, якою визначена адміністративна відповідальність за конкретне діяння, застосування заходів забезпечення провадження у справі про адміністративні

правопорушення лише в порядку та на підставах, визначених законами та іншими актами, що не суперечать Конституції та законам України;

- підхід до розуміння значення органів прокуратури в адміністративно-правовому забезпеченні законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, який полягає: 1) у виявленні вчинених правопорушень та складанні протоколів про ці правопорушення відповідно до ст. 255 КУпАП. У цьому разі органи прокуратури забезпечують невідворотність покарання за вчинене правопорушення та сприяють тому, щоб жодне адміністративне правопорушення не залишилося невиявленим; 2) у винесенні постанови про ініціювання притягнення особи до адміністративної відповідальності у разі виявлення в діях громадян або посадових осіб ознак адміністративного правопорушення; 3) у прийнятті участі в судовому розгляді справ про корупційні правопорушення; 4) у здійсненні нагляду за додержанням законів під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення;

- класифікацію принципів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності;

- визначення методів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності як регламентованої нормами адміністративного законодавства системи засобів та способів, що застосовують органи прокуратури з метою утвердження режиму законності в діяльності органів та посадових осіб, уповноважених здійснювати провадження в справах про адміністративні правопорушення та застосовувати адміністративні стягнення або заходи впливу в цій категорії справ;

- формулювання категорії засобу адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності як визначеного в актах адміністративного законодавства комплексу конкретних дій, інструментів та способів їх застосування, що використовують органи прокуратури для реалізації

повноважень у сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, вибір яких зумовлений визначеними підставами та умовами, у яких вони застосовуються, та заснований на вольовому акті прокурора або його керівника, вираженого у формі наказу або в іншій формі;

- класифікацію засобів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, до яких зараховано: 1) прийняття, реєстрацію, розгляд заяв та скарг громадян, юридичних осіб та органів державного управління про факт порушення їхніх прав, інтересів або державних інтересів у процесі здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення; 2) складання графіку здійснення планових перевірок органів та установ виконання адміністративних покарань, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; 3) перевірка матеріалів справ про адміністративні правопорушення, вивчення всіх документів, їхньої повноти, правильності складання тощо; 4) застосування засобів реагування на виявленні порушення законності розгляду справ про адміністративні правопорушення; 5) 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 тощо;

- визначення організації діяльності органів прокуратури щодо забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності – це система дій та заходів щодо впорядкування, координації та розподілу повноважень між прокурорами, спрямована на підвищення ефективності діяльності органів прокуратури у сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, що покладаються актами адміністративного законодавства або посадовими інструкціями на уповноважених керівників прокуратур відповідного рівня, керівників відділів

та підрозділів або керівників груп, результатом якої, як правило, є видання організаційно-управлінського акту;

- структуру організації діяльності органів прокуратури щодо забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, до якої зараховано такий комплекс дій та заходів: 1) підбір компетентних прокурорських працівників та розподіл між ними повноважень у цій сфері; 2) складання графіку проведення планових перевірок, проведення нарад та визначення періодичності таких перевірок органів та установ виконання адміністративних покарань, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; 3) визначення завдань, методів та засобів забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 4) призначення прокурорів, уповноважених здійснювати позапланові перевірки законності діяльності органів та установ виконання адміністративних покарань, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян тощо;

- класифікацію форм взаємодії органів прокуратури у сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності: 1) з громадськістю: взаємне інформування, роз'яснення законодавства, участь громадськості або її представників у засіданнях органів прокуратури, зокрема, з питань профілактики вчинення адміністративних правопорушень та порушень законодавства органами та посадовими особами, які розглядають справи про адміністративні правопорушення; 2) з органами державного управління: координація, взаємне інформування, участь прокурора в правотворчій діяльності, участь прокурора в засіданнях органів державної влади та місцевого самоврядування тощо;

- пропозиції щодо розробки Наказу Генерального прокурора «Про організацію роботи органів прокуратури у сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності», у якому визначити такі питання: 1) мета та завдання здійснення перевірок законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 2) елементи законності, які підлягають забезпеченню органами прокуратури та особливості перевірок у кожному з цих

напрямів (законність складання протоколів, законність розгляду справ тощо); 3) методи та засоби забезпечення законності в цій сфері, зокрема й засоби прокурорського реагування на виявлені порушення та порядок контролю прокурора за їх розглядом; 4) періодичність проведення планових перевірок щодо дотримання законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності в таких органах, як: Національна поліція України, фіскальні органи, органи Пенсійного фонду України тощо; 5) порядок та строки розгляду та вирішення звернень громадян, що містять повідомлення про порушення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності тощо;

набули подальшого розвитку:

- пропозиції щодо підвищення ефективності взаємодії органів прокуратури з громадськістю та органами державного управління у сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, зокрема, розширити практичні форми взаємодії органів прокуратури з громадськістю (запровадити інформаційну взаємодію з громадськими організаціями щодо виявлення ними фактів вчинення адміністративних правопорушень, які не були зафіксовані уповноваженими органами державної влади, а також фактів порушення прав громадян у цій сфері, виділити окремі штатні одиниці у відповідних відділах органів прокуратури, на які покласти відповідальність за діяльність у сфері взаємодії з громадськістю);

- пропозиції щодо вдосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, зокрема: 1) у Законі України «Про прокуратуру» та КУпАП передбачити такий засіб прокурорського реагування на виявлені порушення у сфері притягнення осіб до адміністративної відповідальності, як тимчасове зупинення дії постанови про адміністративне правопорушення або іншого незаконного рішення в цій справі, з одночасним зверненням прокурора до суду для вирішення питання про законність відповідної постанови або іншого рішення; 2) розробити та затвердити Наказ

Генерального прокурора України «Про затвердження критеріїв оцінки рівня ризику порушення законності в органах державної влади та місцевого самоврядування при здійсненні ними провадження в справах про адміністративні правопорушення та періодичність проведення в них перевірок органами прокуратури».

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес у:

– *науково-дослідній сфері* – основні положення та висновки дисертації можуть бути основою для розробки теоретико-правових питань адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності;

– *сфері правотворчості* – висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, можуть бути використані для підготовки й уточнення низки законодавчих та підзаконних актів з питань забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності;

– *правозастосовній сфері* – використання одержаних результатів дасть змогу підвищити ефективність притягнення осіб до адміністративної відповідальності, а також ступінь забезпечення органами прокуратури при цьому законності;

– *освітньому процесі* – матеріали дисертації доцільно використовувати в підготовці підручників та навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Адміністративна діяльність правоохоронних органів» та інших дисциплін адміністративно-правового характеру, а також під час проведення занять із цих дисциплін.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійним науковим дослідженням. Наукові положення та висновки, що виносяться на захист, одержані автором самостійно в результаті опрацювання наукових, нормативних і статистичних джерел.

Апробація результатів дослідження. Основні теоретичні положення, висновки і пропозиції доповідалися на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє» (м. Харків, 1-2 листопада 2019 р.), «Право як ефективний суспільний регулятор» (м. Львів, 14-15 лютого 2020 р.),

Публікації. Основні результати проведеного наукового дослідження викладені в семи наукових статтях, з яких три статті опубліковані у фахових виданнях України, чотири статті опубліковані в іноземних наукових виданнях, а також у двох тезах доповідей на наукових конференціях.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ЗАКОННОСТІ ПРИТЯГНЕННЯ ОСІБ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

1.1 Поняття та сутність законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності

Адміністративна відповідальність є одним з найбільш ефективних та дієвих засобів державно-правового забезпечення правопорядку та дотримання громадянами приписів законодавства. Однак, у зв'язку з тим, що порядок застосування адміністративної відповідальності є спрощеним у порівнянні з застосуванням інших видів юридичної відповідальності (зокрема, кримінальної), а також повноваженнями в цій сфері наділені, як судові органи, так і органи державного управління, досить актуальною стає проблема дотримання законності застосування цього виду юридичної відповідальності.

Для розкриття сутності законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, необхідно визначити поняття «законність», яке в наукових джерелах розглядається з різних позицій та підходів.

В своєму етимологічному значенні термін «законність» використовується у значенні «законний» та означає: 1) який спирається на закон, здійснюється або відбувається відповідно до закону; 2) який має підставу; справедливий; 3) відповідний до звичаю, передбачений певним обрядом [1, с. 166]; 4) дотримання законів, положення, при якому життя суспільства охороняється законами [2, с. 97]. Отже, дотримання законності, перш за все, означає виконання та неухильне дотриманням законів. Однак, якщо поглянути на проблему законності в широкому розумінні цього поняття, то виявиться зв'язок з такими категоріями, як «справедливість», «звичаї» тощо. Це означає, що

сутність законності сягає більш глибокого змісту. Однак, в контексті даного дослідження, законність нас цікавить виключно як правова категорія, що значно звужує межі дослідження її змісту. Отже, звернемося до загально-правового значення законності.

Як вірно зазначає О.Ф. Скакун, законність — це комплексне (принцип, метод, режим) соціально-правове явище, що характеризує організацію і функціонування суспільства і держави на правових засадах. Автор зауважує, що законність характеризується поєднанням двох ознак: зовнішньої (формальної) — обов'язком виконувати розпорядження законів і підзаконних правових актів державними органами, посадовими особами, громадянами і різними об'єднаннями; внутрішньої (сутнісної) — наявністю науково обґрунтованих і відповідних праву законів; якістю законів [3, с. 446-447]. Таким чином, законність одночасно виступає принципом, методом та режимом, дотримання якого є необхідною умовою ефективного функціонування органів державного управління. Крім того, дотримання законності в усіх її проявах та формах є ознакою правової демократичної держави.

На думку деяких авторів, законність також виступає однією з найбільш загальних цілей управлінської діяльності органів державного управління, а також як принцип внутрішньої організації управлінських процесів і основа діяльності органів і посадових осіб системи державного управління [4, с. 15]. Дана позиція є цілком слушною, зважаючи на те, що на будь-якому історичному етапі розвитку держави органи державного управління служили цілям утвердження законності та правопорядку, хоча і розумілись ці категорії в різні часи неоднаково. Тим не менш, на сьогодні законність набула всезагального значення, заснованого на принципі рівності абсолютно всіх членів суспільства перед законом, не залежно від їх соціального, майнового становища, посади, яку вони займають, та інших соціально-економічних та політичних критеріїв та ознак походження або статевої приналежності.

В юридичній літературі звертається увага на те, що найважливіша сторона законності розкривається в її визначенні як режиму взаємовідносин

громадян і організацій з суб'єктами влади, який сприяє забезпеченню прав і законних інтересів особистості, її усесторонньому розвитку, формуванню і розвитку громадянського суспільства, успішної діяльності державного механізму [5, с. 151]. Таким чином, першочергове значення законності полягає в утворенні оптимального балансу між інтересами держави, суспільства та індивідуальними інтересами окремих громадян.

Д. М. Бахрах вважає, що законність – це обов'язкова наявність достатньої кількості юридичних норм високої якості, поєднана з їх суворим дотриманням усіма суб'єктами права. Законність є обов'язковою для всіх елементів державного механізму (державних органів, державних організацій, державних службовців), громадянського суспільства (громадських, релігійних організацій, незалежних газет, неформальних об'єднань та ін.) та для всіх громадян [6, с. 3]. Автором підкреслюється всеохоплююча роль законності в суспільно-правовому, тобто, обов'язок дотримуватися приписів законів належить не тільки громадянам та юридичним особам, але і органам державного управління, в тому числі і тими, які створюють ці закони.

На думку К. Г. Волинка, поняття «законність» характеризує правову дійсність, узятую під кутом зору практичної реалізації права, ідейно-політичних основ правової системи, її зв'язку з основними суспільно-політичними інститутами, з політичним режимом цього суспільства. Законність можна визначити і як принцип, метод і режим суворого, неухильного дотримання, виконання норм права всіма учасниками суспільних відносин (державою, її органами, суспільними й іншими організаціями, трудовими колективами, посадовими особами, громадянами та їх об'єднаннями) [7, с. 200]. Таким чином, однією з важливих характеристик законності є її ідейно-політичне підґрунтя. Це означає, що дотримання принципу законності передбачає не тільки неухильне та точне дотримання законів, які приймаються уповноваженими органами, але і відповідність цих законів засадам рівності, справедливості та демократичності. Крім того, законність включає в себе відповідність процедури прийняття самих законів та підзаконних нормативних актів встановлених

правилам, відповідність новоприйнятих законодавчих актів Конституції та міжнародним стандартам, а підзаконних нормативних актів ще і чинним законам, що мають вищу юридичну силу.

В юридичних наукових джерелах законність також розглядається, як: певний режим (стан) суспільних відносин, який характеризується їх відповідністю законам і підзаконним актам [8, с. 67]; система юридичних правил, норм, засобів і гарантій з відповідними їм державними структурами, покликана забезпечувати практичну реалізацію законів та інших правових актів [9, с. 223]; безумовна вимога поваги особистості, її конституційних прав і свобод, звернена до посадових осіб державного апарату, і, з іншого боку, як неухильна вимога поваги до права і до закону, звернена до всіх громадян країни, незалежно від того, яку посаду займають ці громадяни, в якій сфері суспільного життя здійснюють свою діяльність, які заслуги мають перед суспільством [10, с. 194]; характеристика зовнішньої, позасистемної діяльності державних органів та їх представників [11, с. 25]; певний режим суспільного життя, метод державного керівництва, що складається в організації суспільних відносин за допомогою видання і неухильного дотримання законів та інших правових актів [12, с. 4; 13, с. 39]; центральний принцип права, що визначає багато інших його принципів та положень; як суворе (неухильне). виконання (дотримання) законів (і підзаконних актів) всіма державними органами, громадськими організаціями, посадовими особами та громадянами [14, с. 13] тощо. Таким чином, серед різноманітності підходів до розуміння категорії «законність» простежується чітка позиція майже всіх науковців про те, що законність, як принцип, як метод державного управління або як політичний режим є найважливішою умовою розбудови демократичної держави та громадянського суспільства, гармонійного поєднання суспільних, державних та індивідуальних (особистих) інтересів, утвердження правопорядку, панування закону у всіх сферах та на всіх рівнях суспільного життя та державного управління. Справедливим є також і те, що встановлення режиму законності є основною та найважливішою задачею всіх органів державної влади та

управління, оскільки в кінцевому рахунку всі механізми державного управління спрямовані на те, щоб кожним членом суспільства в добровільному або примусовому порядку виконувались приписи законодавства. Тому, зважаючи на таку важливу та всеохоплюючу вимогу щодо дотримання законності, на органах, які приймають закони та підзаконні акти, лежить велика відповідальність, адже від того, на скільки якісним та ефективним буде закон багато в чому залежить відношення до нього тих, кому він адресований, і відповідно, їх внутрішнє бажання або не бажання виконувати приписи відповідних законів та підзаконних актів.

Таким чином, зміст законності включає в себе декілька пов'язаних між собою елементів, які в системній взаємодії утворюють правове поле, в межах якого повинні діяти органи державної влади та державного управління, громадяни та юридичні особи.

В правовій літературі зазначається, що основними засадами законності є: верховенство закону в системі нормативних актів; єдність законності; незаперечність закону в соціальній практиці; реальний характер законності; забезпечення прав людини; невідворотність відповідальності за правопорушення; взаємозв'язок законності й доцільності, законності й культурності, законності й справедливості та ін. [15, с. 110]. Дані засади законності розкривають не тільки сутність цього правового явища, але й характеризують основні умови, дотримання яких необхідне для практичної реалізації принципу законності.

Таким чином, сутність законності, як комплексного історично-правового явища, полягає у тому, що в ході розвитку суспільства сформувалася необхідність у виробленні спільних та однакових для всіх правил поведінки з урахуванням поєднання загальнодержавних, суспільних та індивідуальних інтересів, що знайшли своє відображення в Конституції, міжнародних нормах, законах та підзаконних актах, дотримання яких є життєво необхідною умовою для подальшого розвитку правової держави, громадянського суспільства та

його інститутів, а також створення умов для індивідуального розвитку кожного члена суспільства.

В.Т. Батичко сутність законності вбачає в необхідності точно дотримуватися законів і стежити за їх виконанням. У реальності, зазначає автор, це поки недосяжно [16, с. 75], однак, слід зазначити, що для забезпечення законності в усіх сферах та на всіх рівнях суспільних правовідносин та державному управлінні є всі необхідні засоби, сформований необхідний для цього правозахисний та правоохоронний механізм. Недоліки окремих елементів цього механізму є причиною недотримання законності на окремих рівнях суспільно-правової системи та в державному управлінні.

Окреме питання, яке потребує дослідження в контексті проблеми законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, є законність в державному управлінні. Так, відомо, що однією із форм державного управління є видання ненормативних актів управління (застосування норм права, видання індивідуальних актів управління, актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво [17, с. 204]. До цих актів належать, в тому числі, постанови органів державного управління про притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Отже, законність притягнення осіб до адміністративної відповідальності є частиною законності державного управління.

Законність в державному управлінні, як зазначає Г.В. Атаманчук, формується в сітці координат: з одного боку, це логічне моделювання бажаних суспільних відносин і закріплення їх в законодавчій нормі (правилі поведінки), з іншого - це реальний (фактичний) стан суспільних відносин, що є результатом практичного здійснення юридичних норм [9, с. 226]. Отже, однією з характеристик законності державного управління є реальна реалізація та дотримання законодавства у діяльності органів державного управління.

В.Т. Батичко характеризує законність державного управління, виділив такі її елементи:

- загальна обов'язковість законів для всіх без винятку громадян, установ, організацій, посадових осіб. У цьому випадку проявляється верховенство законів. Нікому не дано привілей невиконання закону, право ставити себе вище закону;

- єдність законності, тобто єдиним розумінням і застосуванням законів на всій території держави;

- неприпустимість протиставлення законності і доцільності;

- неприпустимість правового безкультур'я населення. З одного боку, впровадження законності означає підвищення правової культури населення, а з іншого - сама наявність певного рівня правової культури складає передумову законності [16, с. 75]. Окремо, необхідно звернути увагу на три останні елементи законності державного управління. Так, єдність законності є важливим елементом принципу законності державного управління, оскільки єдине розуміння положень законодавства (єдине праворозуміння) є умовою для його однакового та об'єктивно вірного застосування суб'єктами правовідносин. Однакове праворозуміння та правозастосування, в свою чергу, потребує чіткого та однозначного викладення положень нормативно-правових актів та, при необхідності, їх офіційне роз'яснення компетентним уповноваженим державним органом (в Україні Конституційним судом України). Особливо гостро проблема єдиного праворозуміння та правозастосування стоїть при відправленні правосуддя, оскільки різне правозастосування призводить до неправильного вирішення справ різних категорій.

Правозастосування є однією з форм державного управління, саме тому, єдине розуміння та застосування норм права є одним із елементів законності цього виду діяльності.

Неприпустимість протиставлення законності та доцільності означає, що для забезпечення режиму законності однією з важливих вимог є вимога щодо якості законодавчих актів, зокрема, і відповідність їх критерію доцільності, справедливості тощо. Якщо законодавчий акт не відповідає цим вимогам, то він

може бути визнаним неконституційним або недійсним на інших підставах в порядку, визначеному законом.

Неприпустимість правового безкультур'я населення, як елемент законності державного управління, передбачає усвідомлення громадянами важливості та необхідності дотримання законів та підзаконних нормативних актів, що відповідають Конституції та законам України. Правова культура населення характеризується рівнем добровільного дотримання правових норм всіма суб'єктами суспільно-правових відносин, а також рівнем злочинності в державі. Розвиток правової культури населення здійснюється шляхом роз'яснення окремих положень законодавства, донесення до широких верств населення інформації про мету та завдання прийняття того чи іншого нормативно-правового акту тощо.

Отже, можемо виділити такі ознаки законності державного управління: 1) це складне багатоелементне правове явище, яке розглядається як принцип, політичний режим або метод та мета державного управління; 2) до змісту законності входять основні засади та умови, способи та засоби її забезпечення, порядок прийняття законодавчих та державно-управлінських актів; 3) є необхідною умовою суспільно-правової взаємодії та розвитку суспільно-правових відносин; 4) добровільне та усвідомлене дотримання законності є ознакою правової держави та громадянського суспільства; 5) є єдиною умовою поєднання інтересів держави, суспільства та окремих громадян та юридичних осіб.

Виходячи з вищенаведених ознак, законність державного управління можна визначити, як комплексне правове явище, що виступає одночасно принципом, політичним режимом або методом та метою державного управління, та є необхідною умовою суспільно-правової взаємодії та розвитку суспільно-правових відносин та єдиною умовою поєднання інтересів держави, суспільства та окремих громадян та юридичних осіб, до змісту якої входять основні засади, способи та засоби її забезпечення, порядок прийняття законодавчих та державно-управлінських актів.

Для дослідження питання про законність притягнення осіб до адміністративної відповідальності, з'ясуємо значення категорії «адміністративна відповідальність».

На думку О.М. Якуби, адміністративну відповідальність слід розглядати, як відповідальність громадян і посадових осіб перед органами державного управління, а у випадках, визначених законом, - перед судом за винне порушення загальнообов'язкових адміністративно-правових норм, щодо застосуванні до порушників встановлених адміністративних санкцій [18, с. 80]. За іншим визначенням адміністративна відповідальність - це передбачена законодавством юридична відповідальність за вчинене адміністративне правопорушення, пов'язане із застосуванням адміністративних покарань (санкцій) [19, с. 56]. А. В. Матіос адміністративну відповідальність в сфері державного управління визначає як відповідальність органів державного управління перед громадянами, тобто – це відповідальність перед суспільством, яка наділена певними специфічними ознаками [20, с. 5].

Отже, визначаючи ознаки адміністративної відповідальності, більшість авторів вказують на такі: 1) адміністративна відповідальність виступає одним із видів юридичної відповідальності; 2) застосовується судовими органами та органами державного управління; 3) має більш спрощений порядок застосування, ніж кримінальна відповідальність; 4) підставою притягнення є вчинення адміністративного правопорушення (проступку), який за своєю тяжкістю та шкідливістю є менш небезпечним, ніж кримінальний злочин або кримінальний проступок; 5) адміністративна відповідальність передбачає накладення різних видів адміністративних стягнень, в межах, що визначені санкцією статті Кодексу про адміністративні правопорушення або іншим актом адміністративного законодавства тощо.

Крім цих традиційних ознак адміністративної відповідальності, окремо слід виділити такі, як застосування адміністративного стягнення у порядку, визначеному законодавством та органами, які уповноважені на це, застосування лише дозволених законодавством методів та засобів застосування

адміністративних стягнень тощо. Слід зазначити, що в даному випадку законність розглядається переважно як принцип застосування адміністративної відповідальності.

В науковій літературі, принцип законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності визначається, як такий, що полягає в тому, що особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, не може бути піддана адміністративному покаранню і заходам забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення інакше як на підставі і в порядку, встановлених законом. Застосування уповноваженими на те органом або посадовою особою адміністративних стягнень і заходів забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення у зв'язку з адміністративним правопорушенням здійснюється в межах компетенції зазначених органу або посадової особи відповідно до закону. Посадові особи органів державної влади при застосуванні заходів адміністративної відповідальності зобов'язані самі дотримуватися принципу законності [21, с. 691; 22, с. 368; 23, с. 98; 24, с. 128; 25, с. 9; 26, с. 19; 27, с. 224 тощо]. Отже, зміст принципу законність притягнення осіб до адміністративної відповідальності включає в себе декілька складових елементів, які стосуються, як порядку, підстав та умов застосування адміністративних стягнень, так і засобів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, оскільки останні також значною мірою обмежують права та інтереси осіб, щодо яких вони застосовуються.

Зміст принципу законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності розкривається в ст.ст. 7-8 та 260 Кодексу про адміністративні правопорушення (далі - КУпАП) [28]. Аналіз положень цих статей дозволяє виділити такі складові принципу законності:

- застосування заходів адміністративного впливу тільки на підставі вчинення адміністративного правопорушення і в порядку, встановленому законом;

- провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюється на основі суворого додержання законності;
- здійснювати провадження в справах про адміністративні правопорушення та застосовувати адміністративні стягнення до винних осіб мають право лише, визначені законодавством державні органи та посадові особи в межах, наданих законодавством повноважень;
- застосування систематичного контролю з боку вищестоящих органів і посадових осіб, прокурорського нагляду, права оскаржувати, інших встановлених законом способів додержання вимог закону при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення;
- застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення тільки на умовах та підставах і у порядку, визначеному КУпАП;
- застосування законодавства, що визначає порядок, підстави та умови притягнення осіб до адміністративної відповідальності, яке є чинним на момент і в місці здійснення провадження по справі про адміністративне правопорушення.

Таким чином, законодавцем визначено такі елементи принципу законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності:

- 1) законність підстав притягнення осіб до адміністративної відповідальності (вчинення особою діяння, яке законодавством визнається адміністративним правопорушенням);
- 2) законність порядку притягнення осіб до адміністративної відповідальності (здійснення провадження у справ лише уповноваженими органами та в порядку, що визначається законодавством);
- 3) законність застосування адміністративних стягнень (накладення стягнення лише в межах, передбачених санкцією статті, якою передбачена адміністративна відповідальність за конкретне діяння);
- 4) законність застосування заходів забезпечення провадження у справі про адміністративні правопорушення;
- 5) законодавчі гарантії дотримання законності притягнення

осіб до адміністративної відповідальності (контроль та нагляд, право оскарження) [22, с.369].

Слід зазначити, що законодавство про адміністративні правопорушення деяких країн Співдружності незалежних держав (далі - СНД), передбачає більш широкий зміст принципу законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Зокрема, в Кодексі про адміністративні правопорушення Російської Федерації, крім визначених вище елементів законності, також визначений такий елемент, як неприпустимість в межах провадження в справах про адміністративні правопорушення рішення і дії (бездіяльності), що принижують людську гідність [29]. Тому, при трактуванні змісту принципу законності російськими науковцями особлива увага приділяється недопустимості при застосуванні адміністративної відповідальності заходів, що принижують людську гідність, завдають шкоду діловій репутації, а також пов'язаних із заподіянням тілесної шкоди особі, під якою, в свою чергу, розуміється заподіяння тілесної (моральної) шкоди фізичній особі, обумовлене:

- застосуванням заходів адміністративного припинення у випадках, не пов'язаних з розглядом справи (наприклад, у випадках, коли оцінити суспільно небезпечні наслідки проступку і встановити докази можливо і без застосування зазначених заходів);

- накладення адміністративного стягнення, невідповідного суспільно небезпечним наслідкам діяння (наприклад, при призначенні граничного розміру адміністративного штрафу, передбаченого санкцією відповідної статті Особливої частини КпАП, у разі заподіяння незначної майнової шкоди);

- неналежним виконанням посадових обов'язків, встановлених при застосуванні заходів адміністративного примусу (наприклад, у випадках прострочення їх виконання, неприйняття заходів, обумовлених винесенням постанови про припинення провадження у справі) [30, с. 121]. На нашу думку, даний елемент принципу законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності є актуальним в наш час і для української правової реальності, і

тому потребує відповідної фіксації в нормах Кодексу України про адміністративні правопорушення.

В Кодексі про адміністративні правопорушення Республіки Білорусь виділений такий не характерний для українського законодавства про адміністративні правопорушення елемент принципу законності, як законність порядку отримання доказів в справах про адміністративні правопорушення [31]. Кодексом про адміністративні правопорушення Республіки Казахстан особлива увага приділяється конституційності законів та підзаконних актів, на підставі яких приймаються рішення про притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Зокрема, зазначається, що рішення судів і органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, засновані на законі чи іншому нормативному правовому акті, визнаному неконституційним, виконанню не підлягають [32]. Слід зазначити, що подібні положення містяться і законодавстві України, зокрема, Кримінальному процесуальному кодексі [33], Цивільному процесуальному кодексі [34], Кодексі адміністративного судочинства [35]. Однак, в КУпАП даний елемент принципу законності не закріплений, що на нашу думку, є суттєвим недоліком у встановленні змісту законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, оскільки предметом нагляду та контролю можуть бути лише ті елементи законності, які визначені КУпАП.

Для забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності застосовуються різні засоби та надаються відповідні гарантії. Зокрема, відповідно до КУпАП такими засобами є здійснення контролю уповноваженими органами, прокурорський нагляд та право судового оскарження постанови про адміністративне правопорушення.

Слід зазначити, що в Кодексі про адміністративні правопорушення Республіки Білорусь та Кодексі про адміністративні правопорушення Республіки Казахстан серед засобів забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, також значиться такий засіб, як притягнення посадових осіб, уповноважених розглядати справи про

адміністративні правопорушення, при допущені ними порушень законодавства в провадженні у справах про адміністративні правопорушення, до юридичної відповідальності та визнання недійсними прийнятих актів та їх скасування [31; 32]. Даний захід, на нашу думку, слід передбачити і КУпАП, щоб забезпечити профілактику інших порушень законодавства в цій сфері.

Отже, законність притягнення осіб до адміністративної відповідальності можна визначити, як основоположний принцип, сутність якого полягає в дотриманні уповноваженими органами та посадовими особами встановленого законом порядку притягнення осіб до адміністративної відповідальності, накладення стягнення лише в межах, передбачених санкцією статті, якою передбачена адміністративна відповідальність за конкретне діяння, застосування заходів забезпечення провадження у справі про адміністративні правопорушення лише в порядку та на підставах, визначених законами та іншими актами, які не суперечать Конституції та законам України.

Дослідження принципу законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності буде не повним без визначення сучасного стану дотримання цього принципу в провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Так, Генеральний прокурор України відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону «Про прокуратуру» [36] не менше одного разу на рік звітує перед Верховною Радою України на пленарному засіданні про діяльність органів прокуратури шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних.

Наприклад, відповідно до Інформації про стан законності у державі за 2012 рік, упродовж 2012 року прокурорами при здійсненні нагляду за додержанням законів про адміністративні правопорушення порушено 117 кримінальних справ, внесено більше 20 тис. актів прокурорського реагування. За результатами їх розгляду поновлено права понад 13 тис. громадян, яких незаконно піддано адміністративним стягненням. До відповідальності притягнуто 12,9 тис. посадовців, у тому числі майже 6 тис. – органів державного контролю. За прокурорського реагування стягнуто до бюджету 2,6 млн. грн. [37]. За період 2018 року за результатами перевірки законності в сфері

притягнення осіб до адміністративної відповідальності прокурорами забезпечено участь у розгляді судами більше 9 тисяч протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Завдяки активній та послідовній позиції прокурорів удвічі зросла кількість посадовців, притягнутих за рішеннями судів до адміністративної відповідальності, – 4 853 (проти 2 527 у попередні роки – *прим. автора*), найбільше за порушення вимог фінансового контролю – 3 781 (78%). Зокрема притягнуто депутатів сільських, селищних, міських, районних та обласних рад – 2 050, посадових осіб юридичних осіб публічного права – 1 055 та місцевого самоврядування – 471, державних службовців – 412, посадових і службових осіб органів поліції – 256, а також обласних і районних державних адміністрацій – 214. За результатами судового розгляду протоколів накладено стягнень у виді штрафу на загальну суму майже 5 млн. грн., а також із займаних посад у зв'язку з вчиненням корупційного правопорушення звільнено 33 особи. За результатами розгляду внесених прокурорами майже 3,5 тисячі подань про усунення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення або невиконання вимог Закону України «Про запобігання корупції» в інший спосіб, до відповідальності притягнуто 2 078 службових осіб, із них звільнено – 107. [38].

Отже, в 2018 році в порівнянні з іншими роками відбулось помітне скорочення виявлених порушень в досліджуваній сфері, водночас кількість осіб притягнених до відповідальності зросла, порівняно з попередніми роками, але по відношенню до 2012 року – зменшалась. Звичайно, зробити висновок на підставі цієї інформації про дійсне скорочення рівня порушень законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності не можна. Однак, беззаперечним фактом залишається те, що рівень законності в цій сфері залишається досить низьким та потребує суттєвого покращення.

Характерно, що з прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру» органами прокуратури майже не подається узагальненої інформації стосовно стану законності у державі. Тому на офіційному сайті Генеральної прокуратури

України не міститься даної інформації після 2012 р. аж до 2019 року (звіт за 2018 рік). На сайті Офісу Генерального прокурора України дані щодо кількості посадовців, притягнутих за рішеннями судів до адміністративної відповідальності у звітність не попадають.

Органами прокуратури також виявлені порушення стану законності при затриманнях громадян, тобто при застосуванні заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, в 2012 році було внесено близько 300 документів реагування на встановлені порушення порядку застосування заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, за результатами їх розгляду до дисциплінарної відповідальності притягнуто близько 600 посадових осіб [37], статистичні дані за останні роки на офіційних сайтах не розміщено. Порушенням в цій сфері в значній мірі сприяють недоліки та прогалини в законодавчому регулюванні порядку та підстав застосування засобів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Таким чином, законність притягнення осіб до адміністративної відповідальності – складне та багатогранне явище, яке переважно розглядається як принцип. Однак, його сутність більш глибока, і полягає не тільки в беззаперечному дотриманні всіма суб'єктами провадження в справах про адміністративні правопорушення законодавства, що визначає підстави, умови та порядок застосування адміністративних стягнень та заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, але і дотримання принципів та засад притягнення осіб до відповідальності, застосування законодавчих актів, які відповідають Конституції, міжнародним стандартам та законам. Сучасний стан дотримання законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності за офіційною інформацією органів прокуратури залишається на низькому рівні, чому переважно сприяє недосконалість відповідного законодавства та обмеженість засобів забезпечення законності.

1.2 Роль та значення органів прокуратури України в адміністративно-правовому забезпеченні законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності

З часів свого утворення органи прокуратури відігравали важливу роль у забезпеченні дотримання законності в сфері державного управління. Від початку свого утворення функціональне призначення органів прокуратури полягало у здійсненні нагляду, у зв'язку з чим цей орган одержав назву «ока государева» [39, с. 76]. На сучасному етапі реформування органи прокуратури практично не змінили своєї основної ролі та місця в системі правоохоронних органів. Зокрема, в Концепції реформування кримінальної юстиції України визначені функції органів прокуратури виключного характеру, тобто такі, що не можуть покладатися на інші державні органи. Зокрема, до таких функцій віднесено: а) нагляд за дотриманням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність і досудове розслідування; б) кримінальне переслідування особи, у тому числі пред'явлення обвинувачення, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням і складання обвинувального акту; в) нагляд за дотриманням законів органами та установами, які виконують судові рішення в кримінальних справах, а також застосовують інші міри примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої волі громадян [40]. Таким чином, наглядова функція за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування, на сьогодні залишається основною в діяльності системи органів прокуратури. Саме ця функція визначає особливу роль цих органів в системі правоохоронних органів та інших органів державної влади, зокрема і стосовно забезпечення законності в державі та суспільстві.

Для визначення ролі та призначення органів прокуратури в адміністративно-правовому забезпеченні законності притягнення осіб до

адміністративної відповідальності, проаналізуємо особливості завдань та функцій цього органу.

Так, в ст. 1 нової редакції Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року зазначається, що прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [36]. Подібне визначення містилось в проекті Закону «Про прокуратуру» № 3541 від 05.11.2013 [41]. Таким чином, основною функцією прокуратури відповідно до нового Закону «Про прокуратуру» визнано функцію захисту від неправомірних посягань на права та законні інтереси людини, громадянина, суспільства та держави. Звичайно, таке визначення має дещо абстрактний характер, оскільки способи та методи такого захисту визначенням не конкретизовані.

Слід звернути увагу також на те, що в Законі «Про прокуратуру» в новій редакції серед функцій органів прокуратури не передбачає функції нагляду за додержанням та застосуванням законів, крім нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, а також нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах [36]. Функції прокурорського нагляду за додержанням та застосуванням законів була також ліквідована із внесенням змін до Конституції України [42], Однак, в суспільстві все ж таки залишається думка, що скасування наглядової функції негативно позначається на стані законності в сфері дотримання прав та інтересів людини та громадянина, тому що, крім судового захисту, у громадян не залишиться іншого більш оперативного засобу захисту своїх прав. При цьому, згаданим вище Законом за органами прокуратури залишена така важлива функція як представництво інтересів громадянина та держави в суді, яка дозволяє реалізувати мету захисту прав та інтересів громадян не тільки в кримінальному процесі, але і в інших сферах суспільних правовідносин.

Для визначення ролі та значення органів прокуратури України в адміністративно-правовому забезпеченні законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, необхідно встановити їх місце в системі органів державної влади. В науковій літературі робиться справедливий висновок про те, що органи прокуратури не належать до жодної з гілок влади, а являють собою орган з особливим (спеціальним) статусом. Зокрема, на цьому наполягає В.М. Бесчастний, який у своєму навчальному посібнику зазначає, що особливе положення прокуратури України в системі суб'єктів державної влади полягає, насамперед, у тому, що вона є централізованою структурою органів, пов'язаних спільними завданнями та функціями, що не належить до виконавчої або судової гілок влади [43, с. 53]. На це вказують також інші науковці, зокрема, В. Шатіло [44, с. 47]. Особлива роль органів прокуратури в системі органів державної влади та правоохоронних органів, визначається їх спеціальним правовим статусом та ознаками, які характеризують цей орган. В науковій літературі з приводу характерних ознак системи органів прокуратури висловлюються різні думки.

Одна з найбільш повних характеристик правового статусу органів прокуратури була представлена у монографії М.К. Якимчука. Зокрема, автором, були наведені такі основні ознаки адміністративно-правового статусу цих органів: 1) прокуратура України здійснює самостійний вид державної діяльності, який не дає можливості включити її до системи жодної з гілок влади; 2) прокуратура є єдиною централізованою системою, яка здійснює покладені на неї функції автономно; 3) прокуратура є суттєвим і необхідним елементом системи «стримувань і противаг» механізму, що сприяє взаємодії поділених гілок єдиної державної влади; 4) підпорядкування прокуратури законодавчій, виконавчій або судовій владі може зруйнувати систему «стримувань і противаг», яка склалася у державі; 5) прокуратура — це поки єдиний надійно працюючий елемент системи поділу і взаємодії гілок влади, який забезпечує стримування окремих гілок влади від прийняття незаконних актів та здійснення протиправних дій; 6) жоден з наявних державних органів не

може взяти на себе функцію прокуратури в сфері додержання і застосування законів учасниками суспільних відносин [45, с. 70-72]. Таким чином, автором підкреслюється особливість структури органів прокуратури, наявність власного керівного центру (Офісу Генерального прокуратора України), специфічні, властиві лише системі даних органів, функції та призначення тощо.

М.Ю. Івчук в своєму дослідженні приходиться до висновку, що прокуратура України – це комплексний і багатогранний правовий інститут, що є єдиною централізованою системою, виконує особливий вид державної діяльності, пов'язаний з усією системою державного механізму України і не відноситься до жодних гілок влади. В обґрунтування цього науковець наводить наступні факти: 1) виокремлену законодавчу самостійність прокуратури; 2) окремий адміністративно-правовий статус; 3) чіткі функції та компетенція, що включає зокрема окреслені повноваження; 4) визначена відповідальність за виконання покладених завдань; 5) сприяння ефективній та законній діяльності органам виконавчої та судової влади; 6) здійснення нагляду за додержанням законності; 7) прокуратура здійснює свою діяльність від імені держави [46, с. 51-52].

О.М. Бандурка, характеризує сутність прокуратури та її відмінність від інших органів держави такими ознаками: 1) відсутність законодавчих, адміністративних чи судових функцій; 2) не втручається безпосередньо у господарську діяльність органів, за додержанням законності якими здійснюється нагляд; 3) не піддає діяльність та акти відповідних органів державного управління оцінці з точки зору їх практичної доцільності, а лише здійснює нагляд за тим, щоб у нормативних актах і діяльності державних структур додержувався і правильно застосовувався закон [47, с. 41].

Таким чином, всі означені характеристики адміністративно-правового статусу органів прокуратури свідчать про їх самостійність та відносну незалежність в державно-правовому механізмі, а також їх особливий, хоча до кінця і не визначений законодавством, адміністративно-правовий статус.

Як відомо, термін «прокуратура» (від лат. *procurator* - піклуюсь, керую) означає державний орган, що здійснює нагляд за точним виконанням законів,

законності й для притягнення до суду правопорушника. У державному механізмі України прокуратура виступає як самостійний інститут державного ладу, який реалізує покладені на нього Конституцією та законами України функції у взаємодії з іншими органами державної влади [48, с. 365]. Отже, підкреслюється важливе значення взаємодії органів прокуратури з іншими органами державного управління в ході виконання прокуратурою своїх функцій, в тому числі правоохоронного та правозахисного характеру.

В.М. Бесчастний звертає увагу на те, що органи прокуратури, кожені у межах своєї компетенції, відіграють реальну та конкретну роль у виконанні завдань і здійсненні функцій, покладених на прокуратуру, їх система та структура побудовані так, щоб вплив прокуратури на забезпечення законності, правопорядку, прав і законних інтересів громадян був ефективним, всеохоплюючим на всій території України та на всіх напрямках соціальних відносин, урегульованих законами [43, с.29]. Однак, на сьогодні, в умовах реформування системи правоохоронних органів, проведення адміністративної реформи, що супроводжується прийняттям нових законів, в тому числі тих, що стосуються діяльності органів прокуратури (наприклад, Кримінального процесуального кодексу України), ефективність прокурорської діяльності в окремих сферах знижується, що обумовлено, по-перше, неузгодженістю між собою положень Закону України «Про прокуратуру» та новоприйнятих в рамках реформи нормативних актів, по-друге, відсутністю виробленого практикою механізму реалізації окремих функцій органів прокуратури. Зокрема, це стосується і забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

З цього приводу, вірною вважається думка П.В. Шумського, який вказує на актуальність проблеми дотримання прав громадян при притягненні їх до адміністративної відповідальності, оскільки за чинним законодавством накладати адміністративні стягнення вправі значна кількість органів державної виконавчої влади, інші органи та посадові особи, а також судді [49, с. 18]. Отже, погоджуючись з думкою автора, необхідно визначити роль та призначення

органів прокуратури в забезпеченні законності в означеній сфері, які, в свою чергу, обумовлені характером виконуваних ним функцій та реалізованих завдань.

На думку М.М. Тищенко, правозахисна функція органів прокуратури виступає важливою гарантією забезпечення прав і свобод громадян в сфері адміністративного процесу [50, с.170]. Отже, на думку науковця прокуратура займає важливе місце в системі органів забезпечення прав та свобод громадян в сфері провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Подібну позицію займають також інші дослідники. Зокрема, І. Є. Марочкін зазначає, що зміст правозахисної функції органів прокуратури в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності полягає в захисті прав та законних інтересів громадян — учасників адміністративного процесу, а також в забезпеченні невідворотності покарання за адміністративні правопорушення та посиленні впливу заходів адміністративної відповідальності на запобігання злочинів [51, с. 105].

Деякі автори наполягають на тому, що в сучасних умовах виникає потреба у створенні окремої гілки влади, так званої «контрольної», до якої буде входити система органів прокуратури, та яка займе рівнозначне місце поряд із законодавчою, виконавчою та судовою [52, с. 10], а також необхідність відокремлення та самостійності провадження по здійсненню наглядових повноважень органами прокуратури за дотриманням та застосуванням законів [53, с. 121]. Якщо перша пропозиція викликає деякі сумніви та запитання, то стосовно другої, до моменту набуття чинності нової редакції Закону «Про прокуратуру» діяв Наказ Генерального прокурора «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів» [54], який визначав єдині підстави, умови та порядок здійснення прокурорського нагляду за дотриманням та застосуванням законів в усіх сферах суспільно-правових відносин. Проте, на сьогодні цей Наказ втратив свою чинність і акцент перенесений на функцію представництва інтересів громадян або держави в суді у випадках, передбачених законодавством.

Водночас, слід зазначити, що реалізація органами прокуратури функції по забезпеченню дотримання законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності має свої особливості, обумовлені специфікою об'єкту. Ці особливості слід розглядати в нерозривному зв'язку із загальним адміністративно-правовим механізмом забезпечення законності в сфері державного управління. Зокрема, для того, щоб визначити роль та призначення органів прокуратури в адміністративно-правовому забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, необхідно з'ясувати зміст та поняття адміністративно-правового забезпечення законності в сфері державного управління та в сфері притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Як вірно зазначає В.В. Шемчук, будь-яка осмислена діяльність об'єктивно обумовлює наявність спеціальних засобів, сукупність і взаємодія яких створює відповідний механізм здійснення цієї діяльності. Не є виключенням в цьому плані й правова сфера, у тому числі такий її напрямок, як забезпечення прав і свобод громадян. Дієвість та ефективність такого роду механізму багато в чому залежить від чіткого визначення його складових, їх зв'язків і взаємозалежності, що набуває особливого значення на сучасному етапі розвитку нашої держави [55, с. 50-51].

Отже, в основі адміністративно-правового забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності лежить адміністративно-правовий механізм, як комплекс адміністративних методів, засобів та способів досягнення поставленої функціональної мети діяльності конкретного органу державного управління.

І.О. Ієрусалімова вважає, що адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод людини - це встановлені законом засоби, що охороняють і захищають права громадян, припиняють та усувають порушення, надають можливості щодо їх поновлення [56, с. 92].

На думку Ю.В. Анохіна, механізм адміністративно-правового забезпечення - це комплексний процес втілення правових розпоряджень у сфері

прав людини в реальну дійсність; це складна система елементів, що показують характер правової держави і притаманний їй демократичний режим, заснований на створенні та дії відповідних суспільним відносинам нормативних правових актах, ефективної їх реалізації в рамках законності, припиненні законними засобами і методами порушень правових приписів, а також створенні реальних гарантій для здійснення охорони та захисту прав і свобод особистості [57, с. 14]. Отже, авторами підкреслюється неоднорідність механізму адміністративно-правового забезпечення, а також його основне призначення – ефективне забезпечення реалізації прав громадян в межах законності.

На думку І. Л. Бородіна, адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина представляють собою врегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність уповноважених органів (посадових осіб) в сфері державного управління, спрямовану на адекватне, вірне розуміння і застосування діючого законодавства, що визначає права та свободи громадян [58, с. 9].

А. А. Манжула у своєму дослідженні, присвяченому адміністративно-правовому забезпеченню суспільного правопорядку, наводить таке визначення адміністративно-правового забезпечення громадського порядку - це регламентована адміністративно-правовими нормами діяльність суб'єктів охорони громадського порядку, а також інших учасників відносин, які складаються у сфері громадського порядку, що спрямована на створення умов для забезпечення належного стану громадського порядку і встановлена адміністративно-правовими нормами система гарантій такого забезпечення [59]. Таким чином, підсумовуючи визначення адміністративно-правового забезпечення прав громадян у різних сферах, слід підкреслити таку особливість даного виду забезпечення, як його владно-управлінський характер, оскільки реалізація механізму адміністративно-правового забезпечення покладається саме на органи державного управління.

Як вірно з приводу цього зазначає Н. Бедрак, механізм адміністративно-правового забезпечення лежить в основі управлінських відносин між керуючою

та керованою сторонами; при цьому воля керованих у певних межах підпорядкована єдиній керуючій волі суб'єкта виконавчої влади. Тобто, механізм адміністративно-правового забезпечення розрахований на такі відносини, де виключається юридична рівність учасників [60, с. 57]. Це є однією із основних особливостей механізму адміністративно-правового забезпечення прав громадян, яка вирізняє його з-поміж інших механізмів правового забезпечення прав громадян (цивільно-правового, господарсько-правового тощо).

Слід, при цьому, зазначити, що адміністративно-правовий механізм являє собою цілу систему засобів та способів охорони та захисту прав громадян. У зв'язку з цим, говорячи про механізм адміністративно-правового забезпечення законності в сфері державного управління, необхідно враховувати комплексність (складність) цього правового явища.

Зокрема, до такого висновку дійшов Є.В. Кім в своєму дисертаційному дослідженні, присвяченому механізму адміністративно-правового забезпечення прав громадян в сфері захисту населення від надзвичайних ситуацій. Автор зазначив, що адміністративно-правовий механізм забезпечення прав громадян у сфері захисту населення від надзвичайних ситуацій є складовою частиною механізму забезпечення прав і свобод особистості. На думку дослідника, зміст адміністративно-правового механізму забезпечення прав громадян включає: адміністративно - правову охорону і захист прав громадян; адміністративно - правові гарантії прав громадян [61, с. 16]. Таким чином, Є.В. Кім виділяє два елементи в механізмі адміністративно-правового забезпечення, що на нашу думку, потребує більш розгорнутого підходу, оскільки кожен із означених автором елементів може містити декілька окремих піделементів. Так, наприклад, адміністративно-правова охорона і захист прав громадян включає в себе такі елементи, як адміністративно-правові норми, що закріплюють відповідні права, які підлягають захисту та охороні; адміністративно-правові процесуальні норми, тобто ті, що визначають порядок захисту та охорони прав;

індивідуальні адміністративно-правові акти забезпечення реалізації захисту та охорони прав тощо.

Отже, до визначення змісту механізму адміністративно-правового забезпечення прав громадян необхідно підходити комплексно. Тому, більш прийнятною нам уявляється точка зору науковця Ю.В. Анохіна, який до елементів механізму адміністративно-правового забезпечення прав громадян відносить: механізм правового регулювання суспільних відносин; механізм дії права, що включає механізми реалізації, охорони та захисту прав і свобод громадян; механізм держави; гарантії забезпечення дії досліджуваного механізму (загальні та спеціальні); механізм юридичної відповідальності [57, с. 14]. Кожний із означених елементів реалізує свої власні завдання та призначений для виконання тих функцій адміністративно-правового забезпечення, які потребують реалізації на відповідній стадії процесу такого забезпечення. Це фактично означає, що механізм адміністративно-правового забезпечення прав громадян в будь-якій сфері є не статичною, а динамічною категорією, тобто, він являє собою процес (процедуру) забезпечення практичної реалізації прав громадян з використанням властивих йому засобів, методів та прийомів (адміністративно-правові приписи, якими встановлені дозволи або заборони, застосування юридичної, переважно адміністративної та дисциплінарної, відповідальності тощо). Динамічність механізму адміністративно-правового забезпечення прав громадян є необхідною ознакою цього механізму, оскільки наділяє його здатністю до адаптації до різних сфер та умов реалізації прав, а також ефективністю та дієвістю на будь-якій стадії реалізації відповідного права.

Отже, проаналізувавши поняття таких категорій, як «законність» та «механізм адміністративно-правового забезпечення прав громадян», можемо виділити такі основні особливості адміністративно-правового забезпечення законності в сфері державного управління з урахуванням специфіки предмета забезпечення:

- особлива мета – забезпечення неухильного та повного дотримання Конституції, законів та підзаконних актів всіма суб'єктами управлінської діяльності при виконанні ними своїх функцій та повноважень;

- особливі завдання – забезпечення повного та неухильного виконання суб'єктами управлінської діяльності своїх обов'язків в сфері захисту та охорони прав та інтересів громадян, юридичних осіб, державних та суспільних інтересів;

- складність структури – включає в себе окремі елементи (норми-приписи, норми-реалізації, норми-принципи), які в комплексі утворюють зміст адміністративно-правового забезпечення законності;

- здійснення виключно органами державної влади та державного управління, внаслідок чого має державно-владний характер з правом застосування державного примусу в передбачених законодавством випадках;

- динамічність – адміністративно-правове забезпечення законності в сфері державного управління перебуває в постійному розвитку та русі, тобто в залежності від суспільно-правових реалій та потреб, завдяки чому забезпечується своєчасне та ефективно вжиття заходів, необхідних для захисту та охорони прав та інтересів громадян, суспільства та держави на будь-якій стадії виявлення порушень, зловживань або бездіяльності органів державного управління в цій сфері;

- універсальність – загальна схема механізму адміністративно-правового забезпечення законності є однаковою для будь-якої сфери державного управління;

- регламентованість законодавством – адміністративно-правове забезпечення законності може здійснюватися лише тими методами, засобами та в тому порядку, які визначені законодавством та тільки в межах повноважень органу державного управління або його посадової особи, які здійснюють таке забезпечення.

Що стосується адміністративно-правового забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, то враховуючи те, що діяльність державних органів по притягненню осіб до адміністративної

відповідальності виступає однією із форм владно-управлінської діяльності, цьому виду забезпечення законності властиві всі основні ознаки адміністративно-правового забезпечення законності у будь-якій сфері державного управління. Водночас, до особливостей саме адміністративно-правового забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності слід віднести: 1) здійснюється в межах провадження у справах про адміністративні правопорушення; 2) включає особливі засоби та методи забезпечення (судовий контроль, представництво інтересів громадян прокурором в суді, контроль вищестоящих органів та посадових осіб тощо); 3) порядок здійснення передбачений нормами КУпАП та іншими актами адміністративного законодавства; 4) здійснюється судовими органами, органами прокуратури та органами державного управління та посадовими особами, які відповідно до КУпАП уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення.

Отже, адміністративно-правове забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності можна визначити, як регламентований нормами КУпАП та іншими актами адміністративного законодавства, механізм, що включає систему методів, засобів та способів забезпечення дотримання органами та посадовими особами, уповноваженими складати протоколи про адміністративні правопорушення та/або здійснювати провадження в цих справах, при обранні ними міри адміністративних стягнень до правопорушника, а також при застосуванні заходів забезпечення провадження в справі про це правопорушення, вимог законодавчих актів щодо підстав, умов та порядку притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Для того, щоб визначити роль та призначення органів прокуратури в адміністративно-правовому забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності звернемось до КУпАП [28] та Закону України «Про прокуратуру» [36].

Так, аналіз КУпАП дозволяє виділити такий механізм притягнення уповноваженими органами державного управління осіб до адміністративної

відповідальності: 1) виявлення вчиненого особою адміністративного правопорушення уповноваженим органом державного управління та їх посадовими особами (безпосереднє виявлення правопорушення або надходження інформації про його вчинення із заяв, повідомлень громадян або інших джерел, передбачених законодавством); 2) складання протоколу про вчинене адміністративне правопорушення, крім випадків, коли такий протокол не складається (ст. 258 КУпАП); 3) направлення протоколу про адміністративне правопорушення до органу або посадової особи, уповноваженої здійснювати провадження в цій справі, або розпочати розгляд цієї справи (при наявності відповідних повноважень); 4) за необхідності та за наявності підстав, передбачених КУпАП застосування заходів забезпечення провадження у справі; 5) здійснення провадження у справі про адміністративне правопорушення (підготовка справи до розгляду, дослідження та оцінка доказів, прийняття рішення тощо); 6) прийняття рішення по справі про застосування конкретного виду адміністративного стягнення або звільнення особи від адміністративної відповідальності на підставі ст. 22 КУпАП; 7) виконання призначеного адміністративного покарання (стягнення).

Даний механізм притягнення осіб до адміністративної відповідальності дозволяє встановити всі елементи законності в цій сфері. На кожному з етапів притягнення осіб до адміністративної відповідальності органи прокуратури можуть застосувати необхідні методи та засоби для забезпечення законності, зокрема, відповідно до ст. 7 КУпАП [28] прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Повноваження органів прокуратури в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності регламентовані ст. 250 КУпАП. В цій статті, зокрема, зазначається, що до повноважень органів прокуратури в досліджуваній сфері належать: 1) право порушувати

провадження в справі про адміністративне правопорушення; 2) право знайомитися з матеріалами справи; 3) право перевіряти законність дій органів (посадових осіб) при провадженні в справі; 4) право брати участь у розгляді справи; заявляти клопотання; давати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи; 5) право перевіряти правильність застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення; 6) право вносити подання, оскаржувати постанову і рішення по скарзі в справі про адміністративне правопорушення, а також вчиняти інші передбачені законом дії [28]. Таким чином, права органів прокуратури, що визначають роль цих органів в забезпеченні законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, складають досить широке коло повноважень, які дозволяють здійснювати правозахисну функцію в сфері забезпечення законності на всіх стадіях притягнення осіб до адміністративної відповідальності, починаючи з порушення провадження у справі і закінчуючи виконанням постанови у справі.

Водночас, аналіз ст.ст. 218-244-19 КУпАП, які визначають розподіл повноважень між різними державними органами та посадовими особами щодо здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення, а також ст. 255 КУпАП, що визначає посадових осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, дозволяє зробити висновок, що прокурору не надані повноваження щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення. При цьому, прокурор має право складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 185-4 (злісне ухилення свідка, потерпілого, експерта, перекладача від явки до органів досудового розслідування чи прокурора), ст. 185-8 (ухилення від виконання законних вимог прокурора), ст. 185-11 (розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист), ст.ст. 172-4 - 172-9 (адміністративні корупційні правопорушення) [28].

Справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст.ст. 172-4 - 172-9 КУпАП, протоколи, по яким уповноважені складати прокурори,

розглядаються районними, міськими та міськрайонними судами загальної юрисдикції. В судовому розгляді цієї категорії справ участь прокурора відповідно до ст. 250 КУпАП є обов'язковою.

Таким чином, органи прокуратури є не тільки суб'єктами реалізації правозахисної функції в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, але і безпосередніми учасниками провадження в справах про адміністративні корупційні правопорушення або інші правопорушення, протоколи по яким можуть складати прокурори.

Таким чином, проведений аналіз дозволяє визначити, що значення органів прокуратури в адміністративно-правовому забезпеченні законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, полягає: 1) у виявленні вчинених правопорушень та складанні протоколів про ці правопорушення відповідно до ст. 255 КУпАП. В цьому разі, органи прокуратури забезпечують невідворотність покарання за вчинене правопорушення та сприяють тому, щоб жодне адміністративне правопорушення не залишилось не виявленим; 2) у винесенні постанови про ініціювання притягнення особи до адміністративної відповідальності при виявленні в діях громадян або посадових осіб ознак адміністративного правопорушення; 3) у прийнятті участі в судовому розгляді справ про корупційні правопорушення. Тут органи прокуратури забезпечують захист державних та суспільних інтересів, а також сприяють реалізації принципу рівності всіх учасників судового процесу тощо; 4) у здійсненні нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення.

Виходячи з цього, адміністративно-правове забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності – це регламентована законодавством система дій, спрямованих на реалізацію повноважень органами прокуратури у сфері провадження у справах про адміністративні правопорушення, складання протоколів про адміністративні правопорушення у визначених ст. 255 КУпАП випадках, прийняття участі у судовому розгляді справ про корупційні правопорушення, здійсненні

представництва інтересів громадян та держави в суді в справах про адміністративні правопорушення у випадках передбачених законодавством, а також ініціювання притягнення осіб до адміністративної відповідальності громадян та посадових осіб, в діях яких виявлено ознаки адміністративного правопорушення, та здійснення інших дій, передбачених ст. 250 КУпАП [62, с. 111].

Отже, органи прокуратури виконують специфічну роль в адміністративно-правовому забезпеченні законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, яка полягає не тільки у забезпеченні захисту прав та інтересів громадян, які підлягають притягненню до адміністративної відповідальності, але і забезпечені реалізації принципу невідворотності покарання за вчинене правопорушення та сприяння тому, щоб жодне адміністративне правопорушення не залишилось не виявленим.

1.3 Гарантії та принципи адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури України законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності

Адміністративно-правове забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності ґрунтується на відповідних юридичних, наукових та інших принципах. Це забезпечує більш ефективну реалізацію повноважень прокуратури у сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Разом з тим, для здійснення функцій у досліджуваній сфері органам прокуратури надані відповідні правові гарантії, які забезпечують реальну можливість та створюють необхідні умови для ефективної реалізації цих функцій та забезпечення дотримання законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності на всіх етапах провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Таким чином, дослідження гарантій та принципів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, дозволить визначити основні умови ефективності цього напрямку діяльності органів прокуратури, та розкрити ідеологічно-правову сутність даної функції.

Адміністративно-правове забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності здійснюється лише у відповідності до вимог законодавства України. В основі забезпечення законності в цій сфері лежать відповідні правові принципи, які обумовлені демократичністю та законністю діяльності органів прокуратури, як невід'ємної складової механізму державного управління. Отже, виникає необхідність у дослідженні принципів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Для реалізації цього завдання необхідно визначити зміст таких понять, як «принципи», «принципи притягнення осіб до адміністративної відповідальності» та «принципи діяльності органів прокуратури».

Так, етимологія поняття «принцип» визначається, як: 1) основне, вихідне положення якої-небудь теорії, вчення, світогляду, теоретичної програми; 2) переконання, погляд на речі; 3) основна особливість в організації чого-небудь [2, с. 692]. В правовій науці поняття принципів застосовується у значенні вихідного положення, керівної ідеї, які лежать в основі прийняття та реалізації законодавчих актів, захисту та охорони прав та законних інтересів громадян, та які виробились в суспільстві на відповідному етапі його розвитку. Водночас однозначного визначення цієї категорії в юридичній науці і досі не вироблено.

Так, В.М. Патасов визначає правові принципи як головні, визначальні, найважливіші структурні зв'язки в об'єкті правового регулювання, всередині правової системи та поза її. Такі принципи або можуть відображатися в правових нормах або існувати у формі ідей [63, с. 111]. С.Є Фролов зазначає, що з точки зору історично сформованого спільного вживання терміна

«принципи права», він являє собою основне, вихідне положення якої-небудь теорії, світогляду, науки; основні особливості пристрою якого-небудь приладу, механізму, установки; внутрішнє переконання кого-небудь, що визначає його ставлення до реальної дійсності [64, с. 21]. В.Н. Хропанюк принципи права наділяє об'єктивно обумовленим характером суспільних відносин, на яких базується певна система права. Це означає, що кожна система суспільних відносин регулюється не довільно, а відповідно до об'єктивних вимогам, які відображаються в системі права і становлять її сутність [65, с. 271].

Отже, в науковій літературі дослідженням сутності та правової природи принципів права присвячена значна кількість робіт, оскільки проблема принципів тим чи іншим чином торкається практично всіх загально-правових досліджень та лежить в основі державно-правового механізму. Водночас, поряд з різноманітністю поглядів та підходів науковців на цю проблему, майже всі вони сходяться на тому, що принципи відіграють важливу роль в умовах функціонування правової держави та розвитку громадянського суспільства, оскільки відображають не тільки волю законодавця, але також містять керівні та передові ідеї та погляди, що панують в суспільстві на відповідному етапі його історичного розвитку.

Отже, зважаючи на те, що принципи лежать в основі будь-якої правової діяльності та суспільно-правових відносинах, більше того, торкаються всіх сфер суспільного та державного життя, логічно припустити, що кожна галузь права, кожна правова дія, в тому числі управлінська діяльність, має свої власні принципи, що характеризуються особливостями, притаманними саме конкретній правовій діяльності (прийняття законів, захист прав громадян тощо) [66, с. 173]. Не є виключенням притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

В наукових джерелах принципи адміністративної відповідальності визначаються, як основні положення, закріплені в Конституції та інших законах України, на яких базується порядок притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності.

С. Г. Стеценко вважає, що принципи адміністративної відповідальності можна визначити як ключові вихідні положення, на яких базується порядок притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності. До вказаних принципів автор відносить:

а) законність. Зазначений принцип свідчить про те, що ніхто не може бути підданий заходів впливу за адміністративне правопорушення інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом, здійснювати притягнення до адміністративної відповідальності мають право лише законодавчо визначені компетентні органи та посадові особи, застосування уповноваженими на те органами і посадовими особами заходів адміністративної відповідальності провадиться в межах їхньої компетенції, у точній відповідності з законом тощо;

б) гласність. Цей принцип проявляється в тому, що органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, здійснюють вказану діяльність відкрито, провадження у справах про адміністративні правопорушення супроводжується складанням необхідних процесуальних документів, із якими особа, що притягається до відповідальності, має змогу ознайомитись;

в) невідворотність, яка проявляється в тому, що в разі вчинення адміністративного правопорушення обов'язково повинна наставати адміністративна відповідальність;

г) індивідуалізація. Особа несе відповідальність за те право порушення, яке вона вчинила;

д) відповідність провини і покарання. Зазначений принцип пояснюється, насамперед, вибором адміністративного стягнення, яке має відповідати ступеневі шкідливості правопорушення [67, с. 493]. Отже, основою всіх означених принципів притягнення осіб до адміністративної відповідальності є законність, тобто вимога щодо неухильного та чіткого дотримання приписів законодавства при здійсненні провадження в справах про адміністративні правопорушення на всіх стадіях та етапах.

М. О. Ктіторов під принципом законності у провадженні в справах про адміністративні правопорушення розуміє принцип діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції, який полягає в суворому, неухильному, належному дотриманні й виконанні норм адміністративного права з метою реалізації своїх повноважень, а також захисту прав і свобод людини та громадянина. Реалізація принципу законності у провадженні в справах про адміністративні правопорушення залежить від дотримання й виконання умов та вимог, що висуваються до даного принципу [68, с. 8-9].

Іншою складовою категорії «принципи адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності» є принципи діяльності органів прокуратури.

Т.М. Добровольська визначає принципи в діяльності органів прокуратури, як найбільш загальні, вихідні положення, що розкривають сутність і направленість цієї діяльності, із яких, в свою чергу, випливає положення більш окремого характеру [69, с. 20]. Відповідно, принципи наглядової діяльності органів прокуратури – це розроблені наукою та апробовані практикою політичні, організаційні і правові засади організації нагляду, які забезпечують його ефективність [70, с. 61]. Отже, авторами справедливо підкреслюється, що в основу принципів покладені не тільки теоретичні положення, але і практично реалізовані приписи, які довели свою ефективність і вироблені практикою

Основні засади (принципи) діяльності органів прокуратури закріплені в Законі «Про прокуратуру» [36]. До них, зокрема, належать: 1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; 2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності; 3) територіальності; 4) презумпції невинуватості; 5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків; 6) політичної нейтральності прокуратури; 7) недопустимості незаконного втручання

прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади; 8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом; 9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання; 10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки.

Крім того, Законом України «Про державну службу» [71] визначено таку систему принципів проходження служби: 1) верховенства права; 2) законності; 3) професіоналізму 4) патріотизму; 5) доброчесності; 6) ефективності; 7) забезпечення рівного доступу до державної служби; 8) політичної неупередженості; 9) прозорості; 10) стабільності.

Забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, як вже зазначалось, є одним із напрямків діяльності органів прокуратури. Отже, можемо виділити такі основні ознаки принципів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності: 1) є складним правовим явищем, що поєднує в собі елементи принципів діяльності органів прокуратури та принципів законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 2) закріплені в нормах КУпАП, Законі України «Про прокуратуру» та інших законодавчих актах; 3) відображають прогресивні погляди та керівні ідеї в суспільстві та державі стосовно порядку та мети забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 4) уособлюють демократичні засади державного устрою.

Принципи адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності – це втілені в правових нормах прогресивні погляди та керівні ідеї в суспільстві та державі стосовно порядку та мети забезпечення органами прокуратури

законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, що уособлюють в собі демократичні засади державного устрою та поєднують елементи принципів діяльності органів прокуратури та принципів законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності [66, с. 175].

Систему принципів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності складають такі принципи:

1) законності – тобто, діяльність органів прокуратури в сфері нагляду за законністю притягнення осіб до адміністративної відповідальності повинна ґрунтуватися на законних підставах та здійснюватися методами, передбаченими законодавством України. Органи прокуратури не повинні безпідставно втручатися в діяльність органів та посадових осіб, що уповноважені здійснювати розгляд справ про адміністративні правопорушення та застосовувати до винних осіб адміністративні стягнення, не допускати уникнення винними особами адміністративної відповідальності, не допускати підміни функцій органів та посадових осіб в сфері провадження в справах про адміністративні правопорушення;

2) своєчасності – означає, що органи прокуратури повинні своєчасно реагувати на виявлені порушення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності та вживати відповідні засоби прокурорського реагування (складати протоколи про адміністративні правопорушення у випадках передбачених ст. 250 КУпАП, порушувати питання про притягнення посадових осіб до юридичної відповідальності тощо);

3) повноти – органи прокуратури повинні вживати всі можливі та допустимі засоби та методи для забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, припинення порушення законності в цій сфері, а також застосування заходів впливу на посадових осіб, винних у порушенні законності, усунення причин та умов, що сприяли порушенню законності;

4) об'єктивності та всебічності – висновки щодо дотримання або порушення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності повинні ґрунтуватися лише на об'єктивних висновках проведеної перевірки всіх документів та інших матеріалів справи про адміністративне правопорушення;

5) професіоналізму – компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання прокурорами своїх обов'язків у сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, постійне підвищення прокурорами рівня своєї професійної компетентності у цій сфері;

6) компетентності – здійснення діяльності в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності покладається на компетентних в цьому напрямку діяльності прокурорів, які ознайомлені з особливостями провадження в кожній категорії справ про адміністративні правопорушення, які відмінно знають законодавство в цій сфері;

7) справедливості – означає, що у процесі забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності органи прокуратури здійснюють рівне відношення до всіх осіб, не допускають проявів дискримінації, встановлення необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час розгляду їх заяв, звернень тощо;

8) неупередженості – у процесі участі у провадженні у справах про адміністративні правопорушення або забезпеченні законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності у інших формах, не допускається вплив на рішення або дії прокурорів їх політичних поглядів, а також вони мають утримуватися від демонстрації свого ставлення до політичних партій, власних політичних поглядів під час виконання відповідних посадових обов'язків

9) територіальності – діяльність органів прокуратури у всіх напрямках, у тому числі щодо забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, здійснюється за принципом розподілу сфер відповідальності між прокуратурами відповідного рівня та території їх діяльності;

10) презумпції невинуватості – жодна особа не може бути притягнута до адміністративної відповідальності або визнана винною у вчиненні адміністративного правопорушення поки її вина не буде доведена у визначеному законом порядку;

11) незалежності прокурорів – недопущення впливу на прокурора у будь-якій формі, у тому числі зі сторони інших прокурорів того ж чи вищого рівня, крім випадків прямо визначених законом;

12) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки та доброчесності – означає, що прокурори у процесі здійснення діяльності мають дотримуватися не тільки норм законодавства, але і вимог етичних кодексів, а також спрямованість дій прокурорів на захист публічних інтересів та його відмова від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень [71];

13) публічності – означає, що діяльність органів прокуратури у досліджуваній сфері має бути відкритою, носити гласний характер тощо;

14) ефективності – раціональне і результативне використання органами прокуратури ресурсів для забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності;

15) пріоритетності профілактики порушення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності – означає, що діяльність по забезпеченню законності в цій сфері повинна бути спрямована, перш за все, на недопущення порушення законності та порушення прав та інтересів особи, щодо якої застосовується адміністративне стягнення. Для цього органами прокуратури має здійснюватися моніторинг виявлених порушень, аналіз причин та умов, які цьому сприяли та запроваджувати заходи, спрямовані на усунення таких причин та умов.

Що стосується гарантій, то визначаючи етимологію цього поняття, його можна визначити, як: 1) умову забезпечення чого-небудь; 2) поруку [2, с. 141; 1, с. 129]. В правовій науці ця категорія вживається в обох значеннях, однак, розглядаючи гарантії у зв'язку із забезпеченням дотримання прав та інтересів

громадян, юридичних осіб, а також дотримання законів органами управління, як правило, мається на увазі перше значення цього терміну.

В наукових джерелах існує декілька підходів до визначення поняття та видів гарантій.

Так, В. С. Нерсесянц вважає, що гарантії втілюють ідею узгодженої дії права і держави, коли одні форми, напрямки та функції державно-правової регуляції і діяльності служать одночасно захисним механізмом для інших, і навпаки. В контексті взаємної підтримки та узгодженості різних частин і аспектів всього державно-правового комплексу окремі спеціальні форми і конструкції юридичних гарантій прав і свобод особистості можуть реально здійснити свою захисну роль [72, с. 60 – 61]. Отже, можна зробити висновок, що гарантії виступають необхідними для практичної реалізації правових норм, втілення їх у життя, умовами та засобами. Гарантії формуються в тих же правових нормах, а також виробляються в результаті історичного розвитку суспільних відносин.

На думку А.С. Мордовця, гарантії – це об'ємне соціально-політичне та юридичне явище, система соціально-економічних, політичних, моральних, юридичних, організаційних передумов, умов, засобів і способів, що створюють рівні можливості особистості для здійснення своїх прав, свобод та інтересів [73, с. 312]. Подібної точки зору дотримуються П. М. Рабінович та М. Хавронюк, які вважають, що гарантії реалізації прав та свобод людини і громадянина – це умови та засоби, принципи та норми, які забезпечують здійснення, охорону і захист зазначених прав, є порукою виконання державою та іншими суб'єктами правовідносин тих обов'язків, які покладаються на них з метою реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина [74, с. 250]. Таким чином, А.С. Мордовцем виділені такі види гарантій: соціально-економічні, моральні, юридичні та організаційні. Дана точка зору є досить поширеною серед науковців-правознавців.

Так, соціально-економічні гарантії розглядаються, як стабільність економіки, відносин власності, ефективність податкової системи та збирання

податків тощо (а звідси - якісне виконання різних соціальних програм, ефективне здійснення особистих, політичних, соціально-економічних і культурних прав і свобод) [75, с. 89]. Соціально-економічними гарантіями також можна вважати запровадження та реалізацію різних державних програм щодо звільнення окремих категорій громадян від обов'язку сплачувати судовий збір за звернення до суду за захистом своїх прав та інтересів, запровадження різноманітних пільг, в тому числі в сфері оподаткування тощо.

А.Н. Головистикова економічними визнає ті гарантії, що лежать у самому соціально-економічному ладі суспільства, характері власності, організації системи господарювання, можливостях приватнопідприємницькій та іншій господарській діяльності і є основною, відправною базою для всіх інших гарантій [4, с. 503-505]. До соціально-економічних гарантій, наприклад, відносяться достатній рівень оплати праці працівників відповідних державних органів, забезпечення їх житлом тощо.

Політичними гарантіями визнаються умови, що забезпечують нормальне функціонування суспільного та державного життя. Зокрема, це всі політичні утворення та формування, які сприяють утвердженню законності та правопорядку в суспільстві та державі, система взаємодії між цими утвореннями тощо. В правовій літературі політичні гарантії визначаються, як розвиток і вдосконалення демократичних засад суспільства, формування правової держави, розподіл гілок влади та їх співпраця між собою, плюралізм думок і ідеологічне різноманіття, забезпечення багатопартійності і вільного парламентаризму і т.д. [4, с. 503-505].

Моральними гарантіями є стабільні морально-психологічна обстановка, у якій реалізуються юридичні права й обов'язки учасників правовідносин; рівень їхньої духовності і культури; чуйність і увага державних органів і посадових осіб до людини, його інтересам і потребам [76, с. 29]. Ці гарантії відіграють важливу роль у створенні сприятливих передумов здійснення державних функцій. Моральні гарантії, хоча і знаходяться, як правило, поза сферою дії

права, однак ці гарантії можуть суттєво впливати на створення умов дотримання прав та інтересів громадян, задоволення їх моральних потреб тощо.

Юридичними гарантіями визнається сукупність спеціальних правових засобів і способів, за допомогою яких реалізуються, охороняються і захищаються права і свободи, присікаються їх порушення, відновлюються порушені права [77, с.261]. До юридичних гарантій в правовій науці відносять: закріплення прав, свобод і обов'язків людини і громадянина нормами права, забезпечення, охорону і захист їх усією правоохоронною діяльністю держави, інститутами європейського та світового співтовариства [78, с. 52].

Крім традиційної класифікації гарантій на соціально-економічні, юридичні, політичні та моральні, деяк науковці виділяють ще так звані ідеологічні та громадські гарантії. Ідеологічні гарантії передбачають створення в суспільстві високого рівня правової культури, заснованої на повазі до закону, на його високому авторитеті, на внутрішній злагоді людей з нормативними приписами. В свою чергу, під громадськими гарантіями розуміється активне залучення громадськості до виконання правоохоронних функцій держави, в тому числі профілактики злочинів та правопорушень, створення атмосфери нетерпимості до порушення порядку тощо [4, с. 503-505].

Таким чином, система гарантій представлена чисельними їх видами, які у своєму комплексі створюють необхідні умови для забезпечення дотримання прав, свобод, законних інтересів громадян, юридичних осіб, а також забезпечення законності в усіх сферах суспільно-політичного життя.

Досліджуючи механізм гарантій, А.П. Альохін зазначає, що до нього входять взаємопов'язані елементи, що доповнюють один одного, та виражаються у таких повноваженнях: 1) виконання юридичного обов'язку щодо забезпечення реалізації конституційних прав і свобод громадян; 2) створення необхідних умов для їх реалізації; 3) постійне спостереження і контроль за їх реалізацією; 4) охорона прав і свобод громадян; 5) застосування санкцій у разі їх порушення [79, с. 117]. Даний механізм є невід'ємною частиною загального механізму реалізації правових норм, оскільки включає в себе методи та засоби

такої реалізації. Функціонування механізму гарантій засноване на правових нормах, які закріплюють відповідні гарантії та порядок їх реалізації.

Зважаючи на те, що гарантії лежать в основі механізму реалізації більшості правових норм, їх можна класифікувати в залежності від галузей права. Водночас, серед них є так звані універсальні гарантії законності.

Так, на думку А.Н. Головистикової, гарантії законності - це певний комплекс організаційних, економічних, політичних, ідеологічних та інших факторів і юридичних заходів, що забезпечують дотримання законів, прав громадян та інтересів суспільства і держави, що носить комплексний характер, пов'язані з багатьма явищами і процесами соціального життя і можуть бути ефективними лише у своїй сукупності, в тісному переплетенні об'єктивних і суб'єктивних умов і передумов соціального життя зі спеціальними юридичними та організаційними засобами, спрямованими на забезпечення режиму законності [4, с. 502]. Отже, відмінною ознакою гарантій законності є те, що їх основним призначенням є створення необхідних умов для утвердження режиму законності, реалізації принципу верховенства права та верховенства закону.

В науковій літературі гарантії законності класифікуються на такі види:

- організаційно-правові (інформаційне, у тому числі – юридичне забезпечення діяльності контролюючих суб'єктів, надання приміщень, коштів, транспорту і зв'язку, технічне обслуговування, діловодство та ін.);
- матеріально-забезпечувальні (відшкодування майнової шкоди, заподіяної службовцю під час виконання службових обов'язків, страхування службових осіб органів контролю у випадках смерті або загибелі);
- захисні (відповідальність винних осіб за протидію контролюючим суб'єктам у виконанні своїх обов'язків, захист державою життя, здоров'я, честі, гідності та майна службовців контролюючих органів і членів їх родин від злочинних посягань та інших протиправних дій) [80, с. 129 – 130].

Однією із сфер законності є законність притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Дослідженням гарантій законності в цій

сфері присвячена незначна частина наукових праць таких науковців як В.В. Іванов, Г.В. Філатова, Г. В. Щуковська та інших.

Так, на думку В.В. Іванова, гарантії законності притягнення громадян до адміністративної відповідальності поділяються в залежності від субординації в правовому регулюванні (в залежності від характеру їх правового оформлення та сфери дії) на матеріально-адміністративні та процесуально-адміністративні. До першої автором віднесено умови (фактори), що забезпечують законність (економічні, соціальні, політичні, ідеологічні), а до другої – організаційні і власне юридичні способи і засоби її забезпечення [81, с. 14-15]. Г.В. Філатова вважає, що гарантії законності адміністративної відповідальності громадян можна охарактеризувати, як сукупність заходів, засобів і способів, що містять правові, економічні, політичні і соціальні умови, які створені і існують у державі і суспільстві і забезпечують притягнення громадян до адміністративної відповідальності за вчинені адміністративні правопорушення, передбачені законодавством [82, с. 15]. Таким чином, автори наділяють гарантії законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності всіма рисами, характерними для загального поняття «гарантії законності». Специфічною ж ознакою виступає особливий об'єкт гарантування – законність притягнення осіб до адміністративної відповідальності, яка включає всі елементи такої законності. Причому кожний елемент законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності має відповідні гарантії. У зв'язку з цим, науковцями пропонуються різні класифікації таких гарантій.

Так, В.В. Іванов, стверджує, що юридичні гарантії законності притягнення до адміністративної відповідальності може бути згруповано за різними ознаками – ступенем визначеності, механізмом, суб'єктами реалізації, рівнем регулювання тощо. Залежно від характеру їх правового оформлення і сфери дії в роботі вони поділяються на гарантії, передбачені матеріальними адміністративно-правовими нормами, і гарантії, врегульовані нормами адміністративно-процесуального права [81, с. 14-15]. Дана точка зору заслуговує на увагу, оскільки гарантії законності притягнення осіб до

адміністративної відповідальності включають в себе засоби та способи забезпечення дотримання законності, як під час провадження в справі про адміністративне правопорушення, так і при визначенні підстав притягнення до адміністративної відповідальності.

Г.В. Щуковська поділяє гарантії притягнення осіб до адміністративної відповідальності на такі:

- економіко-правові гарантії – це засоби, які регулюють бюджетне фінансування діяльності системи органів;

- правові гарантії, до яких відносяться прийняття нормативних актів, які регулюють правовідносини з приводу притягнення громадян до адміністративної відповідальності, судовий захист, реалізація компетенції, права та обов'язки громадян;

- соціальні гарантії – це засоби, які виховують правову культуру органів влади, встановлюють виховні заходи відносно правопорушників, публікації в засобах масової інформації, звітів і статистичних даних про притягнення громадян до адміністративної відповідальності з метою виховання правової культури і запобігання правопорушенням з боку правопорушників і інших осіб [83, с. 409]. Отже, автором за критерій класифікації гарантій законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності прийнято зміст цих гарантій.

Що стосується категорії «гарантії адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності», то при її дослідженні слід враховувати комплексний характер. Зокрема, ця категорія вміщує в себе, як гарантії законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, так гарантії діяльності органів прокуратури щодо забезпечення також законності. Отже, виникає необхідність в дослідженні категорії «гарантії діяльності органів прокуратури».

Гарантіями діяльності органів прокуратури є ті правові методи, засоби та способи, які створюють необхідні умови для ефективного реалізації органами

прокуратури своїх функцій щодо захисту прав та свобод людини та громадянина, захисту інтересів громадян, суспільства та держави.

Основні гарантії діяльності органів прокуратури закріплені в Законі «Про прокуратуру» [36]. До них, зокрема, належать: 1) встановлений порядок призначення та звільнення Генерального прокуратора України та підпорядкованих йому прокурорів; 2) незалежність прокурора у здійсненні своїх повноважень (до них, в свою чергу, відносяться заборона втручання в діяльність прокурора органів державної влади та органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, громадсько-політичних організацій (рухів) та їх представників; заборона впливу на прокурора у будь-якій формі з метою перешкоджання виконанню своїх обов'язків; заборона розголошення відомостей досудового розслідування без дозволу прокурора); 3) законодавче закріплення обов'язковості виконання вимог прокурора та встановлення юридичної (адміністративної та кримінальної) відповідальності за порушення цього припису; 4) право прокурора приймати участь у засіданнях органів державної влади та місцевого самоврядування; 5) право прокурора на невідкладний прийом в органах державної влади та місцевого самоврядування відповідних рівнів.

На думку М.К. Якимчука, гарантії незалежності діяльності прокурора потребують посилення. Зокрема, автор вважає, що недостатньо належний рівень мають гарантії недоторканності прокурорів при вирішенні питань притягнення їх до юридичної відповідальності, передусім кримінальної та адміністративної. Автор звертає увагу, що принципові працівники прокуратури майже не захищені від брудних, але витончених провокацій з боку представників криміналітету і силових структур, що їм сприяють [84, с. 45]. Водночас, слід зазначити, що новим Законом «Про прокуратуру» суттєво підвищено гарантії незалежності прокурорів. Зокрема, відповідно до ст. 16 згаданого Закону незалежність прокурора забезпечується:

1) особливим порядком його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності;

- 2) порядком здійснення повноважень, визначеним процесуальним та іншими законами;
- 3) заборонаю незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора;
- 4) установленим законом порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури;
- 5) належним матеріальним, соціальним та пенсійним забезпеченням прокурора;
- 6) функціонуванням органів прокурорського самоврядування;
- 7) визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їх правового захисту [36].

Гарантії адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності тісно пов'язані з гарантіями незалежності діяльності прокурорів, однак, слід враховувати і такі їх особливості: 1) закріплені в законодавстві, що визначає діяльність органів прокуратури, а також КУпАП та іншими актами адміністративного законодавства, які регламентують підстави та порядок притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 2) являють собою особливі засоби, способи та методи, що створюють умови для належного виконання органами прокуратури своїх функціональних обов'язків в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 3) поєднують в собі гарантії незалежності діяльності прокурора та гарантії законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Таким чином, гарантіями адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності можна вважати систему правових методів, засобів та способів, а також принципів та організаційних засад діяльності органів прокуратури, які створюють умови для повного, своєчасного та всебічного виконання

прокуратурою функцій по виявленню та фіксації адміністративних правопорушень, які належать до сфери відання органів прокуратури, виявленню та належному реагуванню на всі факти порушення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності на всіх етапах провадження в цих справах, а також порушення, у випадках передбачених законодавством, питання про притягнення до юридичної відповідальності посадових осіб, винних у порушенні законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Аналіз Конституції України [42], Закону України «Про прокуратуру» [36] та КУпАП [28], дозволяє виділити такі підстави класифікації гарантій адміністративно-правового забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності:

- 1) в залежності від форми закріплення: міжнародно-правові, конституційні гарантії та інші правові гарантії;
- 2) в залежності від засобів та методів, що лежать в основі: економічно-правові, морально-етичні та контрольньо-каральні;
- 3) в залежності від сфери застосування: матеріально-правові гарантії та процедурні гарантії.

Міжнародно-правові гарантії адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності лежать в наддержавній сфері регулювання та закріплені в нормах міжнародних актів таких, як Стандарти професійної відповідальності, основні права та обов'язки прокурорів [85], Конвенція ООН по боротьбі з корупцією [86] та інші. До них слід віднести: закріплений на міжнародному рівні обов'язок прокурорів завжди підтримувати честь та гідність своєї професії, завжди поводитись професійно, згідно закону, правил та етики їхньої професії, бути добре поінформованим і йти в ногу з відповідними правовими змінами, неупереджено виконувати свої функції тощо.

Конституційні гарантії закріплені в положеннях Конституції України. До них належать: гарантування громадянам захист держави від

необґрунтованого притягнення до юридичної відповідальності, в тому числі адміністративної; покладення на систему органів прокуратури функції нагляду за дотриманням законності тощо.

Інші правові гарантії регламентовані нормами інших актів законодавства, зокрема, КУпАП, Законом України «Про прокуратуру», наказами Генерального прокурора України тощо. Це: незалежність прокуратури у здійсненні своєї діяльності; закріплення прав органів прокуратури в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності тощо.

Економічно-правові гарантії адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури притягнення осіб до адміністративної відповідальності – це засоби та методи економічного характеру, зокрема, до них слід віднести: державні гарантії належного матеріально-побутового забезпечення працівників органів прокуратури, достатній рівень соціального забезпечення; створення нормальних матеріально-технічних умов для виконання органами прокуратури своїх повноважень, в тому числі в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності (приміщення, засоби, інструменти, автотранспорт тощо). В обґрунтування того, що ці гарантії відносяться до гарантій адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності слід зазначити, що однією із умов ефективного виконання прокурорами своїх функцій, в тому числі і функції щодо забезпечення законності в досліджуваній сфері, є належне грошове, матеріально-побутове, соціальне забезпечення самих прокурорів, що гарантує залучення до реалізації відповідних функцій професіоналів та кращих спеціалістів в своїй справі, знижує можливість проявів корупції в органах прокуратури. Створення належних матеріально-технічних умов професійної діяльності прокурора в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності є сприятливим фактором для ефективного виконання своїх професійних обов'язків в цій сфері з використанням досягнень науки та техніки.

Морально-етичні гарантії включають в себе засоби та методи забезпечення належного рівня морально-етичних якостей прокурорів, їх відповідального ставлення до виконуваних ними функцій. До цих гарантій слід віднести: законодавче закріплення рівня морально-етичних вимог до кандидатів у прокурори; закріплення етичних стандартів поведінки прокурорів.

Контрольно-каральні гарантії адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури притягнення осіб до адміністративної відповідальності являють собою систему методів та засобів, що забезпечують контроль за діяльністю органів прокуратури в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, а також застосування до прокурорів, що порушують встановлений порядок забезпечення законності, або неналежним чином виконують відповідні обов'язки, міри дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності. До таких гарантій належать: встановлення парламентського, судового та громадського контролю за діяльністю органів прокуратури; закріплення чітких підстав та умов притягнення прокурорів до юридичної відповідальності тощо [87, с. 76].

Матеріально-правові гарантії адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури притягнення осіб до адміністративної відповідальності – це такі правові засоби та методи, які лежать в основі забезпечення законності підстав притягнення осіб до адміністративної відповідальності. До таких гарантій належить: гарантування особам того, що єдиною підставою притягнення їх до адміністративної відповідальності є вчинення правопорушення, за яке КУпАП або іншими законами встановлена адміністративна відповідальність; недопустимість безпідставного притягнення осіб до адміністративної відповідальності; встановлення презумпції невинуватості тощо. Ці гарантії безпосередньо належать до сфери адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, оскільки законодавче закріплення відповідних матеріально-правових гарантій є важливою правовою підставою для розмежування законності та порушення законності притягнення

осіб до адміністративної відповідальності. Так, наявність, визначених КУпАП та іншим законодавством підстав притягнення осіб до адміністративної відповідальності, створює прецедент для перевірки прокурором обґрунтованості притягнення особи до адміністративної відповідальності та застосування до неї відповідного адміністративного стягнення.

Процедурні гарантії адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури притягнення осіб до адміністративної відповідальності – це система тих методів та засобів, які створюють умови для забезпечення дотримання встановленого процесуальним законодавством порядку притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Такими гарантії виступають: визначена процесуальними нормами КУпАП процедура притягнення осіб до адміністративної відповідальності (визначення органів державного управління та посадових осіб, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення, здійснювати розгляд справ про такі правопорушення, визначення строків застосування адміністративних санкцій, процедури оскарження рішень тощо); регламентування підстав та умов здійснення прокурором функцій по забезпеченню законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності; визначення порядку реалізації органами прокуратури повноважень в цій сфері тощо.

Таким чином, гарантії виступають необхідними правовими засобами та методами механізму практичної реалізації органами прокуратури своїх повноважень в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, оскільки створюють сприятливі та необхідні для цього умови [87, с. 79].

Дослідження проблеми гарантій та принципів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності показало, що в механізмі забезпечення законності принципи та гарантії посідають важливе місце та слугують необхідним елементом правового статусу цього органу, підвищуючи, при цьому, ефективність реалізації органами прокуратури повноважень в даному

напрямку діяльності, а також рівень авторитетності та значення системи цих органів в забезпеченні законності в державному управлінні.

Висновки до розділу 1

1. Сутність законності, як комплексного історично-правового явища, полягає у тому, що в ході розвитку суспільства сформувалася необхідність у виробленні спільних та однакових для всіх правил поведінки з урахуванням поєднання загальнодержавних, суспільних та індивідуальних інтересів, що знайшли своє відображення в Конституції, міжнародних нормах, законах та підзаконних актах, дотримання яких є життєво-необхідною умовою для подальшого розвитку правової держави, громадянського суспільства та його інститутів, а також створення умов для індивідуального розвитку кожного члена суспільства.

2. Ознаками законності державного управління є: 1) це складне багатоелементне правове явище, яке розглядається як принцип, політичний режим або метод та мета державного управління; 2) до змісту законності входять основні засади та умови дотримання законності, способи та засоби її забезпечення, порядок прийняття законодавчих та державно-управлінських актів; 3) є необхідною умовою суспільно-правової взаємодії та розвитку суспільно-правових відносин; 4) добровільне та усвідомлене дотримання законності є ознакою правової держави та громадянського суспільства; 5) є єдиною умовою поєднання інтересів держави, суспільства та окремих громадян та юридичних осіб.

3. Під законністю державного управління слід розуміти комплексне правове явище, що виступає одночасно принципом, політичним режимом або методом та метою державного управління, та є необхідною умовою суспільно-правової взаємодії та розвитку суспільно-правових відносин та єдиною умовою поєднання інтересів держави, суспільства та окремих громадян та юридичних осіб, до змісту якої входять основні засади та умови дотримання законності,

способи та засоби її забезпечення, порядок прийняття законодавчих та державно-управлінських актів.

4. Законність притягнення осіб до адміністративної відповідальності – це основоположний принцип, сутність якого полягає в дотриманні уповноваженими органами та посадовими особами встановленого законом порядку притягнення осіб до адміністративної відповідальності, накладення стягнення лише в межах, передбачених санкцією статті, якою передбачена адміністративна відповідальність за конкретне діяння, застосування заходів забезпечення провадження у справі про адміністративні правопорушення лише в порядку та на підставах, визначених законами та іншими актами, які не суперечать Конституції та законам України.

5. Адміністративно-правове забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності – це регламентований нормами КУпАП та іншими актами адміністративного законодавства, механізм, що включає систему методів, засобів та способів забезпечення дотримання органами та посадовими особами, уповноваженими складати протоколи про адміністративні правопорушення та/або здійснювати провадження в цих справах, при обранні ними міри адміністративних стягнень до правопорушника, а також при застосуванні заходів забезпечення провадження в справі про це правопорушення, вимог законодавчих актів щодо підстав, умов та порядку притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

6. Значення органів прокуратури в адміністративно-правовому забезпеченні законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, полягає: 1) у виявленні вчинених правопорушень та складанні протоколів про ці правопорушення відповідно до ст. 255 КУпАП. В цьому разі, органи прокуратури забезпечують невідворотність покарання за вчинене правопорушення та сприяють тому, щоб жодне адміністративне правопорушення не залишилось не виявленим; 2) у винесенні постанови про ініціювання притягнення особи до адміністративної відповідальності при виявленні в діях громадян або посадових осіб ознак адміністративного

правопорушення; 3) у прийнятті участі в судовому розгляді справ про корупційні правопорушення; 4) у здійсненні нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення

7. Запропоновано під адміністративно-правовим забезпеченням органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності розуміти регламентовану законодавством систему дій, спрямованих на реалізацію повноважень органами прокуратури у сфері провадження у справах про адміністративні правопорушення, складання протоколів про адміністративні правопорушення у визначених ст. 255 КУпАП випадках, прийняття участі у судовому розгляді справ про корупційні правопорушення, здійсненні нагляду за додержанням та неухильним виконання Конституції та законів України всіма суб'єктами провадження в справах про адміністративні правопорушення на всіх його етапах, а також ініціювання притягнення осіб до адміністративної відповідальності громадян та посадових осіб, в діях яких виявлено ознаки адміністративного правопорушення, та здійснення інших дій, передбачених ст. 250 КУпАП.

8. Принципи адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності – це втілені в правових нормах керівні ідеї в суспільстві та державі стосовно порядку та мети забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, що уособлюють в собі демократичні засади державного устрою та поєднують елементи принципів діяльності органів прокуратури та принципів законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

9. Систему принципів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності складають такі принципи: 1) законності; 2) своєчасності; 3) повноти; 4) об'єктивності та всебічності; 5) професіоналізму; 6) компетентності; 7) справедливості; 8) неупередженості; 9) територіальності; 10) презумпції невинуватості; 11) незалежності прокурорів; 12) неухильного дотримання

вимог професійної етики та поведінки та добросовісності; 13) ефективності; 14) публічності; 15) пріоритетності профілактики порушення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності та ін.

10. Гарантії адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності – це система правових методів, засобів та способів, а також принципів та організаційних засад діяльності органів прокуратури, які створюють умови для повного, своєчасного та всебічного виконання прокуратурою функцій по виявленню та фіксації адміністративних правопорушень, які належать до сфери відання органів прокуратури, виявленню та належному реагуванню на всі факти порушення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності на всіх етапах провадження в цих справах, а також порушення, у випадках передбачених законодавством, питання про притягнення до юридичної відповідальності посадових осіб, винних у порушенні законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

11. Підставами класифікації гарантій адміністративно-правового забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності є:

1) в залежності від форми закріплення: міжнародно-правові (закріплені на міжнародному рівні обов'язок працівників прокуратури завжди підтримувати честь та гідність своєї професії, завжди поводитись професійно, згідно закону, правил та етики їхньої професії тощо), конституційні гарантії (гарантування громадянам захист держави від необґрунтованого притягнення до адміністративної відповідальності; покладення на систему органів прокуратури функції нагляду за дотриманням законності тощо) та інші правові гарантії (незалежність прокуратури у здійсненні своєї діяльності; закріплення прав органів прокуратури в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності тощо);

2) в залежності від засобів та методів, що лежать в основі: економічно-правові (державні гарантії належного матеріально-побутового забезпечення

працівників органів прокуратури, достатній рівень соціального забезпечення тощо), морально-етичні (законодавче закріплення рівня морально-етичних вимог до кандидатів у прокурори; закріплення етичних стандартів поведінки працівників органів прокуратури) та контрольно-каральні (встановлення парламентського, судового та громадського контролю за діяльністю органів прокуратури тощо);

3) в залежності від сфери застосування: матеріально-правові гарантії (гарантування особам того, що єдиною підставою притягнення їх до адміністративної відповідальності є вчинення правопорушення, за яке КУпАП або іншими законами встановлена адміністративна відповідальність тощо) та процедурні гарантії (регламентування підстав та умов здійснення прокурором функцій по забезпеченню законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності; визначення порядку реалізації органами прокуратури повноважень в цій сфері тощо).

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ЗАКОННОСТІ ПРИТЯГНЕННЯ ОСІБ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

2.1 Сучасний стан адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури України законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності

Адміністративно-правове забезпечення органами прокуратури України законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності ґрунтується на відповідних актах адміністративного законодавства, а також законах інших галузей права. Зокрема, цими актами визначаються умови та підстави здійснення органами прокуратури перевірки законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, порядок та методи забезпечення законності в даній сфері, а також регламентуються інші процедурні питання.

Таким чином, діяльність органів прокуратури щодо забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності повинна відповідати правовим приписам. Визначаючи сучасний стан адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності в досліджуваній сфері, необхідно проаналізувати основні акти адміністративного законодавства, які регламентують відповідний напрямок діяльності органів прокуратури. В науці адміністративного права зазначається, що особливості системи адміністративних нормативно-правових актів полягають у тому, що вони перебувають у супідрядному взаємозв'язку один з одним, тип зв'язку визначається їх юридичною силою (рівнем, або уповноваженим суб'єктом, який його видав), а також місцем і роллю в системі управління, формою вираження правового акта (Конституція, закон, указ, постанова та ін.) [88, с. 73]. На думку

А.П. Коренева, адміністративно-правове регулювання полягає у вжитті відповідних правових заходів та застосування адміністративно-правових засобів для виконання поставлених завдань [89, с.42-44]. Правова природа адміністративно-правового регулювання, таким чином, полягає у встановленні відповідних правил та послідовності застосування таких засобів, з їх детальною регламентацією в законодавстві.

В цьому контексті більш доцільне використання визначення Ю.А. Тихомирова, за яким адміністративно-правове регулювання є механізмом імперативно-нормативного упорядкування організації і діяльності суб'єктів та об'єктів управління та формування стійкого правового порядку їх функціонування. Спонування суб'єктів права діяти самостійно і здійснювати свої права та виконувати обов'язки в рамках встановлених режимів і процедур, забезпечення стабільності в їх функціонуванні - такі призначення і прояви цього регулювання [90, с. 107].

Отже, адміністративно-правове регулювання діяльності органів прокуратури, в тому числі в сфері забезпечення ними законності в державному управлінні, полягає у закріпленні в законодавчих актах повноважень органів прокуратури (матеріально-правове регулювання) та порядку реалізації цих повноважень (процесуальне регулювання).

Таким чином, для дослідження сучасного стану адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, необхідно проаналізувати: 1) міжнародно-правові акти, що регламентують права громадян в сфері застосування юридичної, в тому числі адміністративної, відповідальності та порядок її застосування до громадян; 2) національне законодавство, що регламентує повноваження органів прокуратури в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 3) галузеві накази Генерального прокурора України, що визначає порядок забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Так, основними міжнародно-правовими актами, що визначають права людини та мінімальні гарантії їх реалізації, в тому числі в сфері притягнення до юридичної відповідальності, є Загальна Декларація прав людини [91], Міжнародний пакт ООН про громадянські та політичні права [92], Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод [93] тощо. В цих міжнародних актах проголошені такі основні права в сфері законності притягнення до адміністративної відповідальності:

- кожна людина має право на свободу і особисту недоторканність;
- ніхто не може зазнавати безпідставного арешту, затримання або вигнання;
- кожна людина, для визначення її прав і обов'язків і для встановлення обґрунтованості пред'явленого їй звинувачення, має право, на основі повної рівності, на те, щоб її справа була розглянута прилюдно і з додержанням усіх вимог справедливості незалежним і безстороннім судом;
- кожен, хто є потерпілим від арешту або затримання, здійсненого всупереч положенням цієї статті, має забезпечене правовою санкцією право на відшкодування;
- законним вважається арешт або затримання особи, здійснене з метою допровадження її до компетентного судового органу за наявності обґрунтованої підозри у вчиненні нею правопорушення або якщо обґрунтовано вважається необхідним запобігти вчиненню нею правопорушення чи її втечі після його вчинення;
- кожен, кого заарештовано, має бути негайно поінформований зрозумілою для нього мовою про підстави його арешту;
- ніхто не повинен зазнавати тортур, або жорстокого, нелюдського або принижуючого його гідність, поводження і покарання тощо.

Більшість цих складових законності притягнення осіб до юридичної відповідальності закріплені в актах національного законодавства, зокрема, в Конституції України, КУпАП та інших актах. Однак, що стосується адміністративно-правового забезпечення законності притягнення осіб до

адміністративної відповідальності, то слід зазначити, що законодавство України наділяє органи прокуратури повноваженнями не в усіх сферах, що є складовими категорії «законність притягнення осіб до адміністративної відповідальності».

Так, повноваження органів прокуратури в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності визначені КУпАП [28], Митним кодексом України [94], законами України «Про прокуратуру» [36], «Про запобігання корупції» [95] тощо. Цими нормативними актами на органи прокуратури покладаються повноваження в сфері застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення, а також координаційні повноваження в сфері протидії корупції (в тому числі корупційним правопорушенням). Конкретизуються відповідні повноваження в галузевих наказах Генерального прокурора України, зокрема, таких, як «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян» від 20.04.2016 № 161 [96], «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» від 16.01.2013 № 1/1гн [97], «Про розмежування повноважень прокурорів у сфері запобігання та протидії корупції поза межами кримінального провадження» від 13.07.2018 №135 [98] та інших.

Так, ст. 2 нового Закону України «Про прокуратуру» передбачено чотири функції, що покладаються на органи прокуратури: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених Законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [36]. Таким чином, органи прокуратури були позбавлені права прокурорського нагляду за додержанням законів в усіх сферах суспільних правовідносин, в тому числі і в

сфері притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Тому, такий метод забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, як перевірка законності, винесених уповноваженими органами та посадовими особами, постанов про адміністративні правопорушення, в тому числі судових постанов, перевірка правильності складання протоколів про адміністративні правопорушення, законності провадження в справах про адміністративні порушення митних правил та в інших сферах може бути застосований органами прокуратури у виключних та чітко визначених новим Законом «Про прокуратуру» випадках. До них, зокрема, належать: 1) наявність підстав для здійснення представництва інтересів громадян в суді, визначених в ч. 2 ст. 23 Закону «Про прокуратуру»; 2) виявлення прокурором порушень у ході здійснення нагляду за додержанням законів при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. При цьому, новим Законом України «Про прокуратуру» за прокурором зберігається право витребувати за письмовим запитом, ознайомлюватися та безоплатно отримувати копії документів і матеріалів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин та інших органів та отримувати від них усні або письмові пояснення виключно за їхньою згодою і лише в межах здійснення представництва інтересів громадян в суді.

Слід зазначити, що особливого порядку забезпечення органами прокуратури законності в сфері притягнення осіб до адміністративної відповідальності новим Законом «Про прокуратуру», а також спеціальним галузевим наказом Генерального прокурора України не встановлено. Лише Наказ Генерального прокурора України від 13.07.2018 №135 «Про розмежування повноважень прокурорів у сфері запобігання та протидії корупції поза межами кримінального провадження» передбачені повноваження підрозділів прокуратури щодо забезпечення обов'язкової участі прокурорів у розгляді судами справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, передбачені статтями 172⁴ – 172⁹, 172⁹⁻² КУпАП [98]. Відповідно,

забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності здійснюється лише в тих формах та тими методами, що визначаються законодавством, і не можуть бути реалізовані в порядку перегляду постанов про адміністративні правопорушення, крім тих категорій справ, в яких органи прокуратури виступають суб'єктами провадження. Зокрема, ст. 288 КУпАП [28] визначає порядок оскарження постанов про адміністративні правопорушення, вказуючи на ті органи, до яких постанова може бути оскаржена. Аналіз цієї статті дозволяє зробити висновок, що постанова про адміністративне правопорушення може бути оскаржена до вищестоящего органу або до суду.

Отже, органи прокуратури реалізують повноваження в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності переважно при забезпеченні обов'язкової участі прокурорів у розгляді судами справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією або здійсненні нагляду за додержанням законів при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, а також у формі складання протоколів про адміністративні правопорушення у справах, в яких виступають суб'єктами провадження.

Однією з підставою здійснення прокурором представництва інтересів громадян у суді, в тому числі в сфері притягнення осіб до адміністративної відповідальності, є письмові звернення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, фізичних та юридичних осіб. В Законі України «Про звернення громадян» під зверненнями громадян розуміється викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги [99].

Порядок роботи зі зверненнями громадян в органах прокуратури здійснюється у відповідності до Наказу Генерального прокурора України «Про організацію діяльності органів прокуратури України з особистого прийому, розгляду звернень та забезпечення доступу до публічної інформації» від

30.12.2015 №430 [100]. Відповідно до цього Наказу органи прокуратури зобов'язані:

- вживати заходів щодо забезпечення належної організації роботи з розгляду звернень та запитів структурними підрозділами апаратів, прокуратурами нижчого рівня, надавати практичну і методичну допомогу, проводити перевірки з цих питань;

- організовувати особистий прийом громадян керівниками прокуратур, приймати громадян, у тому числі із залученням працівників інших структурних підрозділів апаратів та органів прокуратури;

- організовувати розгляд та безпосередньо розглядати депутатські документи, первинні звернення, надсилати їх за належністю відповідному органу чи посадовій особі, прокуратурам нижчого рівня;

- забезпечувати контроль за дотриманням порядку і строків вирішення у структурних підрозділах апаратів депутатських документів, звернень громадян з особистого прийому керівництва;

- оприлюднювати визначену нормативними документами інформацію, здійснювати загальний контроль за дотриманням установленого порядку та своєчасністю її оприлюднення, використанням інформації з обмеженим доступом;

- здійснювати прийом запитувачів, надавати роз'яснення та іншу допомогу в оформленні запитів на інформацію, їх приймання, реєстрацію та облік. У встановленому порядку розглядати запити на інформацію, за наявності підстав надсилати їх належним розпорядникам інформації.

- періодично комплексно вивчати стан організації особистого прийому громадян, розгляду звернень та забезпечення доступу до публічної інформації, активно впливати на її удосконалення [100]. Відповідно, організація та проведення роботи зі зверненнями громадян є самостійним напрямком діяльності органів прокуратури, який тісно пов'язаний з іншими сферами діяльності цього органу, в тому числі із забезпеченням законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Від якості організації роботи зі

зверненнями громадян та юридичних осіб залежить своєчасність проведення перевірок і, відповідно, реагування на виявленні порушення законності.

Що стосується забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності прокурорами з інших підстав адміністративним законодавством не встановлено. Тому, на нашу думку, необхідно розробити та затвердити окремий Наказ Генерального прокурора «Про організацію роботи органів прокуратури в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності», де регламентувати всі матеріально-правові та процедурні питання, в тому числі щодо методів, засобів та підстав забезпечення дотримання законодавства органами та посадовими особами, що здійснюють провадження в справах про адміністративні правопорушення.

До набрання чинності нової редакції Закону «Про прокуратуру» на органи прокуратури покладалось завдання щодо забезпечення законності накладення адміністративної відповідальності за порушення деяких митних правил. Дана функція також знайшла своє закріплення в інших адміністративних нормативно-правових актах. Зокрема, у ст. 24 Митного кодексу України [94] зазначається, що кожна особа має право оскаржити рішення, дії або бездіяльність органів доходів і зборів, їх посадових осіб та інших працівників, якщо вважає, що цими рішеннями, діями або бездіяльністю порушено її права, свободи чи інтереси. У випадках, встановлених законом, із скаргами або заявами про захист прав, свобод чи інтересів інших осіб мають право звертатися Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадяни та підприємства. Отже, органи прокуратури визначені серед суб'єктів оскарження рішень та дій митних органів.

Особливу роль органи прокуратури відіграють в організації та проведенні заходів щодо запобігання та протидії корупції. Зокрема, в цій сфері органи прокуратури забезпечують законність у таких формах: 1) координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії корупції; 2) здійсненні

провадження в справах про корупційні правопорушення; 3) участі прокурора у судовому розгляді справ про корупційні правопорушення; 4) прокурорському нагляді за додержанням законів у сфері запобігання і протидії корупції. Таким чином, забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень здійснюється органами прокуратури в декількох формах, на відміну від інших правопорушень, де переважною формою забезпечення законності виступає здійснення представництво прокурором інтересів громадян або держави в суді.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року корупційне правопорушення - діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність. Корупція, в свою чергу, це використання особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [95]. Отже, за вчинення корупційного правопорушення, в залежності від тяжкості та наслідків, що настали, до винної особи може бути застосована кримінальна, адміністративна або інший вид юридичної відповідальності. Що стосується адміністративних корупційних правопорушень, то їх види та відповідальність за їх вчинення встановлюється КУпАП (глава 13-А).

Як вже зазначалось, право складати протоколи про такі правопорушення, а також обов'язковість участі прокурора у судовому розгляді справ про корупційні правопорушення закріплюються в КУпАП. Порядок координації правоохоронних органів та самостійне здійснення заходів у сфері протистояння та боротьби з корупцією визначається такими галузевими наказами

Генерального прокурора України: «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» [97] та «Про розмежування повноважень прокурорів у сфері запобігання та протидії корупції поза межами кримінального провадження» [98].

Так, відповідно до Наказу «Про розмежування повноважень прокурорів у сфері запобігання та протидії корупції поза межами кримінального провадження» структурним підрозділам Генеральної прокуратури України, регіональних прокуратур, військових прокуратур регіонів за наявності підстав для захисту інтересів держави внаслідок вчинення корупційного правопорушення, правопорушення, пов'язаного з корупцією, шляхом підготовки та звернення до суду з позовом, заявою, вступу у справу цієї категорії, оскарження судового рішення, участі у виконавчому провадженні наказано передавати матеріали до підрозділів представництва або інших підрозділів згідно з їхньою компетенцією у порядку, визначеному наказом Генеральної прокуратури України з питань організації роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів держави в суді [98]. Даний напрямок діяльності є одним із пріоритетних в сфері адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Важливим напрямком діяльності органів прокуратури, в тому числі в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, є представництво інтересів громадян та держави в суді. Правовою основою даного напрямку є Наказ Генерального прокурора України «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді при виконанні судових рішень» [102]. Відповідно до цього Наказу органи прокуратури представницьку діяльність здійснюють шляхом: пред'явлення позовів (заяв); вступу у справи, порушені за позовами (заявами) інших осіб; ініціювання перегляду судових рішень, у тому числі у справах, порушених за позовом (заявою) іншої особи; участі у розгляді справ; участі у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справах, в

яких прокурором здійснювалося представництво інтересів держави. [102]. В справах про адміністративні корупційні правопорушення прокурор здійснює представництво держави в суді, приймаючи обов'язкову участь в судовому розгляді даної категорії справ. Для реалізації цього повноваження ч. 4 ст. 257 КУпАП визначається обов'язок посадової особи, яка склала протокол про корупційне правопорушення, одночасно з направленням протоколу до суду також направити його до прокурора відповідного рівня [28]. У разі здійснення прокурором представництва інтересів держави в суді дане повноваження реалізується в суді першої інстанції та в апеляційному суді.

Крім представництва державних інтересів в судовому засіданні при розгляді справ про адміністративні правопорушення (корупційні правопорушення), у визначених законом випадках прокурор також здійснює представництво інтересів громадян. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» підставою представництва в суді інтересів громадянина є його неспроможність через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність самотійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження. Наявність таких підстав має бути підтверджена прокурором шляхом надання суду відповідних доказів [36]. Однією із категорій громадян, щодо яких органи прокуратури здійснюють представництво інтересів в суді, а також перевіряють дотримання їх прав в провадженні в справах про адміністративні правопорушення є неповнолітні особи. Так, відповідно до Наказу «Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей» від 06.12.2014 р. №16гн одним із пріоритетних напрямків нагляду за додержанням і застосуванням законів і представницької діяльності є забезпечення додержання законів про права неповнолітніх при їх притягненні до адміністративної відповідальності та застосуванні заходів адміністративного впливу [103]. Наказом регламентується порядок представництва прокурором інтересів дітей-сиріт, дітей позбавлених батьківського піклування та інших в

усіх видах судочинства а також участь у застосуванні примусових заходів щодо неповнолітніх.

Самостійним предметом правової регламентації адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності виступає прокурорський нагляд за додержанням законів при виконанні рішень, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Серед видів адміністративних стягнень та заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, передбачених КУпАП, до тих, що пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян слід віднести: громадські та виправні роботи, адміністративний арешт та адміністративне затримання. Адміністративні стягнення у формі громадських та виправних робіт, а також адміністративного арешту можуть бути накладені лише за рішенням суду. Органи прокуратури перевіряють законність при застосуванні цих видів стягнень у порядку, що визначається Наказом Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян» [96]. Відповідно до цього Наказу органи прокуратури з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави на цьому напрямі забезпечують: 1) нагляд за додержанням законів уповноваженими органами та суб'єктами під час прийняття ними рішень при виконанні кримінальних покарань у виді конфіскації майна або штрафу, а також спеціальної конфіскації як іншого заходу кримінально-правового характеру, крім випадків, коли особа не підлягає кримінальній відповідальності у зв'язку з недосягненням віку, з якого може наставати кримінальна відповідальність; 2) нагляд за додержанням законів уповноваженими органами та суб'єктами при доставлянні, адміністративному затриманні та триманні осіб, складанні стосовно них протоколів про адміністративні правопорушення, застосуванні в адміністративному порядку інших заходів, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, та

накладенні адміністративних стягнень у виді адміністративного арешту, виправних або громадських робіт, а також примусового повернення і видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства; 3) співпрацю з представниками Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, органів державної влади, державних органів та установ, громадських і правозахисних організацій, засобів масової інформації, за необхідності, вжиття організаційних заходів, спрямованих на проведення спільних перевірок, а також висвітлення у встановленому порядку результатів проведеної роботи [96]. Наказом також визначається обов'язок керівників місцевих прокуратур, їх першим заступників та заступників у межах компетенції забезпечувати участь прокурорів у справах про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законами України, у тому числі щодо правопорушень, вчинених на території об'єктів нагляду; при вирішенні питань, пов'язаних з виконанням вироку, у тому числі умовно-достроковим звільненням від відбування покарання, заміною невідбутої частини покарання більш м'яким і звільненням від покарання за хворобою; при розгляді питань про продовження, зміну чи припинення застосування примусових заходів медичного характеру.

Отже, проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що адміністративно-правова регламентація забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності представлена чисельними нормативно-правовими актами, що обумовлено багатоелементністю предмету забезпечення (законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності). При цьому, досліджуючи сучасний стан адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності в даній сфері, необхідно враховувати також його ефективність. Первинною ланкою такої ефективності виступає ефективність адміністративно-правового регулювання реалізації органами прокуратури повноважень в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. В науковій літературі існує декілька підходів до розуміння категорії «ефективність правового регулювання».

Так, на думку А.Ф. Черданцева, ефективність правового регулювання є досягнення цілей, які переслідував законодавець виданням відповідних норм. Автор вказує на доцільність виділення безпосередніх цілей (поведінкові) і опосередкованих. Безпосередньою ціллю є поведінка адресатів, яка відповідала б вимогам норм права. Досягнення таких результатів називається поведінковою (у деяких авторів - юридичною) ефективністю. Опосередковані ж цілі досягаються вже поведінкою, діяльністю, яка здійснюється відповідно до норм права. Таку ефективність можна назвати фактичною [104, с. 351]. Отже, в основі ефективності правового регулювання лежить ціль, яку перед собою ставить законодавець при прийнятті законодавчого акту. Однак, саме при визначенні цілей правового регулювання, а також ступеня їх досягнення, і виникають основні труднощі в оцінці ефективності, оскільки відповідні цілі не завжди прописані законодавцем у нормативно-правовому акті, а для виявлення міри їх практичної реалізації, необхідне проведення комплексного моніторингу статистичної інформації, а в деяких випадках, практики правозастосування державними органами та посадовими особами. Тому більш прийнятною видається точка зору авторів А.М. Колодія та А.Ю. Олійника. На їх думку, ефективність правового регулювання суспільних відносин в Україні залежить від якості правотворення і правореалізації. Правотворення має метою регламентування суспільних відносин шляхом загального програмування суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. Правовідносини характеризуються як виникнення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків у суб'єктів права. Внаслідок чого, розрізняють такі два види правореалізації: а) реалізація суб'єктивного права; б) реалізація об'єктивного права [105, с. 512]. Таким чином, ефективним можна вважати таке правове регулювання, при якому забезпечується реалізація правових норм, спрямованих на виконання, захист та охорону прав суб'єктів суспільних правовідносин.

Що стосується ефективності адміністративно-правового регулювання, то в науці адміністративного права виділяють такі основні критерії ефективності:

- дотримання законності в процесі адміністративної нормотворчості і правозастосовчої практики у сфері управлінської діяльності;

- оптимальність застосування норми у відповідності з метою, сформульованої в нормі закону і у зв'язку з конкретними умовами реалізації норми акту управління;

- обґрунтованість застосування норми на основі достовірних фактів; Суб'єкт управлінських відносин в обсязі своїх повноважень контролює обґрунтованість застосування адміністративно-правових норм уповноваженими на те об'єктами управління;

- наукова організація правозастосовної діяльності виражена:
 - а) оптимізацією процесу застосування адміністративно-правових норм;
 - б) раціональним розподілом праці між суб'єктами відносин;
 - в) обґрунтованим розподілом повноважень і компетенції між суб'єктами адміністративно-правових відносин;
 - г) використанням кількісних методів, сучасних комп'ютерних засобів і нових інформаційних технологій;
 - д) використанням передового досвіду;

- доцільність застосування норм адміністративного права пояснюється творчим характером діяльності органів виконавчої влади, державного управління на підставі закону та на виконання закону, тобто акт управління повинен працювати на мету, закладену в законі;

- стабілізація управлінських відносин є однією з основних цілей адміністративно-правового регулювання діяльності органів виконавчої влади та державного управління [78, с. 83-84].

Зазначені критерії ефективності можна покласти в основу визначення якості та ефективності адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. В цьому разі, ефективним можна вважати такий стан адміністративно-правового регулювання в даній сфері, при якому: 1) сферою регулювання актів адміністративного законодавства виступають всі елементи законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, а також напрямки її

забезпечення; 2) актами адміністративного законодавства визначаються методи та засоби забезпечення законності в досліджуваній сфері; 3) актами адміністративного законодавства регламентовані мета, завдання, періодичність та порядок здійснення діяльності органів прокуратури в даному напрямку; 4) діяльність органів прокуратури в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності повинна носити, перш за все, профілактичний характер, та бути спрямованою на попередження порушення законності в цій сфері; 5) актами адміністративного законодавства повинні визначатися критерії ефективності та оцінки якості роботи прокурорів в кожному напрямку забезпечення законності і притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Отже, виходячи з наведених критеріїв ефективності, можна зробити висновок про те, що сучасний стан адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності характеризується досить низьким рівнем ефективності, внаслідок таких причин: 1) відсутність чіткої та узагальненої регламентації процедурних питань забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності (методів, засобів, порядку тощо); 2) неврегульованість адміністративним законодавством критеріїв, за якими оцінюється ризикованість порушень законності в тому чи іншому державному органі, уповноваженому розглядати справи про адміністративні правопорушення; 3) відсутність встановленого законодавством порядку здійснення контролю за органами прокуратури, як суб'єктами провадження в справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Фактично в даній категорії справ органи прокуратури виступають в двох взаємовиключних ролях – як суб'єкт провадження (складання протоколу та участь в судовому розгляді справ) та як суб'єкт нагляду, що є неефективним з точки зору забезпечення законності; 4) високий рівень порушень, виявлених органами прокуратури, в сфері провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Таким чином, адміністративно-правове забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності потребує підвищення своєї ефективності та подальшого розвитку, перш за все, шляхом удосконалення положень діючих актів адміністративного законодавства в цій сфері та прийняття актів-реалізації (зокрема, Наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи органів прокуратури в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності»), в яких визначити процедурні питання в цій сфері.

2.2 Методи та засоби адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури України законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності

Для реалізації будь-якої мети державного управління, уповноважені органи та посадові особи застосовують у своїй діяльності систему відповідних методів та засобів, яка виступає тим елементом механізму практичної реалізації управлінських функцій, яка дозволяє визначити характер таких функцій та їх спрямованість. Не є виключенням один із напрямків управлінської діяльності - забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Дослідження системи методів та способів забезпечення органами прокуратури законності в даній сфері дозволить виявити ті способи, які застосовують для реалізації визначеної мети в своїй діяльності органи прокуратури, а також з'ясувати ступінь їх ефективності та відповідності сучасним суспільно-правовим вимогам. Для цього, перш за все, необхідно визначити значення таких понять, як «метод» та «засіб».

Так, метод – категорія неоднозначна, яка поєднує в собі такі основні значення: 1) спосіб пізнання явищ природи та суспільного життя; 2) спосіб діяти, вчиняти певним чином, прийом [2, с.238]; 3) прийом або система

прийомів, що застосовується в якій-небудь галузі діяльності (науці, виробництві тощо) [1, с. 692]; 4) спосіб досягнення якої-небудь цілі, вирішення конкретної задачі [106, с. 724]. Таким чином, сутність категорії «метод» розкривається в її етимологічному значенні, яке фактично зводиться до системи способів, напрямків досягнення відповідної мети.

Що стосується поняття «засіб», то воно також застосовується в декількох значеннях, зокрема: як прийом, спосіб дії для досягнення чого-небудь [2, с.127; 107, с.201] та як спеціальна дія, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось; спосіб досягнення [1, с. 956]. Отже, можемо зробити висновок про тісний зв'язок між досліджуваними категоріями, оскільки їх значення тлумачиться через таку єдину категорію, як «спосіб». Тому методи та засоби забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності необхідно розглядати як нерозривно пов'язані поняття.

В наукових джерелах стосовно визначення поняття та видів методів та засобів не існує єдиної точки зору.

Так, на думку В.Я. Малиновського, метод – це інструмент (прийом) приведення в дію об'єктивних закономірностей співіснування явищ, спосіб їх використання [2 3, с. 364]. Науковець, таким чином, в своєму визначенні пропонує розуміти метод як інструмент або спосіб, хоча такий підхід є дещо абстрактним, оскільки не конкретизує особливості, притаманні методу, як правовій категорії. При цьому, слід акцентувати увагу на тому, що оскільки застосування цього поняття, пов'язане не тільки з встановленням способів та засобів досягнення мети в сфері суспільних правовідносин, то важливою необхідністю при встановленні сутності правового методу є з'ясування притаманних йому характерних особливостей саме, як правової категорії. При цьому, слід враховувати, що і в правовій площині метод може виступати в різних значеннях в залежності від сфери його застосування.

Так, в науці державного управління метод визначається, як спосіб і прийом аналізу та оцінювання управлінських ситуацій, використання правових

і організаційних форм, впливу на свідомість і поведінку людей у керованих суспільних процесах, відносинах і зв'язках [108, с.103]. На думку деяких науковців, управлінські методи - це способи реалізації завдань і функцій виконавчої влади, засоби безпосереднього впливу органів виконавчої влади на керовані об'єкти (галузі, сфери, органи управління різних організацій, колективи працівників, громадян) [109, с. 219]. Отже, науковці наділяють метод державного управління такими характерними ознаками, як: 1) сфера застосування (сфера державного управління); 2) особлива мета застосування – вплив на волю, поведінку, а в деяких випадках, на свідомість об'єкта управління; 3) первинним елементом виступають правові та організаційні засоби, способи, прийоми, дії тощо. При цьому, поза увагою деяких науковців залишаються такі обов'язкові ознаки управлінських методів, як їх відповідність нормам законодавства, застосування в порядку та за умов, визначених в законодавстві, наявність принципів та гарантій законності їх застосування органами державного управління та захисту громадян та юридичних осіб від неправомірності використання тих чи інших методів.

Таким чином, в контексті дослідження зв'язку між методами та засобами, можемо прийти до висновку, що метод – категорія більш широка, ніж засіб. При цьому, останній є складовим елементом методу і належить до його внутрішньої структури, визначаючи підставу класифікації методів на різні види.

Традиційною в науці адміністративного права класифікацією методів в залежності від засобів (та способів), що лежать в їх основі, є їх поділ на методи примусу та методи переконання [109, с. 127; 110, с. 102; 17, с. 119 тощо]. Загальна прийнятність такого підходу обумовлена тим, що в його основі лежать класичні принципи виховання та прийоми (засоби) впливу на свідомість та поведінку людини. В залежності від історико-політичних умов та стану суспільно-правових відносин, перевага надавалась одному або іншому методу. В сучасний період розвитку держави, переважне значення отримав метод переконання, як найбільш ефективний та дієвий у зв'язку з його

профілактичним впливом та попереджувальним значенням, спрямованим на недопущення порушень законодавства всіма учасниками суспільних правовідносин.

На думку Ю.А. Ведернікова, застосування методу переконання спрямовано на досягнення таких цілей державного управління: 1) виховання у громадян внутрішньої потреби і стійкої звички правомірної поведінки; 2) запобігання виникненню стимулів антигромадської поведінки, запобігання протиправних вчинків; 3) вплив на правопорушників [110, с.58]. Своєчасність застосування методу переконання впливає на отриманий ефект. Не менш важливого значення для досягнення цілей державного управління має вибір засобів та способів, що лежать в основі методу переконання. Такий вибір має бути заснованим на конкретній ситуації та умовах, в яких виникає така ситуація.

Водночас, в сфері державного управління більш ефективним виявляється примусовий метод. Необхідність його застосування обумовлена тим фактом, що не завжди вдається досягти бажаного результату від цілеспрямованого впливу на об'єкт управління за допомогою одного лише методу переконання. Причиною цьому можуть бути незадовільний рівень правового забезпечення управлінських правовідносин, низький рівень правосвідомості учасників цих відносин, невідповідність соціально-економічного розвитку держави правовим вимогам, які ставляться до поведінки суб'єктів суспільних правовідносин тощо.

Як вірно зазначає Д.М. Бахрах, метод примусу – це особлива реакція органів і осіб, наділених владою, на факт правопорушення. Заходи адміністративного примусу, на думку автора, застосовуються тоді, коли не виконуються правові обов'язки, коли порушуються норми права та законні вимоги посадових осіб; якщо нема правопорушень, нема і підстав для примусу [111, с.19]. Водночас, слід зазначити, що метод примусу в сфері державного управління може застосовуватись не лише з метою припинення неправомірної поведінки або діяльності об'єкта впливу, але і у зв'язку з тим, що для більш ефективного досягнення управлінської мети доречним є застосування саме

примусового методу. Наприклад, для того, щоб мета була досягнута в найкоротші строки (оскільки цього вимагає законодавство або потреба у відновленні або попередженні порушення прав та інтересів громадян) та саме визначеними засобами, суб'єкт управління застосовує саме метод примусу. Тому, в науці адміністративного права методи примусу в залежності від фактичних підстав застосування поділяється на попереджувальний (превентивний), припиняючий, відновлюючий примусові методи, та метод застосування юридичної відповідальності [112, с.206]. Попереджувальний примусовий метод полягає у застосуванні тих засобів та способів, які спрямовані на своєчасне попередження суспільно негативної або небажаної поведінки учасників управлінських правовідносин, попередження порушення прав громадян та юридичних осіб, державних або суспільних інтересів. Отже, ситуація, в якій доцільне використання саме попереджувального примусового методу, характеризується таким фактичним станом управлінських правовідносин, при якому протиправна поведінка або соціально-негативна діяльність суб'єктів або об'єктів управління не мала місця. Припиняючий примусовий метод, відповідно, спрямований на припинення вже розпочатої протиправної або іншої суспільно-шкідливої поведінки або діяльності. Прикладом ситуації, в якій застосовується припиняючий метод виступає невдала спроба вчинення правопорушення, яке було своєчасно зупинено уповноваженим працівником державного органу.

Відновлюючий примусовий метод включає в себе систему засобів та способів, спрямованих на відновлення того стану суспільних правовідносин, який існував до його порушення, а також відновлення порушених прав та законних інтересів. Цей метод застосовується у разі існування можливості відновити попередній стан суспільних правовідносин. В іншому випадку здійснюється відшкодування заподіяної шкоди тому учаснику суспільних правовідносин, чий права або інтереси були порушені, а у випадку нанесення шкоди державним інтересам, така шкода також підлягає відшкодуванню у встановленому порядку. Якщо протиправне або суспільно-негативне (шкідливе)

діяння містить ознаки правопорушення або злочину, то застосовується четвертий вид примусового методу – застосування юридичної відповідальності. В цьому випадку відшкодування шкоди здійснюється не залежно від притягнення особи до юридичної відповідальності.

Отже, примусові управлінські методи характеризуються різноманітністю їх видів. При цьому слід враховувати, що найбільш ефективним для реалізації функцій державного управління є доцільне поєднання двох методів – переконання та примусу та використання їх в системі [113, с. 83].

Крім традиційного поділу методів державного управління на методи примусу та переконання в науці адміністративного права також є точка зору, згідно якої методи державного управління класифікуються в залежності від мети управлінської діяльності на: 1) методи дослідження управління; 2) методи оптимізації управління; 3) методи організації роботи апарату управління, у тому числі й апараті прокуратур [44, с. 217-218]. Така класифікація має вагомое практичне значення, оскільки за її допомогою можливе встановлення правових зв'язків між різними методами та засобами управлінської діяльності, що дозволяє, ставлячи конкретну мету реалізації тієї чи іншої управлінської функції, використати саме той метод, який найбільше для цього підходить.

Значення організаційних методів відображає управлінський вплив на діяльність уповноважених осіб для забезпечення її ефективності та організованості.

Що стосується адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, то в цій сфері державного управління застосовуються всі означені методи, які, однак, характеризуються своїми особливостями. Для їх з'ясування, необхідно визначити та охарактеризувати поняття та види засобів, що є невід'ємними елементами в структурі управлінських методів.

Так, 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 [114, 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 [115, с.13]. Можна відмітити, що правові засоби містяться 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 окремого 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 [116, с. 349]. Однак, 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 і 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 в залежності від різних підстав класифікації. При цьому, з приводу визначення останніх в юридичній літературі не існує єдиного підходу.

Так, на думку авторів С.А. Комаров 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) по функціональним значенням - регулятивні і охоронні; 4) за інформаційно-психологічною спрямованістю (чиїм інтересам віддається перевага) - стимулюючі (заохочення, пільги, дозволи) і обмежуючі (покарання, заборони, обов'язки) [117, 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 враховувати, 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 в залежності 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 [79, 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 [79, с. 17]. Отже, використовуючи у своїй управлінській діяльності конкретні методи державні органи та посадові особи користуються відповідною системою правових засобів.

Досліджуючи методи та засоби адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, необхідно також проаналізувати види та особливості методів та засобів прокурорської діяльності.

На думку О.С. Ахетова, під методом прокурорської діяльності слід розуміти спосіб чи засіб вирішення завдання, наприклад виявлення певних порушень того чи іншого законодавства. До методів у сфері прокурорської

діяльності можна віднести такі дії, як прокурорська перевірка, напрямок доручення в іншу прокуратуру про виконання окремих перевірочних дій [118, с. 18]. Однак, не можна погодитись з думкою автора про те, що дії органів прокуратури належать до методів їх діяльності. Ці дії належать до засобів діяльності прокуратури, оскільки входять в структуру конкретного методу, і являють собою систему відповідних дій.

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 [119, с. 342-343].

Засобами виявлення порушення законності є робота з 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 в залежності від їх зовнішнього порядку застосування. Ці засоби можуть бути спільними для всіх сфер та ділянок діяльності прокуратури і специфічними, характерними для окремих галузей та ділянок діяльності [120, с. 159]. Загальними засобами можуть виступати такі, наприклад, як видання актів прокурорського реагування – постанов, складання протоколів про адміністративні правопорушення тощо. Специфічними слід визнати такі, що виникають в нетипових ситуаціях.

Отже, проведений аналіз дозволяє виділити такі специфічні ознаки методів та засобів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності: 1) визначені в актах адміністративного законодавства та галузевих наказах Генерального прокурора України; 2) застосовуються у встановленому законодавством порядку та в залежності від визначених підстав (наприклад, правовою підставою вступу прокурора у судовий розгляд справи може

виступати факт надходження заяв та скарг). При цьому, конкретний вибір засобів здійснюється прокурором самостійно або його керівником на основі вольового акту, оформленого належним чином (наказ, розпорядження тощо); 3) метою застосування виступає встановлення режиму законності в діяльності органів та посадових осіб, уповноважених здійснювати провадження в справах про адміністративні правопорушення та інших управлінських органів, які хоча не уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, однак можуть приймати участь в їх розгляді (складають протокол, здійснюють адміністративне затримання тощо); 4) один управлінський метод в даній сфері може включати декілька правових та організаційних засобів.

Таким чином, метод адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності можна визначити, як регламентовану нормами адміністративного законодавства систему засобів та способів, що застосовують органи прокуратури з метою утвердження режиму законності в діяльності органів та посадових осіб, уповноважених здійснювати провадження в справах про адміністративні правопорушення та застосовувати адміністративні стягнення або заходи забезпечення провадження в даній категорії справ [113, с. 84].

В свою чергу 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.

Методи адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності можна класифікувати за наступними критеріями:

- в залежності від сфери застосування методи поділяються на методи забезпечення законності: 1) при виявленні адміністративних правопорушень та складанні протоколів про ці правопорушення; 2) при розгляді справ про адміністративні правопорушення; 3) при застосуванні заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з обмеженням особистої свободи особи; 4) при застосуванні адміністративних стягнень, в тому числі тих, що пов'язані з обмеженням особистої свободи особи; 5) притягнення до адміністративної відповідальності окремих категорій осіб (неповнолітніх, інших соціально незахищених громадян тощо); 6) притягнення осіб до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень;

- в залежності від способу впливу на державні органи та посадових осіб, що здійснюють провадження в справах про адміністративні правопорушення або приймають участь в такому провадженні, методи поділяються на: 1) методи примусу; 2) методи переконання.

Примусові методи в сфері забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, в свою чергу, в залежності від мети застосування поділяються на: попереджувальні, припиняючі та каральні. Методи переконання, як правило, відносяться до категорії попереджувальних методів.

Що стосується засобів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, то їх арсенал залежить від конкретного виду методу, що застосовується прокурором. Отже, проаналізуємо кожний із означених методів та визначимо комплекс правових та організаційних засобів, які входять в їх структуру.

Так, методи забезпечення законності при виявленні адміністративних правопорушень та складанні протоколів про ці правопорушення включають в себе такі конкретні засоби: 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, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; 3) проведення координаційних і міжвідомчих нарад для вивчення та аналізу стану законності діяльності державних органів в сфері притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 4) проведення планових та позапланових перевірок дотримання законності в порядку нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у справах про адміністративні правопорушення, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; 5) у разі виявлення порушень законності та обґрунтованості складання протоколів про адміністративні правопорушення органи прокуратури застосовують відповідні засоби реагування: складають протокол про адміністративне правопорушення, звертаються з позовом (заявою) до суду або подають апеляційні скарги на постанови суду у справах про адміністративні правопорушення. Якщо в діях посадових осіб виявлено ознаки кримінального правопорушення, прокурор зобов'язаний розпочати досудове розслідування.

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 особистого прийому та розгляду звернень в органах прокуратури України» за кожним зверненням в прокуратурах усіх рівнів може бути виконана одна з таких дій: задоволено – наведені у зверненні доводи визнано обґрунтованими і за результатами вжито заходів до поновлення прав і законних інтересів заявника (прийнято відповідне процесуальне рішення за результатами вирішення скарги на дії, рішення слідчого або прокурора; пред'явлено позов;

здійснено вступ у справу, порушену за позовами інших осіб; внесено апеляційну, касаційну скарги або заяву про перегляд судового рішення; надано письмову вказівку відповідно до статті 26 Закону України «Про прокуратуру»); відмовлено у задоволенні (відхилено) – вимоги заявника, викладені у зверненні, визнано необґрунтованими; роз'яснено – надано роз'яснення щодо компетенції органів прокуратури, вимог законодавства. Звернення громадян, за результатами розгляду яких не приймалися рішення керівниками регіональних (місцевих) прокуратур і у яких не оскаржуються дії чи рішення працівників Генеральної прокуратури України (регіональної прокуратури), відповідальні підрозділи у термін не більше п'яти днів надсилають до регіональної (місцевої) прокуратури, якщо вирішення порушених у них питань належить до компетенції цієї прокуратури [101]. За результатами розгляду відповідних заяв та звернень громадян та у разі наявності достатніх підстав для здійснення представництва інтересів громадян в суді (п. 2 ст. 23 Закону «Про прокуратуру»), прокурор здійснює відповідну представницьку дію – подає позовну заяву в інтересах особи, вступає у вже відкриту справу, заявляє клопотання тощо.

Наступним є метод забезпечення законності при розгляді справ про адміністративні правопорушення. Комплекс засобів, що входять до структури цього методу, представлений такими видами: 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 Прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) відповідно до ч. 2 ст. 23 у випадках, якщо така особа не спроможна самотійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист. Наявність таких обставин обґрунтовується прокурором у порядку, передбаченому частиною четвертою цієї статті [36].

Засобами представництва інтересів держави та громадян в суді при розгляді справ про адміністративні правопорушення є: підготовки і пред'явлення заяв, подань; вступу 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; участі 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 при застосуванні заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, законності при застосуванні адміністративних стягнень, в тому числі пов'язані з обмеженням особистої свободи особи, належить: 1) проведення перевірок в ізоляторах тимчасового тримання, у кімнатах для затриманих та доставлених чергових частин підрозділів внутрішніх справ на залізницях, станціях, у портах, аеропортах, метрополітенах, спеціальних 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) перевіряти 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 (при застосуванні 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) ініціювати участь в розгляді будь-яких справ про адміністративне правопорушення, вчинене неповнолітньою особою або щодо неповнолітньої особи; 2) перевіряти дотримання прав дітей під час виконання судових рішень, пов'язаних з обмеженням особистої свободи; 3) проводити аналітичне дослідження, розробляти та реалізовувати заходи організаційного та наглядового характеру з питань запобігання і протидії корупції, взаємодії структурних підрозділів прокуратур відповідного рівня та інші.

Для забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності органами прокуратури застосовують попереджувальні заходи, заходи адміністративного припинення та заходи адміністративної відповідальності, 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: 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: 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.

В структуру методів переконання в сфері забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності входять такі засоби: 1) участь органів прокуратури у розробці змін та доповнень до правових актів, пов'язаних з притягненням осіб до адміністративної відповідальності; 2) участь в проведенні спільних координаційних нарад з приводу складання планів проведення перевірок в органах та установах виконання адміністративних покарань, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; 3) здійснення кадрової роботи, спрямованої на підвищення кваліфікації прокурорських працівників, зокрема, в сфері здійснення ними перевірок законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності тощо.

Таким чином, методи та засоби забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності не є тотожними поняттями, їх слід відрізнити один від одного, перш за все, за змістом та структурою. Так, методи включають в себе засоби та прийоми реалізації повноважень, а засоби – конкретні дії та інструменти, а також способи їх застосування. При цьому, законодавством та галузевими наказами Генерального прокурора визначена велика кількість методів та засобів реалізації органами прокуратури своїх повноважень в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. У зв'язку з цим, вибір методу залежить від сфери та підстав застосування. Що ж стосується

засобів, то кожний конкретний метод характеризується відповідним комплексом засобів, що входять в його структуру. 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.

2.3 Організація діяльності органів прокуратури України щодо забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності

Для реалізації функцій по забезпеченню законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності органи прокуратури в своїй діяльності застосовують не лише правові методи та засоби, але і організаційні. Останні належать до внутрішньо-управлінської сфери і відіграють свою особливу роль в реалізації управлінських функцій державних органів. Як вірно, при цьому, зазначає Г.І. Петров, організація – це необхідна умова діяльності будь-якого державного чи громадського органу, оскільки спілкування людей припускає координацію їх дії для досягнення спільних цілей [121, с.45]. Таким чином, організаційна основа присутня в функціонуванні будь-якої людської спільності, яка працює на досягнення єдиної мети. Тому, «організація» та «організаційна діяльність» – категорії, перш за все, соціальні. Перетворення їх на соціально-правове явище обумовлено сферою застосування. Зокрема, якщо мова йде про організацію в сфері державного управління або в іншій соціально-правовій діяльності, то організація (організаційна діяльність) стає предметом правового регулювання.

В тлумачному словнику сучасної української мови категорія «організовувати» розглядається в таких основних значеннях: 1) створювати, засновувати що-небудь, залучаючи до цього інших, спираючись на них;

2) здійснювати певні заходи громадського значення, розробляючи їх підготовку і проведення; 3) згуртовувати, об'єднувати кого-небудь з певною метою; 4) чітко налагоджувати, належно впорядковувати що-небудь [1, с. 740]. Організаційна діяльність може виступати як процес та як засіб виконання завдань суб'єктів цієї діяльності.

В науці соціального управління, організація визначається, як функція управління, в межах якої здійснюється розподіл робіт поміж окремими робітниками та їх групами та узгодження їх діяльності [122, с. 129]. В свою чергу, створення належних організаційних умов для виконання відповідних завдань та функцій, здійснюється в межах організаційної діяльності. Така діяльність характеризується складним механізмом та виражається у реалізації дій по упорядкуванню, приведені в певну систему конкретних правовідносин.

Таким чином, організаційна діяльність виступає обов'язковою складовою частиною управління. Її сутність полягає в тому, що прийняттю будь-якого управлінського рішення, реалізації будь-якої управлінської функції передують комплекс організаційних дій. Іншими словами, організаційна діяльність одночасно виступає як самостійний вид управлінської діяльності (управлінська функція), так і допоміжним (для реалізації якоїсь основної управлінської функції або прийняття управлінського рішення).

Організаційна діяльність складається із комплексу організаційних дій. В науці адміністративного права організаційні дії визначаються, як повсякденні та різноманітні прояви управлінської дисципліни, що безпосередньо не спричиняють юридичних наслідків [17, с.209]. Проте, дана точка зору потребує певного уточнення. Так, якщо організаційні дії мають довершений характер, тобто утворюють певний вид організаційної діяльності, то в цьому випадку вони можуть створювати певні юридичні наслідки (наприклад, прийняття внутрішньо-організаційного управлінського рішення). Якщо ж розглядати організаційні дії безсистемно (розрізнено), то більшість з них дійсно не створюють жодних правових наслідків.

На думку деяких науковців, зокрема, Ю. П. Битяка, організаційні дії завжди здійснюються систематично, постійно й спрямовані на забезпечення чіткої та ефективної роботи відповідних систем управління. На думку автора, вони складають необхідний чинник управлінської діяльності в усій системі органів виконавчої влади держави [123, с.136]. Організаційні дії є засобом досягнення більш високих та ефективних результатів управлінської діяльності. Тому такі дії можна віднести до так званих організаційних засобів.

Б. Гурне зазначає, що організаційні засоби (внутрішньої структури) державного управління пов'язані, головним чином, з внутрішньою структурою побудови системи державних органів [124, с. 13]. Тобто, вони належать до внутрішньо-організаційної сфери управлінських відносин, виступаючи при цьому, системою дій та інструментів внутрішнього управління, яка впливає на зовнішню сферу функціонування відповідного управлінського органу лише прийнятими в результаті внутрішньо-організаційних дій управлінськими рішеннями.

Однак, більш слушною вважається точка зору В. Я. Малиновського, який вважає, що організаційні дії можуть здійснюватися як усередині органу державного управління, так і поза ним. Обґрунтовуючи свою позицію, автор зазначає, що у межах органу управління проводяться дії з організації внутрішньої роботи апарату, а саме розподіл службових обов'язків, заходи щодо оптимального поєднання єдиноначальності та колегіальності, інструктування службовців (роз'яснення мети, змісту, особливостей нормативно-правових актів тощо), встановлення загального та індивідуального режиму роботи, підготовка та проведення засідань, нарад. Поза апаратом науковець виділяє такі організаційні заходи, як інспектування, зовнішній контроль [23, с.517]. Таким чином, говорячи про зовнішні та внутрішні по відношенню до органу державного управління організаційні дії, В.Я. Малиновський має на увазі різних суб'єктів цих дій. Зокрема, суб'єктами внутрішньо-організаційних дій виступають органи управління (організаційно-розпорядчі підрозділи, відділи та керівники відділів, підрозділів тощо) того ж

самого органу управління, щодо якого здійснюються відповідні організаційні дії. Суб'єктами зовнішньо-організаційних дій виступають зовнішні, по відношенню до управлінського органу, суб'єкти – контролюючі організації, наглядові органи тощо. При цьому, окрім такого підходу до поділу організаційних дій на зовнішньо-організаційні та внутрішньо-організаційні, необхідно зазначити, що в деяких випадках суб'єктами цих дій можуть виступати одні і ті ж самі органи та посадові особи. Наприклад, дії керівника по організації та проведенню оперативної наради для вирішення питань, що стосуються виключно діяльності відповідного управлінського органу, належать до внутрішньо-організаційних дій. У випадку проведення внутрівідомчої або міжвідомчої координаційної наради, яка організована та проведена керівником управлінського органу з метою спільного з іншими органами вирішення певної задачі, дані дії будуть належати до зовнішньо-організаційних управлінських дій.

Таким чином, організаційні дії, які в системі утворюють організацію діяльності управлінського органу, можуть поділятися на різні види.

Так, на думку Ю.І. Крегула, до організаційних дій з підготовки і виконання управлінських рішень, відносяться такі їх види: проведення нарад, обговорень, перевірок, розробку проектів планів, прогнозів, програм, методичних рекомендацій, здійснення заходів щодо підвищення якості та ефективності управлінської праці [125, с.276]. Подібної точки зору дотримуються В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко. Вчені також зазначають, що організаційні дії здійснюються для забезпечення чіткої й ефективної роботи відповідних систем управління. Вони мають внутрішньо-управлінське, внутрішньо-апаратне значення [17, с.209]. Ю.П. Битяк вважає, що особливістю організаційних заходів є те, що вони не породжують, не змінюють і не припиняють адміністративних правовідносин. Різноманітність конкретних форм здійснення організаційних заходів визначається сферою або галуззю управління, особливостями керованих об'єктів, їх специфічним правовим статусом [123, с.136]. Отже, сутність організаційних дій полягає у тому, що в

процесі прийняття управлінського рішення або реалізації управлінської функції в іншій формі, виникає потреба в попередньому узгодженні дій різних органів та посадових осіб, розподілі між ними різних обов'язків та відповідальності за окремі ділянки роботи, визначенні методів та засобів, що є найбільш ефективними та доцільними у конкретних умовах тощо.

В науці управління зазначається, що організаційна процедура прийняття і виконання найважливіших повторюваних рішень вимагає вирішення таких питань:

- на якому рівні й хто приймає рішення (одноосібно чи колегіально);
- хто готує наукове обґрунтування проекту рішення, економічне та соціальне обґрунтування, проект рішення;
- з ким погоджується рішення;
- які періодичність і форма контролю за ходом виконання рішення;
- хто контролює і відповідає за правильність виконання рішення;
- хто наділяється правом вносити зміни у зміст рішення та терміни його виконання;
- яка форма звітності про виконання рішень;
- хто дає висновок про виконання рішень і ступінь досягнення поставленої цілі [108, с. 121]. Деякі з цих питань регламентовані законодавчими актами, інші – вирішуються під час проведення нарад, окремі питання вирішуються в одноособовому порядку прокурором відповідного рівня.

Отже, організаційна діяльність в державному органі являє собою систему дій уповноважених посадових осіб або компетентного колегіального органу, спрямованих на створення умов для ефективного виконання завдань та функцій відповідного державного органу, шляхом розподілу обов'язків та відповідальності між окремими службовцями, постановки цілей для кожного з них, формування груп для виконання окремих ділянок роботи, призначення керівників цих груп тощо.

Що стосується організаційної діяльності в органах прокуратури, то на думку Л.М. Давиденка, Н.І. Мичка та інших, то це поняття охоплює

впорядкування й оптимізацію прокурорської системи, науково обґрунтований розподіл праці, вчасну постановку перед підлеглими працівниками і підпорядкованими прокуратурами оперативних завдань і контроль за їхнім виконанням, оцінку виконаної роботи та інші організаційно-управлінські заходи з удосконалення й оптимізації прокурорської діяльності [126, с. 7]. Таким чином, автори підкреслюють, що організаційна діяльність в органах прокуратури спрямована на внутрішнє упорядкування прокурорської системи з урахуванням мети, завдань, що ставляться перед системою цих органів, та з використанням наукових підходів в управлінні. Причому, внутрішня організація прокурорської діяльності впливає на формування системи органів прокуратури, визначає її структуру.

Інші автори, зокрема, І.В. Озерський вважає, що організація в прокурорській діяльності - це система організаційних заходів і дій, спрямованих на раціональний розподіл прокурорської праці й узгодженість індивідуальних дій прокурорів і слідчих, підтримання належних умов організації та впорядкування праці, а так само оптимізації психологічного клімату в колективі, з тим щоб забезпечити злагоджену роботу прокуратури з реалізації завдань, функцій і повноважень, сформульованих у Конституції України, Законі України «Про прокуратуру» та галузевих наказах Генерального прокурора України [127, с. 15]. Суб'єктами організаційної діяльності в органах прокуратури, як правило, виступають керівники прокуратур відповідного рівня, керівники відділів, підрозділів або колегіальні органи (наприклад, координаційні ради, колегії тощо).

Організації потребує як діяльність органів прокуратури в цілому, так і окремі її напрямки. Не є виключенням сфера забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Виходячи із змісту категорії «організаційна діяльність в органах прокуратури», можемо виділити такі ознаки даної діяльності в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності: 1) представлена комплексом дій організаційного характеру (упорядкування, координація, розподіл повноважень

тощо); 2) спрямована на підвищення ефективності діяльності органів прокуратури щодо забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 3) здійснюється керівниками прокуратур відповідного рівня, керівниками відділів та підрозділів, керівниками груп тощо, наділеними достатнім обсягом повноважень для прийняття відповідних організаційно-управлінських рішень; 4) результат окремих організаційних дій оформлюється як організаційно-управлінське рішення (наказ, розпорядження, план тощо); 5) належить до внутрішньо-організаційної сфери діяльності органів прокуратури або до зовнішньої; 6) окремі дії регламентується нормами адміністративного законодавства або визначаються на розсуд суб'єкта організаційної діяльності.

Організація діяльності органів прокуратури щодо забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності – це система дій та заходів щодо упорядкування, координації та розподілу повноважень між прокурорами, спрямована на підвищення ефективності діяльності органів прокуратури в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, що покладаються актами адміністративного законодавства або посадовими інструкціями на уповноважених керівників прокуратур відповідного рівня, керівників відділів та підрозділів або керівників груп, результатом якої, як правило, є видання організаційно-управлінського акту.

Організація діяльності органів прокуратури щодо забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності включає такі дії та заходи: 1) підбір компетентних прокурорських працівників для реалізації функції в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності та розподіл між ними повноважень в даній сфері; 2) складання графіку проведення планових перевірок, проведення нарад та визначення періодичності таких перевірок в органах та установах виконання адміністративних покарань, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; 3) визначення завдань, методів та засобів забезпечення законності

притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 4) призначення прокурорів, уповноважених здійснювати позапланові перевірки законності в органах та установах виконання адміністративних покарань, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, визначення порядку реалізації даного напрямку діяльності; 5) організація роботи щодо узагальнення результатів проведених перевірок в сфері дотримання законності застосування до осіб адміністративної відповідальності, пов'язаної з обмеженням особистої свободи громадян; 6) організація роботи щодо використання прокурорами узагальненого досвіду практики забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 7) організація контролю за діяльністю прокурорів щодо забезпечення законності в досліджуваній сфері. Дослідимо кожен із означених організаційних дій детальніше.

Так, підбір компетентних прокурорських працівників для реалізації функції в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності та розподіл між ними повноважень в даній сфері здійснюється відповідно до галузевих Наказів Генерального прокурора України «Про затвердження Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури» [128] та інших.

Відповідно до Наказу «Про розмежування повноважень прокурорів у сфері запобігання та протидії корупції поза межами кримінального провадження» розподіл повноважень між прокуратурами та Генеральною прокуратурою України (сьогодні – Офісом Генерального Прокурора), зокрема у розгляді судами першої інстанції справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією здійснюється:

1) У Генеральній прокуратурі України:

- Департаментом підтримання обвинувачення та представництва інтересів держави в судах – у справах, у яких ними забезпечувалася участь у суді першої інстанції, а також інших – за дорученням керівництва Генеральної прокуратури України;

- Головній військовій прокуратурі, Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі, Генеральній інспекції – у справах, у яких ними забезпечувалася участь у суді першої інстанції.

2) Регіональним прокуратурам – у справах цієї категорії, крім тих, у яких участь у судах першої інстанції забезпечувалася Генеральною прокуратурою України та військовими прокуратурами.

3) Військовим прокуратурам регіонів – у справах, у яких ними та військовими прокуратурами гарнізонів забезпечувалася участь у судах першої інстанції [98].

В межах окремого органу прокуратури відповідного рівня розподіл повноважень в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності здійснюється керівником цієї прокуратури відповідно до затвердженого штатного розпису та структурної організації. Слід зазначити, що на рівні законодавства (галузевого наказу Генерального прокурора) не визначена типова структура прокуратури відповідного рівня. Проведений нами аналіз організаційної структури деяких органів прокуратури регіонального рівня [130; 131; 132 тощо], показав, що в жодній з цих прокуратур не створено окремого відділу, на який покладалися б повноваження щодо забезпечення законності в сфері притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Це пов'язано з тим, що даний напрямок діяльності складається з декількох, хоча і взаємопов'язаних, але різних за змістом сфер. Так, наприклад, організація та здійснення роботи зі зверненнями громадян покладається на управління розгляду звернень та прийому громадян; забезпечення законності при застосуванні заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення у виді адміністративного затримання та при виконанні адміністративних стягнень у формі адміністративного арешту покладається на відділ нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян тощо. Водночас, в структурі

регіональних прокуратур передбачена штатна одиниця старшого прокурора прокуратури з питань захисту прав громадян та інтересів держави при застосуванні законів про адміністративні правопорушення.

Порядок розподілу повноважень між керівниками різного рівня, роботи структурних підрозділів та їх взаємодії, підготовки і проходження документів, прийняття управлінських актів, планування роботи, виїздів до підпорядкованих прокуратур, підготовки та проведення засідань колегії і нарад, здійснення контролю виконання, аналітичної та методичної роботи, вивчення і впровадження позитивного досвіду визначається Регламентом прокуратур обласного рівня або Регламентом Генеральної прокуратури України [129]. Так, наприклад, відповідно до Регламенту прокуратури Рівненської області Розподіл обов'язків між прокурором області, першим заступником та заступниками прокурора області, а також їх взаємозамінність визначаються наказом прокурора області. Проекти наказів регіональної прокуратури, зміни до них готуються структурними підрозділами за напрямками діяльності за погодженням із заінтересованими самостійними структурними підрозділами, першим заступником та заступниками прокурора області відповідно до розподілу обов'язків між керівництвом прокуратури області (далі – першим заступником та заступниками прокурора області відповідно до розподілу обов'язків) і підрозділом організаційного забезпечення. Їх оформлення здійснюється згідно з вимогами, встановленими організаційно-розпорядчим актом Офісу Генерального прокурора з питань діловодства в органах прокуратури [133]. Таким чином, призначення прокурора - безпосереднього суб'єкта забезпечення законності в сфері провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюється наказом керівника відділу або прокуратури відповідного рівня.

Важливим в цій сфері є питання належної підготовки прокурорів до здійснення повноважень в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Підготовка та підбір, а також підвищення стажування прокурорських працівників здійснюється у відповідності до Наказів Генеральної прокуратури України щодо організації роботи з кадрами в органах

прокуратури України тощо. Так, відповідно до Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури на посади прокурорів призначаються особи, які відповідають вимогам статті 27 Закону України «Про прокуратуру», зокрема це громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше двох років та володіють державною мовою [128]. Основним навчальним закладом, з яким тісно взаємодіяла система органів прокуратури є Національна академія прокуратури України. Така взаємодія здійснювалась на основі Наказу Генеральної прокуратури України «Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури України» [135]. Станом на початок 2020 року Національна академія прокуратури України ліквідується та планується створення на її базі Тренінгового центру прокурорів.

Відмітимо, що до 2019 року у структурі даної академії діяла кафедра адміністративного та фінансового права. Відповідно до Тематичного плану з навчальної дисципліни «Проблеми адміністративного права», яка входить до навчального плану підготовки магістрів у Національній академії прокуратури України, вивчаються такі теми: Загальні положення адміністративної відповідальності: доктрина, правове регулювання та сучасні проблеми; Адміністративне правопорушення: поняття, юридичний склад, види, проблеми кваліфікації; Адміністративні стягнення та засади їх застосування; Проведення у справах про адміністративні правопорушення тощо [136, с. 7]. Отже, майбутні прокурорські працівники поглиблено вивчають питання адміністративної відповідальності, що дозволяє їм отримати достатній рівень, необхідної для реалізації повноважень в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, підготовки. В процесі своєї роботи працівники прокуратури проходять навчання з метою підвищення своєї кваліфікації у порядку, визначеному Наказами Генеральної прокуратури України, зокрема цей процес регулювався Положення про єдину систему підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників органів

прокуратури України [137], яке на сьогоднішній день у зв'язку з реформуванням органів прокуратури втратило чинність.

Таким чином, при підборі компетентних прокурорських працівників для реалізації функції в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності та розподілі між ними повноважень вирішуються такі основні організаційні питання:

- хто з прокурорів здійснює планову або позапланову перевірку конкретного піднаглядного суб'єкта;
- який необхідний рівень підготовки повинен бути у прокурорів, відповідальних за даний напрямок роботи;
- хто з прокурорів несе відповідальність за результати проведеної перевірки;
- яким чином оформлюються результати перевірки тощо.

Наступним комплексом організаційних дій органів прокуратури щодо забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності є складання графіку проведення планових перевірок, проведення нарад та визначення періодичності таких перевірок в органах та установах виконання адміністративних покарань, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Даний напрямок роботи здійснюється відповідно до наказів Генеральної прокуратури України та Регламенту прокуратури відповідного рівня. Так, основною вимогою до складання планів є забезпечення їх відповідності вимогам часу, цілеспрямованості, конкретності і реальності визначених заходів. Плани роботи Офісу Генерального Прокурора України та прокуратур регіонів затверджуються на певний період, як правило на квартал чи півроку з визначенням у них першочергових та перспективних заходів, які повинні корегуватися.

Наказом Генеральної прокуратури України «Про організацію діяльності прокурорів з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян» [96] та

іншими відомчими актами встановлено, що прокурорам слід забезпечувати нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян шляхом проведення регулярних перевірок, які здійснювати самостійно або із залученням у встановленому порядку необхідних спеціалістів (комплексні перевірки), а також за зверненнями, іншими повідомленнями, у тому числі у засобах масової інформації, мережі Інтернет або які надійшли на телефони «гарячої лінії», щодо захисту прав в'язнів, за матеріалами органів державного нагляду (контролю) або з власної ініціативи за наявності даних про порушення закону.

У процесі складання графіків проведення планових перевірок дотримання законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, вирішуються такі питання:

- в яких органах державного управління, що здійснюють провадження в справах про адміністративні правопорушення, планується проведення перевірок;

- яка періодичність проведення перевірок в цих органах.

Визначення завдань, методів та засобів забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності в органах прокуратури здійснюється на підставі регламентів. Так, з метою організації виконання планових заходів самостійними структурними підрозділами готуються завдання, які надсилаються до місцевих прокуратур за підписом прокурора області, першого заступника або заступників прокурора області відповідно до розподілу обов'язків у строк, необхідний для якісного виконання, але, як правило, не пізніше ніж за місяць до встановленого терміну. Якщо плановий захід стосується компетенції кількох структурних підрозділів, надсилається одне спільне завдання, відповідальність за підготовку якого покладається на першого виконавця, зазначеного у плані. [133].

При цьому, прокурор, відповідальний за проведення перевірки законності застосування до осіб заходів адміністративної відповідальності, пов'язаних з

обмеженням особистої свободи громадян, самостійно визначає методи та засоби її проведення, визначає, які документи необхідно вивчити, які матеріали та у яких органів чи посадових осіб необхідно витребувати, які експертизи необхідно призначити тощо. Прокурор може обирати лише ті методи та засоби, які дозволені законодавством.

Відповідно до ст. 26 Закону «Про прокуратуру» прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, має право:

1) у будь-який час за посвідченням, що підтверджує займану посаду, відвідувати місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи, в яких засуджені відбувають покарання, установи, де перебувають особи, щодо яких застосовані примусові заходи медичного або виховного характеру, та будь-які інші місця, до яких доставлено осіб з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення чи в яких особи примусово тримаються згідно з судовим рішенням або рішенням адміністративного органу;

2) опитувати осіб, які перебувають у місцях, зазначених у пункті 1 цієї частини, з метою отримання інформації про умови їх тримання та поведінки з ними, ознайомлюватися з документами, на підставі яких ці особи тримаються в таких місцях, засуджені або до них застосовано заходи примусового характеру;

3) знайомитися з матеріалами, отримувати їх копії, перевіряти законність наказів, розпоряджень, інших актів відповідних органів і установ та в разі невідповідності законодавству вимагати від посадових чи службових осіб їх скасування та усунення порушень закону, до яких вони призвели, а також скасовувати незаконні акти індивідуальної дії;

4) вимагати від посадових чи службових осіб надання пояснень щодо допущених порушень, а також вимагати усунення порушень та причин і умов, що їм сприяли, притягнення винних до передбаченої законом відповідальності;

5) знайомитися з матеріалами виконавчого провадження щодо виконання судових рішень у кримінальних справах, робити з них виписки, знімати копії та

в установленому законом порядку оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця;

б) вимагати від керівників органів вищого рівня проведення перевірок підпорядкованих і підконтрольних органів та установ попереднього ув'язнення, виконання покарань, застосування заходів примусового характеру та перевірок інших місць;

7) звертатися до суду з позовом (заявою) у визначених законом випадках. [36].

При здійсненні перевірок прокурори обов'язково проводять особистий прийом осіб, які перебувають у піднаглядних установах, та приділяють особливу увагу забезпеченню адміністрацією їх права звертатися із заявами і скаргами, запитами на інформацію до будь-яких органів, установ, організацій та посадових осіб [96]. Якщо заяви або скарги, які послужили підставою для проведення позапланової перевірки в піднаглядному суб'єкті, надійшли безпосередньо до прокуратури, яка проводитиме таку перевірку, то прокурор – безпосередній виконавець призначається керівником прокуратури, враховуючи спеціалізацію прокурорів, їх завантаженість та інші фактори.

Важливим комплексом організаційних дій в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності є організація роботи щодо узагальнення результатів проведених перевірок та використання прокурорами узагальненого досвіду в цій сфері, а також прийнятих уповноваженими прокурорами заходів реагування та їх результатів.

Так, в новій редакції Закону України «Про прокуратуру» [36] відсутня окрема стаття, в якій визначаються форми актів прокурорського реагування. Однак, аналіз ст. ст. 22-26 цього Закону дозволяє зробити висновок, що такими актами є: 1) прокурорський запит; 2) прокурорське звернення; 3) позовна заява; 4) апеляційне або касаційне подання; 5) протокол про адміністративне правопорушення тощо. В будь-якому разі, реакція прокурора оформлюється в письмовому вигляді у формі протоколу про адміністративне правопорушення (у разі виявлення в діях посадової особи виявлено ознаки адміністративного

правопорушення, за умови, що відповідно до ст. 255 КУпАП прокурор має право складати протокол про таке порушення. В протилежному разі прокурор може ініціювати порушення провадження в справі про адміністративне правопорушення, звернувшись для цього до уповноваженого органу), апеляційної скарги на рішення суду по справі про адміністративне правопорушення тощо. Прокурор самостійно контролює результат розгляду винесеного ним акту прокурорського реагування.

Відповідно до Генеральної прокуратури України виконання будь-якого планового заходу, в тому числі щодо забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, завершується:

- перевірка додержання вимог законодавства – складанням доповідної записки першому заступнику або заступнику Генерального прокурора відповідно до розподілу обов'язків за підписом керівника самостійного структурного підрозділу;

- вивчення проблемних питань прокурорської діяльності – складанням аналітичного документа (довідної записки, аналізу, узагальнення) за підписом виконавця, погодженого з керівником самостійного структурного підрозділу та затвердженого першим заступником або заступником Генерального прокурора відповідно до розподілу обов'язків. У разі складання такого документа самостійним структурним підрозділом, підпорядкованим безпосередньо Генеральному прокурору, він затверджується його керівником;

- перевірка стану організації роботи на певних напрямках у регіональних прокуратурах чи надання практичної допомоги їх керівникам – складанням доповідної записки Генеральному прокурору, першому заступнику або заступнику Генерального прокурора відповідно до розподілу обов'язків за підписом працівника (працівників), яким (якими) здійснювався виїзд. Доповідь Генеральному прокурору про результати виконання вказаних планових заходів здійснюється за рішенням першого заступника або заступника Генерального прокурора відповідно до розподілу обов'язків за наявності суттєвих недоліків у роботі регіональних прокуратур або у зв'язку із внесенням пропозицій про

розгляд результатів перевірки чи надання практичної допомоги керівникам регіональних прокуратур на рівні Генерального прокурора, прийняття ним управлінського рішення або ініціювання прийняття рішення з кадрових питань;

- навчально-методичні заходи – складанням рапорту про їх проведення Генеральному прокурору, першому заступнику або заступнику Генерального прокурора відповідно до розподілу обов'язків за підписом керівника самостійного структурного підрозділу, відповідального за здійснення заходу [129].

Узагальнені результати роботи прокуратури відповідного рівня в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності вносяться на обговорення на засідання органу і слугують підставою для розробки планів перевірки на наступний період. Узагальнені дані, які отримані прокурорами в ході перевірки законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, а також прийняті в ході перевірки заходи, подаються до Генеральної прокуратури України, яка на їх підставі формує Інформацію про стан законності в державі та окремих її регіонах.

Завершальним комплексом організаційних дій в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, є організація контролю за діяльністю прокурорів в даному напрямку їх діяльності. Важливість даного комплексу організаційних дій обумовлена потребою у забезпеченні законності в діяльності самих органів прокуратури. За результатами перевірок в підпорядкованих прокуратурах (які здійснюються на основі розроблених планів), вирішуються питання про притягнення прокурорів до дисциплінарної, адміністративної або іншої відповідальності або про їх заохочення відповідно до Закону України «Про прокуратуру».

Отже, можна прийти до висновку, що діяльність органів прокуратури в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності не врегульована досить детально, відповідно має окремі організаційні недоліки. Зокрема, слід зазначити, що регулювання організації діяльності органів прокуратури в досліджуваному напрямку є розрізненим,

тобто, міститься в різних наказах Генеральної прокуратури України, що значно ускладнює організаційну роботу. Крім того, в структурі прокуратур регіонального рівня та місцевих прокуратур, а також Офісу Генерального Прокурора України відсутній єдиний відділ або управління, на який би покладалися повноваження по забезпеченню законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, внаслідок чого виникають труднощі з оцінкою ефективності даного напрямку роботи, узагальненні отриманих в ході її виконання результатів. Це означає, що організація діяльності органів прокуратури щодо забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності потребує удосконалення та подальшого розвитку.

Висновки до розділу 2

1. Ефективним є такий стан адміністративно-правового регулювання в сфері забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, при якому: 1) сферою регулювання актів адміністративного законодавства виступають всі елементи законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, а також напрямки її забезпечення; 2) актами адміністративного законодавства визначаються методи та засоби забезпечення законності в досліджуваній сфері; 3) актами адміністративного законодавства регламентовані мета, завдання, періодичність та порядок здійснення діяльності органів прокуратури в даному напрямку; 4) діяльність органів прокуратури в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної повинна носити, перш за все, профілактичний характер, та бути спрямованою на попередження порушення законності в цій сфері; 5) актами адміністративного законодавства повинні визначатися критерії ефективності та оцінки якості роботи прокурорів в кожному напрямку забезпечення законності і притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

2. Сучасний стан адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності характеризується досить низьким рівнем ефективності, внаслідок таких причин: 1) відсутність чіткої та узагальненої регламентації процедурних питань забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності (методів, засобів, порядку тощо); 2) неврегульованість адміністративним законодавством критеріїв, за якими оцінюється ризикованість порушень законності в тому чи іншому державному органі, уповноваженому розглядати справи про адміністративні правопорушення, та, відповідно, періодичність здійснення в них перевірок органами прокуратури тощо.

3. Виділяються такі специфічні ознаки методів та засобів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності: 1) визначені в актах адміністративного законодавства та галузевих наказах Генеральної прокуратури України; 2) застосовуються у встановленому законодавством порядку та в залежності від визначених підстав (наприклад, правовою підставою проведення непланових перевірок в установах виконання адміністративних покарань, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, виступає факт надходження заяв та скарг). При цьому, конкретний вибір засобів здійснюється прокурором самостійно або його керівником на основі вольового акту, оформленого належним чином (наказ, розпорядження тощо); 3) метою застосування виступає встановлення режиму законності в діяльності органів та посадових осіб, уповноважених здійснювати провадження в справах про адміністративні правопорушення та інших управлінських органів, які хоча не уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, однак можуть приймати участь в їх розгляді (складають протокол, здійснюють адміністративне затримання тощо); 4) один управлінський метод в даній сфері може включати декілька правових та організаційних засобів.

4. Метод адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності - це регламентована нормами адміністративного законодавства система засобів та способів, що застосовують органи прокуратури з метою утвердження режиму законності в діяльності органів та посадових осіб, уповноважених здійснювати провадження в справах про адміністративні правопорушення та застосовувати адміністративні стягнення або заходи забезпечення провадження в даній категорії справ.

5. 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.

6. Методи адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності можна класифікувати за наступними критеріями:

- в залежності від сфери застосування методи поділяються на: 1) методи забезпечення законності при виявленні адміністративних правопорушень та складанні протоколів про ці правопорушення; 2) методи забезпечення законності при розгляді справ про адміністративні правопорушення; 3) методи забезпечення законності при застосуванні заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з обмеженням особистої свободи особи; 4) методи забезпечення законності при застосуванні адміністративних стягнень, в тому числі тих, що пов'язані з обмеженням особистої свободи особи; 5) методи забезпечення законності притягнення до адміністративної відповідальності окремих категорій осіб (неповнолітніх,

інших соціально незахищених громадян тощо); б) методи забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень;

- в залежності від способу впливу на державні органи та посадових осіб, що здійснюють провадження в справах про адміністративні правопорушення або приймають участь в такому провадженні, методи поділяються на: 1) методи примусу; 2) методи переконання.

7. До основних засобів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності 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 установ виконання адміністративних покарань, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; 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; 5) 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 тощо.

8. Організаційна діяльність в державному органі являє собою систему дій уповноважених посадових осіб або компетентного колегіального органу, спрямованих на створення умов для ефективного виконання завдань та функцій відповідного державного органу, шляхом розподілу обов'язків та відповідальності між окремими службовцями, постановки цілей для кожного з них, формування груп для виконання окремих ділянок роботи, призначення керівників цих груп тощо.

9. Організація діяльності органів прокуратури щодо забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності – це система дій та заходів щодо упорядкування, координації та розподілу повноважень між прокурорами, спрямована на підвищення ефективності діяльності органів прокуратури в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, що покладаються актами адміністративного законодавства або посадовими інструкціями на уповноважених керівників прокуратур відповідного рівня, керівників відділів та підрозділів або керівників груп, результатом якої, як правило, є видання організаційно-управлінського акту.

10. Організація діяльності органів прокуратури щодо забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності включає такий комплекс дій та заходів: 1) підбір компетентних прокурорських працівників для реалізації функцій в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності та розподіл між ними повноважень в даній сфері; 2) складання графіку проведення планових перевірок, проведення нарад та визначення періодичності таких перевірок органів та установ застосування адміністративних стягнень, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; 3) визначення завдань, методів та засобів забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 4) призначення прокурорів, уповноважених здійснювати позапланові перевірки законності діяльності органів та установ виконання адміністративних покарань, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; 5) організація роботи щодо узагальнення результатів проведених перевірок в сфері дотримання законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, а також прийнятих уповноваженими прокурорами заходів реагування та їх результатів; 6) організація роботи щодо використання прокурорами узагальненого досвіду практики забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 7) організація контролю за діяльністю прокурорів щодо забезпечення законності в досліджуваній сфері.

РОЗДІЛ 3

**ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ
ЗАКОННОСТІ ПРИТЯГНЕННЯ ОСІБ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ**

**3.1 Удосконалення адміністративного законодавства, яке
регламентує забезпечення органами прокуратури України законності
притягнення осіб до адміністративної відповідальності**

Чисельні порушення в сфері здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення, зокрема, порушення при складанні протоколів, при розгляді справа по адміністративні правопорушення, корумпованість державних органів, уповноважених здійснювати провадження в даній категорії справ, свідчить про недостатню ефективність адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Однією з причин низької ефективності реалізації даного напрямку діяльності прокуратури України є недосконалість адміністративного законодавства в цій сфері.

Отже, знаходження шляхів удосконалення адміністративного законодавства в сфері регулювання забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності дозволить вирішити основні проблеми організаційного, правового та методичного характеру в сфері дотримання законності органами державної влади та їх посадовими особами в процесі здійснення ними провадження в справах про адміністративні правопорушення та підвищить ефективність прокурорського нагляду в цій галузі державного управління.

Для визначення напрямків удосконалення адміністративного законодавства в досліджуваній сфері необхідно чітко окреслити проблемні моменти адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури

законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, на вирішення яких має бути спрямовано відповідні законодавчі зміни та доповнення та окреслені напрямки підвищення відповідної ефективності [138].

Перш за все, слід зазначити, що проблеми адміністративної відповідальності та забезпечення законності притягнення до неї осіб, були предметом дослідження багатьох науковців, кожен з яких вбачав свою причину незадовільного стану в даній сфері [139, с. 114-115; 140, с. 51-53; 141, с. 7-9; 142, с. 12-15; 143, с. 10-11; 144, с. 9-11; 145, с. 15 тощо]. Беззаперечним залишається той факт, що проблема законності в сфері провадження в справах про адміністративні правопорушення на сьогодні є досить актуальною і потребує свого ґрунтовного вирішення, в тому числі, шляхом підвищення ефективності забезпечення законності органами прокуратури.

Отже, визначимо основні проблемні аспекти адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. До них належать: 1) недосконалість окремих норм законодавства в сфері регулювання процедури притягнення осіб до адміністративної відповідальності (деяка неузгодженість положень ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» та ст. 250 КУпАП, прогалини у регулюванні окремих елементів організації діяльності органів прокуратури у цьому напрямку тощо); 2) відсутність єдиного відомчого акту, що регламентує порядок здійснення прокурором заходів щодо забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 3) обмеженість та недосконалість засобів та методів забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, зокрема, засобів реагування прокурора на виявлені порушення в цій сфері; 4) відсутність окремої організаційно-структурної ланки в системі органів прокуратури, на яку б покладалась реалізація функції по забезпеченню законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Проаналізуємо кожний з визначених проблемних аспектів.

Так, на недосконалість законодавства в сфері регулювання підстав та процедури притягнення осіб до адміністративної відповідальності вказувало багато науковців, які досліджували цю проблему з різних позицій.

Зокрема, Д.М. Лук'янець зазначав, що актуальною для сучасного інституту адміністративної відповідальності є проблема дотримання принципу доцільності встановлення адміністративної відповідальності за те чи інше діяння. Автор підкреслював, що при встановленні адміністративної відповідальності законодавець повинен чітко уявляти, а чи можливо взагалі подолати відповідні правопорушення виключно за допомогою саме заходів адміністративної відповідальності [146, с. 19]. Наприклад, це стосується правопорушень, пов'язаних з корупцією. Як відомо, законодавством встановлена також і кримінальна відповідальність за вчинення корупційних злочинів. Уявляється, необхідним більш чітке розмежування адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, та корупційних злочинів. Між тим, одних лише засобів юридичної відповідальності (кримінальної або адміністративної) недостатньо. Потрібно також вжиття інших методів – економічних, організаційних тощо.

Проблема доцільності стосується і інших видів адміністративних правопорушень, враховуючи те, що боротьба з ними не призводить до очікуваних позитивних результатів, а кількість вчинюваних правопорушень з кожним роком зростає. Це, зокрема, стосується більшості екологічних правопорушень та деяких господарських. Боротьба з протиправною поведінкою в цій сфері повинна здійснюватися на основі комплексного підходу. Однак, це не означає, що адміністративна відповідальність за такі правопорушення повинна бути скасованою, оскільки будь-яке порушення приписів закону повинно невідворотно тягти за собою притягнення винної особи до відповідальності. Однак, більш ефективним буде комплексність підходу в цій сфері. Наприклад, за деякі види правопорушень, крім адміністративних санкцій, також передбачений обов'язок відшкодувати особою, яка вчинила правопорушення, матеріальну шкоду, завдану правопорушенням.

Д.М. Лук'янець зазначає також, що принцип доцільності адміністративної відповідальності, означає, що врахування доцільності необхідно і в процесі правозастосування, тобто при визначенні виду і розміру адміністративного стягнення. Це означає, що адміністративне стягнення, його вид і розмір мають відповідати тій меті, яку слід досягти, застосовуючи це стягнення. В цьому аспекті доцільність прямо пов'язана з проблемою ефективності адміністративної відповідальності, оскільки оцінка ефективності й полягає у визначенні того, якою мірою застосування адміністративних стягнень за ті чи інші правопорушення досягають своєї мети. У зв'язку з цим, автором пропонується при розробці норм, якими встановлюються склади конкретних адміністративних деліктів та санкції за їх вчинення, обов'язково передбачити відповідальність за повторне вчинення такого делікту. При цьому, кількісна характеристика стягнення має прогресувати в залежності від кількості повторних порушень [146, с. 19]. Дана точка зору беззаперечно заслуговує на увагу, оскільки застосування відповідальності за принципом підвищення її розміром в кожному випадку вчинення повторного правопорушення сприяє реалізації принципу відповідності санкції тяжкості вчиненого порушення. При цьому, за неодноразове вчинення одного і того ж порушення, законодавством України в деяких випадках передбачена кримінальна відповідальність.

Не залишається поза увагою дослідників також проблема досконалості законодавства, що регламентує процедуру притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Зокрема, на наявність чисельних прогалин в даній сфері вказують такі науковці, як С.М. Алфьоров, В.Б. Авер'янова, Д. Н. Бахрах, О.В. Синьов та інші.

Переважає більшість вчених [147, с. 93; 148, с. 60-63; 149, с. 10; 150, с. 7 та ін.] сходяться на необхідності систематизації та перегляду системи суб'єктів, які уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення, розглядати справа про ці порушення та приймати рішення стосовно притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Перш за все, для оптимізації системи суб'єктів, які мають право здійснювати провадження в

справах про адміністративні правопорушення, необхідно переглянути розподіл повноважень між різними державними органами відповідно до їх функціонального призначення таким чином, щоб не допускати дублювання таких повноважень, тобто, щоб здійснення провадження в справі про правопорушення, передбачене однією і тією ж статтею (або частиною такої статті) КУпАП, покладалось тільки на один державний орган. Це сприятиме визначенню конкретних відповідальних за дотримання законів притягнення осіб до адміністративної відповідальності в сфері, що входить до компетенції того чи іншого органу державного управління. Наприклад, не доцільним є розмежування повноважень щодо розгляду справи про одне і те ж адміністративне правопорушення між різними посадовими особами, якщо підставою такого розмежування є розмір адміністративного стягнення, що може бути накладений на винну особу (п. 1 ч. 1 ст. 231 КУпАП тощо). Положення КУпАП повинні чітко встановлювати відповідний державний орган, до повноважень якого входить здійснення провадження в справах про адміністративне правопорушення, передбачене конкретною статтею або частиною такої статті. Це є необхідним заходом, перш за все, для того, щоб виявити той конкретний орган або посадову особу, які повинні були забезпечити притягнення особи, винної у вчиненні правопорушення, до адміністративної відповідальності, і тим самим реалізувати принцип невідворотності відповідальності в кожному випадку порушення приписів законодавства, що є невід'ємною складовою законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Адже, досить часто трапляються випадки порушення саме цієї складової законності, коли уповноважений державний орган не здійснює покладені на нього функції по виявленню вчиненого правопорушення, особи, винної у його вчиненні, та застосуванні заходів щодо призначення адміністративного стягнення. У зв'язку з цим, слушною видається пропозиція О.В. Синьова з приводу закріплення в КУпАП принципу публічності провадження у справах про адміністративні проступки, що забезпечить невідворотність адміністративної відповідальності та дозволить

посилити охорону прав і свобод громадян. В якості механізму забезпечення реалізації цього принципу автор пропонує розширити правовий статус потерпілого від адміністративного проступку, законодавчо закріпивши за ним право бути ініціатором порушення справи про адміністративний проступок та визначивши його права у провадженні в такому ж обсязі, в якому їх встановлено для порушника [151, с. 185]. Пропозиція автора заслуговує на увагу, однак, при цьому, слід враховувати, що значна кількість адміністративних правопорушень посягають не тільки на права та інтереси громадян або юридичних осіб, але і на державні або суспільні інтереси, представництво яких у визначених законодавством випадках покладається на органи прокуратури, які не уповноважені виявляти адміністративні порушення та складати протоколи про них, крім тих, що віднесені КУпАП до компетенції органів прокуратури. В цьому контексті, для вирішення проблеми невиявлених та нерозкритих адміністративних правопорушень слід посилити роль громадських організацій з охорони правопорядку в різних сферах, розширивши їх повноваження щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення та передачі цих протоколів до органів та посадових осіб, уповноважених розглядати відповідну справу, а також здійсненні контролю за ходом такого розгляду та його результатами.

Проблемним виявляється питання щодо самої процедури розгляду справ про адміністративні правопорушення, здійснювану окремим державними органами. Як відомо, одним із державних органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, виступає суд. Водночас, як вірно зазначає В.Б. Авер'янов, розгляд справ про адміністративні правопорушення загальними судами не можна віднести до жодної із передбачених законом форм судочинства, а відтак, і вважати здійсненням правосуддя. У зв'язку з цим, автор робить висновок про те, що вирішення справ про адміністративні правопорушення, здійснюване судами, є реалізацією судової влади не у формі судочинства, а у формі адміністративного провадження [152, с. 376]. Це фактично означає, що процедура розгляду судами справ про адміністративні

правопорушення не є здійсненням правосуддя, що в свою чергу, суперечить Конституції та законам України. Так, ст. 1 Закону «Про судоустрій і статус суддів» передбачено, що судову владу реалізують професійні судді та, у визначених законом випадках, народні засідателі і присяжні шляхом здійснення правосуддя в рамках відповідних судових процедур [153]. Отже, єдиним шляхом реалізації судом своїх повноважень, в тому числі в сфері розгляду справ про адміністративні правопорушення, є здійснення судочинства. Тому, не можна погодитись з думкою В.Б. Авер'янова з приводу того, що суд, розглядаючи справи про адміністративні правопорушення, реалізує свою функцію у формі адміністративного провадження. Водночас, слід визнати, що позиція законодавця в сфері визначення правової природи процедури судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, є нечіткою та потребує конкретизації. Зокрема, в окремій статті КУпАП необхідно передбачити процедуру судового розгляду даної категорії справ, починаючи з надходження протоколу по справі про адміністративне правопорушення та рішень, які можуть прийматися судом при його отриманні, та закінчуючи порядком постановлення рішення по справі та його оголошення. При цьому, необхідно забезпечити відповідність даної процедури всім принципам здійснення судочинства (об'єктивність, змагальність, таємниця нарадчої кімнати тощо). В цьому разі, поряд з цивільним, кримінальним, адміністративним та господарським судочинством матиме місце судочинство у сфері розгляду справ про адміністративні правопорушення. Саме така форма судочинства була передбачена Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень» [154], яка сьогодні втратила чинність, у зв'язку з прийняттям Вищою радою правосуддя нового Порядку у відповідності із Законом.

Отже, удосконалення законодавства, що регламентує процедуру провадження в справах про адміністративні правопорушення, є важливим напрямком підвищення ефективності забезпечення законності в тій сфері. Для надання конкретних пропозицій щодо удосконалення процедури провадження в

даних справах, необхідно звернутись до практики діяльності органів прокуратури щодо здійснених ними перевірок законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Так, аналіз виявлених органами прокуратури фактів порушення законодавства в сфері притягнення осіб до адміністративної відповідальності [155; 156; 157 тощо] показав, що органами та посадовими особами, уповноваженими здійснювати провадження в цих справах, найчастіше допускаються такі види порушень: 1) пропуск строків застосування адміністративних стягнень до особи, визнаною винною у вчиненні правопорушення; 2) відсутність протоколів про адміністративні правопорушення та притягнення особи до адміністративної відповідальності на основі даних, зафіксованих технічними пристроями (переважно в сфері дотримання правил дорожнього руху); 3) неповнота складеного протоколу про адміністративні правопорушення; 4) відсутність інших доказів вини особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, крім протоколу, складеного з порушеннями (без підпису особи, щодо якої складено протокол, відсутність підпису понятих у необхідних випадках тощо); 5) проведення конфіскації або тимчасового вилучення предметів, що стали знаряддям вчинення правопорушення або його безпосереднім об'єктом з порушеннями встановленої процедури; 6) відсутність контролю органу, який виніс рішення по справі про адміністративне правопорушення, за його фактичним виконанням тощо.

Отже, на основі проведеного аналізу пропозицій науковців щодо покращення законодавства, що регламентує таке провадження, можна запропонувати наступні способи удосконалення окремих норм КУпАП в контексті підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності: 1) упорядкувати систему органів та посадових осіб, уповноважених здійснювати провадження в справах про адміністративні правопорушення, не допускаючи дублювання таких повноважень різними органами та посадовими особами; 2) розширити повноваження громадських

організацій з охорони громадського порядку та з питань дотримання та захисту прав громадян, у сфері складання протоколів про такі види адміністративних порушень, як порушення, що посягають на власність, адміністративні правопорушення у сільському господарстві, адміністративні правопорушення на транспорті (громадських видах транспорту), адміністративні правопорушення в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою, адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницької діяльності, адміністративні корупційні правопорушення, порушення, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку. Надати відповідним громадським організаціям право здійснювати контроль за подальшим розглядом протоколів, щодо інформація про правопорушення, яка була ними направлена до уповноважених державних органів та посадових осіб, результатами такого розгляду, а також право звертатися до суду або до органів прокуратури у разі виявлення порушень законодавства про адміністративні правопорушення з боку цих державних органів; 3) доповнити ст. 257 КУпАП ч. 5 такого змісту: «Особа, яка склала протокол про адміністративне правопорушення, вчинене неповнолітньою особою або щодо неповнолітнього, а також щодо осіб, визначених ч. 2 ст. 23 Закону «Про прокуратуру», якщо розгляд таких правопорушень покладається на районні, міські, міськрайонні суди, господарські або адміністративні суди, зобов'язана надіслати протокол про адміністративне правопорушення та інші матеріали справи до прокурора відповідного рівня протягом трьох днів з дня складання протоколу». Це сприятиме забезпеченню реалізації органами прокуратури своїх функцій щодо представництва інтересів громадян суді у визначених законом випадках; 4) в главі 21 розділу IV КУпАП серед можливих учасників розгляду справи про адміністративні правопорушення передбачити прокурора та визначити його права під час такого розгляду, зокрема, право подавати заяви, клопотання, заявляти відводи, представляти інтереси громадян або держави у визначених законом випадках, ознайомлюватись з матеріалами справи тощо.

Крім недосконалості процесуальних норм КУпАП, що регламентують порядок здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення, на ефективність забезпечення законності органами прокуратури в цій сфері, також впливають прогалини та недоліки законодавчого регулювання реалізації даного напрямку діяльності органів прокуратури. Різні аспекти таких недоліків досліджувались такими науковцями, як В.С. Бабкова [159, с. 78-91], А. Д. Гулієв [160, с. 12-18; 161, с. 338-341], В.В. Долежан та Ю.Є. Полянський [162], П.М. Каркач [163, с. 149], М. Косюта [164, с.18-21], Т.Є. Мироненко [165, с. 142-143], В. Остапчук [166, с. 7], М. Руденко [167, с. 17-23], П.А. Рудик [168, с. 54-59], Г.П. Серeda [169, с. 12-15; 170, с. 5-10] та багатьма іншими. Дослідниками було внесено ряд пропозицій щодо удосконалення правових, організаційних та методологічних основ діяльності органів прокуратури.

Так, Г.П. Серeda в своєму дослідженні підіймає проблему удосконалення прокурорської діяльності в сфері забезпечення додержання законів при вирішенні заяв і повідомлень про злочини [169, с. 12-15]. Важливість дотримання законів в цій сфері обумовлена тим, що нагляд за законністю діяльності органів дізнання і досудового розслідування розпочинається, коли посадовим особам стає відомо про вчинений злочин, в тому числі, коли така інформація міститься в заявах та повідомленнях про вчинений злочин. На це, зокрема, вказує П.М. Каркач, який зазначає, що з цього моменту прокурор здійснює нагляд за законністю додержання строків, визначених для перевірки повідомлень про злочини, а також за законністю й обґрунтованістю закриття кримінальної справи [163, с. 149]. Подібними є підстави для проведення перевірок в сфері притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Так, підставою для проведення позапланових перевірок різних державних органів та їх посадових осіб, уповноважених застосовувати адміністративні стягнення, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян, а також здійснення представництва інтересів громадян в суді у випадках, визначених законодавством, є саме заяви, скарги та інші форми звернень, що надходять від

громадян, юридичних осіб та органів державної влади. Порядок роботи з таким зверненнями чітко прописаний в галузевому наказі Генеральної прокуратури України. У зв'язку з цим, в контексті розгляду та вирішення звернень, які містять відомості про порушення прав громадян або юридичних осіб, а також порушення суспільного чи державного інтересу в процесі здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення на будь-якому етапі такого провадження, необхідно передбачити, що такі звернення повинні розглядатися та вирішуватися відразу після їх отримання. В протилежному випадку, існує велика ймовірність того, що буде пропущений строк оскарження прокурором відповідного рішення в суді або апеляційному суді. Для цілей забезпечення своєчасного реагування прокурора на можливі порушення законодавства в процесі притягнення осіб до адміністративної відповідальності, необхідно максимально скоротити строки розгляду звернень, які стосуються таких порушень, врахувавши, при цьому, необхідність проведення прокурором відповідних перевірок, що теж займає значний час.

При визначенні терміну розгляду звернень стосовно порушень законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, також слід враховувати:

- 1) розгляд справи про адміністративне правопорушення здійснюється протягом 15 днів (ст. 277 КУпАП);
- 2) постанова по справі про адміністративне правопорушення вноситься та оголошується негайно після розгляду справи (ст. 285 КУпАП);
- 3) оскарження постанови про адміністративне правопорушення здійснюється протягом 10 днів з дня її винесення (ст. 289 КУпАП);
- 4) подання прокурора на винесену постанову в справі про адміністративне правопорушення здійснюється протягом 10 днів з дня її винесення (ст. 290 КУпАП);
- 5) скарга і подання прокурора на постанову по справі про адміністративне правопорушення розглядаються правомочними протягом 10 днів з дня їх надходження (ст. 292 КУпАП);
- 6) апеляційна скарга на судову постанову в справі про адміністративне правопорушення може бути подана протягом 10 днів з дня винесення постанови (ст. 294 КУпАП).

Проблема пропущення прокурором процесуальних строків в практиці реалізації повноважень щодо забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності є досить актуальною. Так, проведений нами аналіз судової практики розгляду клопотань прокурора про поновлення строків оскарження постанови в справах про адміністративні правопорушення [171; 172; 173; 174 тощо] показав, що суди, як правило відмовляють прокурору у заявленому клопотанні, вважаючи причини пропуску строку не поважними. При цьому, такими причинами в більшості випадків були: відсутність у прокурора інформації про час та місце проведення судового засідання, на якому розглядалась справа про адміністративне правопорушення; відсутність прокурора під час розгляду справи про адміністративне правопорушення та не направлення йому постанови по справі; несвоєчасне надходження інформації тощо. Отже, дані причини безпосередньо пов'язані зі строками розгляду заяв та скарг, що надходять від громадян, юридичних осіб та органів державної влади, та з невизначеністю суб'єктів звернення в даній категорії справ, оскільки при своєчасному інформуванні прокурора не мав би місця пропуск процесуальних строків.

Таким чином, враховуючі відповідні положення КУпАП щодо процесуальних строків доцільно визначити, що прокурор повинен розглянути звернення, які стосуються порушень в сфері притягнення осіб до адміністративної відповідальності, протягом 3 днів з дня їх надходження, а провести перевірку по заявленому факту протягом 5 днів після розгляду звернення. Це дозволить прокурору своєчасно реагувати на відповідні порушення та більш ефективно захищати права громадян, юридичних осіб, суспільні та державні інтереси в досліджуваній сфері.

Крім того, необхідно чітко визначити коло осіб, які можуть звертатися до органів прокуратури з заявами про порушення законності під час провадження в справах про адміністративні правопорушення, які розглядаються прокурором без попередньої перевірки та розгляду іншими органами та посадовими особами. До них слід віднести: потерпілого від правопорушення, особу, яка

притягується до адміністративної відповідальності, їх представників, особу або державний орган (громадська організація), які склали протокол про адміністративне правопорушення, свідок вчиненого правопорушення, поняті по справі (в тому числі ті, які засвідчили відмову особи підписувати протокол про адміністративне правопорушення).

Перевірки законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності є ефективним способом попередження таких порушень, а також відновлення прав постраждалих від них осіб. Водночас, органи прокуратури здійснюючи регулярні перевірки, періодичність яких чітко не визначена законодавством, хоча б по основним, найбільш ризикованим, в контексті порушення законності, державних органах. Зокрема, на жаль, така періодичність не встановлена щодо проведення перевірок в державних органах відбування кримінальних покарань, або інших покарань, пов'язаних з обмеженням особистої свободи людини Наказом Генерального прокурора України «Про організацію діяльності прокурорів з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян» [96]. Проте, положення про чітку періодичність слід передбачити щодо проведення перевірок в державних органах, де найчастіше трапляються випадки порушення законності в сфері провадження в справах про адміністративні правопорушення, зокрема, у відповідних підрозділах Національної поліції, структурних підрозділах Державної фіскальної служби, органах Пенсійного фонду, органах соціального забезпечення тощо.

Що стосується проведення планових перевірок в інших державних органах, уповноважених здійснювати розгляд справ про адміністративні правопорушення, то на рівні галузевого наказу Генерального прокурора України доцільно розробити Критерії оцінки ризику порушення законності в органах державної влади та місцевого самоврядування при здійсненні ними провадження в справах про адміністративні правопорушення. Подібні критерії,

наприклад, були розроблені Кабінетом Міністрів України щодо оцінювання ступеню ризику від провадження охоронної діяльності і закріплені Постановою «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері охоронної діяльності, що підлягає ліцензуванню, і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством внутрішніх справ» [175], яка на сьогодні вже втратила чинність. У цьому документі у якості таких критеріїв визначено: важливість об'єкта охорони для економіки і безпеки держави; вірогідність виникнення на об'єкті охорони порушень громадського порядку та надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру; перебування на об'єкті охорони великої кількості громадян; наявність на об'єкті охорони значних матеріальних цінностей [175]. Враховуючи дані критерії, в Постанові «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері охоронної діяльності, що підлягає ліцензуванню, і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством внутрішніх справ» визначена узагальнена періодичність здійснення планових перевірок на відповідному об'єкті. Подібні критерії можливо передбачити і у Наказі Генерального прокурора України «Про затвердження критеріїв оцінки рівня ризику порушення законності в органах державної влади та місцевого самоврядування при здійсненні ними провадження в справах про адміністративні правопорушення та періодичність проведення в них перевірок органами прокуратури». До таких критеріїв слід віднести: державна та суспільна важливість сфери, в якій відповідний орган уповноважений здійснювати провадження в справі про адміністративне правопорушення; частота раніше виявлених порушень законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності у відповідному органі; частота надходження скарг та заяв від громадян, юридичних осіб, органів державної влади та місцевого самоврядування щодо порушення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності у відповідному державному органі; стан

законності у відповідному регіоні, де функціонує структурний підрозділ відповідного державного органу. Дані критерії слід оцінювати, виходячи з результатів попередніх перевірок відповідних державних органах. Їх запровадження дозволить встановити єдиний підхід в органах прокуратури всіх рівнів до планування проведення перевірок законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Важливою проблемою, яка потребує вирішення в сфері удосконалення законодавства, що регламентує адміністративно-правове забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, є обмеженість та недосконалість засобів та методів такого забезпечення, зокрема, засобів реагування прокурора на виявлені порушення в цій сфері. В цьому контексті, слід зазначити, що відповідно до Закону України «Про прокуратуру» [36] та галузевих наказів Генерального прокурора України засобами прокурорського реагування на виявленні порушення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності є: внесення подання до відповідного органу або посадової особи щодо усунення порушень; ініціювати притягнення осіб, винних у порушенні закону, до адміністративної, дисциплінарної або іншої юридичної відповідальності (вносить постанову), в тому числі складати протоколи про адміністративні правопорушення у визначених КУпАП випадках; звертатися до суду з метою оскарження відповідного рішення або постанови про адміністративне правопорушення. Таким чином, прокурор в більшості випадків, самотійно не може зупинити незаконне, на його думку рішення або постанову уповноваженого органу. Як вірно зазначає з цього приводу П.В. Шумський, за загальним правилом прокурор, що виявив ознаки правопорушення, може лише рекомендувати компетентним органам, посадовим особам усунути його, а також його наслідки і причини, вирішити питання про відповідальність винних в ньому, тобто порушити відповідне провадження. Що стосується тих небагатьох випадків, коли прокурор має право безпосередньо усунути правопорушення (наприклад, скасувати незаконну постанову слідчого), то вони швидше є винятком, який

підтверджує загальне правило [49, с. 84]. З цього приводу, необхідно законодавчо дозволити прокурору зупиняти дію незаконних постанов про адміністративні правопорушення та інших незаконних рішень державних органів та посадових осіб в сфері притягнення осіб до адміністративної відповідальності, до винесення судом рішення по даній справі. Це дозволить прокурору своєчасно зупинити факти порушення законності, а віднесення до компетенції суду права остаточного вирішення спірного питання, сприятиме верховенству закону в діяльності самих органів прокуратури.

Таким чином, враховуючи основні недоліки та прогалини в сфері законодавчого регулювання адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, вважаємо, що для удосконалення відповідних положень законодавства в цій сфері, необхідно: 1) розробити та затвердити Наказ Генерального прокурора України «Про організацію роботи органів прокуратури в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності», що регламентує порядок здійснення прокурором перевірок законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 2) затвердити критерії оцінки рівня ризику порушення законності в органах державної влади та місцевого самоврядування при здійсненні ними провадження в справах про адміністративні правопорушення та періодичність проведення в них перевірок органами прокуратури; 3) створити окрему організаційно-структурну ланку в системі органів прокуратури, на яку б покладалась реалізація функції по забезпеченню законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності – відповідний відділ.

В Наказі Генерального прокурора «Про організацію роботи органів прокуратури в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності» слід визначити такі питання: 1) мета та завдання здійснення перевірок законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 2) елементи законності, які підлягають забезпеченню органами прокуратури та особливості перевірок в кожному з цих напрямків

(законність складання протоколів, законність розгляду справ тощо); 3) методи та засоби забезпечення законності в цій сфері, в тому числі, засоби прокурорського реагування на виявлені порушення та порядок контролю прокурора за їх розглядом; 4) періодичність проведення планових перевірок щодо дотримання законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності в таких органах, як Національна поліція України, органи Державної фіскальної служби, органи Пенсійного фонду України тощо; 5) порядок та строки розгляду та вирішення звернень громадян, що містять повідомлення про порушення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності (визначити, що прокурор повинен розглянути звернення, які стосуються порушень в сфері притягнення осіб до адміністративної відповідальності, протягом 3 днів з дня їх надходження, а провести перевірку по заявленому факту протягом 5 днів після розгляду звернення); 6) серед осіб, які можуть звертатися до органів прокуратури із заявами про порушення законності під час провадження в справах про адміністративні правопорушення, визначити потерпілого від правопорушення, особу, яка притягується до адміністративної відповідальності, їх представників, особу або державний орган (громадська організація), які склали протокол про адміністративне правопорушення, свідок вчиненого правопорушення, поняті по справі; 7) критерії ефективності та оцінки якості роботи прокурорів в кожному напрямку забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Запропоновані заходи сприятимуть підвищенню ефективності адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності та в перспективі сприятимуть підвищенню рівня законності в даній сфері, зменшенню кількості порушень та забезпечать більш відповідальне ставлення державних органів та їх посадових осіб до реалізації своїх повноважень щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності, як до одного з видів державно-владних

повноважень, що передбачає обмеження прав та свобод громадян та зачіпає їх економічні, професійні та інші інтереси.

3.2 Підвищення ефективності взаємодії органів прокуратури України з органами державної влади та громадськістю під час адміністративно-правового забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності

Однією із важливих умов ефективного адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності виступає налагоджена система взаємодії прокуратури з громадськістю та органами державної влади у різних її формах. Чим більше форм такої взаємодії застосовується в практичній діяльності органами прокуратури, тим вищим вважається рівень розвитку демократичності в державі. При цьому, слід враховувати, що застосування різних форм взаємодії сприяє підвищенню поінформованості органів прокуратури, забезпечує більшу відкритість та прозорість їхньої діяльності, що в свою чергу, обумовлює формування довіри у громадян до цього органу. Водночас, слід констатувати той факт, що на сьогодні, рівень взаємодії органів прокуратури з громадськістю та органами державної влади, в тому числі, в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, залишається на низькому рівні, а сама взаємодія є малоефективною. Таким чином, віднаходження можливих шляхів підвищення ефективності такої взаємодії є актуальним питанням, зокрема, в контексті покращення стану адміністративно-правового забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Для того, щоб ґрунтовно підійти до вирішення даної проблеми, необхідно визначити значення категорії «взаємодія».

Так, в тлумачних словниках «взаємодія» розглядається, як: 1) взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь [1, с. 346]; 2) взаємний зв'язок явищ; 3) взаємна підтримка [2, с. 298]. Отже, в основі взаємодії завжди лежить взаємний зв'язок між двома або більше суб'єктами. В свою чергу, термін «взаємний» визначається, як такий, що однаково виявляється з обох сторін, між ким-, чим-небудь по відношенню один до одного; обопільний [1, с. 345]. Категорія «зв'язок» має багато значень. В контексті її відношення до понять «взаємозв'язок» та «взаємодія» вона тлумачиться, як співвідношення між різними факторами, явищами, подіями і т. ін., засновані на взаємозалежності і взаємообумовленості [1, с. 504]. Таким чином, взаємодія між конкретними суб'єктами в словниковому значенні характеризується, як співвідношення між цими суб'єктами, яке засноване на однаковій та рівній взаємозалежності, а також спільно узгоджені дії між ними.

У Великому енциклопедичному словнику зазначається, що взаємодія – це універсальна форма руху, становлення, розвитку процесу, вона визначає існування і структурну організацію будь-якої матеріальної системи [105, с.199]. Це обумовлює широке застосування даного терміну в різних суспільних та природничих науках, зокрема, в психології, філософії, науці державного управління та інших. У зв'язку з цим, в науковій літературі простежується різноманітність поглядів та підходів до визначення поняття «взаємодія». З приводу цього, слушною видається думка В.Д. Сорокіна, який зазначав, що взаємодія об'єктивно закладається в будь-якій соціальній системі та проявляється як свого роду закономірність, пізнати її і використовувати в інтересах системи для успішного досягнення поставлених перед нею цілей можна лише на основі комплексного (системного) підходу [176, с. 29]. Це означає, що розглядати дану категорію необхідно не уособлено, а лише у відношенні з іншими, приналежними до її змісту, явищами та подіями. В контексті нашого дослідження значення категорії «взаємодія» нас цікавить саме з позиції правової науки та науки державного управління, де поняття взаємодії

співвідноситься з поняттям «соціальна», утворюючи нову категорію «соціальна взаємодія».

На думку С.Л. Недова, під соціальною взаємодією слід розуміти сукупність взаємопов'язаних елементів, які функціонують як щось єдине, цілісне, пов'язане з потребами і життєдіяльністю людей, в основі якої лежить скоординована і спрямована діяльність двох і більше людей [177, с. 25]. Соціальна взаємодія завжди відноситься до сфери суспільного, соціального, тобто такого, що переслідує мету позитивного впливу на суспільні відносини, що виникають між конкретними суб'єктами, або на суспільний порядок в цілому.

В.М. Плішкін підкреслює, що взаємодія виступає однією із форм зв'язку елементів системи, за допомогою якої вони, взаємодоповнюючи один одного, створюють умови для успішного функціонування системи в цілому [178, с. 500]. Звичайно, значення взаємодії в упорядкуванні та узгодженні функціонування окремих елементів системи досить важливе. В цьому і полягає сутність соціальної взаємодії, зокрема, коли системою виступає суспільство (суспільний порядок та суспільна організація), а окремим її елементом – той чи інший вид суспільних відносин.

На думку деяких авторів, взаємодію, в тому числі соціальну, необхідно розглядати не як статичне явище, стан, притаманний соціальній системі, а як динамічний процес, сутність якого розкривається лише в постійному розвитку. Зокрема, такої позиції дотримується В.І. Петров, який зазначає, що взаємодія виступає не тільки станом, притаманним цілісній системі, що відображає взаємозв'язок і взаємозумовленість складових її елементів, але одночасно виступає динамічним процесом, який виражений в діяльності. Таким чином, на думку автора, генетично взаємодію закладено в будь-якій цілісній соціальній системі, а виявляється в її динаміці, тобто з моменту початку функціонування [179, с. 25].

На неоднозначності змісту соціальної взаємодії вказують і деякі інші науковці, підкреслюючи багатогранність досліджуваного поняття. Зокрема,

О.В. Готовцев цілком справедливо вказує на те, що взаємодію можна розглядати як необхідну умову, як засіб вирішення завдань, поставлених перед системою, і як ділове співробітництво [180, с. 18]. Зазначене автором слід віднести і до тлумачення змісту взаємодії, як державно-управлінської категорії. В цьому разі системою виступає діяльність органів державної влади, в тому числі правоохоронних органів, та місцевого самоврядування, а об'єктом – спільна діяльність цих органів. Відповідно, метою взаємодії зазначених органів, як між собою, так з громадськістю та її основними інститутами, буде забезпечення такого рівня суспільного та державного розвитку, при якому матиме місце практична реалізація принципу верховенства права, дотримання прав, свобод та інтересів людини та громадянина, а також відсутність будь-яких конфліктів та протиріч між суспільними та державними інтересами.

Досліджуючи соціальну взаємодію в сфері державного управління, необхідно також звернути увагу на таку особливість даної категорії, як неоднорідний характер її змісту. Так, на думку П.О. Сорокіна до змісту соціальної взаємодії входить система таких елементів: 1) наявність двох або більше індивідів, що обумовлюють поведінку і переживання один одного; 2) вчинення ними якихось дій, що впливають на взаємні переживання і вчинки; 3) наявність провідників, які передають ці впливи і впливи індивідів один на одного [181, с. 69-70]. Іншими словами, взаємодія як суспільно-правове вище характеризується обов'язковою наявністю відповідних суб'єктів взаємодії, спільних для вирішення завдань, а також правової або іншої організаційної підстави виникнення відносин взаємодії.

Отже, соціальна взаємодія в сфері державного управління характеризується такими основними ознаками: 1) одним із обов'язкових суб'єктів взаємодії виступають органи державного управління; 2) відносини взаємодії будуються на засадах взаємозалежності та взаємної узгодженості в діях; 3) об'єктом взаємодії виступає спільна діяльність суб'єктів взаємодії; 4) метою взаємодії є спільне вирішення посталих завдань; 5) підставою виникнення відносин взаємодії є правові приписи та організаційно-розпорядчі

акти суб'єктів взаємодії про формування спільних груп, проведення спільних заходів тощо.

Одним із пріоритетних завдань взаємодії різних суб'єктів в державному управлінні виступає утвердження законності в усіх сферах суспільних правовідносин. Саме тому, органи прокуратури, до повноважень яких входить забезпечення дотримання законів всіма органами державного управління, громадянами та юридичними особами, виступають важливим суб'єктом соціальної взаємодії. В науковій літературі взаємодія органів прокуратури з іншими органами державної влади, місцевого самоврядування, правоохоронними органами та громадськістю в різних напрямках своєї діяльності була предметом дослідження багатьох авторів. З огляду на це, були сформульовані різні визначення категорії «взаємодія органів прокуратури з органами державного управління та громадськістю».

Так, на думку В.В. Сухоноса, який досліджував взаємодію прокуратури з правоохоронними органами в умовах розбудови Україною правової, незалежної, демократичної держави, взаємодія – це організаційно-правові багатосторонні відносини між прокуратурою та іншими правоохоронними органами, змістом яких є вироблення, узгодження і реалізація спільних заходів у межах компетенції їх учасників, спрямованих на боротьбу із злочинністю та іншими правопорушеннями з метою зміцнення законності в державі [182, с. 21]. Дане визначення виокремлює такі основні ознаки взаємодії органів прокуратури з іншими органами державного управління, як особливі форми взаємодії, чітка визначеність меж кожного з учасників взаємодії, специфічна мета – зміцнення законності в державі.

Більш розгорнуте визначення даної категорії сформульоване В.Г. Клочковим, предметом дослідження якого стала взаємодія на вищому рівні керівництва системою органів прокуратури, зокрема, взаємодія Генеральної прокуратури України з вищими органами державної влади щодо нагляду за додержанням прав і свобод людини та інтересів держави. Так, автором визначено, що взаємодія органів прокуратури із правоохоронними й іншими

органами державної влади – це погодженість цілей, завдань, засобів, місця, часу їхнього проведення, спрямованих на виявлення й розслідування злочинів, дотримання і застосування законів і підзаконних актів, зокрема щодо охорони й захисту прав і свобод людини і громадянина, інтересів держави; рівність суб'єктів у прийнятті спільних рішень, постановці питань, внесенні пропозицій, розробці рекомендацій та проведенні спільних заходів; самостійність кожного суб'єкта взаємодії в межах його компетенції, визначеної законом та підзаконним актом; недопущення підміни одного органу іншим при виконанні узгоджених рішень, рекомендацій та проведення спільних заходів; співробітництво прокуратури зі службовими особами контролюючих та інших державних органів, службовий контакт, що може виникнути при підготовці та проведенні прокурорської перевірки або реалізації її результатів; гласність у висвітленні результатів роботи тією мірою, у якій вона не суперечить законам та підзаконним актам про захист прав і свобод людини і громадянина, державної та іншої таємниць, що охороняються законом [183, с. 84]. Таким чином, автором зроблена досить вдала спроба в одному визначенні вмістити всі можливі форми взаємодії, розкрити всі засоби та завдання такої взаємодії, а також вказано на такий важливий момент, як недопущення, в ході вступу органів прокуратури у взаємодію з різними суб'єктами, взаємної підміни повноважень, визначених законодавством України. Це означає, що вступаючи у відносини взаємодії, державні органи ні в якому разі не повинні ставити за мету привласнення чужих повноважень та функцій. Основною метою повинно бути полегшення та підвищення ефективності виконання своїх функцій кожним із суб'єктів взаємодії шляхом суміщення їх зусиль, спільне залучення наявних у кожного інформаційних, матеріальних, наукових та інших ресурсів тощо.

Отже, узагальнюючи вищенаведене, виділимо основні ознаки взаємодії органів прокуратури з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування: 1) одним із обов'язкових суб'єктів такої взаємодії виступають органи прокуратури, причому будь-якого рівня, або окремі прокурори, як представники прокуратури; 2) правовою підставою взаємодії виступає

законодавство, організаційно-розпорядчі акти Генерального прокурора або керівника прокуратур обласного, міського, районного та інших рівнів; 3) ініціатором взаємодії може виступати як прокуратура відповідного рівня, так і інший суб'єкт взаємодії, який звернувся в належній формі до органів прокуратури з відповідною пропозицією; 4) взаємодія можлива лише у межах, формі та в порядку, визначеному законодавством України, а в міжнародній сфері – також міжнародними актами; 5) результати взаємодії, як правило, оформлюються спільним рішенням або протоколом; 6) метою взаємодії виступає спільне з іншими органами або іншими суб'єктами вирішення завдань, які стоять перед органами прокуратури, або завдань іншого суб'єкта взаємодії, якщо вони відповідно до законодавства можуть бути вирішені за участю органів прокуратури; 7) рівні взаємодії мають відповідати рівню суб'єктів взаємодії. Це означає, що суб'єктами взаємодії Генеральної прокуратури України виступають вищі органи державної влади або представники громадськості на загальнодержавному рівні; подібна відповідність має бути на обласному, районному та інших рівнях. Дана ознака досить важлива для збереження організаційної ієрархії, відповідно до якої кожна ланка реалізує властиві їй повноваження.

Взаємодія між органами прокуратури та іншими суб'єктами, може здійснюватися в різних напрямках діяльності органів прокуратури, кожен з яких має своє певні особливості. Такі особливості, перш за все, обумовлюються завданнями, які стоять при виконанні органами прокуратури тієї чи іншої функції, для реалізації якої вони і вступають у взаємодію.

Так, наприклад, Г.В. Попов, досліджуючи взаємодію органів прокуратури при здійсненні нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, вказує на такі основні завдання даної взаємодії: захист прав і свобод дітей, вироблення ефективних засобів протидії та запобіганню порушенням в цій сфері, а також відновленню порушених прав і свобод дітей з метою утвердження верховенства закону та зміцнення правопорядку у специфічній сфері суспільних правовідносин [184, с. 142].

Таким чином, враховуючи специфіку сфери, в якій виникають правовідносини взаємодії органів прокуратури з іншими органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськістю, зокрема, такою сферою виступає забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, можемо визначити взаємодію, як систему спільних дій та заходів, організованих та проведених за участю органів прокуратури (прокурора) та інших суб'єктів взаємодії (громадськістю та органів державного управління) відповідного рівня, у межах, формі та в порядку, визначеному законодавством, метою яких є спільне вирішення проблеми порушення державними органами та посадовими особами, уповноваженими здійснювати провадження в справах про адміністративні правопорушення, законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, а також проблеми боротьби з такими порушеннями, відновлення порушених прав та інтересів громадян, і попередження вчиненню порушень законодавства в цій сфері.

В контексті нашого дослідження, необхідно розглянути дві групи суб'єктів взаємодії з органами прокуратури: 1) громадськість та 2) органи державного управління. Слід зазначити, що таке розмежування суб'єктів взаємодії має цілком практичне значення, адже, як форми, так і очікувані результати взаємодії органів прокуратури з громадськістю відрізняються від форм та результатів взаємодії з органами державного управління.

На думку М. В. Косюти, взаємодія органів державної влади з громадськістю, в тому числі з об'єднаннями громадян, може розглядатись і як реалізація принципу гласності, і як перший етап налагодження з ними ділового співробітництва для вирішення спільних завдань зміцнення правопорядку [185, с. 378]. Дане твердження цілком справедливе для означення взаємодії громадськості з органами прокуратури.

Отже, перш за все, проаналізуємо форми та напрямки взаємодії органів прокуратури з громадськістю. Для цього, визначимо зміст категорії «громадськість».

Так, М. В. Берберіх в своїй роботі, присвяченій дослідженню комунікативних підходів в концепції Юргена Хабермса, наводить визначення Ю. Хабермса, який зазначав, що громадськість – це специфічний соціальний квазісуб'єкт, орієнтований на раціональне обговорення загальних проблем за участю всіх громадян, та який в процесі комунікації здатен виробляти критичні судження, думки, формулювати їх та надавати гласності; громадськість може викликати значущу для громадян цілої країни дискусію; вона повинна виявляти слабкі та сильні сторони функціонування держави, критично осмислювати прийняті чиновниками рішення [186, с. 11]. Таким чином, громадськістю визнається найбільш активна частина населення, яка має реальну можливість та засоби впливу на суспільну думку (як правило, формує та виражає таку думку) стосовно діяльності або окремих напрямків діяльності державних органів, а також може впливати на прийняття державних рішень. Для офіційної участі громадськості в прийнятті державних рішень, інститути громадськості повинні бути оформлені в конкретній організаційній формі [187, с. 130].

В законодавстві України не міститься визначення категорії «громадськість». Натомість застосовується такий термін, як «інститут громадянського суспільства». Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» до організаційних форм інститутів громадянського суспільства належать: громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства [188]. Звичайно, не можна стверджувати про цілковиту ідентичність понять «громадськість» та «інститут громадянського суспільства», однак, про їх однорідний характер свідчить взаємна підміна цих термінів в законодавстві (коли для означення громадськості використовується поняття інститутів громадянського суспільства). Отже, організаційно інститути громадянського суспільства можуть набувати різноманітні форми, відмінності

між якими, в основному, полягають у меті їх створення та діяльності. При цьому, всі зазначені види інститутів громадянського суспільства по своїй організаційній суті належать до громадських об'єднань.

Законом України «Про громадські об'єднання» громадське об'єднання визначається, як добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. При цьому, громадські об'єднання, крім політичних партій, визнаються таким, що беруть участь у політичній діяльності на території України, якщо незалежно від цілей і завдань, визначених у їх засновницьких документах, беруть участь (у тому числі шляхом фінансування) в організації та проведенні політичних акцій, які мають на меті вплив на прийняття рішень державними органами, зміну державної політики, а також формування суспільної думки у вказаних цілях [189]. Особливих вимог щодо створення та діяльності даного виду громадських об'єднань Законом не встановлено. Таким чином, вступати у всі основні форми взаємодії з органами державного управління можуть всі види громадських об'єднань без будь-яких обмежень.

В науковій літературі визначаються п'ять форм взаємодії органів державної влади з громадськістю. До них належать: інформування; консультування; партнерство; делегування та контроль [190, с. 21].

Законодавством, зокрема, в Роз'ясненні Міністерства юстиції України «Про взаємодію держави та інститутів громадянського суспільства» встановлені три основні форми взаємодії: 1) участь у правотворчій діяльності є найпоширенішою формою участі громадських організацій у державному управлінні. Громадське обговорення проектів нормативних актів є обов'язковим етапом нормотворчого процесу в системі органів виконавчої влади; 2) залучення громадських організацій до правозастосовчої діяльності органів виконавчої влади, для чого законодавством передбачена передача громадській організації повністю повноважень (функцій), що їх виконує відповідний державний орган, або передача лише окремих функцій державних органів

громадським організаціям; 3) участь інститутів громадянського суспільства у правоохоронній діяльності держави [191].

В додаток до цих форм Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» наведено такий напрямок взаємодії, як консультації з громадськістю, які проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів. Консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення (безпосередня форма) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). В свою чергу, публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення: конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей з громадськістю; теле- або радіодебатів, Інтернет-конференцій, електронних консультацій [192].

Таким чином, законодавством встановлена досить розгалужена система форм взаємодії органів державного управління з громадськістю. Що стосується форм взаємодії органів прокуратури з громадськістю, зокрема, в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, то можна назвати такі форми: взаємне інформування, роз'яснення законодавства, участь громадськості або її представників в засіданнях колегії та інших дорадчих органах прокуратури, зокрема, з питань профілактики вчинення адміністративних правопорушень та порушень законодавства органами та посадовими особами, які розглядають справи про адміністративні правопорушення [187, с. 133].

Найбільш поширеною в практиці діяльності органів прокуратури є взаємодія у формі інформування. Своєчасне та повне інформування органи прокуратури громадянами та юридичними особами про факти порушення законності в сфері провадження в справах про адміністративні правопорушення є запорукою своєчасного реагування прокурором на дані повідомлення:

перевірка достовірності викладеної інформації, прийняття відповідних мір по зупиненню порушення законодавства, забезпечення притягнення винних посадових осіб до відповідальності, відновлення порушених прав тощо.

Для підвищення ефективності даної форми взаємодії органів прокуратури з громадськістю було запроваджено телефонні номери «Гарячої лінії» та «Телефон довіри», організація прийому повідомлень на які здійснюється відповідно до Розпорядження Генерального прокурора України «Про організацію прийняття інформації на «телефон довіри» та «електронну пошту довіри» в органах прокуратури України» [193]. На ці телефонні номери приймаються повідомлення про порушення прав фізичних осіб – підприємців та підприємств, установ та організацій зі сторони контролюючих органів, а також про виявлені прояви корупції в прокуратурах різних рівнів та інших правоохоронних органах. Кожне повідомлення фіксується та реєструється у спеціальному журналі встановленої форми.

Отже, в розглянутих вище випадках мова йде про напрямок інформування від громадян та юридичних осіб до органів прокуратури. Водночас, взаємодія у формі інформування відбувається і в протилежному напрямку, тобто, коли органи прокуратури зобов'язані інформувати громадськість про стан забезпечення законності в сфері притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Така форма взаємодії виникає на підставі Законів України «Про прокуратуру» [36], «Про звернення громадян» [99], наказів Генеральної прокуратури України, наприклад, «Про інформування суспільства про стан розслідування та судового розгляду кримінальних проваджень щодо злочинів, пов'язаних із перешкоджанням проведенню мирних акцій протесту в місті Києві та інших містах України в період листопада 2013 року – лютого 2014 року» [194], «Про затвердження Інструкції про порядок забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури України» [195] тощо. Ці нормативно-правові акти зобов'язують органи прокуратури інформувати громадськість про результати різних напрямків своєї роботи в різних формах: у формі статистичної інформації та звітів, що подаються до органів державної

влади та оприлюднюються в мережі Інтернет та в засобах масової інформації; оприлюднення поточної інформації про результати окремих ділянок роботи тощо. Так, у відповідності відомчими наказами органи прокуратури для максимально повного й об'єктивного донесення до громадськості інформації про діяльність органів прокуратури систематично приймають безпосередню участь у заходах медійного характеру (брифінгах, прес-конференціях, теле- і радіоефірах, інтерв'ю тощо). Пріоритетне значення надається оприлюдненню інформації суспільно важливого характеру з питань діяльності прокуратури, передусім про результати роботи, які реально сприяли відновленню або зміцненню законності та правопорядку [194]. Отже, інформування громадськості здійснюється, як правило опосередковано через засоби масової інформації або інші інформаційні джерела, в тому числі Веб-ресурси, друковані видання органів прокуратури такі, як «Вісник прокуратури» тощо.

Крім того, органи прокуратури здійснюють діяльність із забезпечення доступу громадськості до публічної інформації відповідно до наказу Генеральної прокуратури України «Про затвердження Інструкції про порядок забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури України» від 18 квітня 2018 № 75. Згідно з цим Наказом доступ до публічної інформації в органах прокуратури України забезпечується шляхом: 1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур; на єдиному державному веб-порталі відкритих даних; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом; 2) надання інформації за запитами на інформацію [195].

Що стосується інших форм взаємодії органів прокуратури з громадськістю, то вони є не досить поширеними в практичній діяльності прокуратури. Такий напрямок роботи, як роз'яснення законодавства про адміністративні правопорушення майже зовсім не практикується в діяльності прокуратури. І хоча законодавством прямо не встановлений обов'язок прокуратури здійснювати роз'яснення законодавства, в тому числі про

адміністративні правопорушення, однак, дана форма взаємодії може виявитись дуже ефективною для профілактики порушень законності в сфері провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Іншою групою суб'єктів, у взаємодію з якими вступає прокуратура для забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності є органи державної влади, зокрема: Верховна рада України, Кабінет Міністрів України, обласні адміністрації, органи місцевого самоврядування, правоохоронні органи тощо.

Основними формами взаємодії органів прокуратури з цими суб'єктами є: участь прокуратури в правотворчому процесі, співпраця з різних питань, координація тощо.

І.В. Озерський виділяє такі форми взаємодії органів прокуратури з іншими державними, контролюючими та правоохоронними органами: міжвідомчі наради, запрошення голів судів, керівників органів юстиції для їх участі в координаційних нарадах за правоохоронними органами, спільна робота з роз'яснення законодавства [196, с. 280]. Проаналізуємо основні форми взаємодії органів прокуратури з органами законодавчої виконавчої влади, в тому числі правоохоронними органами.

Так, порядок та форми взаємодії Генеральної прокуратури з Верховною радою України з усіх напрямків були визначені Наказом Генерального прокурора «Про затвердження Положення про організацію співпраці Генеральної прокуратури України з Верховною Радою України» [197], який на даний час втратив чинність. Відповідно до цього Наказу формою взаємодії були співпраця Генеральної прокуратури України з Верховною Радою України, яка здійснюється на таких напрямках: взаємодія з питань законодавчої діяльності парламенту; співробітництво у сфері реалізації контрольних повноважень парламенту; сприяння у вирішенні питань, пов'язаних з внесенням народними депутатами України депутатських запитів і звернень [197].

Що стосується першого напрямку взаємодії (з питань законодавчої діяльності), то для його реалізації було прийнято Накази Генерального

прокурора «Про організацію роботи з питань правового забезпечення в органах прокуратури» [198], яким усім працівникам прокуратури було рекомендовано приймати активну участь у правотворчій діяльності, пропозиції щодо внесення змін або інших покращень нормативно-правових актів з відповідним обґрунтуванням повинні направлятися до Генеральної прокуратури України. . На жаль, цей порядок також втратив чинність.

Необхідно відзначити, що участь органів прокуратури у правотворчому процесі є важливим напрямком взаємодії в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Так, в процесі професійної діяльності в даній сфері, прокурори виявляють не тільки факти допущених порушень, але і визначають причини та умови, які сприяли їх вчиненню, та визначають можливі заходи щодо усунення цих причин. Досить часто такі причини виявляються у недосконалості окремих актів законодавства. Таким чином, застосовуючи практичний досвід та знання законодавства в сфері регулювання адміністративної відповідальності, прокурор може внести обґрунтовані та доцільні пропозиції щодо удосконалення окремих положень відповідних законодавчих актів, що сприятиме зменшенню порушень у сфері притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Однією із форм взаємодії органів прокуратури з Верховною радою України виступає інформування Генеральним прокурором не рідше одного разу на рік про стан законності в державі (ст. 6 Закону «Про прокуратуру» [36]). Подібний обов'язок мають керівники прокуратур регіонального та місцевого рівнів стосовно інформування про стан законності у відповідному регіоні (ст. 43 Закону «Про місцеве самоврядування» [200]).

Крім означених форм взаємодії, законодавством передбачена можливість звернення народних депутатів Верховної ради та місцевих рад до відповідних органів прокуратури. Водночас, в науковій літературі точаться спори з приводу меж та питань, з якими можуть звертатися народні депутати до органів прокуратури.

Так, М.В. Косюта у своєму дослідженні, присвяченому проблемам та шляхам розвитку органів прокуратури в Україні, зробив спробу надати відповідь на дане питання. На думку автора, народні депутати мають право звертатися до органів прокуратури з заявами і скаргами (а не з запитом у вигляді вимог) з питань, які стосуються компетенції прокуратури. Якщо у цих заявах і скаргах йдеться про порушення прав їхніх виборців, то самі депутатські звернення повинні носити характер супровідних листів з проханням розібратись і вжити передбачених законом заходів [185, с. 70-71]. Ми повністю підтримуємо думку автора, і можемо прийти до висновку, що народні депутати Верховної ради України та місцевих рад мають право звертатися до органів прокуратури з заявами, повідомленнями, скаргами, пропозиціями та іншими формами звернень, за умов, що вони не містять заборонених законодавством ознак втручання в діяльність прокурора відповідного рівня, зокрема, в сфері здійснення ним нагляду за додержанням законів та ознак незаконного втручання в таку діяльність.

На думку М.В. Касюти, також назріло питання про вдосконалення порядку призначення і звільнення Генерального прокурора. Він повинен призначатися Президентом на строк повноважень останнього. Право дострокового звільнення також має належати Президентові, але за згодою Верховної Ради, що послужило б додатковою гарантією незалежності Генпрокурора при реалізації його повноважень. Верховну Раду доцільно позбавити права відправляти Генерального прокурора у відставку шляхом висловлення йому недовіри через відсутність її критеріїв. Слід надати Президентові право зупиняти повноваження Генерального прокурора у зв'язку з порушенням проти нього кримінальної справи. Визначено також напрямки взаємодії Генеральної прокуратури України з президентськими й парламентськими структурами [185, с. 72].

Переходячи до визначення форм взаємодії органів прокуратури з органами виконавчої влади, в тому числі правоохоронними органами, звернемося до позиції науковців з цього приводу та чинного законодавства.

Так, на думку авторів А.Д. Бойка, В.П. Рябцева та К.Ф. Скворцова, взаємовідносини прокуратури і виконавчої влади будуються по двох напрямках: відносини нагляду і відносини взаємодії [201, с. 25]. Відносини взаємодії з органами виконавчої влади здійснюється у формах координації, інформування, консультування та інших.

Взаємодія у формі координації найчастіше застосовується органами прокуратури у відносинах з правоохоронними органами. Одним із важливих напрямків взаємодії органів прокуратури у сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності у формі координації, є боротьба з корупційними правопорушеннями. Координація в цій сфері здійснюється на основі Наказу Генерального прокурора «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» [92] та спільного Наказу Генеральної прокуратури, Міністерства Внутрішніх справ, Служби Безпеки, Міністерства Оборони, Державної митної служби, Державної прикордонної служби та Державної пенітенціарної служби «Про затвердження Положення Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією» [202].

Так, відповідно до Положення Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією формами координації є:

- проведення спільних засідань колегій правоохоронних органів;
- проведення міжвідомчих нарад за участю керівників правоохоронних органів, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- видання спільних наказів, вказівок, інформаційних листів та інших документів організаційного та методичного характеру;
- обмін інформацією з питань стану злочинності та корупції;
- розробка і здійснення узгоджених заходів з метою виявлення, припинення та профілактики злочинів і корупційних діянь, а також усунення причин та умов, що сприяли їх вчиненню;

- спільне ініціювання та проведення наукових досліджень у сфері боротьби із злочинністю та корупцією тощо [202].

Таким чином, в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності органи прокуратури використовують такі форми взаємодії з органами державного управління, як координація, взаємне інформування, участь прокурора у правотворчій діяльності, участь прокурора у засіданнях органів державної влади та місцевого самоврядування тощо.

В контексті нашого дослідження, крім виділення форм взаємодії органів прокуратури з органами державного управління та громадськістю в напрямку забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної, необхідним є також визначення ефективності сучасного стану такої взаємодії. З цього приводу постає питання критеріїв ефективності.

В даному випадку, обов'язковим суб'єктом взаємодії виступає прокуратура як державно-владний орган, тому даний напрямок діяльності належить до сфери управлінських повноважень. Отже, оцінюючи взаємодію органів прокуратури з громадськістю та іншими органами державного управління на предмет її ефективності, необхідно виходити із критеріїв, що використовуються при оцінці ефективності державно-управлінської діяльності.

Так, О.В. Берданова у своїй монографії, присвяченій розвитку партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг, цілком справедливо зазначає, що оцінка ефективності в сфері державного управління потребує: прийняття відповідних критеріїв якості; докладного діагностування та інформації; ефективного планування (поліпшення якості роботи кожної інституції вимагає ефективного планування, чіткого окреслення цілей і напрямів їхнього досягнення). Управління якістю включає її оцінку, забезпечення та контроль. Тому, при управлінні й оцінці якості повинні розглядатися структура або ресурси, процес чи технологія роботи і результат [203, с. 129]. Досить часто в законодавчих актах, в тому числі актах-реалізації, не міститься відповідних критеріїв оцінки якості виконання управлінських функцій, що ускладнює визначення рівня їх

ефективності, внаслідок чого, розробка заходів по вдосконаленню того чи іншого напрямку управлінської діяльності здійснюється виключно на основі наукових розробок та узагальненої статистичної інформації в цій сфері. Однак, розроблені таким чином заходи можуть виявитись не пристосованими до практики і будуть носити декларативний характер. Тому, розробляючи нормативно-правові акти з питань провадження управлінської діяльності, важливим є визначення критеріїв оцінки ефективності їх реалізації.

Що стосується взаємодії органів прокуратури з іншими державними органами, то В. В. Корж наводить такі критерії оцінки її ефективності: 1) законність, тобто правова регламентація діяльності кожного суб'єкта взаємодії; 2) динамічність взаємодії; 3) збереження достатнього рівня самостійності між взаємодіючими суб'єктами; 4) керівна та організаційна роль прокуратури при взаємодії; 5) розмежування функцій суб'єктів взаємодії; 6) визначення обсяг та меж повноважень прокурора та інших суб'єктів взаємодії [204, с. 31]. Важливим критерієм ефективності взаємодії органів прокуратури з громадськістю та органами державного управління є досягнення поставлених в ході такої взаємодії завдань, в тому числі спільних.

В науковій літературі висловлюються позиція з приводу того, що сучасний стан організації взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування із громадськістю залишається на низькому рівні та є вкрай неефективним, зокрема, внаслідок таких причин: 1) інформаційні ресурси органів державної влади та місцевого самоврядування, в цілому, і системи інформаційної взаємодії, зокрема, формуються не системно, немає навігаційно-пошукових систем щодо інформаційних ресурсів, відсутні суспільні інформаційні бази (пропозицій та ініціатив громадськості, громадської думки тощо); 2) інформаційна інфраструктура системи інформаційної взаємодії влади та громади представлена, в основному, тільки органами місцевого самоврядування міста, які не мають прямої можливості, спілкуватись з великою кількістю громадян; 3) для доведення до громади необхідних видів інформації не залучаються оптимальні механізми інформаційної взаємодії; 4) система

інформаційної взаємодії депутатів і громади не має сталих доступних механізмів [205]. Дані прогалини в системі взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування із громадськістю поступово вирішуються, зокрема, шляхом активної розробки в останні роки системи законодавчих актів, спрямованих на підвищення інформаційної прозорості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Однак, на сьогодні ще не можна вести мову про повне та остаточне вирішення проблем в цій сфері. Не є виключенням взаємодія органів прокуратури з громадськістю, а також з іншими органами державного управління. На нашу думку, до недоліків, які значно знижують ефективність такої взаємодії, зокрема, в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності можна віднести: 1) відсутність дієвого механізму застосування органами прокуратури деяких форм взаємодії з громадськістю, зокрема, таких, як роз'яснення законодавства про адміністративні правопорушення, консультування з громадськістю тощо; 2) відсутність розробленої методики взаємодії органів прокуратури з органами державної влади саме в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, особливо з органами внутрішніх справ, деякими контролюючими органами; 3) відсутність належного рівня підготовки прокурорів в сфері взаємодії з громадськістю, засобами масової інформації. З приводу останнього недоліку слід зазначити, що підготовка прокурорів та наукове забезпечення їх діяльності в даному напрямку не була проведена ані в 2014 році [206], і не планується проводитись в 2015 році [207].

Таким чином, для підвищення ефективності взаємодії органів прокуратури з громадськістю та органами державного управління в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, необхідно: 1) розширити практичні форми взаємодії органів прокуратури з громадськістю, зокрема, запровадити інформаційну взаємодії з громадськими організаціями щодо виявлення ними фактів вчинення адміністративних правопорушень, які не були зафіксованими уповноваженими

органами державної влади, а також фактів порушення прав громадян в цій сфері; 2) розробити та затвердити галузевий Наказ «Про організацію взаємодії органів прокуратури з правоохоронними органами та іншими органами державної влади в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності», в якому закріпити форми такої взаємодії, її межі, розподіл повноважень між органами прокуратури та іншими суб'єктами взаємодії тощо; 3) виділити окремі штатні одиниці у відповідних відділах органів прокуратури, на які покласти відповідальність за діяльність у сфері взаємодії з громадськістю, зокрема, в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, та провести належну підготовку цих прокурорських працівників (підвищення кваліфікації за спеціально розробленою програмою); 4) визначити на одному із планових засідань Науково-методичної ради при Генеральній прокуратурі України тему «Методичне забезпечення взаємодії органів прокуратури з громадськістю та органами державної влади щодо забезпечення законності в сфері притягнення осіб до адміністративної відповідальності».

Підвищення ефективності взаємодії органів прокуратури з громадськістю та органами державного управління в даному напрямку діяльності сприятиме не тільки покращенню результатів виконання повноважень щодо забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, але і утвердженню законності в самих органах прокуратури та забезпеченню добросовісного виконання прокурорами своїх службових обов'язків в досліджуваній сфері.

Висновки до розділу 3

1. До проблемних аспектів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності належать: 1) недосконалість законодавства в сфері

регулювання процедури притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 2) відсутність єдиного відомчого наказу, що регламентує порядок здійснення прокурором функцій в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 3) обмеженість та недосконалість засобів та методів забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, зокрема, засобів реагування прокурора на виявлені порушення в цій сфері; 4) відсутність окремої організаційно-структурної ланки в системі органів прокуратури, на яку б покладалась реалізація функції по забезпеченню законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

2. Органами та посадовими особами, уповноваженими здійснювати провадження в справах про адміністративні правопорушення, найчастіше допускаються такі види порушень: 1) пропуск строків застосування адміністративних стягнень до особи, визнаною винною у вчиненні правопорушення; 2) відсутність протоколів про адміністративні правопорушення та притягнення особи до адміністративної відповідальності на основі даних, зафіксованих технічними пристроями (переважно в сфері дотримання правил дорожнього руху); 3) неповнота складеного протоколу про адміністративні правопорушення; 4) відсутність інших доказів вини особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, крім протоколу, складеного з порушеннями (без підпису особи, щодо якої складено протокол, відсутність підпису понятих у необхідних випадках тощо); 5) проведення конфіскації або тимчасового вилучення предметів, що стали знаряддям вчинення правопорушення або його безпосереднім об'єктом з порушеннями встановленої процедури; 6) відсутність контролю органу, який виніс рішення по справі про адміністративне правопорушення, за його фактичним виконанням тощо.

3. Для удосконалення положень КУпАП в контексті підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, необхідно:

- 1) упорядкувати систему органів та посадових осіб, уповноважених

здійснювати провадження в справах про адміністративні правопорушення, не допускаючи дублювання таких повноважень різними органами та посадовими особами; 2) розширити повноваження громадських організацій у сфері складання протоколів про такі види адміністративних порушень, як порушення, що посягають на власність, адміністративні правопорушення у сільському господарстві, адміністративні правопорушення на транспорті (громадських видах транспорту) тощо; 3) доповнити ст. 257 КУпАП ч. 5 такого змісту: «Особа, яка склала протокол про адміністративне правопорушення, вчинене неповнолітньою особою або щодо неповнолітнього, а також щодо осіб, визначених ч. 2 ст. 23 Закону «Про прокуратуру», якщо розгляд таких правопорушень покладається на районні, міські, міськрайонні суди, господарські або адміністративні суди, зобов'язана надіслати протокол про адміністративне правопорушення та інші матеріали справи до прокурора відповідного рівня протягом трьох днів з дня складання протоколу»; 4) в главі 21 розділу IV КУпАП серед можливих учасників розгляду справи про адміністративні правопорушення передбачити прокурора та визначити його права під час такого розгляду: право подавати заяви, клопотання, заявляти відводи тощо.

4. Для удосконалення законодавства в сфері адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, необхідно: 1) розробити та затвердити Наказ Генерального прокурора України «Про організацію роботи органів прокуратури в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності», що регламентує порядок здійснення прокурором перевірок законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 2) у відомчому наказі Генерального прокурора України визначити порядок та інші питання здійснення прокурором перевірок законності в сфері притягнення осіб до адміністративної відповідальності за порушення митних правил; 3) розробити та затвердити Наказ Генерального прокурора України «Про затвердження критеріїв оцінки рівня ризику порушення законності в органах

державної влади та місцевого самоврядування при здійсненні ними провадження в справах про адміністративні правопорушення та періодичність проведення в них перевірок органами прокуратури»; 4) створити окрему організаційно-структурну ланку в системі органів прокуратури, на яку б покладалась реалізація функції по забезпеченню законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності – відповідний відділ.

5. В Наказі Генерального прокурора «Про організацію роботи органів прокуратури в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності» слід визначити такі питання: 1) мета та завдання здійснення перевірок законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 2) елементи законності, які підлягають забезпеченню органами прокуратури та особливості перевірок в кожному з цих напрямків (законність складання протоколів, законність розгляду справ тощо); 3) методи та засоби забезпечення законності в цій сфері, в тому числі, засоби прокурорського реагування на виявлені порушення та порядок контролю прокурора за їх розглядом; 4) періодичність проведення планових перевірок щодо дотримання законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності в таких органах, як Національна поліція України, органи Державної фіскальної служби, органах Пенсійного фонду України тощо; 5) порядок та строки розгляду та вирішення звернень громадян, що містять повідомлення про порушення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності тощо.

6. Соціальна взаємодія в сфері державного управління характеризується такими основними ознаками: 1) одним із обов'язкових суб'єктів взаємодії виступають органи державного управління; 2) відносини взаємодії будуються на засадах взаємозалежності та взаємної узгодженості в діях; 3) об'єктом взаємодії виступає спільна діяльність суб'єктів взаємодії; 4) метою взаємодії є спільне вирішення поставлених завдань; 5) підставою виникнення відносин взаємодії є правові приписи та організаційно-розпорядчі акти суб'єктів взаємодії про формування спільних груп, проведення спільних заходів тощо.

7. Основними ознаками взаємодії органів прокуратури з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування є: 1) одним із обов'язкових суб'єктів такої взаємодії виступають органи прокуратури, причому будь-якого рівня, або окремі прокурори, як представники прокуратури; 2) правовою підставою взаємодії виступає законодавство, організаційно-розпорядчі акти Генерального прокурора або керівника прокуратур обласного, міського, районного та інших рівнів; 3) ініціатором взаємодії може виступати як прокуратура відповідного рівня, так і інший суб'єкт взаємодії, який звернувся в належній формі до органів прокуратури з відповідною пропозицією; 4) взаємодія можлива лише у межах, формі та в порядку, визначеному законодавством України, а в міжнародній сфері – також міжнародними актами; 5) результати взаємодії, як правило, оформлюються спільним рішенням або протоколом; 6) метою взаємодії виступає спільне з іншими органами або іншими суб'єктами вирішення завдань, які стоять перед органами прокуратури, або завдань іншого суб'єкта взаємодії, якщо вони відповідно до законодавства можуть бути вирішені за участю органів прокуратури; 7) рівні взаємодії мають відповідати рівню суб'єктів взаємодії.

8. Взаємодія органів прокуратури з громадськістю та органами державної влади в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності – це система спільних дій та заходів, організованих та проведених за участю органів прокуратури (прокурора) та інших суб'єктів взаємодії (громадськістю та органів державного управління) відповідного рівня, у межах, формі та в порядку, визначеному законодавством, метою яких є спільне вирішення проблеми порушення державними органами та посадовими особами, уповноваженими здійснювати провадження в справах про адміністративні правопорушення, законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, а також проблеми боротьби з такими порушеннями, відновлення порушених прав та інтересів громадян, і попередження вчиненню порушень законодавства в цій сфері.

9. Формами взаємодії органів прокуратури в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності: 1) з громадськістю є: взаємне інформування, роз'яснення законодавства, участь громадськості або її представників в засіданнях колегії та інших дорадчих органах прокуратури, зокрема, з питань профілактики вчинення адміністративних правопорушень та порушень законодавства органами та посадовими особами, які розглядають справи про адміністративні правопорушення; 2) з органами державного управління: координація, взаємне інформування, участь прокурора у правотворчій діяльності, участь прокурора у засіданнях органів державної влади та місцевого самоврядування тощо.

10. До недоліків, які знижують ефективність взаємодії органів прокуратури з громадськістю та органами державної влади в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності можна віднести: 1) відсутність дієвого механізму застосування органами прокуратури деяких форм взаємодії з громадськістю, зокрема, таких, як роз'яснення законодавства про адміністративні правопорушення, консультування з громадськістю тощо; 2) відсутність розробленої методики взаємодії органів прокуратури з органами державної влади саме в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, особливо з органами внутрішніх справ, деякими контролюючими органами; 3) відсутність належного рівня підготовки прокурорів в сфері взаємодії з громадськістю, засобами масової інформації.

11. Для підвищення ефективності взаємодії органів прокуратури з громадськістю та органами державного управління в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, необхідно: 1) розширити практичні форми взаємодії органів прокуратури з громадськістю, зокрема, запровадити інформаційну взаємодії з громадськими організаціями щодо виявлення ними фактів вчинення адміністративних правопорушень, які не були зафіксованими уповноваженими органами державної влади, а також фактів порушення прав громадян в цій сфері; 2) виділити окремі штатні

одиниці у відповідних відділах органів прокуратури, на які покласти відповідальність за діяльність у сфері взаємодії з громадськістю.

ВИСНОВКИ

У дисертації розкрито основні теоретичні положення та запропоновано нове вирішення наукового завдання щодо вдосконалення адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Законність притягнення осіб до адміністративної відповідальності – це основоположний принцип, сутність якого полягає в дотриманні уповноваженими органами та посадовими особами встановленого законом порядку притягнення осіб до адміністративної відповідальності, накладення стягнення лише в межах, передбачених санкцією статті, якою визначена адміністративна відповідальність за конкретне діяння, застосування заходів забезпечення провадження в справі про адміністративні правопорушення лише в порядку та на підставах, визначених законами та іншими актами, які не суперечать Конституції та законам України.

2. Адміністративно-правове забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності – це регламентована законодавством система дій, спрямованих на реалізацію повноважень органами прокуратури у сфері провадження у справах про адміністративні правопорушення, складання протоколів про адміністративні правопорушення у визначених ст. 255 КУпАП випадках, участі у судовому розгляді справ про корупційні правопорушення, здійсненні нагляду за додержанням та неухильним виконанням Конституції та законів України всіма суб'єктами провадження в справах про адміністративні правопорушення на всіх його етапах, а також ініціювання притягнення осіб до адміністративної відповідальності громадян та посадових осіб, у діях яких виявлено ознаки адміністративного правопорушення, та здійснення інших дій, передбачених ст. 250 КУпАП.

Значення діяльності органів прокуратури в адміністративно-правовому забезпеченні законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності,

полягає: 1) у виявленні вчинених правопорушень та складанні протоколів про ці правопорушення відповідно до ст. 255 КУпАП. У цьому напрямі органи прокуратури забезпечують невідворотність покарання за вчинене правопорушення та сприяють тому, щоб жодне адміністративне правопорушення не залишилось невиявленим; 2) у винесенні постанови про ініціювання притягнення особи до адміністративної відповідальності у разі виявлення в діях громадян або посадових осіб ознак адміністративного правопорушення; 3) в участі в судовому розгляді справ про корупційні правопорушення; 4) у здійсненні нагляду за додержанням законів під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення.

3. Гарантії адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності – це система правових методів, засобів та способів, а також принципів та організаційних засад діяльності органів прокуратури, які створюють умови для повного, своєчасного та всебічного виконання прокуратурою функцій щодо виявлення та фіксації адміністративних правопорушень, які належать до сфери відання органів прокуратури, виявлення та належне реагування на всі факти порушення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності на всіх етапах провадження в цих справах, а також порушення питання про притягнення до юридичної відповідальності посадових осіб, винних у порушенні законності, у випадках передбачених законодавством.

4. Принципи адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності – це втілені в правових нормах прогресивні погляди та керівні ідеї в суспільстві та державі стосовно порядку та мети забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, що уособлюють в собі демократичні засади державного устрою та поєднують елементи принципів діяльності органів прокуратури та принципів законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Систему принципів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності складають такі: 1) законності; 2) своєчасності; 3) повноти; 4) об'єктивності та всебічності; 5) професіоналізму; 6) компетентності; 7) справедливості; 8) неупередженості; 9) територіальності; 10) презумпції невинуватості; 11) незалежності прокурорів; 12) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки та доброчесності; 13) ефективності; 14) публічності; 15) пріоритетності профілактики порушення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

5. Метод адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності – це регламентована нормами адміністративного законодавства система засобів та способів, що застосовують органи прокуратури з метою утвердження режиму законності в діяльності органів та посадових осіб, уповноважених здійснювати провадження в справах про адміністративні правопорушення та застосовувати адміністративні стягнення або заходи забезпечення провадження в цій категорії справ.

6. 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 у сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, вибір яких зумовлений визначеними підставами та умовами, за яких вони застосовуються, та заснований на вольовому акті прокурора або його керівника, вираженого у формі наказу або в іншій формі.

7. Організація діяльності органів прокуратури щодо забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності – це система дій та заходів щодо впорядкування, координації та розподілу повноважень між прокурорами, спрямована на підвищення ефективності діяльності органів прокуратури у сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності,

що покладаються актами адміністративного законодавства або посадовими інструкціями на уповноважених керівників прокуратур відповідного рівня, керівників відділів та підрозділів або керівників груп, результатом якої, як правило, є видання організаційно-управлінського акта.

8. Організація діяльності органів прокуратури щодо забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності охоплює такий комплекс дій та заходів: 1) підбір компетентних прокурорських працівників та розподіл між ними повноважень у цій сфері; 2) складання графіку проведення планових перевірок, проведення нарад та визначення періодичності таких перевірок у піднаглядному суб'єкті; 3) визначення завдань, методів та засобів забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності тощо.

9. До проблемних аспектів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності належать: 1) недосконалість законодавства у сфері регулювання процедури притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 2) відсутність уніфікованих норм, що регламентують порядок здійснення прокурором перевірок законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 3) обмеженість та недосконалість засобів та методів забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, зокрема, засобів реагування прокурора на виявлені порушення в цій сфері; 4) відсутність окремої організаційно-структурної ланки в системі органів прокуратури, на яку б покладалась реалізація функції забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

10. Для вдосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності необхідно: 1) розробити та затвердити Наказ Генерального прокурора України «Про організацію роботи органів прокуратури у сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності», що регламентує порядок здійснення прокурором перевірок законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 2) у Законі

України «Про прокуратуру» та КУпАП передбачити такий засіб прокурорського реагування на виявлені порушення у сфері притягнення осіб до адміністративної відповідальності, як тимчасове зупинення дії постанови про адміністративне правопорушення або іншого незаконного рішення в цій справі, з одночасним зверненням прокурора до суду для вирішення питання про законність відповідної постанови або іншого рішення; 3) розробити та затвердити Наказ Генерального прокурора України «Про затвердження критеріїв оцінки рівня ризику порушення законності в органах державної влади та місцевого самоврядування при здійсненні ними провадження в справах про адміністративні правопорушення та періодичність проведення в них перевірок органами прокуратури».

У Наказі Генерального прокурора «Про організацію роботи органів прокуратури у сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності» варто визначити такі питання: 1) мета та завдання здійснення перевірок законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 2) елементи законності, які підлягають забезпеченню органами прокуратури та особливості перевірок у кожному з цих напрямків (законність складання протоколів, законність розгляду справ тощо); 3) методи та засоби забезпечення законності в цій сфері, зокрема, засоби прокурорського реагування на виявлені порушення та порядок контролю прокурора за їх розглядом тощо.

11. Взаємодія органів прокуратури з громадськістю та органами державної влади у сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності – це система спільних дій та заходів, організованих та проведених за участю органів прокуратури (прокурора) та інших суб'єктів взаємодії (громадськістю та органів державного управління) відповідного рівня, у межах, формі та порядку, визначених законодавством, метою яких є спільне вирішення проблеми порушення державними органами та посадовими особами, уповноваженими здійснювати провадження в справах про адміністративні правопорушення, законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, а також проблеми боротьби з такими порушеннями, відновлення

порушених прав та інтересів громадян і запобігання вчиненню порушень законодавства в цій сфері.

Формами взаємодії органів прокуратури у сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності: 1) з громадськістю є: взаємне інформування, роз'яснення законодавства, участь громадськості або її представників у засіданнях органів прокуратури, зокрема, з питань профілактики вчинення адміністративних правопорушень та порушень законодавства органами та посадовими особами, які розглядають справи про адміністративні правопорушення; 2) з органами державного управління є: координація, взаємне інформування, участь прокурора в правотворчій діяльності, участь прокурора в засіданнях органів державної влади та місцевого самоврядування тощо.

Для підвищення ефективності взаємодії органів прокуратури з громадськістю та органами державного управління у сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності необхідно: розширити практичні форми взаємодії органів прокуратури з громадськістю, зокрема, запровадити інформаційну взаємодію з громадськими організаціями щодо виявлення ними фактів вчинення адміністративних правопорушень, які не були зафіксованими уповноваженими органами державної влади, а також фактів порушення прав громадян у цій сфері; виділити окремі штатні одиниці у відповідних відділах органів прокуратури, на які покласти відповідальність за діяльність у сфері взаємодії з громадськістю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Новий тлумачний словник української мови. 42 000 слів. Для студ. вищих та серед. навч. закл. У 4-х т. / В.В. Яременко В.В., О.М. Сліпушко (уклад.) Т. 3. – К.: Аконіт, 1999. – 978 с.
2. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. – 23-е изд., испр. – М. : Руск. яз., 1990. – 917 с.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Скакун О.Ф. Пер. з рос. - Харків: Консум, 2001. – 656 с.
4. Головистикова А.Н. Административное право Российской Федерации: конспект лекций / сост. А.Н. Головистикова. – М.: Эксмо, 2005. – 102 с.
5. Смоленский М.Б. Административное право / Смоленский М.Б. — Ростов-на-Дону: «Феникс», 2005. — 346 с.
6. Бахрах Д. Н. Вопросы законности в государственном управлении / Д. Н. Бахрах. //Правоведение. -1992. - № 3. - С. 3 – 12.
7. Волинка К. Г. Теорія держави і права: Навч. посіб. / Волинка К. Г — К.: МАУП, 2003. — 240 с.
8. Рабінович П.М. Проблеми теорії законності розвиненого соціалізму. / Рабінович П.М. - Львів: Изд-во Львовського ун-та, 1979. – 203 с.
9. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций / Атаманчук Г.В. — М.: Юрид. лит., 1997. — 400 с.
10. Абдулаев М.И. Теория государства и права: Учебник для высших учебных заведений. / Абдулаев М.И. – М. : Финансовый контроль, 2004. - 410 с.
11. Стародубцев А. А. Організаційно-правові питання діяльності інспекції особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. А. Стародубцев. - Х., 1999. - 185 с.
12. Законность в Российской Федерации. / Тихомиров Ю. А. Сухарев А. Я. Демидов И. Ф. та ін.– М.: Спарк, 1998. – 215 с.

13. Панасюк О. В. Забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні: проблеми розмежування. / О. В. Панасюк // Право і безпека. – 2009. – №4 (31). – С. 34-39.
14. Черняк Б.А. Законность в организации и деятельности органов государственного управления. : Автореф. дис...канд.. юр. наук. спец. 12.00.14 – «Административное право, финансовое право, информационное право» / Б.А. Черняк. - Воронеж, 2003. – 24 с.
15. Правознавство: Підручник / Авт. кол.: Демський С.Е., Ковальський В.С., Колодій А.М. (керівник авт. кол.) та інші; За ред. В.В. Копейчикова. - 7-е вид., стер. - К.: Юрінком Інтер, 2003. - 736 с.
16. Батычко В.Т. Административное право. Конспект лекций. / Батычко В.Т. - Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2008. – 218 с.
17. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. – В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. - К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
18. Якуба О.М. Административная ответственность. / Якуба О.М. – М.: Юрид. лит., 1972. – 152 с.
19. Конин Н.М. Административное право России в вопросах и ответах: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. - М.: "Проспект", 2010. – 256 с.
20. Матіос А. В. Адміністративна відповідальність посадових осіб у сфері державного управління: Авторефер. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / А. В. Матіос. - Київ, 2006. – 19 с.
21. Административное право России / отв. Ред. Л.Л. Попов. – 2-е изд перераб. и доп. - М.: Проспект, 2010. — 752 с.
22. Танрывердиев И.М. Законность как основополагающий принцип привлечения лиц к административной ответственности. *Актуальные проблемы изучения гуманитарных наук.* 2016 №1. С. 368–373. (Республика Азербайджан).
23. Малиновський В. Державне управління. Навч. пос. / Малиновський В. - Луцьк: Вежа, 2000.-560с.

24. Колодій А.М. Принципи права України: Монографія / Колодій А.М. - К. : Юрінком Інтер, 1998.— 208 с.
25. Нагорний О. П. Законність в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ та шляхи її удосконалення: Автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / О. П. Нагорний - Київ, 2003. – 22 с.
26. Гулиев А. Д. Методологические аспекты развития теории права человека / А. Д. Гулиев // Наука і правоохорона. – 2011. – № 2. – С. 17-24.
27. Гулиев А. Д. Верховенство права: навч. посіб. / А. Д. Гулиев, Л. І. Чулінда, В. А. Шатіло, Х. А. Джавадов — Х. : Факт, 2015. — 224 с.
28. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р., № 8073–Х // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
29. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ // [Электронный ресурс]– Режим доступа: <http://www.zakonrf.info/koap/>
30. Агапов А.Б. Административная ответственность: учебник для магистров /А.Б. Агапов. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во Юрайт, 2012. – 435 с.
31. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. № 194-З // [Электронный ресурс]– Режим доступа: <http://pravo.levonevsky.org/kodeksby/koapnev/>
32. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 года № 155-ІІ // [Электронный ресурс]– Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021682
33. Кримінальний процесуальний Кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України, 2013. - № 9-10, № 11-12, № 13. - Ст.88.
34. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України, 2004. - № 40-41, 42. - Ст.492.

35. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36. – Ст. 446.
36. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. - № 2-3. - Ст. 12.
37. Інформації про стан законності у державі за 2012 рік: Інформація в органи державної влади Генеральна прокуратура України // Сайт Генеральної прокуратури URL: http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?dir_id=110465&libid
38. Узагальнені статистичні та аналітичні дані про діяльність органів прокуратури у 2018 році (відповідно до статті 6 Закону України «Про прокуратуру») // Сайт Генеральної прокуратури URL: <https://old.gp.gov.ua/ua/vlada.html?m=publications&t=rec&id=248318>
39. Звягинцев А.Г. Око государево. Российские прокуроры XVIII в. / А.Г. Звягинцев, Ю.Т. Орлов – Т. 1. – М. : РОССПЭН, 1994. – 311 с.
40. Концепція реформування кримінальної юстиції України: Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» від 8 квітня 2008 р. № 311/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 27. – Ст. 838.
41. Про прокуратуру: законопроект № 3541 від 05.11.2013 // Закон і Бізнес URL: http://zib.com.ua/ua/print/37035-proekt_zakonu_pro_prokuraturu_tekst.html
42. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1996. - № 30. – Ст. 141.
43. Прокуратура України. Навчальний посібник для ВНЗ (рек. МОН України) / Бесчастний В.М., Мичко М.І., Філов О.В. та ін.. - К. : Знання, 2010. – 446 с.
44. Шатіло В. Органи прокуратури у структурі конституційного механізму державної влади. / В. Шатіло // Вісник Національної академії прокуратури України, 2013. - №29. – С. 42-47.

45. Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України теорія і практика : монографія / М.К. Якимчук.— К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького; НАН України, 2001.— 440 с.
46. Івчук М.Ю. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури. Дис... канд.. юр. наук. Спец. 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Івчук Михайло Юрійович. – Київ, 2011. – 180 с.
47. Бандурка О. Прокуратура : думки про її реорганізацію / О. Бандурка // Право України.– 1995.–№8.– С.40–43.
48. Погорілко В. Ф. Конституційне право України: Підручник. / В. Ф. Погорілко , В. Л. Федоренко - К.: Правова єдність, 2010. - 432 с.
49. Шумський П.В. Прокуратура України: навчальний посібник для студентів юрид. вузів та факультетів. / Шумський П.В. — К.: Вен-турі., 1998. - 336 с.
50. Тищенко Н.М. Административно-процессуальный статус гражданина Украины: проблемы теории и пути совершенствования. / Тищенко Н.М. – Харьков: Право, 1998. –268 с.
51. Прокурорський нагляд в Україні: Підручник для юрид. вузів і фак. /І. Є. Марочкін, Ю. М. Грошевой, О. Б. Червякова та ін.; [За ред. проф. Грошевого Ю. М. і доц. Марочкіна І. Є.], - Донецьк, 1997,— 256с.
52. Чиркин В. Е. Контрольная власть / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 1993. – № 3. – С. 10-19.
53. Агеєв О. В. Про функції прокуратури в адміністративному процесі / О. В. Агеєв // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2005. – № 30. – с. 121-125.
54. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів : Наказ Генерального прокурора України: від 27.11.2012 р.,
№ 3гн URL:
http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102

55. Шемчук В.В. Нагляд органів прокуратури як гарантія забезпечення прав і свобод громадян у сфері адміністративної юрисдикції. Дис... канд. юр. наук. Спец. 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Шемчук Віктор Вікторович – Сімферополь, 2009. – 225 с.
56. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина: навч. посіб. / Ієрусалімова І. О., Ієрусалімов І. О., Павлик П. М., Удовенко Ж. В.. - К.: Знання, 2007. - 223 с.
57. Анохин Ю. В. Механизм государственно-правового обеспечения прав и свобод личности (на материалах РФ): автореферат дис... доктора юридических наук. Спец. 12.00.01 – «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / Анохин Ю. В. - Саратов, 2007. – 25с.
58. Бородін І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: пец. 12.00.07 – «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / І. Л. Бородін - Харків, 2004. – 34 с.
59. Манжула А. А. Понятие административно-правового обеспечения общественного порядка / А. А. Манжула // Современные проблемы науки и образования [электронный научный рецензируемый журнал] . – 2013. – № 2. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.science-education.ru/108-8772>.
60. Бедрок Н. Зміст та особливості механізму адміністративно-правового регулювання туристичної галузі / Н. Бедрок // Адміністративне право. - 2009. - № 6. - С. 56-59.
61. Ким Е.В. Понятие и содержание административно-правового механизма обеспечения прав граждан Российской Федерации в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций: Автореф. дис... канд. юридических наук 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Е.В. Ким – Хабаровск, 2012. – 24 с.

62. Танривердієв І.М. Класифікація засобів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури України притягнення осіб до адміністративної відповідальності. *Право і суспільство*. 2014. № 5. С. 106–112.
63. Протасов В.Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства. Вопросы и ответы. // Протасов В.Н. М.: Новый Юрист, 1999. — 240 с.
64. Фролов С. Е. Принципы права. вопросы теории и методологии: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Фролов Сергей Евгеньевич - Кострома, 2001. - 168 с.
65. Хропанюк В.Н. Теория государства и права / Хропанюк В.Н. - М. : Омега-Л, 2008. - 384 с.
66. Танривердиев И.М. Сущность принципов административно-правового обеспечения органами прокуратуры Украины законности привлечение к административной ответственности. *Leges si Viata*. 2014. № 9/2. С. 173–175.
67. Стеценко С. Г. Адміністративне право України Навчальний посібник / Стеценко С. Г. – К. : Атіка, 2007 - 624 с.
68. Ктіторов М. О. Принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення та забезпечення їх реалізації в діяльності ОВС : Автореф. дис... канд. наук: спец. 12.00.07 – «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / М. О. Ктіторов. - Ірпінь, 2009. – 21 с.
69. Добровольская Т.Н. Принципы деятельности советской прокуратуры // Проблемы организации и деятельности прокурорской системы в свете Закона о прокуратуре СССР. - М. 1980. - С.20.
70. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР/ Е.В. Шорина. - М. : Наука, 1981. – 304 с.
71. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.

72. Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. академика РАН, д. ю. и., проф. В. С. Нерсисянца. — М.: Норма, 2004. — 832 с.
73. Мордовец А. С. Гарантии прав личности: понятие и классификация / А. С. Мордовец // Теория государства и права : курс лекций / под. ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрист, 2000. — С. 312-321.
74. Рабінович П. М. Права людини і громадянина : навч. посіб. / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. — К. : Атіка, 2004. — 464 с.
75. Некрасов С.И. Конституционное право Российской Федерации. Конспект лекций. // Некрасов С.И. - М.: Юрайт, 2009. — 167 с.
76. Правознавство: підручник / За ред. М.Настюка.-Львів.:Світ.1995.-272 с.
77. Чхиквадзе В.М. Государство. Демократия. Законность. / Чхиквадзе В.М. — М.: Юридическая литература, 1967. - 520 с.
78. Теорія держави та права : підручник для юридичних вузів / Під заг. ред. А.С. Піголкина. — М. : Городец, 2003. — 544 с.
79. Административное право Российской Федерации. // Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. М.: Зерцало-М, 2003. — 608 с.
80. Бородин І.Л. Адміністративно-юрисдикційний процес: монографія. / Бородин І.Л. - К.: Алерта, 2007. — 184 с.
81. Иванов В.В. Матеріально-правові і процесуальні гарантії законності притягнення до адміністративної відповідальності: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07: «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Иванов В.В. — Харків, 2001. — 23 с.
82. Филатова А.В. Гарантии административной ответственности граждан: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.14 - «Административное право, финансовое право, информационное право.» / Филатова А.В. - Саратов, 2003.- 175с.
83. Щуковська Г. В. Загальна характеристика гарантій законності притягнення громадян України до адміністративної відповідальності / Г.

- В. Щуковська // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Сер. "Юридические науки". - 2009. - Т. 22 (61), № 1. - С. 407-412.
84. Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (2–3 жовтня 2006 року). / Ред. кол: Якимчук М. К. (головний редактор), Давиденко Л. М., Лизогуб Б. В., Діхтієвський П. В., Косюта М. В. Та ін. – К. : Академія прокуратури України, 2007. – 180 с.
85. Стандарти професійної відповідальності, основні права та обов'язки прокурорів: Міжнародний документ від 23 квітня 1999 року // Вісник прокуратури України. – 2002. – № 6. – С. 122–131.
86. Конвенція ООН по боротьбі з корупцією: Міжнародний документ від 31.10.2003 // Відомості Верховної Ради України. – 2007. - № 49. – Ст. 496.
87. Танривердієв І.М. Гарантії адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2015. № 13. С. 76–79.
88. Четвериков В. С. Административное право / В. С. Четвериков. – Ростов н/Д : Феникс, 2004. – 512 с.
89. Коренев А.П. Административная деятельность / Коренев А.П. – М. :Изд-во Щит-М , 1999. - 280с.
90. Тихомиров Ю.А. Управление делами общества : Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе / Ю.А. Тихомиров. – М. : Мысль, 1984. – 223 с.
91. Загальна декларація прав людини / Ред. С. Головатий. – К.: Українська Правнича Фундація, 1995. – 12 с.
92. Міжнародний пакт ООН про громадянські і політичні права: Міжнародний документ від 16.12.1966 // URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043

93. Конвенція про захист прав людини та основних свобод: Міжнародний документ від 04.11.1950 // Офіційний вісник України. – 1998. - № 13. – Ст. 270.
94. Митний кодекс України: Кодекс від 13.03.2012 № 4495-VI// Відомості Верховної Ради України. – 2012. - № 44-45, № 46-47, № 48. - Ст.552.
95. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. - № 49. – Ст. 2056.
96. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян: Наказ Генеральної прокуратури України від 20.04.2016 № 161 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0161900-16#Text>
97. Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції: Наказ Генеральної прокуратури України від 16.01.2013 № 1/1ГН // URL: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102
98. Про розмежування повноважень прокурорів у сфері запобігання та протидії корупції поза межами кримінального провадження: Наказ Генеральної прокуратури України від 13.07.2018 №135 // URL: https://www.gp.gov.ua/ua/iord?_m=publications&_t=rec&id=243414
99. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1996. - N 47. - Ст.256.
100. Про організацію особистого прийому та розгляду звернень в органах прокуратури України: Наказ Генеральної прокуратури України від 30.12.2015 №430 // URL: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102
101. Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень і запитів та особистого прийому громадян в органах прокуратури України: Наказ

- Генеральної прокуратури України від 20.12.2017 № 357 //URL: https://old.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102
102. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді при виконанні судових рішень: Наказ Генеральної прокуратури України від 21.09.2018 року № 186 // URL: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102
103. Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей: Наказ Генеральної прокуратури України від 22 вересня 2014 року № 16ГН // URL: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102
104. Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов. / Черданцев А.Ф. - М.: Юрайт, 2000. - 432 с.
105. Колодій А.М. Правознавство / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник – К. : Правова єдність ВАВ, 2009. – 792 с.
106. Большой энциклопедический словарь / гл. ред. А. Прохоров – М. : Науч. изд-во БРЭ, Санкт-Петербург : Нориент, 1997. – 1456 с.
107. Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. – М.: Русский язык, 2000. – 964 с.
108. Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; [За ред. А.Ф. Мельник.] - К.: Знання-Прес, 2003. - 343 с.
109. Административное право : учебник / Козлов Ю. М., Овсянко Д. М., Попов Л. Л. ; под ред. Л. Л. Попова. – М. : Юристъ, 2002. – 697 с.
110. Ведерніков Ю. А. Адміністративне право України : навч. посіб. / Ю. А. Ведерніков, В. К. Шкарупа. – К. : Центр навч. л-ри, 2005. – 336 с.
111. Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности :Учебное пособие /Ред. кол. : А. А. Ушаков (отв. ред.); Министерство высшего и среднего специального образования РСФСР.

- Пермский государственный университет им. А. М. Горького. - Пермь, 1969. - 344 с.
112. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие для студентов / Отв. ред. Г.А. Туманов. – М.: Юристъ, 1995. – 304 с.
 113. Танривердієв І.М. Поняття та види методів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури України законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. *Наука і правоохорона*. 2016. №2. С. 79–84.
 114. Малько Л В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. - № 8. - С. 66-77
 115. Зайчук О. В. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
 116. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. / Алексеев С.С. – М.: „Статут”, 1999. – 712 с.
 117. Комаров С. А. Теория государства и права. Учебно-методическое пособие. Краткий учебник для вузов. / Комаров С. А., Малько А. В. — М.: Издательская группа НОРМА— ИНФРА-М — 448 с.
 118. Ахетова О.С. Прокуратура и прокурорський надзор. / Ахетова О.С. – М. :Изд-во: Эксмо, 2008. - 32 с.
 119. Правоохранительные органы: Учебник / под общ.ред. Н.А. Петухова, Г.И.Загорского. – М., Дашков и Ко», 2005. – 576с.
 120. Прокурорский надзор: Учебник / Винокуров Ю.Е. и др.; Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. — 6-е изд., перераб. и доп. — М.: Высшее образование, 2005. — 460 с.
 121. Петров Г.И. Сущность советского административного права / [Отв. ред.: Иоффе О.С.] / Петров Г.И. - Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1959. - 184 с.
 122. Єрмошенко М. Менеджмент : Навчальний посібник/ М. Єрмошенко, С. Єрохін, О. Стороженко; Національна академія управління. - К.: Національна академія управління, 2006. -655 с.

123. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. / За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2007. — 544 с.
124. Гурне Б. Державне управління: Пер. з франц. / Гурне Б. - Київ: Основи, 1993. - 165с.
125. Кругул Ю. І. Поняття і види форм державного управління // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [За заг. ред. В.Б.Авер'янова] / Ю. І. Кругул – К.: Факт, 2003. – С.276-280.
126. Организация работы в органах прокуратуры: Текст лекций / Л. М. Давыденко, Н. И. Мычко, В. Н. Гусаров, П. М. Каркач; Прокуратура Украины; — Х.: Институт повышения квалификации Генеральной прокуратуры Украины, 1996. — 87 с.
127. Озерський І. В. Наукові засади організаційно-правового та психологічного забезпечення діяльності органів прокуратури: Монографія. / Озерський І. В. — Полтава: Полтавський літератор, 2010. — 488 с.
128. Про затвердження Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури: Наказ Генеральної прокуратури України від 18.12.2017 №351 URL: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102
129. Про затвердження Регламенту Генеральної прокуратури України: Наказ Генеральної прокуратури України від 18.01.2019 № 8 // URL: https://www.gp.gov.ua/ua/regulatory_documents_prosecutors_office
130. Структура органів прокуратури Вінницької області // Офіційний сайт Прокуратури Вінницької області / URL: <https://vin.gp.gov.ua/ua/structure.html>
131. Структура Прокуратури Волинської області // Офіційний сайт Прокуратури Волинської області / URL: <http://www.vol.gp.gov.ua/ua/structure.html>

132. Структура Прокуратури Харківської області // Офіційний сайт Прокуратури Харківської області / URL: <http://www.khar.gp.gov.ua/ua/structure.html>
133. Регламент прокуратури Рівненської області: Наказ прокуратури Рівненської області 21.06.2019 № 48 // Офіційний сайт Прокуратури Рівненської області / URL: <https://pro.gov.ua/reglament-prokuratury-rivnenskoji-oblasti>
134. Про порядок стажування в органах прокуратури України: Наказ Генерального Прокурора України 30.12.2009 №80 URL: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102
135. Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України від 31.01.2011 № 8 / URL: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102
136. Якимчук Н.Я. Проблеми адміністративної відповідальності: навч.-метод. комплекс / Н.Я. Якимчук, М.М. Стефанчук, В.М. Кравчук. – К.: Національна академія прокуратури України, 2013. – 56 с.
137. Про затвердження Положення про Єдину систему підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України від 11.04.2007 № 583ц // URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.44778.0>
138. Танрывердиев И.М. Проблемы повышения эффективности взаимодействия органов прокуратуры Украины с общественностью в процессе обеспечения законности привлечения лиц к административной ответственности. *Актуальные проблемы изучения гуманитарных наук*. 2015. №3. С.56–72
139. Додін Е.В. Удосконалення законодавства про адміністративну відповідальність юридичних осіб / Е.В. Додін // Концепція розвитку законодавства України. — 1996. — С. 114-115.

140. Сорокин В.Д. О двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности / В.Д. Сорокин // Известия высших учебных заведений, Правоведение. СПб. — 1999. — № 1. — С. 51-53.
141. Стефанюк В. Проблеми створення проекту Кодексу України про адміністративні проступки / В. Стефанюк // Право України. — 1993. — № 9-10. — С. 7-9.
142. Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку. / Остапенко О.І. - Львів, Львівський інститут внутрішніх справ при Українській академії внутрішніх справ, 1995. - 312 с.
143. Кодекс Украины об административных правонарушениях (научно-практический комментарий) / Белый П.Н., Бондарь В.Я., Додин Е.В. и др. / Под общей ред. А.С. Васильева. — Х.: ООО “Одиссеей”, 2000. — 1008 с.
144. Федоров І. О. Кодифікація адміністративно-деліктного законодавства України: Автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / І.О. Федоров. – Ірпінь, 2006. – 23 с.
145. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 – «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / В. М. Гаращук. - Харків, 2003. – 35 с.
146. Лук'янець Д-М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: Монографія. / Лук'янець Д-М. — К. : Ін-т держави і права ім. В.М.Ко-рецького НАН України. 2001. — 220 с.
147. Алфьоров. С. М. Адміністративне право: Загальна частина / Алфьоров. С. М. - К. : Центр учбової літератури, 2011.- 216 с.
148. Голосніченко І. Перспективні положення кодифікації норм правового інституту адміністративної відповідальності / І. П. Голосніченко // Право України. – 2006. – № 8. – С. 60–63.

149. Короєд С. О. Судовий розгляд справ про адміністративні проступки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид наук : спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”/ С. О. Короєд. — К., НУВСУ, 2009. — 17 с.
150. Щук О.С. Адміністративна юрисдикція органів прокуратури: Автореф. дис... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.07 – «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / О. С. Щук. - Харків, 2011. – 19 с.
151. Синьов О.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на права і свободи громадян; Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 // Синьов Олександр Володимирович. – Харків, 2001. – 235 с.
152. Державне управління проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
153. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. - № 41-42, № 43, № 44-45. - Ст.529.
154. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2006 № 740 // Офіційний вісник України. – 2006. - № 22. – Ст. 61.
155. Про усунення порушень при застосуванні законодавства про адміністративні правопорушення: Наказ Міністерства Охорони здоров'я України від 09.10.2000 № 250 // URL: <http://mozdocs.kiev.ua/view.php?id=1192>
156. Про розгляд подання прокуратури м. Житомира від 29.07.2011 року №24/574 про усунення порушень вимог законодавства про адміністративні правопорушення в діяльності адміністративної комісії при виконавчому комітеті Корольовської районної ради м. Житомира: Рішення Виконавчого комітету Королівської районної ради м. Житомира // URL: <http://zt-rada.gov.ua/pages/p1882>

157. Про розгляд подання прокурора Голопристанського району: Рішення Виконавчого комітету Голопристанської міської ради Голопристанського району Херсонської області від 27.06.12 № 76 // URL: <http://www.golapristan.org/risheny2012.htm>
158. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху) від 22.12.2010 № 23-рп/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. - № 101. – Ст. 128.
159. Бабкова В.С. Организационно-правовые проблемы контроля в прокурорской деятельности. / Бабкова В.С. – Х. : Легас, 2001. – 175 с.
160. Гулієв А. Д. На шляху до демократичної, правової, світської держави / А. Д. Гулієв // Політика і Час. – 2001. – № 12. – С. 12-18.
161. Гулієв А. Д. Національна безпека України з погляду на вітчизняні екологічні чинники та розвиток міжнародних стандартів / А. Д. Гулієв // І міжнар. наук. конф., 24 лютого 2011 р.: тези доп. – К., 2011. – С. 338-341.
162. Полянський Ю.Є. Акти прокуратури: підготовка і внесення: Навч. посіб. / Ю.Є. Полянський, В.В. Долежан – Одеса: Юридична література, 2003. – 248 с.
163. Каркач П.М. Організація роботи прокуратури міста (району) по виконанню функцій, визначених Конституцією України: навч. посіб. / Каркач П.М. - Х.: Легас, 2004. - 240 с.
164. Косюта М. Деякі проблеми забезпечення незалежності прокуратури у відносинах з іншими органами публічної влади. / М. Косюта // Вісник Академії прокуратури України. – 2007. – № 3. – С. 18-21.

165. Мироненко Т.Є Організаційно-правові аспекти управління взаємодією органів прокуратури України з громадськістю: Дис. канд. юр. наук / Мироненко Тетяна Євгенівна. – Харків, 2007. – 190 с.
166. Остапчук В. Проблеми прокуратури у контексті її взаємовідносин з політичною владою в Україні. / В. Остапчук // Урядовий кур'єр. – 2005. – 13 січ. (№ 5). – С. 7.
167. Руденко М. Прокурор як суб'єкт оскарження рішень, дій або бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби України: питання теорії і практики. / М. Руденко // Вісник Національної академії прокуратури України, 2012. - №25. – С. 17-23.
168. Рудик П.А. Реформування прокуратури України в контексті конституційних змін. / П.А. Рудик // Часопис Київського університету права. – 2007. – № 2. – С. 54-59.
169. Серeda Г.П. Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів при прийманні, реєстрації, перевірці та вирішенні заяв і повідомлень про злочини: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / ГП. Серeda. - Х., 2000. - 16 с.
170. Серeda Г.П. Підготовка кадрів для органів прокуратури: сьогодення та перспективи розвитку. / Г.П. Серeda // Вісник Академії прокуратури України. – 2007. – № 3. – С. 5-10.
171. Постанова Апеляційного суду Закарпатської області від 25 серпня 2010 року // Єдиний державний реєстр судових рішень URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/10880251>
172. Постанова Апеляційного суду Сумської області від 20 червня 2011 № 33-193/11 // Єдиний державний реєстр судових рішень URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/16670518>
173. Постанова Апеляційного суду Кіровоградської області від 27 липня 2011 року № 33-214/м/11 // Єдиний державний реєстр судових рішень URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/17540611>

174. Постанова Апеляційного суду Закарпатської області від 1 липня 2010 року // Єдиний державний реєстр судових рішень URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/10195541>
175. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження охоронної діяльності і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю): Постанова Кабінету Міністрів України від 07.07.2010 № 565 [Електронний ресурс]: офіційний сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-2010-%D0%BF#Text>
176. Сорокин В. Д. Административно-правовые отношения. / Сорокин В. Д. — М.: Юрид. лит., 1982. — 156 с.
177. Недов С. Л. Організаційно-правові засади взаємодії органів внутрішніх справ із засобами масової інформації: автореф. дис ... канд. юрид. наук спец. 12.00.07 — «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право.» / С. Л. Недов . — Харків, 2009 . — 19 с.
178. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. — К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. — 702 с.
179. Петров В.И. Организационно-правовые основы взаимодействия пограничных органов и пограничных войск Федеральной службы безопасности Российской Федерации с органами внутренних дел в сфере охраны Государственной границы Российской Федерации в повседневных условиях: Дисс. ... канд. юрид. наук. спец. 20.02.03 // Владимир Иванович Петров - М., 2004. — 238 с.
180. Готовцев А.В. Организационно-правовые вопросы взаимодействия милиции и внутренних войск в охране общественного порядка: Дисс. ... канд. юрид. наук. спец. 12.00.02 // Александр Валентинович Готовцев - М., 2000. — 162 с.
181. Сорокин П.А. Система социологии / Сорокин П.А. — М.: Астрель, 2008. — 1003 с.

182. Сухонос В.В. Взаємодія прокуратури з правоохоронними органами в умовах розбудови Україною правової, незалежної, демократичної держави / В. В. Сухонос // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2008. - № 1. – С. 19-23.
183. Клочков В.Г. Проблеми взаємодії Генеральної прокуратури України з вищими органами державної влади щодо нагляду за додержанням прав і свобод людини та інтересів держави. / В.Г. Клочков // Вісник Вищої ради юстиції. – 2010. - № 3. – С. 82-89.
184. Попов Г.В. Взаємодія органів прокуратури з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування в контексті нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей. / Г.В. Попов // Часопис Київського університету права. – 2010. - № 1. – С. 141-146.
185. Косюта М.В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави Дис...доктор юр. наук спец. 12.00.10. // Михайло Васильович Косюта - Одеса, 2002. – 466с.
186. Берберих М. В. Коммуникативный подход и историческая концепция Юргена Хабермаса : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. ист. наук : спец. 07.00.09 «Историография, источниковедение и методы исторического исследования» / Берберих М. В. - Волгоград, 2011. - 26с.
187. Танрывердиев И.М. Роль общественности в процессе обеспечения законности привлечения лиц к административной ответственности. *Актуальные проблемы изучения гуманитарных наук.* 2020 №2. С. 130–136.
188. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанові Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 // Офіційний вісник України. – 2008. - № 86. – Ст. 100.
189. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // Офіційний вісник України. – 2012. - № 30. – Ст. 26.

190. Основні засади діяльності прес-служб органів державної влади та місцевого самоврядування: світовий та український досвід. Довідник / Под ред. Поважного О.С. – Донецьк: ДонДУУ, 2011. – 96 с.
191. Про взаємодію держави та інститутів громадянського суспільства: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 03.02.2011 // URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11>
192. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 // Офіційний Вісник України, 2010. - № 84. – Ст. 36.
193. Про організацію прийняття інформації на «телефон довіри» та «електронну пошту довіри» в органах прокуратури України: Розпорядження Генерального прокурора України від 22.05.2014 № 176 // URL: <http://www.gp.gov.ua/ua/nopd.html>
194. Про інформування суспільства про стан розслідування та судового розгляду кримінальних проваджень щодо злочинів, пов'язаних із перешкоджанням проведенню мирних акцій протесту в місті Києві та інших містах України в період листопада 2013 року – лютого 2014 року: Наказ Генеральної прокуратури України від 04.09.2018 № 177 // URL: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102
195. Про затвердження Інструкції про порядок забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури України: Наказ Генеральної прокуратури України від 18.04.2018 № 75 // URL: https://www.gp.gov.ua/ua/iord?_m=publications&_t=rec&id=243414
196. Озерський І.В. Співвідношення координації та взаємодії у діяльності органів прокуратури / І.В. Озерський // Часопис Київського університету права. — 2010. — № 2. — С. 278-281.
197. Про затвердження Положення про організацію співпраці Генеральної прокуратури України з Верховною Радою України: Наказ Генерального прокурора України від 24.01.2006 № 1/4гн // URL: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102

198. Про організацію роботи з питань правового забезпечення в органах прокуратури: Наказ Генерального прокурора України від 22.04.2004 № 7гн // URL: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102
199. Про затвердження Положення про Науково-методичну раду при Генеральній прокуратурі України: Наказ Генерального прокурора України від 24.04.2012 № 41 // URL: http://www.gp.gov.ua/ua/scientifically_methodical_advice.html?_m=publications&_t=cat&id=106380
200. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1997. - № 24. - Ст.170.
201. Проблемы развития правового статуса Российской прокуратуры (в условиях переходного периода). / Бойков А.Д., Скворцов К.Ф., Рябцев В.П. - М. : НИИ при Ген.прокуратуре Рос.Федерации, 1998. – 92 с.
202. Про затвердження Положення Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією: спільний Наказ Генеральної прокуратури України, Міністерства Внутрішніх справ України, Служби Безпеки України, Міністерства Оборони України, Державної митної служби України, Державної прикордонної служби України та Державної пенітенціарної служби України від 26.04.2012 № 43/375/166/353/284/241/290/236 URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0043900-12>
203. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг: Монографія / О.В.Берданова, В. М. Вакуленко, М.Д. Василенко, О.В.Галацан та ін.; За ред. Ю.П.Лебединського. – Ужгород: Патент, 2003. – 192 с.
204. Корж В.В. Взаємодія прокурора з органами державної влади, управління та контролю / В.В. Корж // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. - №6. – С. 30-31.

205. Інформаційна взаємодія органів місцевого самоврядування м. Херсона та громади. Сучасний стан та перспективи. Аналітичне дослідження. / Под ред. Г. Парфьонові - Херсон, 2003. // URL: http://www.hgi.org.ua/inf_vz_vig.htm
206. Про затвердження Плану засідань Науково-методичної ради при Генеральній прокуратурі України на 2014 рік: Затверджений головою Науково-методичної ради 12 грудня 2013 року URL: http://www.gp.gov.ua/ua/scientifically_methodical_advice.html?_m=publications&_t=cat&id=114596
207. Про затвердження Плану засідань Науково-методичної ради при Генеральній прокуратурі України на 2015 рік: Затверджений головою Науково-методичної ради 25 грудня 2014 року URL: http://www.gp.gov.ua/ua/scientifically_methodical_advice.html?_m=publications&_t=cat&id=115176.

ДОДАТОК

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ
ДИСЕРТАЦІЇ

1. Танривердієв І.М. Класифікація засобів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури України притягнення осіб до адміністративної відповідальності. *Право і суспільство*. 2014. № 5. С. 106–112.

2. Танривердієв І.М. Гарантії адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2015. № 13. С. 76–79.

3. Танривердієв І.М. Поняття та види методів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури України законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. *Наука і правоохорона*. 2016. №2. С. 79–84.

4. Танрывердиев И.М. Сущность принципов административно-правового обеспечения органами прокуратуры Украины законности привлечения к административной ответственности. *Leges si Viata*. 2014. № 9/2. С. 173–175. (Республика Молдова).

5. Танрывердиев И.М. Проблемы повышения эффективности взаимодействия органов прокуратуры Украины с общественностью в процессе обеспечения законности привлечения лиц к административной ответственности. *Актуальные проблемы изучения гуманитарных наук*. 2015. №3. С.56–72 (Республика Азербайджан).

6. Танрывердиев И.М. Законность как основополагающий принцип привлечения лиц к административной ответственности. *Актуальные проблемы изучения гуманитарных наук*. 2016 №1. С. 368–373. (Республика Азербайджан).

7. Танрывердиев И.М. Роль общественности в процессе обеспечения законности привлечения лиц к административной ответственности. *Актуальные проблемы изучения гуманитарных наук*. 2020 №2. С. 130–136. (Республика Азербайджан).

8. Танривердієв І.М. До питання методів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури України законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє: міжнародна науково-практична конференція, м. Харків, 1–2 листопада 2019 р. Харків: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2019. С. 88–90.

9. Танривердієв І.М. Поняття засобів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Право як ефективний суспільний регулятор: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 14–15 лютого 2020 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 75–77.