

Г.С. Благовісна,
здобувач кафедри конституційного, адміністративного
та фінансового права університету "Україна"

ОСОБЛИВОСТІ ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН ПРОКУРОРОМ У АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

У статті розглядаються питання особливостей захисту прав громадян прокурором в адміністративному процесі. Аналіз нового законодавства та окремих статей Кодексу України про адміністративні правопорушення показує, що здійснення такого захисту має певні проблеми. Сформульовано пропозиції щодо усунення зазначених проблем.

Ключові слова: прокурор, захист прав громадян, адміністративний процес, стадії адміністративного процесу, повноваження прокурора.

В статье рассматриваются вопросы особенностей защиты прав граждан прокурором в административном процессе. Анализ нового законодательства Украины и отдельных статей Кодекса Украины об административных правонарушениях показывает, что осуществление такой защиты влечет за собой определенные проблемы. Сформулированы предложения относительно искоренения упомянутых проблем

Ключевые слова: прокурор, защита прав граждан, административный процесс, стадии административного процесса, полномочия прокурора.

Several issues of the peculiarities of the defense of citizen rights by the prosecutor in an administrative process are considered. An analysis of the new legislation and some articles of the Code of Administrative Offences of Ukraine shows that the implementation of such defense has several problems. The proposals concerning the deleting of mentioned problems are formulated

Keywords: prosecutor, defense of citizen rights, administrative process, stages of administrative process, authorities of procurator.

Питання захисту прав громадян в юридичному процесі можна розглядати з різних позицій. В адміністративному процесі створено особливий механізм захисту прав учасників цього процесу в разі їх порушення. Цей механізм передбачає подання скарги на дії посадових осіб, які прийняли неправомірне рішення або неправильно вирішили адміністративну справу.

Проте певну роль в адміністративному процесі відіграє і прокурор, який може вступити у процес на будь-якій стадії й який основним своїм завданням у адміністративному процесі вважає дотримання законності в діяльності державних органів та посадових осіб.

Нове законодавство про прокуратуру не передбачає винесення протесту прокурора в разі виявлення порушень, допущених при вирішенні адміністративних справ. Можливе тільки подання, яке є актом реагування прокуратури на виявлені порушення закону з вимогами усунення порушень закону, притягнення осіб, які їх вчинили чи допустили до відповідальності, відшкодування шкоди та скасування нормативно-правового акту, який суперечить закону.

З'ясування того, яким чином повинно готуватися зазначене подання й як прокурор має захищати права громадян в адміністративному процесі у зв'язку із прийняттям нового законодавства, і є метою цього дослідження.

Проблема, яка стосується особливостей захисту прав громадян працівниками прокуратури в адміністративному процесі, уже частково розглядалася в юридичній літературі. Було підготовлено декілька дисертаційних досліджень [1, 2, 3], зазначені питання розглядалися також у монографіях [4, 5]. В.Г. Клочков, наприклад, відносить

всю діяльність щодо захисту прав людини до нагляду прокуратури [6] і не передбачає інших напрямів дій прокуратури.

Крім того, усі автори розглядали діяльність прокуратури щодо захисту прав фізичних і юридичних осіб на основі аналізу старої редакції Закону України “Про прокуратуру”, який був частково змінений у 2012 році [7]. Тому пропонуємо аналіз особливостей захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб прокурором в адміністративному процесі, який включає зміни і доповнення до Закону України “Про прокуратуру” [8].

До того ж, у дослідженнях останніх років прокуратура України та прокурор не розглядалися як учасники адміністративного процесу, а як наглядова інстанція [2, 9].

Прокурор як учасник адміністративного процесу, згідно зі ст. 250 Кодексу України про адміністративні правопорушення, має право:

- порушувати провадження у справі про адміністративне правопорушення;
- ознайомлюватися з матеріалами справи;
- перевіряти законність дій органів (посадових осіб) при провадженні в справі;
- брати участь у розгляді справи;
- заявляти клопотання;
- давати висновки з питань, що виникають при розгляді справи;
- перевіряти правильність застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення;
- опротестовувати постанову й рішення щодо скарги у справі про адміністративне правопорушення;
- зупиняти виконання постанови, а також вчиняти інші передбачені законом дії [10].

Разом з тим у чинному нині Законі України “Про прокуратуру” [8] окремі повноваження прокурора вже скасовано. Тобто прокурор не має права опротестовувати постанову й рішення щодо скарги у справі про адміністративне правопорушення, а лише вносити подання, а щодо зупинення провадження, то ця норма скасована взагалі.

Разом з тим саме подання має всі ознаки протесту, адже, як визначено в законі, це акт реагування прокурора на виявлені порушення закону з вимогою (вимогами) щодо:

- 1) усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяли;
- 2) притягнення осіб до передбаченої законом відповідальності;
- 3) відшкодування шкоди;
- 4) скасування нормативно-правового акта, окремих його частин або приведення його у відповідність із законом;
- 5) припинення незаконних дій чи бездіяльності посадових і службових осіб [8].

Стаття 35 чинного закону України зараз визначає [8], що прокурор має рівні права з іншими учасниками процесу. Це стосується не лише адміністративного, але й кримінального, цивільного і господарського процесів.

Таким чином, діяльність прокурора щодо захисту прав і свобод громадян набуває нових рис у зв'язку із прийняттям нового законодавства.

Загалом у адміністративному законодавстві України не визначено, коли прокурор може брати участь у справі про адміністративне правопорушення. Обов'язковість участі прокурора передбачено лише у випадках, коли розглядаються справи за статтями 172-2 “Порушення обмежень щодо використання службового становища” та 172-9 “Невжиття заходів щодо протидії корупції”. У всіх інших випадках прокурор може реалізовувати на власний розсуд. Тобто теоретично прокурор може брати участь на всіх етапах адміністративного процесу: при виявленні адміністративного порушення, розгляді справи про адміністративне правопорушення, виконанні рішення про винесене адміністративне стягнення та ін.

Зважаючи на це, особливістю діяльності прокурора у питаннях захисту прав громадян є те, що він при виявленні порушення прав громадян може вступати у

процес і, використовуючи надані йому повноваження, здійснювати захист порушених прав.

З іншого боку, така самостійність певною мірою розмиває повноваження прокурора у питаннях захисту прав громадян. Адже те, що не визначено в законодавстві, не є й обов'язковим. Тому кількість справ про адміністративні правопорушення, у яких брали участь прокурори, є досить незначною.

Разом з тим сучасне законодавство практично прирівняло прокурора до адвоката як члена адміністративного процесу. Проте прокурор здійснює свої повноваження, як уже зазначалося, на будь-якій стадії адміністративного процесу, а адвокат може вступати у процес лише на стадії розгляду справи в суді.

Прокурор своєю участю в розгляді справи про адміністративне правопорушення в суді виконує роль гаранта законності у провадженні адміністративного процесу. Це, по-перше, запобігає порушенням законодавства про адміністративні правопорушення, а, по-друге, сприяє прийняттю об'єктивного та неупередженого рішення у справі [11].

При цьому слід зазначити, що справи про адміністративні правопорушення розглядаються не лише в судах, де працівники мають відповідну юридичну підготовку, а також в різних державних установах, де особи, які розглядають їх, не мають юридичної підготовки. У цьому випадку участь прокурора допомагає усунути зазначений недолік. Прокурор може надавати висновки з питань юридичної кваліфікації тих чи інших дій або процесуальних питань.

Особливістю захисту прав громадян в адміністративному процесі є також і те, що прокурор бере участь у конфліктних провадженнях. Окремі вчені пропонують називати їх юрисдикційними [11]. Разом з тим існує й інший підхід до поділу адміністративних проваджень [12] і в законодавстві не передбачено участі прокурора в неконфліктних провадженнях із метою захисту прав громадян.

Виходячи з логіки перетворення неконфліктних проваджень на конфліктні, в разі порушення прав громадян прокурор також має право брати участь у таких провадженнях. Наприклад, це стосується порушення права громадянина на виплату йому компенсації за втрачене здоров'я під час проходження державної служби. Якщо особи, яким відмовлено у виплаті компенсації, порушили право громадянина, то він має право звернутися як до суду, так і до прокурора, який, у свою чергу, має право захищати право громадянина і представляти його інтереси в суді.

Однією з особливостей участі прокурора в адміністративному процесі є також те, що, відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення, прокурор має право самостійно складати протоколи про адміністративні правопорушення. Такі повноваження прокурор має згідно зі статтями 127-1, 172-2, 172-3, 172-4, 172-5, 172-6, 172-8, 172-9, 184, 185-4, 185-6, 185-11, 188-35, 212-3 та деякими ін. [10]. Якщо прокурор самостійно склав протокол за порушення, передбачені згаданими статтями, то питання захисту громадян, справи проти яких розглядаються в суді, покладається вже тільки на адвокатів, адже прокурор не може захищати права громадян, проти яких ним складено протоколи про адміністративні правопорушення.

Зміни в законодавстві про адміністративні правопорушення та в Законі України "Про прокуратуру", внесені нещодавно, певною мірою впорядкували участь прокурора в адміністративному процесі, стосовно захисту прав громадян. Разом з тим, на нашу думку, необхідно в законодавчому порядку закріпити положення про те, що прокурор має право вступати у процес на будь-якій стадії, адже обов'язковість участі прокурора є невизначеною. Крім того, треба також сформулювати відповідну правову норму про обов'язковість участі адвоката в тих провадженнях, де прокурор складає протоколи про адміністративні правопорушення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Антілюгов О.В. Правове регулювання участі прокурора в адміністративному судочинстві щодо захист прав та свобод громадянина [Текст] : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.В. Антілюгов. – К., 2008. – 179 с.
2. Шемчук В.В. Нагляд органів прокуратури як гарантія забезпечення прав і свобод громадян в сфері адміністративної юрисдикції [Текст] : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.В. Шемчук. – Х., 2009. – 201 с.

3. *Агєєв О.В.* Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу [Текст] : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.В. Агєєв. – Х., 2006. – 170 с.
4. *Грицаєнко Л.Р.* Конституційно-правовий статус прокуратури України: Підручник / Л.Р. Грицаєнко. – К. : БІНОВАТОР, 2007. – 544 с.
5. *Грицаєнко Л.Р.* Прокурорська діяльність в Україні в світлі сучасного світового досвіду : Монографія / Л.Р. Грицаєнко – Вінниця : ДП “Державна картографічна фабрика”, 2009. – 576 с.
6. *Клочков В.Г.* Проблеми прокурорського нагляду за додержанням конституційних прав і свобод людини : Монографія / В.Г. Клочков – К. : Вид. Логос Україна, 2011. – 320 с.
7. Про прокуратуру : Закон України // Зб. Прокуратури України : законодавство, рішення Конституційного суду України, накази та інші організаційно-розпорядчі документи Генерального прокурора України / За заг. ред. О.І. Медведька. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 576 с.
8. Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури : Закон України від 18 вересня 2012 року № 5288-VI.
9. *Берідзе М.Н.* Адміністративно-правові засади провадження із звернень громадян в органах прокуратури [Текст] : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М.Н. Берідзе. – Х., 2005. – 212 с.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення : науково-практичний коментар / Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін. – Видання третє. – К. : Алерта, КНТ, ЦУЛ, 2010. – 684 с.
11. *Коломієць Т.О.* Прокурор в адміністративно-юрисдикційних провадженнях : питання теорії і практики : Монографія / Т.О. Коломієць, О.В. Шемякін. – Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2012. – 220 с.
12. *Форостяна С.В.* Неконфліктні провадження в адміністративному процесі [Текст] : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С.В. Форостяна. – К., 2012. – 209 с.

Отримано 10.04.2013