

І. Танривердієв,
аспірант Інституту законодавства
Верховної Ради України

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ МЕТОДІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ЗАКОННОСТІ ПРИТЯГНЕННЯ ОСІБ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

У статті визначено поняття методів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності; охарактеризовано їх види.

Ключові слова: органи прокуратури, законність, адміністративна відповідальність, адміністративно-правове забезпечення законності, методи.

В статье определено понятие методов административно-правового обеспечения органами прокуратуры законности привлечения лиц к административной ответственности; охарактеризованы их виды.

Ключевые слова: органы прокуратуры, законность, административная ответственность, административно-правовое обеспечение законности, методы.

This paper defines the concept of the methods of an administrative and legal support by the Prosecutor of the legality of bringing persons to administrative responsibility, their views are stated.

Keywords: Prosecutor, law, administrative responsibility, administrative and legal support, methods.

Для реалізації будь-якої мети державного управління уповноважені органи та посадові особи застосовують у своїй діяльності систему відповідних методів, яка виступає тим елементом механізму практичної реалізації управлінських функцій, яка дозволяє визначити характер таких функцій та їх спрямованість. Не є винятком один із напрямів управлінської діяльності – забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Дослідження системи методів забезпечення органами прокуратури законності в цій сфері дозволить виявити ті способи, які застосовують для реалізації визначеної мети у своїй діяльності органи прокуратури, а також з'ясувати ступінь їх ефективності та відповідності сучасним суспільно-правовим вимогам.

Проблемі методів управлінської діяльності органів прокуратури присвячено низку досліджень таких авторів, як: В.Б. Авер'янова, В.М. Бесчастного, Ю.А. Вернікова, В.Я. Малиновського, А.Ф. Мельника, О.Ю. Оболенського, М.І. Хавронюка, П.В. Шумського та інших. Однак комплексного дослідження поняття та видів методів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності в Україні не проводилось, що обумовлює актуальність такого дослідження.

Метою цієї статті є визначення поняття та видів методів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Для цього необхідно вирішити такі завдання: визначити ознаки та поняття методів адміністративно-правового забезпечення

органами прокуратури притягнення осіб до адміністративної відповідальності; навести класифікацію методів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Для вирішення поставлених у цій статті завдань, перш за все, необхідно визначити значення поняття “метод”. 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 [1, с. 238]; 3) прийом або система прийомів, що застосовується в певній галузі діяльності (науці, виробництві тощо) [2, с. 692]. Таким чином, сутність категорії “метод” розкривається в її етимологічному значенні, яке фактично зводиться до системи способів, напрямків досягнення відповідної мети.

У наукових джерелах стосовно визначення поняття та видів методів 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 [3, с. 364]. Науковець, таким чином, у 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 у залежності від сфери його застосування.

Зокрема, 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 [4, с. 103]. 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.

Методи державного управління класифікуються за різними підставами. Традиційною в науці адміністративного права класифікацією методів у залежності від засобів (та способів), що лежать в їх основі, є їх поділ на методи примусу та методи переконання [5, с. 127; 6, с. 102 тощо]. Загальна прийнятність такого підходу обумовлена тим, що в його основі лежать класичні принципи виховання та прийоми (засоби) впливу на свідомість та поведінку людини. У залежності від історико-політичних умов та стану суспільно-правових відносин перевага надавалась одному або іншому методу. У 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 спрямоване на досягнення таких цілей державного управління: 1) виховання у громадян внутрішньої потреби і стійкої звички правомірної поведінки; 2) запобігання виникненню стимулів антигромадської поведінки, запобігання протиправним вчинкам; 3) вплив на правопорушників [6, 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, у 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 цього 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 правильно 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 [7, с. 19]. Водночас слід зазначити, що метод примусу у 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 поділяються на попереджувальні (превентивні), припиняючі, відновлюючі примусові методи та метод застосування юридичної відповідальності [8, с. 206].

Попереджувальний примусовий метод полягає в 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 факту протиправної поведінки або соціально-негативної діяльності суб'єктів або об'єктів управління не було.

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. У іншому випадку здійснюється відшкодування заподіяної шкоди тому учаснику суспільних правовідносин, чиї 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. У цьому випадку відшкодування шкоди здійснюється незалежно 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 у системі.

Крім традиційного поділу методів державного управління на методи примусу та переконання, в науці адміністративного права також зустрічається точка зору, згідно з якою 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 апарату прокуратур [9, с. 217–218]. Така класифікація має вагомий практичний 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.

Що стосується адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, то в цій сфері державного управління застосовуються всі означені методи. Досліджуючи методи адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, необхідно також проаналізувати види та особливості методів прокурорської діяльності (прокурорського нагляду).

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 наглядові дії, як прокурорська перевірка, напрямок доручення в іншу прокуратуру про виконання окремих перевірочних дій [10, с. 18]. Однак не можна погодитись з думкою автора про те, що наглядові дії органів прокуратури належать до методів їх діяльності. Ці дії належать до засобів діяльності прокуратури, оскільки входять в структуру конкретного методу, і становлять систему відповідних дій.

Основним методом прокурорської діяльності виступає прокурорський нагляд (який виражається у формі планових та позапланових перевірок тощо), що здійснюється в різних сферах державного управління та інших галузях суспільно-правових відносин. Серед інших методів доцільно виділити: представницькі методи (представництво інтересів громадян та держави в суді); процесуальне керівництво досудовим розслідуванням тощо. Зазначені методи належать до зовнішньо-управлінських. До внутрішньо-управлінських методів належить координація діяльності правоохоронних органів; організаційні та внутрішньо контрольні методи тощо.

Отже, проведений аналіз дозволяє виділити такі специфічні ознаки методів 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 проведення непланових перевірок виступає факт надходження заяв та скарг); 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 у певній сфері може включати декілька правових та організаційних засобів.

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

– залежно 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, у 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); 6) методи забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень;

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

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

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, які 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 зазначеній категорії справ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка : 70000 слов / С.И. Ожегов ; под ред. Н.Ю. Шведовой. – М. : Русский язык, 1990. – 917 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ “Перун”. – 2004. – 1440 с.
3. *Малиновський В.Я.* Державне управління : Навчальний посібник / В.Я. Малиновський. – Луцьк : Ред.-вид. відд. “Вежа” Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.

4. 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.
5. Административное право : учебник / Ю.М. Козлов, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попов ; под ред. Л.Л. Попова. – М. : Юристъ, 2002. – 697 с.
6. *Ведерніков Ю.А.* Адміністративне право України : навч. посіб. / Ю.А. Ведерніков, В.К. Шкарупа. – К. : Центр навч. л-ри, 2005. – 336 с.
7. *Бахрах Д.Н.* Советское законодательство об административной ответственности : Учебное пособие / Д.Н. Бахрах ; 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.
8. *Овсянко Д.М.* Административное право : Учебное пособие для студентов / Д.М. Овсянко ; Отв. ред. Г.А. Туманов. – М. : Юристъ, 1995. – 304 с.
9. *Якимчук М.К.* Проблеми управління в органах прокуратури України : теорія і практика : монографія / М.К. Якимчук. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. – 439 с.
10. *Ахетова О.С.* Прокуратура и прокурорский надзор / О.С. Ахетова. – М. : Изд-во : Эксмо, 2008. – 32 с.

Отримано 02.04.2014