

*Танривердієв І. М.,  
аспірант*

*Інституту законодавства Верховної Ради України*

## ГАРАНТІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ ЗАКОННОСТІ ПРИТЯГНЕННЯ ОСІБ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

**Анотація.** У статті визначено поняття гарантій адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, охарактеризовано їх зміст та систему.

**Ключові слова:** органи прокуратури, законність, адміністративна відповідальність, адміністративно-правове забезпечення, гарантії.

**Постановка проблеми.** Для належного виконання органами прокуратури своїх функцій щодо адміністративно-правового забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності в законодавстві передбачено систему відповідних правових гарантій, які спрямовані на створення необхідних умов для ефективної реалізації цих функцій на всіх етапах провадження в справах про адміністративні правопорушення. Таким чином, дослідження гарантій адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, дозволить визначити основні умови ефективності цього напрямку та розкрити ідеологічно-правову сутність даної функції.

**Метою статті** є визначення поняття та системи гарантій адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Для цього необхідно вирішити такі завдання: визначити поняття гарантій адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності; навести класифікацію гарантій та охарактеризувати основні види гарантій адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Перш за все, досліджуючи питання гарантій адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, необхідно звернутись до з'ясування змісту та характеристики поняття «гарантії».

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Визначаючи етимологію поняття «гарантія», його можна визначити, як: 1) умову забезпечення чого-небудь; 2) поруку [1, с. 141]. У 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 усього державно-правового комплексу окремі спеціальні форми і конструкції юридичних гарантій прав і свобод особистості можуть реально здійснити свою захисну роль [2, с. 60–61]. Отже, можна зробити висновок, що га-

рантії 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 [3, с. 312]. Таким чином, автором виділені такі види гарантій: соціально-економічні, моральні, юридичні та організаційні. Дана точка зору є досить поширеною серед науковців-правознавців.

Соціально-економічними гарантіями 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, у тому числі в сфері оподаткування тощо.

У свою чергу, А.М. Головистикова під економічними визнає ті гарантії, що лежать у самому соціально-економічному ладі суспільства, характері власності, організації системи господарювання, можливостях приватнопідприємницької та іншої господарської діяльності, і є основною, відправною базою для всіх інших гарантій. Водночас, на думку автора, до соціальних гарантій належать високий життєвий рівень населення, турбота про соціально незахищені верстви суспільства, забезпечення і охорона прав і свобод особистості, впевненість громадян у завтрашньому дні тощо [4, с. 503–505].

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.

Моральними гарантіями є стабільна морально-психологічна обстановка, в якій реалізуються юридичні права й обов'язки учасників правовідносин; рівень їхньої духовності і культури; чуйність і увага державних органів і посадових осіб до людини, її інтересів і потреб. У створенні здорової моральної обстановки в сфері правового регулювання беруть участь усі ланки політичної системи суспільства, у тому числі благодійні організації, установи культури і мистецтва, школи, вищі навчальні заклади, церква [5, с. 29]. 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 [6, с. 261].

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.

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.М. 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, а також передумов соціального життя зі спеціальними юридичними та організаційними засобами, спрямованими на забезпечення режиму законності [7, с. 502]. Отже, відмінною ознакою гарантії законності є те, що їх основним призначенням є створення необхідних умов для утвердження режиму законності, реалізації принципу верховенства права та верховенства закону.

У 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) [8, с. 129–130].

Однією зі сфер законності є законність притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Дослідженням гарантії законності в цій сфері присвячена незначна частина наукових праць таких науковців, як В.В. Іванов, Г.В. Філатова, Г.В. Щукowska та інших.

Так, на думку В.В. Іванова, гарантії законності притягнення до адміністративної відповідальності – це об'єктивні і суб'єктивні умови, заходи організаційного характеру, що вживаються державою і суспільством, а також спеціальні юридичні способи і засоби реалізації принципів і вимог законності, які поділяються на дві великі групи – загальні і спеціальні. 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 [9, 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 [10, 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 гарантії.

Так, В.В. Іванов стверджує, що юридичні гарантії законності притягнення до адміністративної відповідальності можуть бути згруповані 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 [9, 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.

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 і гарантії діяльності органів прокуратури щодо забезпечення цієї законності. Отже, виникає необхідність у дослідженні категорії «гарантії діяльності органів прокуратури».

Гарантіями діяльності органів прокуратури є ті правові методи, засоби та способи, які створюють необхідні умови для ефективної 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» [11]. До них, зокрема, належать: 1) встановлений порядок призначення та звільнення Генерального прокурора 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 брати участь у засіданнях органів державної влади та місцевого самоврядування; 5) право прокурора на невідкладний прийом в органах державної влади та місцевого самоврядування відповідних рівнів.

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 у сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 3) поєднують у собі гарантії незалежності діяльності прокуро-

ра 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 законодавства України та міжнародних актів дозволяє виділити такі підстави класифікації гарантії 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 контрольно-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 у наддержавній сфері регулювання, та закріплені в нормах міжнародних актів, таких як: Стандарти професійної відповідальності, основні права та обов'язки прокурорів [12], Конвенція ООН по боротьбі з корупцією [13] та інші. До них слід віднести закріплені на міжнародному рівні обов'язок прокурорів завжди підтримувати честь та гідність своєї професії, завжди поводитись професійно, згідно з законом, правилами та етикою 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 захисту 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 та ін., – це незалежність прокуратури у здійсненні своєї діяльності; закріплення прав органів прокуратури в сфері нагляду за законністю притягнення осіб до адміністративної відповідальності тощо.

Економічно-правові гарантії адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності 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 та пенсійного забезпечення; створення нормальних матеріально-технічних умов для виконання органами прокуратури своїх повноважень, у тому числі в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності (приміщення, засоби, інструменти, автотранспорт тощо). В

обґрунтування того, що ці гарантії відносяться до гарантії адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, слід зазначити, що однією з умов ефективного виконання прокурорами своїх функцій, в тому числі й 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 у 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 у 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 гарантії 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 законності 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 гарантії належать: встановлення парламентського, судового та громадського контролю за діяльністю органів прокуратури; закріплення в Дисциплінарному статуті прокуратури України підстав та умов притягнення прокурорів до юридичної відповідальності тощо.

Матеріально-правові гарантії адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності 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 гарантії належать: 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 гарантії 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 законності 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 гарантіями 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 у цій сфері тощо.

**Висновки.** Таким чином, гарантії виступають необхідними правовими засобами та методами механізму практичної реалізації органами прокуратури своїх повноважень у сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, оскільки створюють сприятливі та необхідні для цього умови.

#### *Література:*

1. Ожегов С.И. Словарь русского языка: 70000 слов / [Под ред. Н.Ю. Шведовой. – 23-е изд., испр.] – М. : Русский язык, 1990. – 917 с.
2. Проблемы общей теории права и государства : Учебник для вузов / Под общ. ред. академика РАН, д. ю. н., проф. В. С. Нерсесянца. – М. : Норма, 2004. – 832 с.
3. 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. : Юристъ, 2000. – С. 312–321.
4. Головистикова А.Н. Проблемы теории государства и права : Учебник / А.Н. Головистикова, Ю.А. Дмитриев – М. : ЭКСМО. – 649 с.
5. Правознавство: підручник / За ред. М.І. Настюка. – Львів. : Світ, 1995. – 272 с.
6. Чхиквадзе В.М. Государство. Демократия. Законность / Чхиквадзе В.М. – М. : Юридическая литература, 1967. – 520 с.
7. Головистикова А.Н. Проблемы теории государства и права : Учебник / А.Н. Головистикова, Ю.А. Дмитриев – М. : ЭКСМО. – 649 с.

8. Бородин И.Л. Административно-юрисдикционный процесс : монография / И.Л. Бородин – К. : Алерта, 2007. – 184 с.
9. Иванов В.В. Материально-правовые и процессуальные гарантии законности притягнення до адміністративної відповідальності : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 : «Теория управления; административное право и процесс; финансовое право» / В.В. Иванов – Харьков, 2001. – 23 с.
10. Гарантии административной ответственности граждан : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.14 – «Административное право, финансовое право, информационное право» / А.В. Филатова – Саратов, 2003. – 175 с.
11. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2471.
12. Стандарти професійної відповідальності, основні права та обов'язки прокурорів: Міжнародний документ від 23 квітня 1999 року // Вісник прокуратури України. – 2002. – № 6. – С. 122–131.
13. Конвенція ООН по боротьбі з корупцією: Міжнародний документ від 31.10.2003 // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 49. – Ст. 496.

**Танривердиев И. М. Гарантии административно-правового обеспечения органами прокуратуры законности привлечения лиц к административной ответственности**

**Аннотация.** В статье определено понятие гарантий административно-правового обеспечения органами прокуратуры законности привлечения лиц к административной ответственности, охарактеризованы их содержание и система.

**Ключевые слова:** органы прокуратуры, законность, административная ответственность, административно-правовое обеспечение, гарантии.

**Tanriverdiyev I. Administrative legal guarantees ensuring the prosecution of law bring to administrative responsibility**

**Summary.** This paper defines the concept of administrative and legal safeguards to ensure legality of prosecutor's offices to bring persons to administrative responsibility, described the content and system.

**Key words:** prosecutors, law, administrative responsibility, administrative and legal support, warranty.