

УДК 342.9:343.195.3

Д.В. Гош,
здобувач ДНДІ МВС України

ПІДСТАВИ ТА УМОВИ ВСТУПУ ПРОКУРОРА В ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

В статті визначено підстави та умови вступу прокурора в провадження про адміністративні правопорушення; охарактеризовано основу адміністративно-правового нормативного регулювання в цій сфері, а також особливості участі прокурора в адміністративному процесі.

Ключові слова: *правове регулювання, прокурор, органи прокуратури, адміністративні правопорушення, підстави та умови вступу в провадження у справах про адміністративні правопорушення.*

В статье определены основания и условия вступления прокурора в производство об административных правонарушениях; охарактеризована основа административно-правового нормативного регулирования в этой сфере, а также особенности участия прокурора в административном процессе.

Ключевые слова: *правовое регулирование, прокурор, органы прокуратуры, административные правонарушения, основания и условия вступления в производства по делам об административных правонарушениях.*

In the paper the reasons and conditions of an intervention of the prosecutor in the proceedings on administrative offenses are defined, the basis of an administrative and legal regulatory control in this area is characterized, and the features of the prosecutor's part in the administrative process are studied.

Keywords: *regulation, prosecutor, prosecutors, administrative offenses, grounds and conditions of an intervention in the proceedings on administrative offenses.*

Для захисту прав, свобод та інтересів громадян, інших фізичних та юридичних осіб, органів державної влади та інших публічних суб'єктів, відновлення цих прав та інтересів у разі їх порушення, а також захисту осіб, які вчинили правопорушення від свавілля органів та посадових осіб, уповноважених розглядати справи про ці правопорушення та накладати адміністративні стягнення, законодавством України передбачена регламентована процедура провадження в справах про адміністративні правопорушення. Ці умови і цілі провадження, передбаченого законодавством України про адміністративні правопорушення, викликають об'єктивну необхідність участі різного кола суб'єктів, що сприятимуть досягненню конституційних принципів державного будівництва і правосуддя.

Питанням участі прокурора у справах про адміністративні правопорушення присвятили свої дослідження такі вчені як: В.Б. Авер'янов, В.М. Бесчастний, Ю.П. Битяк, В.М. Бевзенко, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, Т.Є. Мироненко, Л.В. Малюга, М.В. Руденко, Ю.А. Тихомиров, А.О. Селіванов, М.К. Якимчук та чимало інших. Однак за сучасних умов участь прокурора у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення потребує актуалізації та переосмислення, що обумовлює необхідність такого дослідження.

Метою статті є визначення та правове обґрунтування підстав та умов вступу прокурора в провадження у справах про адміністративні правопорушення. Для реалізації мети визначено такі завдання: виявлення суб'єктного складу, що розуміється під поняттям “прокурор” в законодавстві про адміністративні правопорушення; визначення підстав вступу прокурора в провадження, а також об'єднання всіх можливих умов для такої участі.

Невід'ємною складовою юридичного процесу та, зокрема, процесу застосування норм права є передбачення участі прокуратури в процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення.

У чинному Кодексі адміністративного судочинства України визначено власний перелік форм участі прокурора в адміністративному судочинстві. Зокрема, визначено, а також закріплено за прокурором права набувати процесуальної правосуб'єктності сторони розгляду справи, третьої особи, свідка, скаржника в апеляційному, касаційному провадженні, провадженні за винятковими обставинами та заявника у провадженні за нововиявленими обставинами [1].

Комплексний підхід до розв'язання питання участі прокурора у провадженні у справах про адміністративне правопорушення зумовлює висвітлення питання процесуальної правосуб'єктності, що характеризується наявністю множинності окремих, відносно автономних адміністративних процесуальних прав та обов'язків суб'єктів, які входять до складу прокуратури. З цієї позиції варто розрізнити правосуб'єктність: а) прокурора, під яким розуміють Генерального прокурора України, першого заступника та заступників Генерального прокурора, прокурора Генеральної прокуратури України; керівників регіональних прокуратур; першого заступника керівника регіональної прокуратури; заступників керівника регіональної прокуратури; керівників підрозділів регіональної прокуратури; заступників керівника підрозділу регіональної прокуратури; прокурорів регіональної прокуратури; керівників місцевої прокуратури; першого заступника керівника місцевої прокуратури та ін.; б) органів прокуратури, до яких належать: Генеральна прокуратура України, прокуратури областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва і Севастополя [2].

Відповідно до ст. 250 Кодексу України про адміністративні правопорушення прокурор має право здійснювати нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів при провадженні у справах про адміністративне правопорушення, під час якого він наділений такими повноваженнями: 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 під час розгляду справи; перевіряти правильність застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення; опротестувати постанову і рішення по скарзі у справі про адміністративне правопорушення; зупиняти виконання постанови, а також вчиняти інші передбачені законом дії [3]. Однак це повноваження не повністю узгоджується з положеннями ст. 2 новоприйнятого Закону “Про прокуратуру”, де серед функцій прокурора не визначено нагляд за дотриманням законності під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення (крім випадків застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян) [2].

Водночас ця функція цілком співвідноситься з п. 5 ст. 121 Конституції України, у якому зазначено, що на прокуратуру покладається, з-поміж іншого, повноваження щодо здійснення нагляду за додержанням прав і свобод людини і

громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами [4]. З цього приводу слід зазначити, що чинний Закон України “Про прокуратуру” обмежив функції прокурора порівняно з конституційно визначеними.

При провадженні у справах про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172–172-9 Кодексу про адміністративні правопорушення, участь прокурора у розгляді справи судом є обов’язковою. Тут ідеться про справи порушення встановленого порядку видачі сертифіката відповідності, порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви), порушення вимог фінансового контролю, порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів, незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв’язку з виконанням службових повноважень та нежиттям заходів щодо протидії корупції [3].

Виходячи з положень ч. 3 ст. 56 та ч. 2 ст. 60 КАС України, прокурор здійснює в суді представництво інтересів громадян або держави в порядку, встановленому КАС України та іншими законами і може здійснювати представництво на будь-якій стадії адміністративного процесу. З огляду на це, підставою для участі прокурора в провадженні є потреба у представництві інтересів вказаних осіб [1].

Таке представництво можливе як у випадку, коли така особа є потерпілою від адміністративного правопорушення, так і якщо вона виступає правопорушником, вина якого у вчиненні адміністративного правопорушення доводиться в суді. Крім того, представництво можливе як у суді першої, так і апеляційної та касаційної інстанцій.

Як слушно зазначає О.В. Анпілогов, відносини між прокурором та громадянином, інтереси якого представляються в адміністративному судовому процесі, відмінні за своєю правовою природою від взаємин, які складаються в рамках договірної і законного представництва батьками, опікунами, піклувальниками тощо. На відміну від останніх, приватноправових (цивільних, сімейних) за їх характером, вони є публічними правовими, пов’язаними з реалізацією прокуратурою соціальної функції захисту прав і свобод у сфері публічного управління осіб, які не здатні самостійно за різних причин це робити. Вступ у процес з метою захисту інтересів такої категорії осіб є не правом, а обов’язком прокурора в рамках виконання покладених на нього державою службових завдань гарантувати права та свободи громадян України [5, с. 173].

Таким чином, представництво інтересів громадян в суді є обов’язком прокурора, який, втім, обмежений такими умовами:

1) інтереси громадянина, який вчинив адміністративне правопорушення або постраждав від нього, потребують захисту в суді. З цього приводу О.В. Агеєв пропонує визначення інтересів громадян в контексті реалізації представницької функції прокурором. На думку науковця, інтереси громадян, що можуть представлятися прокурором, являють собою засновані на суб’єктивному переконанні громадянина і законні з погляду прокурора вимоги, спрямовані на реалізацію відповідних правових норм, що закріплюють конкретні права та адекватні їм обов’язки і пов’язані із задоволенням певних життєвих потреб [6, с. 169–170];

2) потребують захисту інтереси громадянина, неспроможного самостійно захистити свої інтереси через підстави, чітко визначені законодавством;

3) законні представники, інші органи, які зобов’язані (формулювання, наведене в законі “мають право” вважаємо не зовсім коректним) захищати інтереси такого громадянина, не виконують належним чином своїх зобов’язань.

Представництво інтересів громадянина або держави в суді здійснюється відповідно до Наказу Генерального прокурора України “Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень” № 6гн від 28.11.2012 р. [7]. Аналіз положень цього Наказу, а також ст. 23 Закону “Про прокуратуру” дозволяє визначити, що підставою для участі прокурора у провадженні у справах про адміністративні правопорушення у формі представництва інтересів громадян в суді є наявність інформації, яка надходить з матеріалів наглядових перевірок, від органів державної влади, органів місцевого самоврядування і державного нагляду (контролю), матеріалів кримінальних проваджень, справ про адміністративні, у тому числі корупційні правопорушення, публікацій у засобах масової інформації, мережі Інтернет, документів, розміщених у Єдиному державному реєстрі судових рішень, звернень фізичних і юридичних осіб, депутатів усіх рівнів, громадських об’єднань та організацій та інших джерел щодо порушення прав та інтересів особи, яка внаслідок недосагнення повноліття, через недієздатність або обмежену дієздатність, неспроможна самотійно себе захистити.

Що ж стосується держави, то представництво здійснюється у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб’єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу (ч. 3 ст. 23 Закону “Про прокуратуру”). Здійснюючи представництво інтересів держави в суді, прокурор має впевнитися, що він не підміняє повноважень інших державних органів або посадових осіб, а також дотримуватися обмежень щодо представництва інтересів держави в особі державних компаній, а також у правовідносинах, пов’язаних із виборчим процесом, проведенням референдумів, та в інших випадках, визначених абзацом 3 ч. 3 ст. 23 Закону “Про прокуратуру” [2]. Отже, умовами представництва є, по-перше, відсутність обмежень, встановлених Законом “Про прокуратуру”, по-друге, відсутність державного органу, уповноваженого здійснювати представництво або невиконання ним своїх функцій належним чином, а підставою – наявність інформації про порушення або загрозу порушення інтересів держави.

Окремого підходу потребує визначення підстав та умов участі прокурора в формі прокурорського нагляду за додержанням законодавства при застосуванні заходів примусового характеру, пов’язаних із обмеженням особистої свободи громадян. Зокрема, він є одним із засобів забезпечення законності під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення та застосування заходів забезпечення провадження у цій категорії справ.

Відповідно до Наказу “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” від 12 квітня 2013 р. №7гн [9], підставами для здійснення нагляду в цій сфері є:

- 1) настання строку для проведення планової перевірки у відповідних установах та закладах, визначеного в планах органів прокуратури;
- 2) надходження інформації про факт адміністративного затримання осіб, накладення адміністративного стягнення, пов’язаного з обмеженням особистої свободи громадян, вивчати матеріали, що стали підставою для застосування таких заходів;
- 3) надходження заяв та повідомлень громадян щодо порушення їх прав та інтересів у зв’язку із застосуванням заходів примусового характеру, пов’язаних із обмеженням особистої свободи.

Особливих умов для проведення перевірок в органах і установах, які уповноважені застосовувати заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян, законодавством не встановлено. В цьому випадку основною умовою є дотримання законності та встановленого порядку проведення перевірок самими органами прокуратури під час їх здійснення.

Однією із форм участі прокурора у провадженні у справах про адміністративні правопорушення є складання протоколів про адміністративні правопорушення, визначені п. 11 ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також участь у судовому розгляді справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Правовою основою даної форми участі прокурора в провадженні є Закон “Про прокуратуру” та Наказ Генерального прокурора України “Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції” від 25 червня 2013 р. № 10гн [10].

Підставами для складання прокурором протоколів про адміністративні правопорушення, відповідальність за які передбачені ст.ст. 172-4 – 172-20, 185-4, 185-8, 185-11 є:

- 1) самостійне виявлення під час здійснення перевірок ознак відповідних правопорушень;
- 2) надходження заяв та повідомлень від громадян, інших фізичних або юридичних осіб про факти вчинення зазначених видів адміністративних правопорушень;
- 3) виявлення ознак правопорушень під час проведення досудового розслідування кримінальних справ або здійснення процесуального керівництва суб'єктами цього розслідування тощо.

При цьому умовами складання протоколу про адміністративні правопорушення, як і у попередній формі участі прокурора, є дотримання ним законодавства та встановленого порядку здійснення цього повноваження прокурором.

Отже, узагальнюючи проведене в даній статті дослідження, слід зазначити, що на загальнотеоретичному рівні необхідно розмежовувати поняття “підстави” та “умови” участі прокурора у провадженні у справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, підстави участі прокурора у провадженні по справам досліджуваної категорії є фактичні об'єктивні дані, що містяться в документах, заявах, повідомленнях, інших інформаційних джерелах, які слугують необхідними приводами та передумовами для участі прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення в різних формах. Умовами є фактичні обставини об'єктивної дійсності, визначені законодавством, за наявності яких прокурор наділяється владними повноваженнями в провадженнях у справах про адміністративні правопорушення. При цьому конкретні підстави участі прокурора у провадженні у справах про адміністративні правопорушення залежать від форм такої участі. Що ж стосується умов, то особливі умови встановлені лише щодо такої форми участі як представництво інтересів громадянина або держави в суді. Стосовно інших форм основною умовою стане дотримання законності та встановленого порядку участі прокурора у провадженні у справах про адміністративні правопорушення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 153–154.
2. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122.

4. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. *Анпілогов О.В.* Правове регулювання участі прокурора в адміністративному судочинстві щодо захисту прав і свобод громадянина : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07 / О.В. Анпілогов. – К., 2008. – 196 с.
6. *Агеєв О.В.* Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07 / О.В. Агеєв. – Харків, 2006. – 199 с.
7. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень : Наказ Генерального прокурора України від 28.11.2012 р. № 6гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
8. *Миколенко А.І.* Закони України “Про прокуратуру”, “Про міліцію”, “Про адвокатуру” : коментарі/ А.І. Миколенко, А.М. Миколенко. – 7-е вид., зі змін. і доп. – Х. : Одісей, 2008. – 312 с.
9. 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 : Наказ Генерального прокурора України від 12.04.2013 р. № 7гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
10. Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції : Наказ Генерального прокурора України від 25.06.2013 № 10гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.

Отримано 22.03.2015