



*Михайло КОСЮТА,
прокурор Дніпропетровської області,
державний радник юстиції 2 класу,
доктор юридичних наук, професор*

РОЛЬ ПРОКУРАТУРИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЗАКОННОСТІ ПРИ ПРОВАДЖЕННІ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Ключові слова: прокуратура, адміністративні правопорушення, додержання законодавства, профілактика злочинності, адміністративно-юрисдикційне судочинство, адміністративна відповідальність.

Будучи системою спеціалізованих органів, призначених передусім для здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів, прокуратура в сучасних умовах виступає як один з найважливіших гарантів забезпечення правопорядку в країні. Серед правових сфер, в яких проявляється її законоохоронна роль, можна окреслити, зокрема, здійснення нагляду за додержанням компетентними органами законів про адміністративні правопорушення. Важливість роботи на цьому напрямі обумовлена поширеністю правопорушень, а також значною кількістю органів та їх посадових осіб, уповноважених складати протоколи й розглядати справи про адміністративні правопорушення. Лише ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) містить 80 їх найменувань, при цьому у вказаній статті є норма, відповідно до якої зазначені повноваження можуть мати також інші посадові особи у випадках, прямо передбачених законом. Однак їх кількість, як засвідчує практика, не є запорукою ані безумовного додержання законодавства, ані якості провадження у справах про адміністративні правопорушення, що призводить до порушення конституційних прав громадян.

На думку А. Комзюка, адміністративна відповідальність – це застосування до осіб,

які вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, що призводять до обтяжливих наслідків майнового, морального, особистісного чи іншого характеру для цих осіб, і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах та в порядку, встановлених нормами адміністративного права [1, 6].

Численні порушення в умовах, коли щороку до адміністративної відповідальності притягуються десятки мільйонів людей, можуть створити серйозну соціальну проблему. Адже адміністративна відповідальність передбачає не лише сплату штрафів, а й вилучення та конфіскацію предметів, позбавлення спеціального права строком на 10 років, адміністративне затримання та арешт.

Водночас діяльність прокурора у цій сфері спрямована на захист загальнодержавних, загальносуспільних інтересів і є складовою частиною роботи, спрямованої на профілактику злочинності.

Так, під час перевірки повноти застосування заходів адміністративного впливу посадовими особами органів внутрішніх справ викрито численні факти нескладання протоколів при наявності складу адміністративного правопорушення після прийняття рішення про відмову в порушенні кримінальної справи. У більшості випадків строки притягнення до адміністративної відповідальності закінчилися.

Бездіяльність посадових осіб органів внутрішніх справ зводить нанівець роботу щодо запобігання та профілактики правопорушень, а безкарність призводить до вчинення нових правопорушень та злочинів.

З метою усунення встановлених порушень міськрайпрокурорами внесено 37 подань керівникам міськрайвідділів, 11 приписів з вимогою про складення або направлення протоколів для розгляду, порушено 16 дисциплінарних проваджень. Крім того, складено два протоколи про правопорушення, передбачені п. «Г» ч. 3 ст. 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією», стосовно працівників міліції, винних у нескладанні протоколів про адміністративні правопорушення.

На ім'я начальника Управління Міністерства внутрішніх справ України в Дніпропетровській області внесено подання з вимогою усунути встановлені порушення та притягти винних посадових осіб до відповідальності.

У сучасних умовах, на наш погляд, важливо уточнити концептуальні засади діяльності прокуратури на цьому напрямі, враховуючи зміни в її правовому статусі, які відбулися у зв'язку з прийняттям чинної Конституції України.

Нагляд за додержанням законів про адміністративні правопорушення завжди був невід'ємною складовою загальнонаглядової функції прокуратури. Наразі у складі апаратів прокуратур обласного рівня існують відповідні відділи (або старші помічники), призначені для безпосереднього здійснення наглядових заходів і координації діяльності підпорядкованих прокурорів зі здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів про адміністративні правопорушення.

Крім загального нагляду діяльність прокуратури щодо забезпечення законності в адміністративно-юрисдикційній сфері охоплює також деякі питання нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян: адміністративного затримання, застосування заходів медичного і виховного характеру, спеціальних засобів примусу, тримання у

приймальниках-розподільниках тощо (ч. 4 ст. 121 Конституції України). При цьому застосовуються деякі повноваження, передбачені у главі 4 розділу 3 чинного Закону України «Про прокуратуру».

Особливо складним з концептуальної точки зору є визначення правового статусу прокурора у сфері адміністративно-юрисдикційного судочинства. Це пов'язано з тим, що виходячи з принципу незалежності судів при здійсненні правосуддя, чинний Закон України «Про прокуратуру», а згодом і Конституція України відмовились від прокурорського нагляду за додержанням законів при розгляді справ у судах. Натомість у ч. 2 ст. 121 Основного Закону України передбачена така функція прокуратури, як «Представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом». В сучасних умовах обґрунтування участі прокурора в адміністративно-юрисдикційному судочинстві має здійснюватися з посиленням саме на цю конституційну норму у процесуальних формах, передбачених КУпАП. Прокурор, який бере участь у розгляді справ у суді, додержуючись принципу незалежності суддів і підкорення їх тільки закону, сприяє виконанню вимог закону про всебічний, повний і об'єктивний розгляд справ та постановленню судових рішень, які ґрунтуються на законі (ст. 35 Закону України «Про прокуратуру»).

Розглянемо окремі аспекти кожного з цих трьох напрямів діяльності прокуратури, спрямованої на зміцнення законності при застосуванні заходів адміністративно-правового впливу.

Нагляд за додержанням законів органами, які застосовують адміністративні стягнення, здійснюється шляхом перевірок законності матеріалів адміністративних справ.

Відповідно до п. 2 наказу Генерального прокурора України від 19 травня 2005 року № 3 із метою захисту гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини та громадянина, державних та публічних інтересів прокурори зобов'язані забезпечити нагляд за додержанням відповідних законів, передусім у діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, контролюючих та правоохорон-

них органів. Враховуючи, що більшість органів адміністративної юрисдикції належать саме до виконавчої влади, деякі органи місцевого самоврядування, зокрема виконкоми сільських та селищних рад, також наділені певними повноваженнями у цій сфері. Тож під пильним прокурорським оком повинні знаходитися і постанови у справах про адміністративні правопорушення. Передусім це стосується органів, які розглядають значну кількість таких справ: адміністративних комісій. Крім того, найбільшу кількість протоколів складають і постанови виносять контролюючі та правоохоронні органи. Чим оперативніше виявляються такі порушення закону, тим більше можливостей домогтись фактичного їх усунення шляхом опротестування відповідних постанов. Оскільки після набуття чинності 17 листопада 2008 року Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення безпеки дорожнього руху» передбачено 10-денний термін на внесення протесту прокурором з дня винесення постанови.

Протест прокурора на постанову у справі про адміністративне правопорушення містить такі самі реквізити, як і інші протести в порядку загального нагляду. Особливістю резолютивної частини такого протесту є те, що вимоги прокурора формулюються відповідно до змісту ст. 293 КУпАП (про залишення постанови без змін, а протесту без задоволення, скасування постанови і надіслання справи на новий розгляд, скасування постанови і закриття справи, зміни стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено). Якщо шляхом опротестування постанов неможливо усунути порушення закону, узагальнення характеру порушень може служити підставою для внесення керівникові відповідного органу подання про усунення встановлених порушень та притягнення винних посадових осіб до відповідальності.

Попередженню видання незаконних юрисдикційних актів може сприяти участь прокурора в розгляді справ, у тому числі в засіданні колегіальних органів, таких як

адміністративні комісії. Присутність прокурора при розгляді справ про адміністративні правопорушення дала б можливість уникнути численних порушень та помилок, оскільки в діяльності цих комісій було встановлено грубі порушення чинного законодавства. У сфері застосування адміністративних стягнень, серед інших органів і посадових осіб, що мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення, вони мають найбільшу компетенцію. Адміністративні комісії і виконавчі комітети розглядають протоколи, складені уповноваженими особами понад 10 різних органів адміністративної юрисдикції за майже 40 складами правопорушень. Крім того, відповідно до вимог ч. 1 ст. 214 КУпАП, адміністративні комісії вирішують усі справи, за винятком віднесених Кодексом до відання інших органів (посадових осіб).

Проведеними перевітками встановлено численні порушення та майже повну бездіяльність значної кількості адміністративних комісій в області. Найпоширенішими з них є порушення правових норм, якими визначається провадження у справах про адміністративні правопорушення. Також встановлено факти притягнення громадян до відповідальності навіть без наявності протоколу та без винесення постанови про накладення адміністративних стягнень.

У практичній діяльності через завантаженість прокурорів роботою на інших ділянках вони вкрай рідко використовують таку можливість. Здебільшого це стосується справ про адміністративні правопорушення, які з тих чи інших причин привертають підвищену увагу громадськості, та справ про корупційні правопорушення, участь у розгляді яких є для прокурора обов'язковою.

Що ж стосується перевірок виконання законів у діяльності юрисдикційних органів, то вони здійснюються за наявності підстав, передбачених ч. 2 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру». Проаналізувавши практику прокурорського нагляду, можна дійти висновку, що здебільшого такі перевірки плануються в зв'язку з наявністю інформації про бездіяльність чи недостатню активність різних органів державного контролю і нагляду у виявленні порушень та реагуванні на

них. Одним із проявів такої бездіяльності є невжиття заходів щодо притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності, своєрідне «індивідуальне» їх амністування.

Заходи прокурорського реагування, які вживаються в зв'язку з виявленням таких порушень, мають одночасно дві мети:

а) порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення (п. 3 ч. 2 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру») стосовно осіб, які тимчасово її уникли через безпринципність уповноважених посадових осіб;

б) активізація діяльності цих органів у сферах, які належать до їх компетенції.

Зауважимо, що посилення прокурорського нагляду за додержанням законів уповноваженими органами полегшує виконання вимог ч. 2 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» щодо неприпустимості їх підміни органами прокуратури.

Порушення прокурором провадження у справі про адміністративне правопорушення має місце шляхом винесення відповідної постанови. З цього правила існують два винятки.

По-перше, при виявленні корупційних діянь або інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, прокурор складає відповідний протокол (ч. 2 ст. 12 Закону України «Про боротьбу з корупцією»). Так само складають протоколи й органи, на які поширюються наглядові повноваження прокурора (МВС України, податкова міліція, СБУ). Тим самим нівелюється правовий статус прокуратури у системі соціального контролю. Прокурор виявляє корупційні правопорушення в процесі своєї наглядової діяльності, зокрема під час проведення перевірок виконання законів. Проте одним із головних завдань є також здійснення нагляду за тим, як вимоги законодавства про боротьбу з корупцією виконуються іншими державними органами і посадовими особами, які повинні бути безпосередніми виконавцями названого вище Закону. На практиці їх активність у цій сфері (з урахуванням штатів правоохоронців) буває нижчою, ніж прокуратури.

Так, за 5 місяців поточного року всіма правоохоронними органами Дніпропетровської області складено 217 протоколів

про вчинення корупційних діянь, з яких 68 – органами прокуратури, що становить 32%.

Усіма підрозділами органів внутрішніх справ складено 103 протоколи (47%), провадження по 26 із них закрито судами, у тому числі 19 – за відсутністю події і складу правопорушення. Інші 21% протоколів складено органами СБУ (17%) та податкової служби (4%).

По-друге, відповідно до п. 8 ст. 255 КУпАП прокурор або уповноважена ним особа з числа працівників прокуратури мають право складати протоколи за ч. 4 ст. 184, ст. 185-4, ч. 2 ст. 185-6, статтями 185-8 та 185-11. Згідно з п. 11 ст. 255 КУпАП прокурор або уповноважена ним особа з числа працівників прокуратури мають право складати протоколи за ч. 2 ст. 127-1, ст. 212-3.

Таким чином, прокурор має право розпочати провадження у справі про адміністративне правопорушення не лише шляхом винесення відповідної постанови, а й складання протоколу за зазначеними статтями.

Під час здійснення нагляду за додержанням законів при застосуванні до громадян заходів примусового характеру прокурор використовує владно-розпорядчі повноваження, передбачені у ст. 44 Закону України «Про прокуратуру». Зокрема, він зобов'язаний негайно звільнити особу, яка незаконно знаходиться в місцях перебування затриманих. Це особливо важливо у випадках, коли закон допускає триваліші, ніж три години, строки затримання за окремі правопорушення (ст. 263 КУпАП). Втручання прокурора чи то за скаргами зацікавлених осіб, чи то з власної ініціативи є в таких випадках чи не єдиним реальним заходом усунення порушень законності та конституційних прав громадян на свободу та особисту недоторканність.

У чинній редакції КУпАП передбачено норми, закріплені ст. 29 Конституції України, які стосуються додержання прав громадян під час застосування таких запобіжних заходів, як затримання та арешт. Відповідно до ст. 261 КУпАП про місце перебування особи, затриманої за вчинення адміністративного правопорушення, негайно повідомляються її родичі, а на її прохання – також і власник відповідного підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган.

Що ж стосується участі прокурора у розгляді судом справ про адміністративні правопорушення, то ст. 250 КУпАП не обумовлює її якимись спеціальними підставами. Проте основною формою впливу прокурора на забезпечення законності під час проведення провадження у справах про адміністративні правопорушення є, безперечно, опротестування ним незаконних і необґрунтованих постанов судів.

З огляду на це постає запитання: якою є правова природа цих протестів?

На нашу думку, вона має двоїтий характер. З одного боку – це прояв представницької функції прокурора в конкретних умовах

адміністративного судочинства. З другого боку, протест прокурора на постанову судді у справі про адміністративне правопорушення за своєю сутністю практично нічим не відрізняється від аналогічних протестів на постанови інших державних органів. Отже, це прояв нагляду за законністю цих правових актів. Зауважимо: саме нагляду за законністю актів, а не за додержанням законів при розгляді судами справ про адміністративні правопорушення. Ці міркування дають підстави для висновку про необхідність збереження в найближчому майбутньому існуючих повноважень прокурора у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Адміністративна відповідальність в Україні: навч. посіб. / [за заг. ред. А.Т. Комзюка]. – [2-ге вид., виправл. та доповн.]. – Х.: Видавництво Університету внутрішніх справ, 2001.

Михайло КОСІЮТА

РОЛЬ ПРОКУРАТУРИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЗАКОННОСТІ ПРИ ПРОВАДЖЕННІ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Резюме

Проаналізовано таку важливу функцію прокуратури, як здійснення нагляду за додержанням компетентними органами законів про адміністративні правопорушення. Зроблено висновок про доцільність збереження існуючих повноважень прокурора у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності в майбутньому.

Михаил КОСІЮТА

РОЛЬ ПРОКУРАТУРЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЗАКОННОСТИ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Резюме

Проанализирована такая важная функция прокуратуры, как осуществление надзора за соблюдением компетентными органами законов об административных правонарушениях. Сделан вывод о целесообразности сохранения существующих полномочий прокурора в сфере административно-юрисдикционной деятельности в будущем.

Mykhalo KOSIUTA

THE ROLE OF PROSECUTOR'S OFFICE IN LEGALITY ENSURING IN ADMINISTRATIVE DELICTS PROCEEDINGS

Summary

The article deals with analysis of such important function of the prosecutor's office as supervision of law observance on administrative delicts by authorized state structures. The author emphasized expediency of current prosecutor's powers reservation in the sphere in future of administrative jurisdictional activity.