



Юрій ПОЛЯНСЬКИЙ

проректор з навчально-методичної і виховної роботи,
завідувач кафедри організації судових
та правоохоронних органів
Національного університету
«Одеська юридична академія»,
кандидат юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
лауреат Державної премії України

Валентин ДОЛЕЖАН

професор кафедри організації судових
та правоохоронних органів Національного
університету «Одеська юридична академія»,
старший радник юстиції,
доктор юридичних наук,
почесний працівник прокуратури,
лауреат Державної премії України



УДК 343.13

УЧАСТЬ ПРОКУРОРА У РОЗГЛЯДІ СУДОМ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Зростання кількості правопорушень, за які передбачено адміністративну відповідальність, актуалізувало питання про місце прокурора у протидії цим правопорушенням і про його повноваження у вказаній сфері. Передусім це стосується справ про адміністративні правопорушення, які привертають, особливо останнім часом, суспільну увагу. Зазначене досить помітно проявилось у зимовий період 2013–2014 років, коли масове притягнення громадян до адміністративної відповідальності значно посилює соціальну напругу. Водночас підвищений суспільний інтерес викликає посилення боротьби з проявами корупції, зокрема і при розгляді справ про відповідні адміністративні правопорушення.

У Кодексі України про адміністративні правопорушення (КУпАП) [1] досить своєрідно врегульовано питання щодо ролі прокурора у протидії адміністративним правопорушенням.

Відповідно до ч. 1 ст. 250 КУпАП «Прокурор, заступник прокурора, здійснюючи нагляд за додержанням і правильним

застосуванням законів при провадженні в справах про адміністративні правопорушення, має право: порушувати провадження у справі про адміністративне правопорушення; знайомитися з матеріалами справи; перевіряти законність дій органів (посадових осіб) при провадженні у 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, вносити подання, оскаржувати постанову і рішення по скаргі у справі про адміністративне правопорушення, а також вчиняти інші передбачені законом дії». Деякі науковці вважають, що всі ці повноваження зараз, як і на початку дії КУпАП у 1984 році, охоплюються прокурорським наглядом, у тому числі стосовно судів [2, 601]. З такими міркуваннями погодитись складно, оскільки автори чинного Закону України «Про прокуратуру» від початку його дії відмовились від про-

курорського нагляду за додержанням законів при розгляді справ у судах, як було передбачено ст. 3 Закону СРСР «Про прокуратуру СРСР» [3].

Ініціювання прокурором притягнення порушників закону до адміністративної відповідальності може відбуватися шляхом: а) винесення постанови відповідно до ст. 24 Закону України «Про прокуратуру» в редакції Закону від 18 вересня 2012 року № 5288-17 [4]; б) складання протоколу про адміністративне правопорушення і надіслання його посадовій особі (органу), уповноваженому розглядати справи відповідної категорії, в тому числі у місцеві суди. Такі протоколи можна вважати процесуальними документами для розгляду справ про адміністративні правопорушення (передбачені у вісімнадцяти статтях КУпАП).

Якщо протокол про адміністративне правопорушення складено прокурором, цей документ безпосередньо надсилається для розгляду до органу (посадовій особі), наділеного адміністративною юрисдикцією. По-іншому вирішується це питання у разі, коли прокурор не порушує провадження про адміністративне правопорушення за відповідним протоколом, а ініціює його своєю постановою на підставі ст. 24 Закону України «Про прокуратуру». Розглянувши постанову і погодившись із наявністю підстав для притягнення порушника до адміністративної відповідальності, компетентна посадова особа складає протокол і надсилає його до суду [5, 140].

Відповідно до п. 8 ч. 2 ст. 255 КУпАП право складати протокол про адміністративне правопорушення надано прокурору та слідчому, а згідно з п. 11 – прокурору або уповноваженій ним особі з числа працівників прокуратури. Очевидно, припускається, що ними можуть бути працівники апарату, які не є посадовими особами. Зазначені норми потребують уточнення: таким правом слід наділити керівників прокуратури, їх заступників і прокурорів цих прокуратур. До того ж у них ідеться не лише про складання, а й про підписання цих документів та їх надіслання за призначенням.

Неабияке практичне значення в сучасних умовах набуває участь прокурорів у розгляді справ про адміністративні правопорушення. Відповідно до ст. 250 КУпАП прокурора не обмежено в реалізації цього права. Проте його надто широке використання може викликати труднощі в організації роботи прокуратур, які й так перевантажені іншими заходами. Відтак, на практиці фактично не виникають ситуації, за яких прокурори брали б участь у розгляді справ про адміністративні правопорушення позасудовими органами і посадовими особами. Значно більше уваги приділяється участі прокурорів у розгляді вказаних справ судами. При цьому використовуються норми законодавства і положення наказів Генерального прокурора України. Так, у ч. 2 ст. 250 КУпАП зазначено: «При провадженні у справах про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172-2–172-9 (корупційні правопорушення), участь прокурора у розгляді справи судом є обов'язковою». Згідно з п. 13 наказу Генерального прокурора України «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції» на прокурорів покладено обов'язкову участь у розгляді судами протоколів про адміністративні правопорушення незалежно від органу, який їх склав» [6, 130].

Відповідно до ч. 2 ст. 257 КУпАП «Протокол про вчинення адміністративного корупційного правопорушення разом з іншими матеріалами (очевидно, йдеться про документи, що можуть слугувати доказами у справі) надсилається до місцевого загального суду за місцем вчинення корупційного правопорушення». Таким чином, керівник органу прокуратури або прокурор відповідної прокуратури може забезпечити свою участь у судовому розгляді.

Однак, формально не будучи зобов'язаними брати участь у розгляді судами справ про інші адміністративні правопорушення, прокурори можуть приймати самостійні рішення з цих питань, зокрема, коли такі справи набули резонансного характеру. Останнім часом це стосується справ щодо порушення громадянами за-

конодавства про порядок організації і проведення масових, переважно протестних акцій. Щоправда, в сучасних умовах політичної конфронтації як від суддів, так і від прокурорів, які беруть участь в розгляді цих справ, вимагається не лише високий професіоналізм і принциповість, а й неабияка особиста мужність [7, 84–89].

На жаль, у чинному КУпАП навіть після внесення до нього численних змін і доповнень правовий статус прокурора як учасника судового розгляду визначений не повною мірою. Як не дивно, але в главі 21 КУпАП «Особи, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративне правопорушення» про прокурора як учасника судового процесу взагалі не йдеться. Натомість наявний захисник, завдання якого полягає в тому, щоб захищати від обвинувачення в адміністративному правопорушенні. Постає запитання: «Хто ж є обвинувачем?» Очевидно, все-таки прокурор, якого звалили бачити у такій ролі в судовому кримінальному провадженні.

Проблема ускладнюється тим, що у чинному КУпАП взагалі не передбачено можливості участі в розгляді справ про адміністративні правопорушення, навіть у суді, осіб, які склали відповідні протоколи, крім прокурора. Якщо предмет розгляду є направлений ним до суду протокол, а прокурор – учасник судового розгляду, він може підтримати його у судовому засіданні, навіть запропонувати міру адміністративного стягнення щодо особи, яка притягується до відповідальності (ст. 268 КУпАП). Свою думку з цього приводу прокурор може висловити і в разі, якщо протокол про адміністративне правопорушення направлено до суду іншим органом чи посадовою особою. За наявності підстав прокурор, вочевидь, може також висловити думку про закриття справи через відсутність підстав для накладення адміністративного стягнення, а згодом – знову ж таки за наявності підстав може оскаржити постанову суду в апеляційному порядку. При вирішенні цього питання можна досягти повної реалізації принципу змагальності судового процесу (п. 4 ч. 3 ст. 129 Конституції України).

Окрім того, важливим завданням прокурора – учасника розгляду справ і цієї, й інших категорій є сприяння виконанню вимог закону про всебічний, повний та об'єктивний розгляд справ і постановленню судових рішень, що ґрунтуються на законі (ст. 34 Закону України «Про прокуратуру»).

Також нагальною вбачається потреба розмежувати в КУпАП норми, які стосуються: а) прокурорського нагляду за додержанням законів про відповідальність за адміністративні правопорушення; б) участі прокурора у розгляді судами справ цієї категорії.

На наш погляд, ст. 250 КУпАП доцільно викласти у такій редакції:

«Стаття 250. Прокурорський нагляд за додержанням законів при провадженні у справах про адміністративні правопорушення.

При здійсненні нагляду за додержанням законів при провадженні у справах про адміністративні правопорушення прокурор має право:

за наявності підстав і в порядку, передбаченому Законом України «Про прокуратуру», перевіряти додержання законів органами (посадовими особами) при здійсненні ними адміністративної юрисдикції, законність заходів впливу за адміністративні правопорушення; вносити подання про усунення порушень закону, причин порушень та умов, що їм сприяли, ініціювати провадження у справах про адміністративні правопорушення, а також вчиняти інші дії, передбачені законом».

Пропонуємо також главу 21 КУпАП доповнити ст. 271 «Право участі прокурора у розгляді справ про адміністративні правопорушення», змінивши, відповідно, нумерацію наступних статей.

«Стаття 271. Прокурор.

У розгляді судом справ про адміністративні правопорушення може брати участь прокурор. При провадженні у справах про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172-2–172-9 цього Кодексу, участь прокурора у судовому розгляді справи є обов'язковою.

Беручи участь у розгляді справи, прокурор має право:

- ознайомлюватися з матеріалами справи;
- заявляти суду клопотання;

- ставити запитання особі, щодо якої порушено провадження про адміністративне правопорушення, а також потерпілому, законному представнику чи представнику, свідку, експерту;

на пропозицію головуєчого і з власної ініціативи висловлювати думку з питань, які виникають під час судового розгляду.

За результатами судового розгляду прокурор може у своєму висновку висловити думку щодо міри адміністративного стягнення, яке слід застосовувати до особи, визнаної винною у вчиненні адміністративного правопорушення, а за відсутності підстав для накладання адміністративного стягнення або при оголошенні за результатами розгляду винуватцеві усного зауваження (ст. 22 КУпАП) – закриття провадження».

Складовою участі прокурора в судовому розгляді справ про адміністративні правопорушення є також використання ним права на оскарження постанов у цих справах в апеляційному порядку. При цьому немає значення, чи брав він участь у розгляді відповідної справи судом першої інстанції, оскільки зазначені дії прокурора, як і вся його участь у судовому провадженні, мають публічно-правовий характер. Що ж до форми оскарження, то це питання в чинному КУпАП виписано не повною мірою. Так, відповідно до ч. 2 ст. 294 КУпАП постанову судді в справі про адміністративні правопорушення може бути оскаржено прокурором так само, як і іншими заінтересованими особами. Водночас у ст. 290 йдеться про те, що прокурором на постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути внесено подання. Варто нагадати, що в інших видах судового провадження прокурор ставить питання про перегляд судових рішень винятково у формі скарг.

Одним із наслідків розгляду апеляційним судом скарги на постанову місцевого суду є скасування постанови та прийняття нового рішення. На нашу думку, це може мати місце також з ініціативи прокурора,

який не погоджується із закриттям справи судом першої інстанції, хоча факт вчинення адміністративного правопорушення, як він вважає, було доведено. Невикористання прокурором права на оскарження в таких випадках може призвести до безкарності правопорушника з усіма пов'язаними з цим наслідками.

Прокурор може ініціювати у встановленому порядку перегляд справи про адміністративне правопорушення за нововиявленими обставинами, а також у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення міжнародних зобов'язань при розгляді судом справ про адміністративне правопорушення (глава 24-1 КУпАП).

На наш погляд, Генеральній прокуратурі України і підпорядкованим прокурорам доцільно періодично узагальнювати практику участі прокурорів у розгляді справ про адміністративні правопорушення для виявлення і усунення можливих недоліків у цій діяльності.

І насамкінець дозволимо собі зупинитись на викладеній нижче проблемі, попри те, що обговорення її частково виходить за межі цієї публікації.

Річ у тім, що в Конституції України (ст. 121) наведено повний перелік функцій прокуратури, які відтворені в чинному і, можливо, будуть відтворені у майбутньому Законі України «Про прокуратуру». Відповідно до Основного Закону України участь прокурорів у розгляді судових справ стосується лише підтримання державного обвинувачення в суді і представництва інтересів громадянина або держави в суді, тобто цивільного, господарського й адміністративного судочинства, у випадках, визначених законом.

В окремих випадках участь прокурора у розгляді судових справ певним чином пов'язується з наглядом за додержанням законів під час проведення досудового розслідування (при розгляді слідчими суддями за участю прокурорів питань, охоплених КПК України), за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового харак-

теру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Для участі ж прокурора в розгляді судами справ про адміністративні правопорушення конституційна основа взагалі відсутня, що може поставити під сумнів конституційність законодавчих актів у цій сфері. Між тим, у первинному тексті Закону України «Про прокуратуру» (ст. 6) було спеціально передбачено функцію участі прокурора в розгляді судами кримінальних і цивільних справ та справ про адміністративні правопорушення [8, 21].

Зарадити цій ситуації можливо двома способами. По-перше, доповнити відповідну статтю Конституції України словосполученням «... здійснює інші функції, передбачені законом». Але в цьому випадку буде незрозумілою відсутність таких функцій безпосередньо в тексті Основного Закону України. Можливо, краще обрати інший варіант і, враховуючи надзвичайну рухливість політичної та правової систем України, обмежитись у відповідному розділі майбутньої Конституції України таким положенням: «Функції прокуратури встановлюються законом».

Список використаних джерел:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення з наступними змінами // Відомості Верховної Ради Української РСР. – Додаток до № 51. – Ст. 112.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення / П.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін. – К.: Алерта, 2010. – 684 с.
3. Про прокуратуру СРСР: Закон Союзу РСР // Відомості Верховної Ради СРСР. – 1979. – № 49. – Ст. 843; 1987. – № 25. – Ст. 349.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури: Закон України від 18 вересня 2012 року № 5288-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 37. – Ст. 490.
5. Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар: у 3 кн. / за заг. ред. О.М. Литвака та ін. – К.: Алерта, 2013. – Кн. 1. – С. 140.
6. Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції: наказ Генерального прокурора України від 21 червня 2011 року № 10 гн // Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар: у 3 кн. / за заг. ред. О.М. Литвака та ін. – К.: Алерта, 2013. – Кн. 3: Галузеві накази Генерального прокурора України та інші відомчі акти Генерального прокурора України. – С. 127–132.
7. Долежан В.В. Проблеми правового регулювання організації і проведення масових публічних акцій / В.В. Долежан // Право України. – 2003. – № 7. – С. 84–89.
8. Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар / Д.М. Бакаєв, Ю.М. Грошевий, В.В. Долежан та ін. – Х.: Рита, 1993. – 163 с.



Юрій ПОЛЯНСЬКИЙ,
Валентин ДОЛЕЖАН

УЧАСТЬ ПРОКУРОРА У РОЗГЛЯДІ СУДОМ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Проаналізовано норми Кодексу України про адміністративні правопорушення стосовно участі прокурора в розгляді судами справ цієї категорії на різних стадіях судового процесу. Внесено пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства і прокурорської практики.

Ключові слова: судове провадження; провадження у справах про адміністративні правопорушення; участь прокурора у розгляді справ про адміністративні правопорушення; оскарження прокурором постанов суду у справах про адміністративні правопорушення.

Юрий ПОЛЯНСКИЙ,
Валентин ДОЛЕЖАН

УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В РАССМОТРЕНИИ СУДОМ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Проанализированы нормы Кодекса Украины об административных правонарушениях относительно участия прокурора в рассмотрении судами дел этой категории на разных стадиях судебного процесса. Внесены предложения по усовершенствованию действующего законодательства и прокурорской практики.

Ключевые слова: судебное производство; производство в делах об административных правонарушениях; участие прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях; обжалование прокурором постановлений суда по делам об административных правонарушениях.

Yuriy POLIANSKYI,
Valentin DOLEZHAN

PARTICIPATION OF THE PROSECUTOR IN EXAMINING COURT CASES ON ADMINISTRATIVE OFFENCES

The analysis of the norms of the Code of Ukraine on Administrative Offences concerning the participation of prosecutors in examining cases by courts in this category at the various stages of the proceedings is made, the proposals on the improvement of the current legislation and prosecutorial practices are made.

Keywords: judicial proceedings; proceedings in cases concerning administrative offences; prosecutor's participation in disposal of legal proceedings concerning administrative offences; appeal from court decision in administrative offences by a prosecutor.

