



Валерій КАРПУНЦОВ

народний депутат України,
кандидат юридичних наук,
заслужений юрист України

УДК 343.163

КОМПЕТЕНЦІЇ КЕРІВНИКА ОРГАНУ ПРОКУРАТУРИ ТА ПРОКУРОРА ПРОКУРАТУРИ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Сучасне розуміння ролі та значення прокуратури в системі органів державної влади сприяло переформатуванню організації та діяльності прокурорів у всіх сферах суспільних правовідносин. Відповідно до чинних законів прокуратура вже не виконує функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів. Функція представництва інтересів громадянина або держави в суді значно звужена та здійснюється лише у виключних випадках. Функція нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, – тимчасова, адже існує до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій. Прокуратура продовжує виконувати згідно з чинними законами функцію досудового розслідування, але також лише до початку роботи органів, яким законом будуть передані відповідні функції (Державне бюро розслідувань).

Однак разом зі звуженням функцій відбулася диференціація суб'єктів, що їх виконують. Так, за процесуальними відносинами у системі прокуратури здійснюють нагляд два прокурори, які мають різні пов-

новаження: керівник органу прокуратури та прокурор прокуратури.

Сьогодні суспільство зосереджене переважно на реформуванні кримінального блоку держави. Разом з тим поза увагою залишено удосконалення організації та діяльності прокурорів у справах про адміністративні правопорушення.

Питання процесуальної діяльності прокурорів у справах про адміністративні правопорушення вивчали О.В. Агеев, С.А. Кулинич, В.В. Шемчук, В.В. Шуба, М.К. Якимчук та інші науковці, однак сучасні особливості реформування прокуратури України та практичного застосування положень Кодексу України про адміністративні правопорушення свідчать про наявність проблем, що потребують вирішення.

Метою статті є дослідження проблемних питань і розмежування процесуальної компетенції керівника органу прокуратури та прокурора прокуратури у справах про адміністративні правопорушення.

Сучасні суспільні відносини в сфері адміністративних правопорушень врегульовані Кодексом України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року [1] (КупАП), тобто кодифікованим нормативно-правовим актом, що прийня-

тий ще за часів радянської доби. При цьому за останні 32 роки до КУпАП внесено понад 400 різноманітних змін та доповнень. Більше того, відповідно до ст. 2 КУпАП законодавство України про адміністративні правопорушення складається з цього Кодексу та інших законів України. Такий підхід до нормативного врегулювання важливих суспільних відносин суперечить євроінтеграційним прагненням України та засадам правової визначеності.

Завданням КУпАП є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного дотримання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством. У зв'язку із цим О.В. Агеев справедливо зазначає, що усвідомлення природи й суті адміністративного процесу як важливого правового явища є необхідним і для розуміння проблем правового становища кожного із суб'єктів адміністративно-процесуальної діяльності. Не є винятком і прокурор. Це сприятиме, на наш погляд, більш чіткому визначенню місця прокурора у загальній системі суб'єктів адміністративного процесу, акцентованню уваги на тих ключових моментах, які дали б можливість намітити шляхи удосконалення прокурорської діяльності в межах адміністративного процесу, визначенню пріоритетів нагляду за законністю в зазначеній сфері. Водночас чітке усвідомлення суті адміністративного процесу безумовно слугує фактором, що забезпечує відповідну спрямованість і ефективність діяльності прокурорів [2, с. 11].

Однак після прийняття Закону України «Про прокуратуру» [3] у 2014 році було трансформовано підходи до розуміння суб'єктів процесуальної діяльності з боку органів прокуратури. Так, у ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» визначено вичерпний перелік прокурорів в Україні, котрі мають єдиний статус незалежно від місця про-

куратури в системі прокуратури України чи адміністративної посади, яку прокурор обіймає у прокуратурі. З огляду на це з'ясування та чітке розмежування компетенції керівника органу прокуратури та прокурора прокуратури у справах про адміністративні правопорушення можуть позитивно вплинути на ефективність та дієвість відповідної процесуальної діяльності.

Слід вказати, що питання компетенції прокурорів у справах є малодослідженими. При цьому кримінальну процесуальну компетенцію прокурора у досудовому провадженні досліджено у дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук І.В. Єни [4]. Так, за результатами дослідження І.В. Єна сформулювала авторське визначення кримінальної процесуальної компетенції прокурора у досудовому провадженні як правової категорії, визначеної Конституцією та законами України, яка має внутрішню єдність та узгодженість і являє собою певний покладений на прокурора обсяг здійснюваної у перебігу досудового розслідування державної діяльності, що включає кримінальні процесуальні функції, предмети відання та владні повноваження [4, с. 9]. Фактично зазначена позиція є досить слушною та може бути взята за основу при вирішенні мети цієї статті.

Для більш повного розуміння ролі та місця керівника прокуратури та прокурора прокуратури у справах про адміністративні правопорушення слід системно проаналізувати положення КУпАП.

Необхідно визначити, яку саме функцію виконує керівник органу прокуратури та прокурор прокуратури у справах про адміністративні правопорушення. Конституція України [5] не містить відповідних положень. У свою чергу, в Законі України «Про прокуратуру» передбачено функції представництва інтересів громадянина або держави в суді та у ст. 23 вказано, що у разі встановлення ознак адміністративного чи кримінального правопорушення прокурор зобов'язаний здійснити передбачені законом дії щодо порушення відповідного провадження. Однак така норма Закону не може бути взята за основу при визначенні процесуальної функції у справах про адміністративні правопорушення, адже лише

вказує на певний порядок дій прокурора у відповідній ситуації.

Розглядаючи положення КУпАП, слід виокремити ст. 250 «Прокурорський нагляд за виконанням законів при провадженні в справах про адміністративні правопорушення». Як вбачається з назви статті, законодавець конкретизував назву відповідної функції прокурора. Одразу зазначимо, що вказана норма не піддалася жодним змінам після прийняття Закону України «Про прокуратуру» у 2014 році.

Водночас ст. 250 КУпАП оперує дефініціями «прокурор» та «заступник прокурора» в чіткій послідовності, що значно ускладнює розмежування компетенції керівника органу прокуратури та прокурора прокуратури. Адже згідно з наведеними вище положеннями ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» під поняттям прокурор може виступати як керівник органу прокуратури будь-якого рівня та заступник керівника органу прокуратури будь-якого рівня, так і прокурор прокуратури будь-якого рівня.

Слід звернути увагу на обсяг повноважень прокурора, що визначені у ст. 250 КУпАП. Так, прокурор, заступник прокурора, здійснюючи нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів при провадженні в справах про адміністративне правопорушення, мають право:

- порушувати провадження в справі про адміністративне правопорушення;
- знайомитися 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;
- вносити подання, оскаржувати постанову і рішення по скаргі в справі про адміністративне правопорушення, а також вчиняти інші передбачені законом дії.

Проте, незважаючи на назву ст. 250 КУпАП, окремі повноваження прокурора у справах про адміністративні правопорушення

не можна зводити до наглядової діяльності за їх правовою природою. Наприклад, повноваження, пов'язані з: участю у розгляді справи; заявленням клопотання; наданням висновків з питань, що виникають під час розгляду справи; внесенням подання, оскарженням постанов і рішень по скаргі в справі про адміністративне правопорушення. Адже наведені повноваження здійснюються у судовій стадії розгляду адміністративної справи, в якій нагляду прокурора бути не може. У цьому випадку варто погодитися з В.В. Шемчуком, який стверджує, що на кожній зі стадій діяльності прокурора із забезпечення законності має свої особливості, обумовлені завданнями кожної із стадій та його відповідними процесуальними можливостями. Слід зазначити, що на стадії порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення прокурор здійснює не тільки нагляд за законністю дій та рішень осіб, що уповноважені здійснювати ті чи інші процесуальні дії, а й виступає суб'єктом порушення провадження [6, с. 92].

Для розуміння розмежування процесуальної компетенції керівника органу прокуратури та прокурора прокуратури у справах про адміністративні правопорушення варто більш детально розглянути окремі з наведених повноважень.

Так, КУпАП прямо не визначає різницю між питанням про порушення провадження в справі про адміністративне правопорушення прокурором та складанням протоколу про адміністративне правопорушення. Адже у ст. 250 КУпАП взагалі не визначено повноваження прокурора щодо складання протоколу про адміністративне правопорушення (якщо це не пов'язувати з тезою «вчиняти інші передбачені законом дії»), хоча це прямо передбачено у п. 11 ч. 1 ст. 255 КУпАП. Таке широке формулювання передбачає, що прокурор може порушити питання про відкриття будь-якого провадження в справі про адміністративне правопорушення та звернутися з відповідною вимогою до уповноваженого органу. Однак у КУпАП варто було б визначити, хто саме має направляти таку вимогу: керівник органу прокуратури чи прокурор прокуратури.

Розглядаючи питання складання протоколу про адміністративні правопорушення,

доходимо висновку, що відповідно до наведеного вище положення п. 11 ч. 1 ст. 255 КУпАП прокурор має право складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені ст.ст. 172-4–172-20, 185-4, 185-8, 185-11 КУпАП. Однак КУпАП не конкретизує суб'єкта складання (керівник органу прокуратури чи прокурор прокуратури).

Участь у розгляді справи судом є обов'язковою у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст.ст. 172-4–172-9 КУпАП.

Зважаючи на таке положення КУпАП, в інших справах про адміністративні правопорушення участь прокурора не заборонена. Проте незрозуміло, хто саме визначає прокурора, який бере таку участь: керівник органу прокуратури чи прокурор прокуратури особисто приймає рішення про таку участь.

Зазначені повноваження прокурорів щодо складання протоколу про адміністративне правопорушення та участь у розгляді адміністративної справи судом пов'язані з таким інститутом, як призначення прокурора. Однак поняття призначення та зміни прокурора у провадженні є лише у кримінальному провадженні. А тому для виконання завдань, передбачених у ст. 2 КУпАП, та правильного правозастосування положень КУпАП існує нагальна потреба у запровадженні подібного інституту в провадженні про справи про адміністративні правопорушення.

Перевірка законності дій органів (посадових осіб) при провадженні в справі фактично є одним із основних інструментів прокурорського нагляду. Однак жодна норма КУпАП не визначає підстави та приводи цієї перевірки, ініціатора та порядок перевірки. У цьому контексті невизначеними є дозвільні повноваження керівника органу прокуратури на здійснення його підлеглими прокурорами таких перевірок.

Особливу увагу слід приділити питанням перевірки правильності застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення. Так, відповідно до ч. 5 ст. 7 КУпАП прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при застосуванні за-

ходів впливу за адміністративні правопорушення шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Прямий зв'язок з наведеною нормою мають положення ст. 287 КУпАП, в яких визначено, що постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено прокурором у випадках, передбачених ч. 5 ст. 7 КУпАП, особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим.

При цьому прокурори повинні наголошувати на дотриманні строків адміністративного затримання, що може тривати не більш як три години. Статтею 263 КУпАП передбачено випадки повідомлення уповноваженими органами про адміністративне затримання особи прокурора у письмовій формі протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання, зокрема:

осіб, які незаконно перетнули або зробили спробу незаконно перетнути державний кордон України, порушили порядок в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї, порушили прикордонний режим, режим в пунктах пропуску через державний кордон України або режимні правила у контрольних пунктах в'їзду-виїзду, вчинили злісну непокору законному розпорядженню або вимозі військовослужбовця чи працівника Державної прикордонної служби України або члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, а також іноземців та осіб без громадянства, які порушили правила перебування в Україні або транзитного проїзду через територію України, може бути затримано на строк до трьох годин для складення протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи і з'ясування обставин правопорушення – до трьох діб;

осіб, які порушили правила обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, може бути затримано на строк до трьох годин для складення протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи, проведення медичного огляду, з'ясування обставин придбання вилучених наркотичних засобів і психотропних речовин та їх дослідження – до трьох діб.

Водночас відсутня конкретизація, хто саме має бути повідомлений. При цьому зазначена ситуація може негативно вплинути на забезпечення права особи на свободу та особисту недоторканність.

Також незрозумілими є повноваження щодо внесення прокурором подання та сфера дії такого акта реагування. Разом з тим у п. 1 ч. 6 ч. ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» хоч і вказано на таке повноваження прокурора, як звернення до суду з позовом (заявою, поданням), але воно пов'язане з виконанням функції представництва інтересів громадянина або держави в суді.

Таким чином, сучасна конструкція положень КУПАП щодо врегулювання питань,

пов'язаних з розмежуванням компетенції керівника органу прокуратури та прокурора прокуратури, у більшості випадків суперечить засаді правової визначеності. Більше того, окремі недоліки законодавства у справах про адміністративні правопорушення негативно впливають на виконання прокурором своїх обов'язків. Отже, існує потреба удосконалення законодавства, зокрема, щодо: розмежування процесуальної компетенції керівника органу прокуратури та прокурора прокуратури; удосконалення функції нагляду прокурора за виконанням законів при провадженні в справах про адміністративні правопорушення.

Список використаних джерел:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
2. Агеев О.В. Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Агеев Олександр Володимирович. – Х., 2006. – 199 с.
3. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
4. Єна І.В. Кримінальна процесуальна компетенція прокурора у досудовому провадженні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Єна Ірина Вікторівна. – Запоріжжя, 2014. – 226 с.
5. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zak.on5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
6. Шемчук В.В. Нагляд органів прокуратури як гарантія забезпечення прав і свобод громадян у сфері адміністративної юрисдикції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Шемчук Віктор Вікторович. – Сімферополь, 2009. – 225 с.



Валерій КАРПУНЦОВ

КОМПЕТЕНЦІЯ КЕРІВНИКА ОРГАНУ ПРОКУРАТУРИ ТА ПРОКУРОРА ПРОКУРАТУРИ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Розглянуто проблемні питання, пов'язані з розмежуванням процесуальної компетенції керівника органу прокуратури та прокурора прокуратури у справах про адміністративні правопорушення. Проаналізовано основні повноваження прокурора у справах про адміністративні правопорушення з огляду на розмежування процесуальної компетенції керівника органу прокуратури та прокурора прокуратури. Надано пропозиції щодо удосконалення нормативного забезпечення процесуальної діяльності прокурора під час провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: справи про адміністративні правопорушення; прокурор; керівник органу прокуратури; прокурор прокуратури; процесуальна компетенція.

КОМПЕТЕНЦИИ РУКОВОДИТЕЛЯ ОРГАНА ПРОКУРАТУРЫ И ПРОКУРОРА ПРОКУРАТУРЫ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Рассмотрены проблемные вопросы, связанные с разграничением процессуальной компетенции руководителя органа прокуратуры и прокурора прокуратуры по делам об административных правонарушениях. Проанализированы основные полномочия прокурора по делам об административных правонарушениях с точки зрения разграничения процессуальной компетенции руководителя органа прокуратуры и прокурора прокуратуры. Даны предложения по усовершенствованию нормативного обеспечения процессуальной деятельности прокурора в ходе производства по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова: дела об административных правонарушениях; прокурор; руководитель органа прокуратуры; прокурор прокуратуры; процессуальная компетенция.

Valerii KARPUNTSOV

COMPETENCE OF A PROSECUTOR'S OFFICE HEAD AND OF A PROSECUTOR IN CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES

The article examines problematic issues of delimitation of procedural competence between a prosecutor's office head and a prosecutor in cases of administrative offenses. The author analyzes main powers of a prosecutor in cases of administrative offenses in terms of delimitation of procedural competence between a prosecutor's office head and a prosecutor. Suggestions for improving regulatory framework of prosecutor's procedural activity in administrative proceedings are provided.

Keywords: cases of administrative offenses; prosecutor; prosecutor office's head; prosecutor of prosecutor's office; procedural competence.

