

ПОВНОВАЖЕННЯ ПРОКУРОРА В АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОМУ ПРОВАДЖЕННІ: ПОШУК ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ПРИНАЛЕЖНОСТІ

У статті висвітлено проблемні питання правової регламентації повноважень прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з пошуком їх функціональної приналежності; проаналізовано проблеми юридичної методології та законодавчої техніки законопроектної діяльності, спрямованої на врегулювання цих питань; запропоновано повноваження прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення розглядати як способи реалізації представницької функції прокуратури в межах окремої адміністративно-деліктної процесуальної форми.

Ключові слова: прокурор, провадження у справах про адміністративні правопорушення, функція представництва інтересів.

**Стефанчук
Марина
Миколаївна,**

докторант
Національної
академії прокуратури
України, кандидат
юридичних наук

Постановка проблеми. В умовах сучасного сьогодення прокуратура України перебуває в перманентному стані активного реформування її функцій, а також законодавчого оформлення цього реформування. Одними з останніх надбань цього процесу стали норми Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-VIII (Закон) [1], відповідно до яких на конституційному рівні прокуратуру України по-за межами кримінальної юстиції наділено функцією представництва *інтересів держави* у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. У розвиток положень цього Закону у Верховну Раду України подано проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (у частині забезпечення реалізації функцій прокуратури) від 23 вересня 2016 року № 5177 (Проект) [2], обґрунтуванням необхідності прийняття якого вказано потребу в приведенні законодавчих актів відповідно до положень Закону для забезпечення належного виконання завдань органів прокуратури відповідно до Конституції України. Серед іншого, положення цього законопроекту передбачають внесення

змін до норм Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) [3], якими врегульовані відносини, пов'язані з участю прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення, які застосовують на окрему дослідницьку увагу та правовий аналіз з огляду на неоднозначне ставлення до правового інституту участі прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення в умовах функціонального реформування прокуратури України.

Аналіз останніх досліджень. На доктринальному рівні питання участі прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення у своїх дослідженнях торкалися Агеєв О. В., Долежан В. В., Драган О. В., Дьомін Ю. М., Колотило О. Ф., Полянський Ю. Є., Сорочко О. Є., Шемякін О. В. та ін. Однак, зміна законодавчої регламентації цього правового інституту, положеннями якої формується сучасна концепція здійснення прокуратурою України своїх повноважень у рамках визначених конституційних функцій, вимагає наукової дискусії щодо правової природи повноважень прокурора у провадженні в справах про адміністративні правопорушення та їх місця в системі конституційно закріплених функцій прокуратури України, що і визначає мету цієї статті.

Виклад основного матеріалу. Слід нагадати, що повноваження прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення впродовж тривалого історичного періоду були спрямовані в основному на реалізацію так званої функції «загального

нагляду», правова регламентація якої знаходила своє відображення у пункті 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України [4], згідно з положеннями якого прокуратура продовжувала виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів. Суттєві зміни у правовій регламентації участі прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення відбулися на підставі положень прийнятого Верховною Радою України 14 жовтня 2014 року Закону України «Про прокуратуру» [5], відповідно до яких до ст. 7 КУпАП були внесені принципові зміни, суть яких полягала в обмеженні повноважень прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення. Так, якщо до внесення вказаних змін додержання вимог закону при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення забезпечувалось, у тому числі, прокурорським наглядом, то після набуття чинності вказаними змінами до КУпАП прокурор здійснював нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Очевидно, що ці повноваження прокуратури України були спрямовані на реалізацію конституційної функції, передбаченої в п. 4 ст. 121 Конституції України

у попередній редакції: нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Однак, з огляду на те, що відповідно до змін, внесених до Конституції України Законом, прокуратура України поступово, але однозначно позбавляється повноважень із виконання вказаної вище функції нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, законодавець намагається віднайти місце правового інституту участі прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення в системі конституційно закріплених функцій прокуратури України. Водночас, з огляду на те, що з урахуванням особливостей правової системи України за змістом правовідносин йдеться про діяльність прокуратури поза межами кримінальної юстиції, ці повноваження можуть розглядатися в рамках процесуальних форм реалізації представницької функції прокуратури, як раніше вже зазначалось автором [6].

Однак, шлях, який законодавець намагається торувати в пошуках ефективної правової регламентації участі прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення в умовах формування нової концепції функціональної діяльності прокуратури України, на наш погляд, потребує наукового забезпечення задля

уникнення проблем юридичної методології та законодавчої техніки.

Так, згідно з положеннями Проекту частину п'яту статті 7 КУпАП пропонується викласти в редакції, відповідно до якої *прокурор забезпечує захист інтересів держави, її представництво в суді при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення у випадках, визначених цим Кодексом і законами України*. Крім того, повноваження прокурора щодо *захисту інтересів держави* при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення викладено в ст. 250 КУпАП, за змістом положень частини першої якої прокурор, здійснюючи *представництво інтересів держави* при провадженні в справах про адміністративне правопорушення, має право: *ініціювати* провадження в справі про адміністративне правопорушення; знайомитися з матеріалами справи; брати участь у розгляді справи; заявляти клопотання; давати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи; оскаржувати постанови і рішення в справі про адміністративне правопорушення, а також вчиняти інші передбачені законом дії.

Здійснюючи правовий аналіз запропонованих законодавчих напрацювань, видається, що в буквальному сенсі відбувається ототожнення таких юридичних категорій, як «захист інтересів держави» та «представництво інтересів держави». Вважаємо, що з точки зору юридичної методології та законодавчої техніки, це питання заслуговує на окремий розгляд саме для цілей формування конституційно закріпленої функції прокуратури, що

окреслює її повноваження поза межами кримінальної юстиції, з огляду на те, що в науці вже висловлювалася точка зору щодо доцільності перейменування вказаної функції прокуратури з представництва інтересів на захист інтересів, хоча і для цілей цивільного судочинства [7, с. 104–105].

Вважаємо, що запропоноване в законопроекті формулювання диспозиції частини п'ятої статті 7 КУпАП не сприятиме правовій визначеності та однозначності правового розуміння повноважень прокурора у провадженні в справах про адміністративні правопорушення з огляду на те, що у статті 1 Закону України «Про прокуратуру» визначено законодавче розуміння співвідношення досліджуваних юридичних категорій, яке полягає в тому, що *захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави* є метою, на досягнення якої прокуратура України здійснює встановлені Конституцією України функції, у тому числі функцію представництва інтересів.

Крім того, привертає увагу той факт, що відповідно до положень Закону в перспективі законодавцем передбачається представництво органів держави та органів місцевого самоврядування в судах виключно прокурорами або адвокатами. У зв'язку з цим, доцільним видається аналіз норм Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [8], які визначають адвокатську діяльність як діяльність адвоката щодо здійснення *захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги клієнту*. При цьому Закон чітко прописує змістовне навантаження терміно-

понять «захист» та «представництво» для цілей визначення адвокатської діяльності. Так само в Законі України «Про безоплатну правову допомогу» від 2 червня 2011 року № 3460-VI [9] серед видів вторинної правової допомоги виділяється окремо *захист* і окремо *представництво інтересів*. Отже, з огляду на те, що термінопоняття «захист» як юридична категорія має досить вагомий історично усталений вектор тяжіння до професійної діяльності адвоката як захисника в кримінальному провадженні, видається, що окреслені вище законодавчі спроби «жонгливання» юридичною термінологією, без огляду на вже існуючі дефініції, на практиці призведе до різнотлумачень цих положень та неоднозначного їх застосування, що створить ще більше плутанини в понятійному апараті, яким обслуговується правовий інститут представницької функції прокуратури.

З огляду на викладене вище, вважаємо, що відповідно до вимог юридичної методології та законодавчої техніки доречним буде формулювання повноважень прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення як таких, що здійснюються в порядку реалізації прокуратурою представницької функції та з метою захисту відповідних інтересів у рамках конкретної процесуальної форми представництва, способами, визначеними в КУпАП.

Одним із таких способів, запропонованих у законопроекті, є ініціювання прокурором провадження в справі про адміністративне правопорушення.

У цьому аспекті, слід зауважити, що у КУпАП чітко не визначено стадії

провадження. У науці адміністративного права також не склалося єдиної точки зору щодо виділення стадій провадження в справах про адміністративні правопорушення, зокрема найменувань цих стадій. Крім того, дискусійними залишаються питання темпорального та документального розмежування правових інститутів порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення та порушення справи про адміністративне правопорушення.

На цьому тлі законодавець вводить новий процесуальний інститут ініціювання прокурором провадження у справі про адміністративне правопорушення. При цьому, процесуальний порядок здійснення цього повноваження не передбачений в КУпАП, так само не передбачений він і в Законі України «Про прокуратуру» (2014 року).

У розвиток цього питання доречно нагадати, що цей процесуальний інститут не є новим для досліджуваного провадження. Так, за Законом України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року [10] прокурор мав право на порушення провадження у справах про адміністративні правопорушення не лише у випадку, якщо він був уповноважений на складення протоколу про адміністративне правопорушення згідно зі ст. 255 КУпАП, але і в тому разі, якщо прокурор не був уповноважений на складення такого протоколу, він, на підставі положень ст. 24 Закону України «Про прокуратуру» (1991 року), мав право винести постанову про ініціювання притягнення особи до адміністративної відповідальності, яка виступала приводом

до порушення провадження у справі про адміністративні правопорушення, оскільки в цій постанові обов'язково зазначалося, ким і яке положення закону порушене та в чому полягає порушення. На противагу цьому, норми Закону України «Про прокуратуру» (2014 року) хоча і уповноважують прокурора в разі встановлення ознак адміністративного правопорушення здійснити передбачені дії щодо порушення відповідного провадження, однак не передбачають, які саме дії зобов'язаний здійснити прокурор у разі встановлення ознак адміністративного правопорушення, протоколи, які він не уповноважений складати, для порушення відповідного провадження, а також у яких процесуальних документах такі дії повинні бути відображені. Не врегульовані ці питання і в положеннях Проекту, що аналізується, що викликає потребу в доопрацюванні цих положень з метою забезпечення законодавчих гарантій належного здійснення прокурором цього повноваження, який ми схильні розглядати як спосіб реалізації представницької функції прокуратури в межах адміністративно-деліктної процесуальної форми.

Висновки. Враховуючи проведення правовий аналіз законопроекту діяльності, спрямованої на врегулювання відносин щодо участі прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення, можна зробити висновок про те, що ця діяльність спрямована на пошук функціональної приналежності повноважень прокурора в адміністративно-деліктному провадженні. Вважаємо, що в умовах сучасного функціонального

реформування прокуратури України повноваження прокурора в провадженні у справах про адміністративні порушення слід розглядати як способи реалізації представницької функції прокуратури в межах окремої адміністративно-деліктної процесуальної форми. Водночас перспективними вбачаються подальші доктринальні розвідки проблем юридичної методології та законодавчої техніки законопроектної діяльності та законодавчого оформлення повноважень прокуратури України в різних формах реалізації представницької функції.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII // Офіційний вісник України. — 2016. — № 51. — Ст. 1799.
2. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (у частині забезпечення реалізації функцій прокуратури) від 23 вересня 2016 року № 5177 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60096
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1984. — додаток № 51. — Ст. 1122.
4. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
5. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Голос України. — 2014. — № 206. — 25 жовтня.
6. Стефанчук М. М. Повноваження прокурора у провадженні в справах про адміністративні правопорушення крізь призму правової регламентації функцій прокуратури України // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України [текст] : Збірник наукових статей. Випуск 36. — Івано-Франківськ: Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2014. — С. 63–76.
7. Бичкова С. Представництво прокурором інтересів громадянина або держави у справах позовного провадження // Вісник прокуратури. — 2010. — № 10 (112). — С. 103–109.
8. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 5 липня 2012 року № 5076-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2013. — № 27. — Ст. 282.
9. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 2 червня 2011 року № 3460-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 51. — Ст. 577.
10. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 73. — Ст. 793.

Стефанчук М. Н. Полномочия прокурора в административно-деликтном производстве: поиск функциональной принадлежности

В статье освещены проблемные вопросы правовой регламентации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, связанные с поиском их функциональной принадлежности; проанализированы проблемы юридической методологии и законодательной техники законопроектной деятельности, направленной на урегулирование этих вопросов;

предложено полномочия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях рассматривать как способы реализации представительской функции прокуратуры в пределах отдельной административно-деликтной процессуальной формы.

Ключевые слова: прокурор, производство по делам об административных правонарушениях, функция представительства интересов.

Stefanchuk M. N. Powers of the prosecutor in proceeding in cases of administrative offenses: search of functional dependency

The article highlights the issues of legal regulation powers of the prosecutor in the proceedings in cases of administrative offenses related to the search of functional dependency; analyzes the problems of legal methodology and technique of drafting legislative activity aimed at resolving these issues; proposed to consider the powers of the prosecutor in the proceedings on administrative offenses as ways to implement the prosecution's representative function within a separate administrative procedural form.

Key words: the prosecutor, proceeding in cases of administrative offenses, the function of representation of interests.

Стаття надійшла до друку 18 жовтня 2016 р.