

Dreptul contravențional

УДК 342.98

ОСНОВНИ ФОРМИ ТА СПЕЦИФІКА АДМІНІСТРАТИВНИХ ЮРИСДИКЦІЙНИХ ПРОВАДЖЕНЬ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Олена ТАМОЖНЯ,

аспірант кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України

У статті досліджено правове регулювання, термінологічні проблеми, а також категоріальний апарат адміністративно-юрисдикційних проваджень прокуратури. Сформульовано три основні форми адміністративних юрисдикційних проваджень прокуратури у справах про адміністративні правопорушення, проаналізовано стан правового регулювання кожної з форм, недоліки у правозастосуванні та визначено основні напрями вдосконалення норм чинного законодавства з цих питань. Виявлено ряд колізійних норм, що регулюють повноваження прокурора у сфері адміністративних правопорушень, у зв'язку з оновленням законодавства, що регулює правовий статус та функції прокурора, які обмежено повноваженнями по нагляду за додержанням вимог законодавства при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Ключові слова: адміністративне право; публічна адміністрація; адміністративні юрисдикційні провадження, адміністративне правопорушення; юрисдикція; діяльність, прокуратура.

MAIN FORMS AND SPECIFICATIONS OF ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE IN CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES

Olena TAMOZHNIYA,

Postgraduate Student at the Department of Administrative Law and Process and Customs Security of the State Fiscal Service of Ukraine

The article investigates legal regulation, terminological problems, as well as the categorical apparatus of administrative and jurisdictional proceedings of the prosecutor's office. Three main forms of administrative jurisdictional proceedings of the prosecutor's office in cases of administrative offenses are formulated, the state of legal regulation of each of the forms, shortcomings in law enforcement are analyzed and the main directions of improvement of the norms of the current legislation on these issues are determined. A number of conflicts of laws regulating the powers of the prosecutor in the sphere of administrative offenses have been identified in connection with the updating of the legislation regulating the legal status and functions of the prosecutor, which are limited by the powers to supervise the requirements of the legislation when applying measures of influence in administrative offenses of a nature related to the restriction of personal freedom of citizens.

Keywords: administrative law; public administration; administrative jurisdictional proceedings, administrative offense; jurisdiction; activity, prosecutor's office.

PRINCIPALELE FORME ȘI SPECIFICAȚIILE PROCEDURILOR JURIDICE ADMINISTRATIVE ALE OFICIULUI PROSECUTORULUI DIN UCRAINA ÎN CAZURILE DE DELEGERI ADMINISTRATIVE

Articolul cercetează reglementările legale, problemele terminologice, precum și aparatul categoric al procedurilor administrative și jurisdicționale ale parchetului. Se formulează trei forme principale de procedură jurisdicțională administrativă a parchetului în cazuri de infracțiuni administrative, se analizează starea reglementării juridice a fiecăreia dintre forme, deficiențele aplicării legii și se determină principalele direcții de îmbunătățire a normelor actualei legislații cu privire la aceste probleme. O serie de conflicte de legi care reglementează competențele procurorului în sfera infracțiunilor administrative au fost identificate în legătură cu actualizarea legislației care reglementează statutul juridic și funcțiile procurorului, care sunt limitate de puterile de a supraveghea cerințele legislației atunci când aplică măsuri de influență în infracțiunile administrative de natură legată de restricția libertății personale a cetățenilor.

Cuvinte-cheie: drept administrativ; administrația publică; proceduri de jurisdicție administrativă, infracțiune administrativă; competență; activitate, parchet.

Постановка проблеми. Дослідження питання місця, ролі та особливостей діяльності прокуратури у системі органів публічної влади, специфіки правового статусу її суб'єктів завжди були актуальними і привертала науковий інтерес як вітчизняних, так і зарубіжних вчених-юристів. Зміни у правовій сфері, які останнім часом стосувалися діяльності різних органів публічної влади не оминули і даний орган, що наразі вимагає подальших наукових розробок саме у цій площині.

На сьогоднішній день прокуратура є одним із основних органів у кримінально-правовій та адміністративній юстиції, тому її роль та значення при формуванні правового суспільства стає вкрай важливим.

Аналіз розвитку доктрини адміністративного права та категоріального апарату щодо сутності та характерних ознак адміністративно-юрисдикційної діяльності органів прокуратури дає підстави стверджувати про наявність прогалів та недоліків від самого початку існування адміністративного права, як окремої галузі. На сьогоднішній день дана правова категорія набуває нового значення, особливо у зв'язку з посиленням уваги до публічної адміністрації та поглибленим вивченням шляхів реформування адміністративного законодавства.

Перехід до нових форм професійної діяльності не можливий без виявлення проблемних аспектів, що пов'язані з традиційним підходом до адміністративно-правового статусу прокуратури, що зменшує показники її ефективності, впливаючи на якість захисту прав і свобод людини, загальних інтересів держави. Позбавлення прокуратури функції «загального нагляду», приведення її структури та повноважень до вимог європейських стандартів переформатувало її статус з ширшою компетенцією у сфері кримінальної юстиції, ніж адміністративної.

Актуальність дослідження прокуратури як суб'єкта адміністративного права зумовлена відсутністю чіткої законодавчої регламентації її компетенції у сфері адміністративних правопорушень, оскільки після прийняття змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Конституції України щодо правосуддя суттєво змінено її функції.

Повноваження прокурора під час здійснення адміністративної юрисдикції у справах про адміністративні правопорушення суттєво звужено реалізацією повноважень щодо нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням осо-

бистої свободи громадян, які згідно Перехідних положень Основного закону, прокуратура продовжує здійснювати до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій.

При цьому, продовжують діяти норми Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо обов'язкової участі прокурора у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, який за вищевказаних законодавчих обмежень нагляду не може належним чином реалізувати процесуальні права для прийняття законного рішення у цій категорії справ, зокрема через відсутність повноважень по апеляційному оскарженню рішень судів у таких справах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти провадження у справах про адміністративні правопорушення розглядали у своїх роботах такі українські вчені як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, С.С. Гнатюк, І.П. Голосніченко, С.М. Гусаров, Е.Ф. Демський, Є.В. Додін, Т.О. Коломоець, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, О.І. Остапенко, які внесли значний вклад у розвиток адміністративного процесуального права.

На сьогоднішній день немає єдності наукових поглядів щодо сутності адміністративної юрисдикції. Так Н. Саліщева вважає, що «адміністративна юрисдикція – це окремий вид виконавчо-розпорядчої діяльності, яка пов'язана з можливістю реалізації у примусовому порядку відповідних адміністративно-правових актів, які визначають права та обов'язки учасників матеріальних адміністративних правовідносин» [3, с. 11].

Я. Ващук визначає «адміністративну юрисдикцію як сукупність елементів, які використовуються під час розгляду адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення суб'єктами публічної адміністрації та судами» [4, с. 111-112].

На думку Е. Демського «адміністративна юрисдикція – це встановлена чинним законодавством компетентність (сукупність повноважень) органів публічної адміністрації (посадових осіб) здійснювати свої функції у сфері публічного управління і розглядати будь-які адміністративні справи у відповідній, визначеній адміністративними актами, адміністративно-процесуальній формі, виносити по них рішення із застосуванням у необхідних випадках заходів адміністративного примусу» [5, с. 138-139].

На думку А. Селіванова, поняття «адміністративна юрисдикція» пов'язане з певного роду або виду виконавчо-розпорядчої діяльності держави,

в процесі якої дійсно розв'язується (вирішується) спір про право, і, хоча ці дії не обов'язково пов'язані з покаранням, все ж наявність системи органів каральної адміністративної юрисдикції є іншою стороною цього виду діяльності» [6].

Повністю погоджуємося з твердженням, що адміністративна юрисдикція полягає в розгляді адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення в установленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), які наділені правом розглядати спори та накладати адміністративні стягнення [7].

Серед науковців, які займалися дослідженням питання адміністративної юрисдикції та її особливостей слід відмітити В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Р.О. Куйбіду, О.М. Пасенюк, Д.М. Притику, М.І. Цуркан та ін., які розкривали з наукової точки зору дану категорію, але законодавчого закріплення вона так і не знайшла.

Ціль і завдання статті. Метою і завданнями статті є з'ясування сутності та специфіки адміністративно-юрисдикційної діяльності прокуратури у сфері адміністративних правопорушень, визначення основних форм участі прокурора у справах про адміністративні правопорушення, вивчення стану правового регулювання даного виду діяльності прокурора на сучасному етапі та виявлення шляхів подальшого реформування законодавства в даній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Досліджуючи наукові погляди можемо відмітити, що науковці в залежності від суб'єктного та предметного складу поділяються на: провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарні провадження, провадження зі скарг та узгоджене провадження.

Так, на думку О. Альохіна та Ю. Козлова «адміністративна юрисдикція складається з адміністративних проваджень, які становлять «базову характеристику адміністративної юрисдикції»» [8, с. 262]. В свою чергу, С.Н. Махіна розкриває таку «структуру адміністративно-юрисдикційного процесу: а) провадження у справах про адміністративні правопорушення; б) провадження щодо застосування адміністративно-відновних заходів; в) дисциплінарне провадження; г) провадження щодо встановлення нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі; д) юрисдикційні процедури щодо застосування заходів припинення; е) юрисдикційні процедури щодо застосування адміністративно-попереджувальних заходів» [9, с. 115], В. Колпаков дає розширену класифі-

кацію адміністративних проваджень, а саме: а) провадження щодо застосування заходів примусу в державному управлінні; б) дисциплінарне провадження; в) провадження у справах про адміністративні правопорушення; г) провадження щодо застосування заходів матеріального впливу [10, с. 328].

Іншої думки А. Масленніков зазначає, що «під час визначення структури адміністративно-юрисдикційного процесу необхідний науковий аналіз характерних особливостей кожного з видів адміністративно-юрисдикційного провадження, які становлять широкий комплекс своєрідних (специфічних) адміністративно-правових норм та правовідносин» [11, с. 72].

Погодимось з твердженням, що адміністративне провадження – це складова адміністративного процесу, яка об'єднує послідовно здійснювані уповноваженим суб'єктом (публічною адміністрацією) процесуальні дії щодо розгляду та вирішення індивідуальних справ [12].

Як визначено у ст. 7 КУпАП реалізація принципу законності визначається в тому, що ніхто не може бути підданий заходам впливу у зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше, як на підставах і в порядку встановленому законом [1]. Тому саме провадження у справах про адміністративні правопорушення дійснюється суворо з дотриманням даного принципу. Застосування принципу законності здійснюється уповноваженими на те органами, в межах їх компетенції шляхом застосування засобів адміністративного впливу згідно із законодавством.

Дотримання вимог закону реалізується через призму систематичного контролю з боку вищестоящих органів, прокурорський нагляд та правом на оскарження.

Відповідно до ст. 245 КпАПУ: «завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення є: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності» [1].

Порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення в органах (посадовими особами), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, визначається КпАПУ та іншими законами України.

Вважаємо, що специфікою адміністративних юрисдикційних проваджень прокурора у справах

про адміністративні правопорушення (КУпАП) є те, що вони здійснюються у трьох формах:

1) прокурор як суб'єкт, уповноважений на складання протоколів про адміністративні правопорушення, передбачені ст. ст. 185-4, 185-8, 185-11, 188-35 КУпАП);

2) прокурор як учасник судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, в тому числі як обов'язковий учасник судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (в порядку ст. 250 КУпАП);

3) прокурор як суб'єкт, що здійснює 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'язаний з обмеженням особистої свободи громадян (ч. 5 ст. 7, ч. 1 ст. 250, ст. ст. 263, 287 КУпАП, ст. 26 ЗУ «Про прокуратуру»).

Перша форма. Так, відповідно до положень статті 255 КУпАП прокурор уповноважений складати протоколи про вчинення адміністративних наступних правопорушень: 1) злісне ухилення свідка, потерпілого, експерта, перекладача від явки до прокурора під час досудового розслідування (стаття 185-4 КУпАП); 2) ухилення від виконання законних вимог прокурора (стаття 185-8 КУпАП); 3) розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист (стаття 185-11 КУпАП); 4) невиконання законних вимог Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів щодо надання інформації (стаття 188-35 КУпАП) [1].

У всіх перелічених випадках уповноваженою особою на складання протоколу про вчинення адміністративного правопорушення є прокурор, крім правопорушення передбаченого статтею 188-35 КУпАП, де уповноваженими особами є голова, заступник голови Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Проте аналіз п. 11 ст. 255 КпАП дає підстави вважати, що прокурор має право складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 185-4, 185-8, 185-11 КУпАП [1].

Саме в цих випадках прокурор виступає окремим учасником провадження у справах про адміністративні правопорушення, виконуючи свою процесуальну функцію. Саме в цьому випадку він є органом окремої адміністративної юрисдикції, тобто наділений правом реалізувати стадію – адміністративне розслідування зі складання протоколу про адміністративне правопорушення.

Деякі науковці, як В.Б. Авер'янов та Ю.П. Битяк вважають, що «провадження у справах про

адміністративні правопорушення складається з чотирьох стадій, а саме: 1) порушення справи про адміністративне правопорушення; 2) розгляд справи про адміністративне правопорушення й винесення по справі постанови; 3) оскарження (або опротестування) постанови про адміністративне правопорушення (виникає в тих випадках, коли особа, яку притягають до адміністративної відповідальності, або потерпілий, не згодні з винесеною відносно них постановою. Постанову по справі може опротестувати прокурор); 4) виконання постанови про накладення адміністративного стягнення [13;14].

Підтримуємо думку Живицької Л.І. про те, що кожна із стадій адміністративного провадження характеризується сукупністю ознак, за якими вона може бути відокремлена від інших стадій. До таких ознак, можна віднести: 1) певне коло завдань, властивих цій стадії; 2) визначене коло суб'єктів, які залучені до вирішення цих завдань; 3) своєрідність процесуальної форми, в якій відбувається правозастосування; 4) специфічний характер адміністративно-процесуальних відносин; 5) наявність підсумкового акта, яким оформляється перехід справи в наступну стадію чи завершення її провадження [15, с. 162].

На кожній з цих стадій прокурор здійснює свої функції в межах відповідних процесуальних повноважень.

Серед адміністративних правопорушень, протоколи у яких складає прокурор, найбільш складним, з точки зору, судового розгляду є ухилення від виконання законних вимог прокурора» (стаття 185-8 КУпАП).

Зокрема, судова практика щодо розгляду цієї категорії справ є досить неоднозначною через проблематику доведення наявності в діях правопорушника складу цього адміністративного правопорушення, в більшості випадків це пов'язане з відсутністю правового визначення поняття «законна вимога прокурора».

Проаналізувавши судові рішення оприлюднені на офіційному веб-сайті Єдиний державний реєстр судових рішень можна дійти висновку, що справи цієї категорії є двох видів: 1) щодо невиконання вказівок прокурора в кримінальному судочинстві; 2) щодо невиконання вимог (запитів) прокурора про надання інформації та матеріалів, в порядку встановлення підстав для застосування представницьких повноважень в інтересах держави.

Як свідчить судова практика, під час розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з невиконанням законних вимог (вказівок) прокурора під час здійснення досудового

розслідування кримінальних проваджень, суди приходять до абсолютно полярних висновків.

У справах де суди прийшли до висновку про відсутність в діях особи (в більшості випадків це слідчі органів поліції) складу адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 185-8 КУпАП, зазначається наступне.

Відповідно до ч.4 ст. 40 КПК України «слідчий зобов'язаний виконувати доручення та вказівки прокурора, які надаються в письмовій формі. Невиконання слідчим законних вказівок та доручень прокурора, наданих у порядку, передбаченому цим Кодексом, тягне за собою передбачену законом відповідальність» [16].

Друга форма. Як учасник судового розгляду справ про адміністративне правопорушення прокурор виступає у двох випадках:

- у разі розгляду справи про адміністративне правопорушення, протокол про вчинення якого складено прокурором самостійно;
- у разі судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язаних з корупцією, де участь прокурора є обов'язковою.

При цьому, відповідно до ст. 250 КУпАП «прокурор має право, серед іншого, оскаржувати постанову і рішення по скаргі в справі про адміністративне правопорушення.

Проте, згідно ч. 5 ст. 7 КУпАП, прокурор наділений під час нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [1].

Проблемним є питання участі прокурора у справах щодо корупційних правопорушень. Прокурор має право апеляційного оскарження рішень у справах про адміністративні правопорушення лише в частині застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Усунення таких розбіжностей може бути вирішене лише у законодавчому порядку.

Правом на апеляційне оскарження постанови судді у справі про адміністративне правопорушення, згідно з ч. 2 ст. 294 КУпАП, наділено вичерпний перелік осіб, до яких належать особа, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, її законний представник, захисник, потерпілий, його представник [1]. Згідно із змінами до ст. 294 КУпАП (нова редакція першого речення частини другої цієї статті), внесеними Законом України від 16 березня 2017 року № 1952-УІІ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності військовослужбовців

та деяких інших осіб», прокурор може оскаржити відповідну постанову судді лише у випадках, передбачених ч. 5 ст. 7 та ч. 1 ст. 287 КУпАП [17].

Також, відповідно до вимог ст. 250 КУпАП прокурор має право, серед іншого, оскаржувати постанову і рішення по скаргі в справі про адміністративне правопорушення.

Підсумовуючи, можемо констатувати, що удосконалення стилю і методу діяльності прокурора в межах адміністративного провадження щодо справ про адміністративні правопорушення повинно стати основним напрямом вдосконалення прокурорської практики. В основу повинно бути покладене використання правових важелів та стимулів щодо вдосконалення прокурорських повноважень в інтересах суспільства та громадян.

Частина 2 вказаної статті передбачає, що при провадженні у справах про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172-⁴ - 172-⁹, 172-⁹⁻² цього Кодексу, участь прокурора у розгляді справи судом є обов'язковою [1].

Однак, згідно ч.1 ст. 294 КУпАП постановою судді у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена протягом десяти днів з дня винесення постанови особою, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, її законним представником, захисником, потерпілим, його представником, а також прокурором у випадках, передбачених частиною п'ятою статті 7 та частиною першою статті 287 цього Кодексу, тобто лише у випадках, передбачених ч.5 ст. 7 КУпАП, відповідно до якої прокурор здійснює 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.

Зазначена позиція, також викладена в листі Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ № 223-943/0/4-17 від 22.05.2017 року щодо притягнення до адміністративної відповідальності за окремі порушення, пов'язані з корупцією та зазначено, що в інших випадках, виходячи зі змісту ч. 2 ст. 294 КУпАП, апеляційна скарга підлягає поверненню прокурору як така, що подана особою, яка не наділена правом апеляційного оскарження [16].

Таким чином, з одного боку закон визначає обов'язкову участь прокурора у розгляді даної категорії справ, за відсутності повноважень по складанню протоколів про вчинення цього виду адміністративних правопорушень та по оскарженню

постанов, винесених за результатами розгляду справ цієї категорії в апеляційному порядку.

За таких умов постановва суду винесена в результаті розгляду справи про адміністративне правопорушення пов'язане з корупцією, у разі якщо вона прийнята з порушенням вимог закону, може бути оскарженою лише особою-правопорушником та його представником (тобто стороною захисту). При цьому правом апеляційного оскарження не наділений ані орган, що складає протокол про вчинення адміністративного правопорушення, ані прокурор, що призводить до уникнення правопорушників від відповідальності.

Така прогалина в законодавстві щодо неможливості оскарження в апеляційному порядку рішень у справах про адміністративні правопорушення органом, що складає протокол про його вчинення (і це не лише стосується права на апеляційне оскарження прокурора, а і інших уповноважених суб'єктів), є неприйнятною та не сприяє зміцненню законності та захисту інтересів держави, прав і свобод громадян, особливо це стосується адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Третя форма. Прокурорський нагляд – це специфічний вид державної діяльності, яку, крім прокуратури, не можуть здійснювати інші державні органи, організації, установи або посадові особи. Його особливістю є те, що це перевірка точності додержання вимог Конституції України, законів, відповідності інших правових актів, здійснення заходів щодо усунення виявлених правопорушень за допомогою засобів, які законом надано виключно прокуратурі.

Кодекс України про адміністративні правопорушення містить окрему норму, що регулює прокурорський нагляд за виконанням законів при провадженні в справах про адміністративні правопорушення (ст. 250), згідно якої прокурор, заступник прокурора, здійснюючи нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів при провадженні в справах про адміністративне правопорушення має 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 скарзі в справі про адміністративне правопорушення, а також вчиняти інші передбачені законом дії.

Водночас, ч. 5 ст. 7 КУпАП містить обмеження щодо меж нагляду прокурора за виконанням законів при провадженні у справах про адміністративні правопорушення, зокрема визначено, що прокурор здійснює 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 [1].

Однак, у зв'язку з реформуванням функцій прокуратури, Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» функцію 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, яка визначалась ст. 121 Конституції України, виключено, а нова редакція статті 131-1 Конституції України такої функції органів прокуратури взагалі не містить.

Слід зауважити, що чинна редакція Закону України «Про прокуратуру» так само як і функція представництва не приведена у відповідність до нової редакції Конституції [2].

Так, згідно ст. 2 вказаного Закону на прокуратуру покладаються в тому числі функція 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, а ст. 26 Закону визначає права прокурора під час здійснення даної функції. Зокрема, прокурор має право: 1) у будь-який час за посвідченням, що підтверджує займану посаду, відвідувати місця тримання затриманих та будь-які інші місця, до яких доставлено осіб з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення чи в яких особи примусово тримаються згідно з судовим рішенням або рішенням адміністративного органу; 2) опитувати осіб, які перебувають у місцях, зазначених у пункті 1 цієї частини, з метою отримання інформації про умови їх тримання та поводження з ними, ознайомлюватися з документами, на підставі яких ці особи тримаються в таких місцях, засуджені або до них застосовано заходи примусового характеру; 3) знайомитися з матеріалами, отримувати їх копії, перевіряти законність наказів, розпоряджень, інших актів відповідних органів і установ та в разі невідповідності законодавству вимагати від посадових чи службових осіб їх скасування та усунення порушень закону, до яких вони призвели, а також скасовувати не-

законні акти індивідуальної дії; 4) вимагати від посадових чи службових осіб надання пояснень щодо допущених порушень, а також вимагати усунення порушень та причин і умов, що їм сприяли, притягнення винних до передбаченої законом відповідальності; 5) вимагати від керівників органів вищого рівня проведення перевірок підпорядкованих і підконтрольних органів та установ застосування заходів примусового характеру та перевірок інших місць, зазначених у пункті 1 цієї частини; 7) звертатися до суду з позовом (заявою) у визначених законом випадках [2].

Частина 2 статті 26 Закону України «Про прокуратуру» визначає також періодичність проведення перевірок в порядку вказаного нагляду – «шляхом проведення регулярних перевірок, а також у зв'язку з необхідністю належного реагування на відомості про можливі порушення законодавства, що містяться у скаргах, зверненнях чи будь-яких інших джерелах». Таким чином, періодичність і необхідність здійснення перевірок визначається прокурором самостійно та ґрунтується виключно на суб'єктивних висновках прокурора про необхідність проведення такої перевірки [2].

Крім того, як зазначалося вище, адміністративна відповідальність за невиконання вказівки прокурора КУпАП не передбачає, а норма, що передбачає адміністративну відповідальність за таке правопорушення сформульована як «невиконання законних вимог прокурора», що тягне за собою наслідки уникнення від відповідальності правопорушників та негативну судову практику з цих питань.

Вважаємо, що правове регулювання вказаних питань потребує змін, зокрема, необхідно передбачити адміністративну відповідальність за невиконання вказівки прокурора як усної та письмової, а також врегулювати питання фіксації усних вказівок прокурора про негайне звільнення особи, у разі її незаконного затримання (утримання), наприклад у відповідних журналах обліку затриманих осіб, тощо.

Висновки. Проблематика дослідження адміністративних юрисдикційних проваджень в діяльності прокуратури полягає у тому, що прокуратура як специфічний суб'єкт адміністративних правовідносин, функції та повноваження якого останнім часом зазнали суттєвих законодавчих змін, на перший погляд не є в класичному розумінні органом адміністративної юрисдикції.

Аналіз нормативно-правового забезпечення діяльності прокуратури дає підстави для ствердження, що основне завдання прокуратури у сфері адміністративної діяльності на сучасному етапі

– це здійснення адміністративних процедур, як спрямовані на реалізацію конституційних функцій, тобто органи прокуратури є безпосередніми учасниками адміністративного процесу.

Основна категорія адміністративної юрисдикції у сфері державного управління – це виникнення специфічних спорів (конфліктів) між сторонами управлінських відносин, що врегульовані адміністративним законодавством. Саме в процесі вирішення даних спорів здійснюється правова оцінка правомірності поведінки учасника адміністративно-управлінських правовідносин, яка регламентується закріпленим нормативно-правовим порядком, що у зовнішньому об'єктивному виявленні є індивідуальною адміністративною справою.

Виходячи зі стану законності під час здійснення проваджень про адміністративні правопорушення, множинності форм участі прокурора у цій категорії справ та відсутності чіткої і системної регламентації правового статусу і повноважень прокурора при здійсненні даного виду адміністративних юрисдикційних проваджень, варто продовжити наукову розробку адміністративної правосуб'єктності прокурора та внести ряд необхідних з практичної точки зору змін до законодавства.

Зокрема, аргументуємо позицію про необхідність внесення змін Конституції України та Закону України «Про прокуратуру» в частині визначення серед функцій прокуратури функцію нагляду за додержанням законів у справах про адміністративні правопорушення, не обмежуючи його лише реалізацією повноважень по нагляду за законністю застосування заходів примусового характеру, пов'язаної з обмеженням особистої свободи громадян, а також внесення відповідних змін до КУпАП в частині наділення прокурора та відповідних органів, що складають протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією правом апеляційного оскарження.

Крім того, при реалізації третьої форми адміністративно-юрисдикційних проваджень, а саме здійсненні функції «нагляду за додержанням законів у справах про адміністративні правопорушення», потрібно включити норми щодо визначення «вказівки прокурора» та відповідальності за її невиконання.

Список використаних джерел

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Закон України від 12.04.1984 р. Електронний ресурс. URL: www.zakon.rada.gov.ua (дата звернення 23.03.2020);

2. Про прокуратуру: Закон України від 03.12.2014 р. Електронний ресурс. URL: www.zakon.rada.gov.ua (дата звернення 23.03.2020).
3. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. 158 с.
4. Вашук Я. В. Правова характеристика адміністративної юрисдикції. Форум права. 2011. No 3. С. 111-114.
5. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навчальний посібник. К. : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
6. Селіванов А. О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин. К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2000. 68 с.
7. Електронний ресурс. URL. http://www.ebk.net.ua/Book/law/bituyak_admpu/part5/503.htm (дата звернення 26.10.2019).
8. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации. М. : Теис, 1994. Ч. 1. 269 с.
9. Махина С. Н. Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Воронеж, 1998. 218 с.
10. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 1999. 733 с.
11. Масленников А. Я. Административно-юрисдикционный процесс: сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. Воронеж, 1990. 187 с.
12. Електронний ресурс. URL: https://pidruchniki.com/1780020855875/pravo/administrativno-protseualne_administrativno-protsedurne_pravo (дата звернення 28.10.2019).
13. Електронний ресурс. URL: <https://ks.arbitr.gov.ua/sud5024/8/8/733> (дата звернення 21.07.2019 р.)
14. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України/ Колектив авторів: Юридична думка, 2004.
15. Битяк Ю. П. Наукові основи систематизації законодавства України про адміністративні проступки. Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення: Матер. міжнар. наук.-практ. конф.: У 2-х ч., 7–8 грудня 2006 р. Сімферополь: Крим. юрид. ін-т, 2006. С. 5–7.
16. Електронний ресурс. URL: <https://ks.arbitr.gov.ua/sud5024/8/8/733> (дата звернення 21.03.2020).
17. Електронний ресурс. URL: https://pidruchniki.com/1129100255876/pravo/harakteristika_okremih_vidiv_administrativnih_provadzhen (дата звернення 27.01.2020).

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

ТАМОЖНЯ Олена Олександрівна, аспірант кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки Університету державної фіскальної служби України;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

TAMOZHNIYA Olena Oleksandrivna, Postgraduate Student at the Department of Administrative Law and Process and Customs Security of the State Fiscal Service of Ukraine; sea0803@ukr.net