

**А.Ю. Мілевська,**  
здобувач Державного науково-дослідного  
інституту МВС України

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УЧАСТІ ПРОКУРОРА В ПРОВАДЖЕННІ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ**

*В статті визначено поняття правового регулювання участі прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення; охарактеризовано основні адміністративно-правові акти в цій сфері.*

**Ключові слова:** *правове регулювання, елементи правового регулювання, прокурор, органи прокуратури, адміністративні правопорушення, провадження в справах про адміністративні правопорушення.*

*В статье определено понятие правового регулирования участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях; охарактеризованы основные административно-правовые акты в этой сфере.*

**Ключевые слова:** *правовое регулирование, элементы правового регулирования, прокурор, органы прокуратуры, административные правонарушения, производство по делам об административных правонарушениях.*

*Paper defines the concept of the regulation of the prosecutor's part in the administrative proceedings; main administrative and legislative acts in this field are described.*

**Keywords:** *regulation, elements of regulation, prosecutor, prosecutors, administrative proceedings in cases of administrative offenses.*

Органи прокуратури – це державні органи зі спеціальним статусом, на які законодавством України покладається здійснення нагляду за дотриманням законів практично всіма органами державної влади та їх посадовими особами, а також громадянами та юридичними особами. Крім того, до повноважень органів прокуратури належить процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, представництво в суді інтересів громадянина та держави. Що стосується здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення, то це не типова для прокурора функція. Однак в деяких категоріях справ про адміністративні правопорушення прокурори мають право складати протоколи про ці порушення, а також приймати участь у розгляді цих справ у суді або інших органах. Порядок та підстави здійснення цих повноважень регламентуються відповідними законодавчими актами. Їх дослідження дозволить виявити основні прогалини в законодавчому регулюванні участі прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення та визначити шляхи його вдосконалення.

Проблемі правового регулювання діяльності органів прокуратури присвячено низку праць таких авторів, як В.Б. Авер'янов, В.М. Бесчастний, Ю.П. Битяк, В.М. Бевзенко, С.В. Ківалов, К.С. Ковриженко, В.І. Коваль, В.К. Колпаков, Т.Є. Мироненко, Л.В. Малюга, Н.О. Облаватська, Ю.А. Тихомиров, А.О. Селіванов, М.К. Якимчук та багатьох інших. Однак комплексне дослідження сучасного стану правового регулювання участі прокурора в провадженні у справах про ад-

міністративні правопорушення з урахуванням усіх законодавчих змін у цій сфері відсутнє, що і обумовлює актуальність теми статті.

Метою цієї статті є визначення сучасного стану правового регулювання участі прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення. Для реалізації мети слід виконати такі завдання: визначити поняття “правове регулювання участі прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення”, охарактеризувати основні акти правового регулювання в цій сфері, визначити їх недоліки та шляхи вдосконалення.

Для визначення сучасного стану правового регулювання участі прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення звернемося до етимології категорії “правове регулювання” та наукових підходів до його значення.

Так, у Великому тлумачному словнику української мови “регулювати” тлумачиться, як: 1) впорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі; 2) домагатись нормальної роботи машини, установки, механізму і т. ін., забезпечуючи злагоджену взаємодію складових частин, деталей [1, с. 480]. Що стосується категорії “правовий”, то вона охоплює собою все, що входить до сфери дії права. Таким чином, правове регулювання означає впорядкування суспільних відносин за допомогою права, підкорення поведінки та дій суб’єктів цих правовідносин правилам, що містяться в правових нормах.

У науковій літературі правове регулювання визначається, як здійснюване громадянським суспільством або державою за допомогою правових засобів упорядкування, охорона та розвиток суспільних відносин. У результаті правової регуляції формується юридична основа, встановлюються орієнтири для організації діяльності учасників відносин, що регулюються цією нормою, і напрямів досягнень фактичних цілей права [2, с. 12]. Таким чином, правове регулювання суспільних відносин реалізується за допомогою правових норм та інших правових засобів, які в сукупності утворюють механізм правового регулювання. Елементами цього механізму виступають: норми-приписи (які встановлюють права та обов’язки суб’єктів правовідносин, регламентують їх належну або дозволену поведінку); норми-принципи (які визначають основоположні начала та керівні ідеї, на яких засновані відповідні правовідносини), процедурні норми (які регламентують дозволений порядок реалізації прав та обов’язків суб’єктів правовідносин) та охоронні норми (які встановлюють матеріальні та процесуальні гарантії дотримання суб’єктами правовідносин правових приписів, в тому числі за допомогою засобів державного примусу). Ці елементи механізму правового регулювання є універсальними і належать практично до всіх галузей правового регулювання.

У залежності від виду правовідносин, які регулюються правовими нормами, виділяють цивільно-правове регулювання, адміністративно-правове регулювання, господарсько-правове регулювання тощо. Регулювання правовідносин, що виникають в сфері державного управління, здійснюється за допомогою адміністративно-правових норм.

Адміністративно-правове регулювання – це особливий вид правового регулювання, яке, на думку Ю.А. Тихомирова, виступає механізмом імперативно-нормативного упорядкування організації і діяльності суб’єктів та об’єктів управління та формування стійкого правового порядку їх функціонування [3, с. 107]. В.М. Бевзенко вважає, що адміністративно-правове регулювання є похідною категорією відносно загального правового регулювання, його галузевим різновидом. На специфіку правового регулювання, а відповідно, і специфіку адміністративно-

правового регулювання впливають елементи суспільних відносин, таких як правовий статус суб'єктів, особливості об'єктів [4, с. 28].

Таким чином, у науці адміністративного права вказується на такі специфічні ознаки адміністративно-правового регулювання: 1) виникає в особливій сфері – сфері державного управління; 2) в його основі лежать, як правило, норми імперативного характеру; 3) засноване на принципі нерівності суб'єктів правовідносин, один з яких завжди наділений державно-владними повноваженнями, а інший займає підпорядковане місце; 4) забезпечується адміністративно-правовими гарантіями тощо.

Правове регулювання участі прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення здійснюється саме за допомогою адміністративних норм. Механізм такого регулювання включає три основні елементи: 1) норми-приписи, що визначають повноваження прокурора у сфері провадження у справах про адміністративні правопорушення; 2) процедурні норми, що визначають порядок участі прокурора в провадженні в цій категорії справ; 3) забезпечувальні норми, що регламентують гарантії участі прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення. Проаналізуємо кожний із означених елементів.

Так, Основним законом, що визначає повноваження органів прокуратури, є Конституція України [5]. Відповідно до ст. 121 Конституції на органи прокуратури покладається: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) 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 [5]. Подібні функції визначені в ст. 5 Закону України “Про прокуратуру”, в ч. 2 якої також зазначається, що на прокуратуру не можуть покладатися функції не передбачені Конституцією [6]. Отже, виходячи з цих правових актів, серед функцій прокурора відсутня функція здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення. У цій сфері прокурор наділений повноваженнями здійснення нагляду за дотриманням законності. Водночас Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) прокурор наділений правом складати протоколи про адміністративні правопорушення, визначенні ч. 4 ст. 184, ст. 185-4, ч. 2 ст. 185-6, ст. 185-8, ст. 185-11, ч. 3 ст. 127-1, ст. ст. 172-4–172-9, ст. 188-32, ст. 188-35, ст. 212-3, приймати участь у судовому розгляді справ про адміністративні правопорушення та здійснювати інші повноваження як суб'єкт провадження у справах про адміністративні правопорушення відповідно до ст. 250 КУпАП [7]. Характерним є те, що повноваження прокурора, визначені ст. 250 КУпАП, надані йому з метою реалізації функції нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів при провадженні у справах про адміністративне правопорушення. Так, складання протоколів про адміністративні правопорушення виступає одним із засобів реагування на виявлені прокурором порушення законодавства в різних сферах прокурорського нагляду.

Таким чином, виходячи із положень чинного законодавства, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення виступає не самостійною функцією прокурора, а лише засобом забезпечення дотримання законності у сфері діяльності органів та посадових осіб, щодо яких здійснюється прокурорський нагляд. Лише в цьому контексті прокурор може виступати суб'єктом провадження

у справах про адміністративні правопорушення, не порушуючи приписів Конституції України.

У наукових джерелах провадження у справах про адміністративні правопорушення визначається як особливий вид процесуальної діяльності, врегульованої нормами адміністративно-процесуального права діяльності уповноважених органів, яка спрямована на притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення [8, с. 124]. Отже, виходячи зі змісту категорії “провадження у справах про адміністративні правопорушення”, завданням такого провадження виступає виявлення осіб, винних у вчиненні адміністративного правопорушення, та притягнення їх до адміністративної відповідальності. Провадження у справах про адміністративні правопорушення виступає самостійним видом процесуальної діяльності. Тому здійснення цього виду діяльності повинно розглядатись як самостійний вид функцій уповноваженого органу. У цьому полягає основна особливість правового регулювання участі прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення – для прокурора ця функція не виступає основною.

Таким чином, перший елемент правового регулювання участі прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення представлений Конституцією, Законом України “Про прокуратуру” та КУпАП, які покладають на прокурора повноваження у сфері здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення як засобу забезпечення законності під час нагляду за дотриманням і застосуванням законів у різних сферах суспільно-правових відносин.

Другий, процедурний елемент, представлений галузевими наказами Генерального прокурора, зокрема наказами “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів” [9], “Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції” [10] тощо. Так, відповідно до наказу “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів” нагляд за додержанням і застосуванням законів про адміністративні правопорушення органами та посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності, здійснюється прокурором шляхом:

- своєчасного реагування на незаконні постанови у справах про адміністративні правопорушення; вживання заходів до всебічного розгляду скарг громадян, органів державної влади та контролю на постанови судів у справах про адміністративні правопорушення;
- обов’язкової участі прокурорів у судах апеляційної інстанції при розгляді справ про адміністративні правопорушення, у яких ними внесено апеляційні скарги;
- систематичної, але не рідше одного разу на десять днів, перевірки в місцях та установах органів внутрішніх справ законності адміністративного доставлення, затримання, застосування та відбуття адміністративного арешту;
- визначення необхідності участі в розгляді адміністративних справ про порушення митних правил та охорони державного кордону, зважаючи на тяжкість правопорушення та необхідність захисту прав і свобод громадян, державних і суспільних інтересів;
- обов’язкової участі у справах, де предметами порушення митних правил є: товари, вилучені або обмежені у вільному обігу на території України; валютні цінності на суму, що перевищує розмір, допустимий для переміщення через митний кордон України без письмового декларування згідно з встановленими

Національним банком України вимогами; товари, вартість яких перевищує більше як у сто разів розмір податкової соціальної пільги, визначеної Податковим кодексом України” [9].

В особливому порядку здійснюється участь прокурора в провадженні у справах про корупційні правопорушення. Так, відповідно до наказу “Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції” прокурор організовує діяльність у сфері боротьби з корупційними правопорушеннями шляхом:

- нагляду за додержанням законів спеціально уповноваженими суб’єктами у сфері протидії корупції, підрозділами внутрішньої безпеки Міністерства внутрішніх справ, Міністерства доходів і зборів України;

- нагляду за додержанням законів при провадженні у справах про адміністративні корупційні правопорушення за протоколами, складеними спеціально уповноваженими суб’єктами (крім спеціалізованих прокуратур у транспортній та військовій сферах);

- складання за наслідками перевірок протоколів про вчинення адміністративних корупційних правопорушень стосовно посадових та службових осіб спеціально уповноважених суб’єктів у сфері протидії корупції, передбачених частиною 5 статті 5 Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції”;

- комплексного аналітичного дослідження, розробки і реалізації заходів організаційного та наглядового характеру з питань запобігання і протидії корупції, взаємодії структурних підрозділів прокуратур відповідного рівня;

- систематичного вивчення правозастосовної практики у сфері протидії корупції, визначення актуальних проблем, внесення пропозицій щодо вдосконалення законодавчого регулювання цієї діяльності [10]. Крім того, КУпАП встановлена обов’язкова участь прокурора в судовому розгляді справ про корупційні адміністративні правопорушення.

Отже, слід зазначити, що окремий наказ, який визначав би порядок участі прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення, відсутній. У зв’язку з цим залишаються невизначеними окремі питання процедурного характеру: періодичність здійснення перевірок прокурором відповідних органів та посадових осіб, які уповноважені здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення; строки реагування прокурора на виявлені порушення в цій сфері (строк складання протоколу, подання заяви до суду та ін.) тощо.

Що стосується третього елементу правового регулювання участі прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення – правових гарантій, то вони визначені в контексті загальних гарантій діяльності прокурора. До таких гарантій належать: гарантії незалежності, обов’язкове виконання вимог прокурора, право невідкладного прийому тощо. Водночас слід зазначити, що прокурор виступає суб’єктом провадження у справах про адміністративні правопорушення та суб’єктом нагляду за дотриманням законів у цій сфері. Тому актуальним питанням, яке потребує відповідної правової регламентації, є гарантії законності діяльності самого прокурора в зазначеній сфері, зокрема порядок реалізації судового та громадського контролю за діяльністю прокурора як суб’єкта провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Отже, правове регулювання участі прокурора у справах про адміністративні правопорушення – це упорядкування за допомогою норм адміністративного законодавства діяльності прокурора у сфері реалізації повноважень щодо складання ним протоколів про адміністративні правопорушення, участі в розгляді



справ про такі правопорушення, в тому числі в судовому та апеляційному порядку, а також реалізації інших повноважень, які надані прокурору для забезпечення ним точного та неухильного виконання законів усіма суб'єктами провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Для вдосконалення правового регулювання участі прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення необхідно: 1) уточнити конституційні функції прокурора у сфері провадження у справах про адміністративні правопорушення та привести інші акти адміністративного законодавства у відповідність до Конституції України; 2) чітко регламентувати порядок здійснення прокурором своїх повноважень у сфері провадження у справах про адміністративні правопорушення (строки, завдання, засоби тощо); 3) визначити механізм реалізації судового та громадського контролю за діяльністю прокурора як суб'єкта провадження у справах про адміністративні правопорушення.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Буцел. – Київ, Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.
2. Теорія держави та права : підруч. / Є.О. Гіда, Є.В. Білозьоров, А.М. Завальний та ін. ; за заг. ред. Є.О. Гіди. – К. : ФОП О.С. Ліпкан, 2011. – 576 с.
3. *Тихомиров Ю.А.* Управление делами общества : Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе / Ю.А. Тихомиров. – М. : Мысль, 1984. – 223 с.
4. *Бевзенко В.М.* Участь в адміністративному судочинстві суб'єктів, які забезпечують інститут президентства в Україні / В.М. Бевзенко // Адвокат. – 2008. – № 3. – С. 26–30.
5. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – № 53. – Ст. 793.
7. Кодекс про адміністративні правопорушення : Закон Української РСР від 07.12.1984 р. № 8073-Х // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
8. *Алфьоров С.М.* Адміністративне право : Загальна частина / С.М. Алфьоров. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
9. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів : Наказ Генерального прокурора України від 07.11.2012 р. № 3гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102).
10. Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції : Наказ Генерального прокурора України від 25 червня 2013 року № 10гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102).

Отримано 29.01.2014