

В. В. КАРПУНЦОВ

Валерій Віталійович Карпунцов, кандидат юридичних наук, здобувач Державного науково-дослідного інституту МВС України, народний депутат України

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ КЕРІВНИКА ОРГАНУ ПРОКУРАТУРИ ТА ПРОКУРОРА ПРОКУРАТУРИ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Сучасне розуміння ролі та значення прокуратури в системі органів державної влади привели до переформатування організації та діяльності прокурорів у всіх сферах суспільних правовідносин. Так, прокуратура вже не виконує відповідно до чинних законів 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 відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування, але, знову ж, до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції (Державне бюро розслідувань).

Однак поряд зі звуженням функцій відбулася диференціація суб'єктів, що їх виконують. Так, у процесуальних відносинах діюча прокуратура отримала двох прокурорів: керівник органу прокуратури та прокурор прокуратури, які мають різні повноваження.

Нині основна увага суспільства прикута до реформування кримінального блоку держави. Разом із тим поза увагою залишено удосконалення організації та діяльності прокурорів у справах про адміністративні правопорушення.

Проблемні питання процесуальної діяльності прокурорів у справах про адміністративні правопорушення вивчали О. В. Агєєв, С. А. Кулинич, В. В. Шемчук, В. В. Шуба, М. К. Якимчук та інші, однак сучасні особливості реформування прокуратури України та практичного застосування положень Кодексу України про адміністративні правопорушення виявило багато 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 р.¹ (далі – КУпАП), тобто кодифікованим нормативно правовим актом, що прийнятий ще за часів радянської доби. При цьому, за 32 роки до КУпАП внесено понад 400 різноманітних змін та доповнень. Більш 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 відносини йде в розріз із євроінтеграційними прагненнями України та прямо суперечить засаді правової визначеності.

Слід вказати, що 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 додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі й гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством. У зв'язку з цим О. В. Агєєв справедливо вказує, 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, акцентуванню уваги на тих вузлових моментах, що дали б змогу намітити шляхи удосконалення прокурорської діяльності в межах адміністративного процесу, визначенню пріоритетів нагляду за законністю в даній сфері. Водночас чітке усвідомлення суті адміністративного процесу безумовно слугує фактором, що забезпечує відповідну спрямованість і ефективність діяльності прокурорів².

Однак прийняття Закону України «Про прокуратуру»³ у 2014 р. трансформувало підходи до розуміння суб'єктів процесуальної діяльності з боку органів прокуратури. Так, ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» визначила вичерпний перелік прокурорів в Україні, котрі мають єдиний статус незалежно від місця прокуратури в системі прокуратури України чи адміністративної посади, яку прокурор обіймає у прокуратурі. У зв'язку з цим 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 зазначити, що питання компетенції прокурорів у справах є малодослідженими. При цьому кримінальна процесуальна компетенція прокурора у досудовому провадженні досліджена в дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук І. В. Єни⁴. Так, за результати дослідження науковцем було сформульовано 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 повноваження⁵. Зазначена позиція є досить слушною та може бути взята за основу при вирішенні мети цієї статті.

Для більш детального розуміння ролі й місця керівника прокуратури та прокурора прокуратури у справах про адміністративні правопорушення слід звернутися до системного аналізу положень КУпАП.

Передусім треба визначити, яку саме функцію виконує керівник органу прокуратури та прокурор прокуратури у справах про адміністративні правопорушення. При цьому Конституція України⁶ не містить відповідних положень. У свою чергу, Закон України «Про прокуратуру», проводячи роз'яснення функції представництва інтересів громадянина або держави в суді, у ст. 23 вказує, 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 визначає певний порядок дій прокурора у відповідній ситуації.

Звертаючись до положень КУпАП, слід виокремити ст. 250 «Прокурорський нагляд за виконанням законів при провадженні в справах про адміністративні правопорушення». Як вбачається з назви статті, у даному випадку законодавець конкретизував назву відповідної функції прокурора. Оразу слід зазначити, що дана 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, у свою чергу, 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, 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 за скаргою в справі про адміністративне правопорушення, а також вчиняти інші передбачені законом дії.

Разом із тим, 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; дачі висновків з питань, що виникають під час розгляду справи; внесенням подання, оскарженням постанови і рішення за скаргою в справі про адміністративне правопорушення. Адже наведені повноваження здійснюються в судовій стадії розгляду адміністративної справи, у котрій жодного нагляду прокурора бути не може. У цьому випадку слід погодитися з думкою В. В. Шемчука, що на кожній із стадій діяльність прокурора щодо забезпечення законності має свої особливості, які 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, які уповноважені здійснювати ті чи інші процесуальні дії, а й виступає суб'єктом порушення провадження⁷.

Для більш детального розуміння розмежування процесуальної компетенції керівника органу прокуратури та прокурора прокуратури у справах про адміністративні правопорушення варто більш детально зупинитися на окремих 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 в п. 11 ч. 1 ст. 255 КУпАП. Більш того, таке широке формулювання передбачає, що прокурор може порушити питання про порушення будь-якого провадження в справі про адміністративне право-

порушення 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 складення протоколу про адміністративні правопорушення, відповідно наведеного вище положення п. 11 ч. 1 ст. 255 КУпАП прокурор має право складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені ст.ст. 172⁴–172²⁰, 185⁴, 185⁸, 185¹¹ 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. 172⁴–172⁹ КУпАП. При цьому, зважаючи на таке положення КУпАП, у інших справах про адміністративні правопорушення участь прокурора не заборонена. Водночас незрозуміло, хто саме визначає прокурора, котрий бере таку участь: керівник органу прокуратури чи прокурор прокуратури особисто приймає рішення про таку участь.

Більш того, наведені повноваження прокурорів щодо складання протоколу про адміністративне правопорушення та участь у розгляді адміністративної справи судом прямо пов'язані з таким інститутом, як призначення прокурора. Однак поняття призначення та зміна 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 у провадженні про справи щодо адміністративних правопорушень.

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 до цієї перевірки, ініціатора й порядок перевірки. У цьому контексті невизначеними є дозвільні повноваження керівника органу прокуратури на здійснення своїми 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 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. Прямий зв'язок з наведеною нормою мають положення ст. 287 КУпАП, котрі визначають, 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 особлива увага має звертатися прокурорами на дотримання строків адміністративного затримання, що не може тривати більш як три години. Стаття 263 КУпАП встановлює випадки повідомлення уповноваженими органами про адміністративне затримання особи прокурора в письмовій формі протягом 24 годин з моменту затримання, зокрема:

– особи, 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 у 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;

– особи, 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.

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

Також незрозумілим є повноваження щодо внесенням прокурором подання та сферу дії такого акта реагування. При цьому Закон України «Про прокуратуру» у п. 1 ч. 6 ч. ст. 23 хоч і вказує на таке повноваження прокурора, як звертатися до суду з позовом (заявою, поданням), але воно пов'язане з виконанням функції представництва інтересів громадянина або держави в суді.

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. Більш того, окремі недоліки законодавства у справах про адміністративні правопорушення негативно впливають на виконання прокурором своїх обов'язків, зокрема існує потреба удосконалення законодавства щодо: розмежування процесуальної компетенції керівника органу прокуратури та прокурора прокуратури; удосконалення функції нагляду прокурора за виконанням законів при провадженні в справах про адміністративні правопорушення.

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х : [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 : спец. 12.00.07 / Олександр Володимирович Агеев. – Х., 2006. – 199 с. – С. 11.

³ Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 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 : спец. 12.00.09 / Ірина Вікторівна Єна. – Запоріжжя, 2014. – 226 с.

⁵ Там само. – С. 9.

⁶ Конституція України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

⁷ Шемчук В. В. Нагляд органів прокуратури як гарантія забезпечення прав і свобод громадян у сфері адміністративної юрисдикції : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Віктор Вікторович Шемчук. – Сімферополь, 2009. – 225 с. – С. 92.

Резюме

Карпунцов В. В. Проблемні питання розмежування процесуальної компетенції керівника органу прокуратури та прокурора прокуратури у справах про адміністративні правопорушення.

У статті розглянуті 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 точки зору 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.

Резюме

Карпунцов В. В. Проблемные вопросы разграничения процессуальной компетенции руководителя органа прокуратуры и прокурора прокуратуры по делам об административных правонарушениях.

В статье 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 разграничением 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.

Summary

Karpuntsov V. Problematic issues of differentiation of procedural competence of the head of the prosecution authorities and the prosecutor of the public prosecutor's office in cases of administrative offenses.

The article considers the problematic issues related to the separation of the procedural competence of the head of the prosecution authorities and the prosecutor of the public prosecutor's office in cases of administrative offenses. There have been analyzed the major powers of the prosecutor for administrative offences in terms of separation of the procedural competence of the head of the prosecution authorities and the prosecutor of the public prosecutor's office. There have been given proposals for improving regulatory support for judicial activity of the prosecutor during the proceedings in cases about administrative offenses.

Key words: cases about administrative offenses, the prosecutor, the head of the prosecution authorities, the prosecutor of the public prosecutor's office, the procedural competence.

УДК 342.95:343.137.5 (043.2)

С. І. МОСКАЛЕНКО

Сергій Іванович Москаленко, кандидат юридичних наук, старший викладач Кіровоградської льотної академії Національного авіаційного університету

СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ РЕГУЛЮВАННЯ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ В УКРАЇНІ

Важливим на сьогодні є визначення суб'єктів державного контролю в галузі цивільної авіації. Суб'єкти здійснення державного контролю це – особи, які безпосередньо здійснюють нагляд за дотриманням законодавства. Важливо дослідити поняття «орган публічної влади в галузі цивільної авіації». Державний контроль у галузі цивільної авіації є важливим напрямом діяльності держави. Для дослідження діяльності суб'єктів публічної влади в галузі цивільної авіації важливим є аналіз ознак суб'єктів владних повноважень.