

## ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ВИКОНАННЯМ ЗАКОНІВ ПРИ ПРОВАДЖЕННІ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

*В рамках даної научної статті досліджуються і освітаються деякі проблемні питання виконання прокуратурою нагляду за виконанням законів при виробстві в справах об административних правонарушеннях і здійснюється пошук можливих шляхів їх вирішення.*

*This research article covers several topical issues of prosecutorial supervision over observation of laws during procedure in administrative violation cases and finds possible ways to resolve them.*

**Постановка проблеми і аналіз останніх досліджень.** Останнім часом загострилися дискусії щодо місця прокуратури серед органів влади та її ролі у зміцненні правопорядку та законності в державі.

З огляду на конституційні приписи прокуратура України у даний час є самостійним централізованим органом державної влади, що діє в системі правоохоронних органів держави.

Враховуючи такий самостійний характер діяльності прокуратури України, вона не підпорядковується виконавчій або судовій владі, оскільки її діяльність є переважно контрольно-наглядовою, елементом системи стримувань і противаг між гілками влади.

Ролі та місцю прокуратури серед органів державної влади присвячено багато робіт. Серед такого роду робіт необхідно відмітити монографії Мірошниченка С. С., Сухоноса В. В., Каракача П. М., Грошевого Ю. М. [1, 2, 3, 4], публікації у наукових виданнях Алексеев О., Бондаренка І. В., Малюги В., Михайленка О., Руденка М., Шумського П. В. [5, 6, 7, 8, 9, 10].

Слід відзначити, що починаючи з 1991 року по сьогоднішній день до Закону України "Про прокуратуру" неодноразово вносилися зміни та доповнення, а всього протягом 18 років було прийнято 20 таких законів. Але, внесені до чинного Закону України "Про прокуратуру" зміни та доповнення охарактеризовані Венеціанською комісією "як косметичні", оскільки вони залишили основну структуру інституту прокуратури без значних змін. Неодноразових змін зазнали також нормативні акти, що регулю-

ють процесуальні аспекти розгляду судом справ всіх категорій, зокрема й справ про адміністративні правопорушення.

**Мета даної статті** – висвітлення окремих проблемних питань здійснення прокурором нагляду за виконанням законів при провадженні в справах про адміністративні правопорушення та пошук можливих шляхів їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Згідно чинної редакції ст. 121 Конституції України на систему органів прокуратури України покладаються:

- 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) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

На відміну від Конституції України у чинній редакції ст. 5 Закону України “Про прокуратуру” відображено лише перші чотири функції прокуратури. При цьому згідно положень ч. 2 ст. 5 Закону на прокуратуру не може покладатися виконання функцій, не передбачених Конституцією України і цим Законом.

До 1 грудня 1991 року в Україні напрям діяльності прокуратури, який нині називається підтриманням державного обвинувачення в суді називався наглядом за виконанням законів під час розгляду справ у судах. Як справедливо зазначав А. Шелін, в постсоціалістичних державах це пов'язано зі специфікою самого радянського суспільства [11, с. 122-129].

Проте еволюція в поглядах на взаємовідносини прокуратури і судів, що відбувалася за останні роки, привела до утвердження на законодавчому рівні позиції, котра проголосила заміну прокурорського нагляду за законністю розгляду справ у судах на участь прокурора в розгляді судами справ. Ця участь здійснюється, в основному, у формі підтримання державного обвинувачення [12, с. 175-176].

На сьогодні підтримання державного обвинувачення в суді – одна з важливих і відповідальних функцій прокуратури в сфері боротьби зі злочинністю.

Однак, до теперішнього часу в чинному законодавстві існує значний масив нормативних актів, що визначають організаційні питання здійснення прокурорського нагляду в тій чи іншій сфері.

До таких актів відноситься й, зокрема, Кодекс України про адміністративні правопорушення, ст. 250 якого визначає повноваження прокурора при здійсненні прокурорського нагляду за виконанням законів при провадженні в справах про адміністративні правопорушення.

Вважаємо, що така форма діяльності органів прокуратури у даний час цілком підпадає під визначення п. 5. ч. 1 ст. 121 Конституції України: нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

З цього приводу існує й протилежна думка, висловлена Головним юридичним управлінням Верховної ради України у зауваженнях від 05.06.08 до Проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, внесеного Президентом України, згідно якої, нагляд прокурора за розглядом адміністративних справ судами не впливає із редакції статті 121 Конституції України, яка визначає функції та компетенцію прокуратури України, а також не узгоджується із статтею 5 Закону України “Про прокуратуру” [13].

Не погоджуючись з такою позицією, вважаємо що прокуратура займає особливе місце в юридичному механізмі забезпечення прав і свобод громадян у сфері адміністративного процесу. Протягом десятиріч ця важлива державна інституція була й залишається дієвим важелем дотримання законності в діяльності органів виконавчої влади, посадових осіб всіх рівнів, забезпечення правової захищеності громадян і налагодження належного функціонування всіх ланок органів виконавчої влади. Практика свідчить, що сьогодні порушення прав і свобод громадян у сфері адміністративного процесу є явищем досить розповсюдженим. При цьому одним із ефективних засобів боротьби з такого роду порушеннями є діяльність органів прокуратури. Значною мірою ця обставина

обумовлює актуальність питань, пов'язаних з визначенням у межах чинного законодавства України організаційних та процесуальних засад функціонування органів прокуратури, реалізації її повноважень у сфері адміністративного процесу.

У концепції адміністративної реформи в Україні вказується, що на сучасному етапі розвитку нашого суспільства метою адміністративно-правового регулювання є встановлення і регламентація таких взаємовідносин громадян, при яких кожній людині повинно бути гарантовано реальне дотримання і охорона в сфері виконавчої влади належних їй прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушення [14, с. 45].

Проте слід відмітити, що законодавче регулювання прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами в сфері адміністративного судочинства не у всіх випадках сприяє виконанню завдань, поставлених Концепцією адміністративної реформи в Україні.

Так, останні зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, в цілому направлені на забезпечення створення безпечних умов для учасників дорожнього руху, збереження життя і здоров'я громадян, а також підвищення ефективності впливу на дисципліну учасників дорожнього руху з чітким визначенням правових санкцій за вчинення правопорушень, внесені Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху" [15], в частині змін до ст. 290 КУпАП суттєво обмежують органи прокуратури у можливості здійснення прокурорського нагляду у вказаній сфері.

Так, згідно п. 62 ст. 2 вказаного Закону змінено текст ст. 290 КУпАП шляхом доповнення словами "протягом десяти днів з дня винесення постанови", в результаті чого повний текст у даний час виглядає наступним чином: "Постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути опротестовано прокурором протягом десяти днів з дня винесення постанови".

Внаслідок вказаних змін прокуратуру позбавлено можливості практичної реалізації функцій нагляду за законністю притягнення до адміністративної відповідальності осіб, а також застосування адміністративних стягнень до них.

Відбувається це з огляду на ряд обставин, що мають місце у практичній діяльності органів прокуратури.

Згідно п. 5 Наказу Генерального прокурора України від 19.09.2005 № 1 діяльність органів прокуратури організована за територіальним і функціональним (галузевим) принципами.

На міські, районні, міжрайонні, інші прирівняні до них прокуратури як на головну ланку системи органів прокуратури покладено здійснення на відповідній території нагляду за додержанням законів місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами, підприємствами, установами й організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, їх посадовими і службовими особами, громадянами; провадження досудового слідства; підтримання державного обвинувачення, представництво інтересів громадянина або держави у місцевих загальних судах у випадках, передбачених законом.

При цьому прокуратурам вищого рівня приписано брати до свого розгляду питання, що належать до компетенції підпорядкованих прокуратур, лише за виняткових обставин та за розпорядженням чи письмовою вказівкою керівника відповідної прокуратури.

Згідно п. 7 вказаного Наказу робота міських, районних, міжрайонних та інших прирівняних до них прокуратур організована за галузевим і предметним принципами. При цьому розподіл функціональних обов'язків між працівниками прокуратури визначається наказами прокурора, за якими, як правило, обов'язки по здійсненню прокурорського нагляду за виконанням законів при провадженні в справах про адміністративні правопорушення покладено на одного з помічників прокурора.

Враховуючи кількість органів, що розглядають справи про адміністративні правопорушення, розташованих на відповідній території, що піднаглядні прокуратурі районної ланки, обмеження строку опротестування незаконних постанов по справах про адміністративні правопорушення десятьма днями, унеможлиблює здійснення ефективного нагляду у вказаній сфері.

До того ж, на відміну від особи, що притягається до адміністративної відповідальності, ст. 290 КУпАП для прокурора не передбачено можливості поновлення строк для опротестування незаконної постанови по справі про адміністративне правопорушення.

Зазначений прорахунок законодавця у деякій мірі компенсується судами на місцях, які за умови подання прокурором разом з протестом заяви про поновлення строку на опротестування, поновлюють такий строк та направляють справу разом з протестом до суду апеляційної інстанції.

**Висновки.** Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що існуюче становище потребує нормативного врегулювання, у зв'язку з чим пропонуємо внести зміни до ст. 290 КУпАП, прямо передбачивши можливість поновлення пропущеного, десятиденного терміну на опротестування незаконної постанови по адміністративній справі.

Іншим виходом з вказаної ситуації могло би стати повернення тексту зазначеної статті у попередню редакцію, що діяла до внесення змін Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху".

#### *Література:*

1. Мірошниченко С. С. Діяльність прокуратури з попередження організованої злочинності: Монографія. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2008. – 212 с.
2. Сухонос В. В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність / Академія прокуратури України при Генеральній прокуратурі України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Українська академія банківської справи НБУ. – Суми: Університетська книга, 2004. – 346 с.
3. Каркач П. М., Курочка М. Й. Конституційні функції прокуратури в діяльності суду: Навч. Посібник / Луганська академія внутрішніх справ ім. 10-річчя незалежності України. – Луганськ: РВВЛАС, 2004. – 114 с.
4. Грошевой Ю. М. Прокурорський нагляд в Україні. – К., 1993. – 242 с.
5. Алексеев А. Прокуратура как институт государственной власти // Уголовное право. – 2002. – № 2.
6. Бондаренко І. В. Роль контролюючих органів у здійсненні державного контролю та протидії злочинності // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (Теорія та практика). – 2002. – № 11. – С. 22-31.
7. Малюга В. Система принципів організації та діяльності прокуратури: суть, класифікація // Вісник прокуратури. – 2001. – № 6. – С. 31-37.
8. Михайленко О. Проблеми реформування прокуратури України // Право України. – 1998. – № 1. – С. 80.

9. Руденко М. Проблеми розвитку прокуратури України // Право України. – 2003. – № 2. – С. 57-59.
10. Шумський П. В. Місце прокуратури в системі державних органів // Право України. – 1995. – № 2. – С. 12-14.
11. Selin A. The new and changing roles of the prosecutor // Zasady procesu karnego wobec wyzwan w spolecznosci. – Warszawa, 2000. – С 122-129.
12. Прокурорський нагляд в Україні: Курс лекцій для студентів юридичних вищих навчальних закладів / І. І. Когутич, В. Т. Нора, А. А. Павлишин; за ред. В. Т. Нора. – К., 2004.
13. [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc34?id=&pf3511=31303&pf35401=122665](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=31303&pf35401=122665).
14. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К., 1998.
15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: Закон України від 17.10.08 р. // <http://portal.rada.gov.ua>

*Гасымов Р. Ф., ИФСП НАН Азербайджана*

## ОСОБЕННОСТИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССМОТРЕНИЯ СУДОМ ПЕРВОЙ ИНСТАНЦИИ ЖАЛОБ В ПОРЯДКЕ ЧАСТНОГО ОБВИНЕНИЯ

*В статье рассматриваются особенности предварительного рассмотрения судом первой инстанции жалоб в порядке частного обвинения по криминальному законодательству Азербайджанской Республики. Доказано, что предварительное рассмотрение судом первой инстанции жалоб в порядке частного обвинения – это первоначальные действия и подготовительное заседание суда по поступившей жалобе в порядке частного обвинения. Определены особенности предварительного рассмотрения судом первой инстанции жалоб в порядке частного обвинения.*

*In the article there had been considered the preliminary rating peculiarities in the court of original jurisdiction the appellations and complaints in the order of private indictment according to the Azerbaijani criminal law. There had been proved, that preliminary judicial consideration in the court of original jurisdiction the appellations and complaints in the order of private indictment – is an initial measure and prior sitting of the court due to the obtained complaint*