



ПРОКУРОР КАК УЧАСТНИК АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРОЦЕССА

Р. МИРОНЮК,

кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры административного права
и административной деятельности ОВД Днепропетровского государственного университета внутренних дел

SUMMARY

The article investigates the legal status of the prosecutor as a member of the administrative tort process, the procedure for the implementation of its powers in the individual stages of the process, a systematic recommendations for its improvement.

In particular, proposed to increase the effectiveness of law enforcement and the rule of law in the administrative and jurisdictional sphere, at the legislative level, extend the procedural possibilities prosecutor in administrative proceedings granting it such rights: submit oral and written statements, arguments and objections during the proceedings; to express their opinion on the qualification of offenses, as well as other issues that arise during the proceedings, to participate in the evaluation of evidentiary material, trace procedure of the case and validate decisions made by them (decisions).

Key words: administrative tort process, attorney, legal status, powers, rights and duties, exercising of power.

* * *

Статья посвящена исследованию правового статуса прокурора как участника административно-деликтного процесса, определен порядок реализации его полномочий на отдельных стадиях данного процесса, систематизированы рекомендации по его усовершенствованию.

В частности, предложено с целью повышения эффективности правоприменительной деятельности и укрепления законности в административно-юрисдикционной сфере на законодательном уровне расширить процессуальные возможности прокурора в производстве об административных правонарушениях наделив его такими правами: подавать устные и письменные заявления, доводы и возражения в ходе рассмотрения дела; выражать свое мнение по вопросам квалификации правонарушений, а также по другим вопросам, которые возникают во время рассмотрения дела; участвовать в оценке доказательственного материала; отслеживать процедуру рассмотрения дела и проверять правильность вынесенных постановлений (решений).

Ключевые слова: административно-деликтный процесс, прокурор, правовой статус, полномочия, права и обязанности, реализация полномочий.

Актуальность темы. Одним из субъектов, обеспечивающих контроль и надзор за законностью привлечения к административной ответственности, является прокурор. В соответствии со ст. 250 Кодекса Украины об административных правонарушениях (далее – КоАП) прокурор вправе: возбуждать производство по делам об административных правонарушениях; знакомиться с материалами дела, проверять законность действий органов (должностных лиц) производимых по делу; принимать участие в рассмотрении дела; заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим при рассмотрении дела; проверять правильность применения соответствующими органами мер воздействия за административные правонарушения; вносить представление на постановление и решение по жалобе по делу об административном правонарушении; приостанавливать исполнение постановления, а также совершать другие предусмотренные законом действия [1]. Формой реагирования прокурора на выявленные нарушения закона с требованиями по: устранению нарушений закона, причин и условий их способствующих, привлечению лиц к предусмотренной законом ответственности, возмещению ущерба, отмене нормативного правового акта, отдельных его частей или приведения его в соответствие закону, прекращение незаконных действий или бездействия должностных лиц, на сегодня является «представление», а не «протест», как это предполагалось ранее действовавшим законом [2]. На сегодня представление прокурора также есть основанием для пересмотра дела об административном правонарушении, что стало возможным вследствие внесения изменений в название главы 24 КоАП. Значительные полномочия в производстве по делам об административных правонарушениях дает прокурору глава 1 раздела 3 Закона Украины «О прокуратуре» (далее – Закон) [3]. В соответствии с указанным выше Законом прокурор может влиять на порядок производства по делу об административном правонарушении. Поэтому мы полностью поддерживаем мнение ученых, которые относят прокурора к группе участников административно-деликтного процесса [4, с.148; 5, с.86; 6, с.47].

Однако, несмотря на это, правовой статус прокурора и направления его реализации в административно-деликтном процессе не были предметом комплексного исследования, что и обуславливает актуальность данной статьи.

Основное содержание. Определение сущности деятельности прокуратуры в данном виде процесса неразрывно связано с решением вопроса, который в течение длительного времени является предметом пристального внимания представителей других процессуальных наук – гражданского и уголовного процессов, а именно – выступает ли прокурор в процессе как сторона или представитель стороны с целью защиты их интересов или как особый представитель защитник интересов государства. Этот вопрос представляется нам очень важным с учетом обновления уголовно-процессуального а в последствии административно-деликтного законодательства.

Исходя из анализа функций прокуратуры, определенных в ст. 121 Конституции Украины, а также ст. 5 Закона, можно сделать вывод, что участие прокурора в административно-деликтном процессе обусловлено, во-первых, представительством интересов гражда-



нина или государства в суде в случаях рассмотрения дел об административных правонарушениях, во-вторых, надзором за соблюдением законов при применении мер административной ответственности органами административно-деликтной юрисдикции.

Большие споры как на научном, так и правоприменительном уровне вызывает вопрос представительства интересов гражданина или государства при рассмотрении дела об административном правонарушении. Так, в ст. 36-1 Закона определено два основания представительства прокуратуры интересов граждан и государства при рассмотрении данной категории дел: 1) неспособность гражданина из-за физического состояния, недостижения совершеннолетия, пожилого возраста, недееспособности или ограниченной дееспособности самостоятельно защитить свои нарушенные или оспариваемые права или реализовать процессуальные полномочия; 2) наличие нарушений или угрозы нарушений интересов государства. Однозначного, по нашему мнению, восприятия требует такая функция прокуратуры, как представительство интересов государства в суде. Вопросы защиты государственного (публичного) интереса являются новыми для правовой науки в целом и административно-правовой науки в частности. На наш взгляд, государственный (публичный) интерес находит свое проявление и направлен на соблюдение такого состояния общественных отношений, которое отражает не только государственную волю, но и волю всех членов общества. Можно говорить о том, что такая воля нашла свое проявление и закрепление в Основном законе государства – Конституции Украины. Считаем, что государственный интерес находит свое проявление в поддержке такого состояния общественных отношений, которые в полной мере соответствовали бы конституционным принципам правового регулирования и обеспечивали бы баланс интересов всех членов общества в их взаимоотношениях между собой и государством, в лице его органов и должностных лиц, а также реализацию государственной политики во всех сферах общественной жизни.

Государственный интерес в демократическом обществе должен трансформироваться в понятие «публичный интерес» как собирательное понятие, под которым следует понимать интересы конкретного гражданина, отдельной группы граждан и общества в целом, направленные на соблюдение прав и свобод граждан, создание условий для их полноценной реализации в пределах и в порядке предусмотренном законами. Поэтому интересы государственные не следует отрывать от интересов конкретных граждан, и их представительство должно осуществляться прокуратурой на одинаковых принципах и пропорционально. Однако здесь нужно четко разграничивать понятие представительства публичных или частных интересов прокуратурой. Ведь в соответствии с ныне действующим законодательством представление (защита) частных интересов граждан возложено на органы адвокатуры, согласно Закону Украины «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» [7]. А соответственно, прокуратура как государственный орган, финансируемый из государственного бюджета за счет налогов граждан, не может обслуживать интересы частных лиц. Именно эта проблема и обусловила необходимость реформирования законодательства о прокуратуре. И уже в основу подготовленного проекта Закона Украины «О прокуратуре» заложен принцип разграничения частного и публичного (государственного) представительства, согласно которому, представительство публичных (государственных) интересов осуществляет прокуратура, а представительство частных интересов осуществляет адвокатура. Таким образом, в проекте Закона «О прокуратуре» уточнены основания участия прокурора в интересах граждан, в частности оно может осуществляться в случаях, если последний не способен самостоятельно защитить свои нарушенные или оспариваемые права или реализовать процессуальные полномочия через не достижение совершеннолетия, недееспособность или ограниченную дееспособность, при подтверждении прокурором наличия таких обстоятельств путем предоставления суду соответствующих

доказательств, а также в случае причинения гражданину вреда в результате совершения уголовного преступления или иного общественно опасного деяния, предусмотренного законом об уголовной ответственности [8].

Следующей функцией прокуратуры в исследованном виде процессуальной деятельности является надзор за соблюдением законов при применении мер административной ответственности органами административно-деликтной юрисдикции. Это наиболее широкая функция прокуратуры, которая в целом и определяет компетенцию данного органа в пределах административно-деликтного процесса и будет исследована нами ниже.

Реализация указанной компетенции прокурора в административно-деликтном процессе осуществляется в следующих формах: во-первых, прокурор является субъектом, уполномоченным в соответствии со ст. 255 КУоАП составлять протокол об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 4 ст. 184, ст. 185-4, ч. 2 ст. 185-6, ст. ст. 185-8, 185-11 КУоАП, в соответствии с подведомственностью; во-вторых, прокурор может выносить постановление по делу об административном правонарушении (ст. 24 Закона Украины «О прокуратуре»), в-третьих, в случае участия прокурора в рассмотрении дела об административном правонарушении заслушивается его заключение (ст. 279 КоАП); в-четвертых, прокурор может внести представление на постановление по делу об административном правонарушении в течение десяти дней со дня его вынесения (ст. 290 КоАП); в-пятых, прокурор в соответствии ст. 23 Закона может внести представление в орган административно-деликтной юрисдикции с требованием об устранении нарушений закона, причин и условий, которые им способствовали (в том числе о незаконном административного задержания лица, осмотра и изъятия вещей, транспортного средства, отстранения водителя от управления транспортным средством и др., а также с требованием о привлечении лиц к административной ответственности; в-шестых, принимает решение об открытии производства по уголовному делу (внесение информации о совершенном деянии в единый реестр уго-



ловных нарушений) в случае, когда в соответствии со ст. 253 КоАП при рассмотрении дела об административном правонарушении будет установлено, что в нарушении есть признаки уголовного преступления.

Насчет реализации правового статуса прокурора в административно-деликтном процессе следует отметить следующее. Прокурор по собственной инициативе и в порядке, определенном законом, может возбуждать дело об административном правонарушении. Законодательно определены две формы реагирования прокурора на выявленное правонарушение. Первая касается его общих полномочий как должностного лица, осуществляющего надзор за соблюдением законности. Так, ст. 20 Закона определено, что при выявлении нарушений закона прокурор в пределах своей компетенции имеет право в установленном законом порядке инициировать привлечение лица к административной ответственности. Далее из анализа ст. 23 Закона следует, что инициация привлечения лица к административной ответственности после обнаружения прокурором непосредственно правонарушения или по заявлению лиц оформляется в виде представления. Хотя ни Законом, ни КоАП не определен порядок внесения данного представления, все же очевидно, что оно должно направляться тому органу административно-деликтной юрисдикции, который в соответствии со ст. 255 КоАП вправе составлять протокол об административном правонарушении по подведомственности. С другой стороны, в соответствии со ст. 255 КоАП прокурор в пределах своей компетенции имеет право самостоятельно составлять протокол об административных правонарушениях, которые касаются преимущественно невыполнения законных требований прокурора участниками производства, или должностными лицами, его осуществляющими. В таких случаях прокурор самостоятельно оформляет материалы дел о данных административных правонарушениях и направляет их для рассмотрения в суд, что свидетельствует о наличии у прокурора всех признаков субъекта административно-деликтной юрисдикции. Следует заметить, что, согласно статистическим

данным деятельности прокуратуры Украины, в 2012 году ею были составлены 712 протоколов об административных правонарушениях, по которым к административной ответственности были привлечены 657 человек [9].

Существенными административно-юрисдикционными полномочиями прокурора является согласование права применения и оценка законности применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Прежде всего это касается применения административного задержания лица, когда в случаях, определенных ст. 263 КоАП, у органа административно-деликтной юрисдикции есть законные основания применения административного задержания физического лица на срок более трех часов (общий срок) он обязан письменно уведомить об основаниях задержания прокурору в течение двадцати четырех часов с момента задержания. Изучение материалов прокурорских проверок по применению административного ареста показало свои недостатки. В частности, процессуальным недостатком является то, что в законодательстве не определена процессуальная форма уведомления прокурора о применении административного задержания к лицу в течение трех часов; выявлено, что в большинстве случаев прокурору направлялись копии протоколов административного задержания лица на срок более трех часов. Самым большим нарушением законодательства есть вообще игнорирование требований о направлении уведомления прокурору о задержании лица, особенно когда такое длится не более суток, более того, протокол задержания в таких случаях вообще не составляется. Сущность же самого сообщения прокурора об административном задержании лица заключается в том, чтобы у прокурора была возможность проверить законность применения такой меры и принять соответствующие меры прокурорского воздействия с целью недопущения нарушения прав и свобод задержанного.

Также необходимо отметить полномочия прокурора по принятию мер в случае обжалования заинтересованным лицом оснований и порядка применения мер обеспечения производства по делам об административных правона-

рушениях. Формой реагирования прокурора в таком случае является подача представления в орган, который применил эту меру воздействия. В случае отклонения представления в целом или частично или несообщения прокурора о результатах рассмотрения представления, а также если представление не вносилось, прокурор может обратиться в суд с иском о признании решений, действий или бездействия конкретного органа административной юрисдикции незаконными.

Реализация компетенции прокурора в административно-деликтном процессе не ограничивается вынесением постановления о возбуждении производства по делу. Прокурор вправе знакомиться с материалами по делу до рассмотрения их уполномоченными на то органами, проверять законность действий лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях. При этом он имеет право заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела. Активная деятельность прокурора в таких случаях представляет собой важный фактор защиты прав граждан, выступающих в качестве участников производства. С целью повышения эффективности правоприменительной деятельности и укрепления законности в административно-юрисдикционной сфере на законодательном уровне должны быть закреплены такие права прокурора: право давать устные и письменные объяснения, доводы и возражения в ходе рассмотрения дела; выражать свое мнение по вопросам квалификации правонарушений, а также по другим вопросам, которые возникают во время рассмотрения дела, участвовать в оценке доказательственного материала; отслеживать процедуру рассмотрения дела и проверять правильность вынесенных по ним постановлений (решений).

Исключительным способом реализации компетенции прокурора на стадии пересмотра постановления по делу об административном правонарушении и формой проверки законности ее принятия является внесение на нее представления прокурора. В целом следует отметить, что порядок пересмотра постановления по делу об



административном правонарушении по представлению прокурора наименее урегулированным и осуществляется по правилам обжалования такого постановления. Однако, несмотря на одинаковую процедуру пересмотра дел по жалобе и представлению прокурора, по нашему мнению последний требует усовершенствования, в частности определения: процедуры направления и рассмотрения представления прокурора на постановление уполномоченного органа (должностного лица) о наложении административного взыскания руководителю соответствующего органа, которая задекларирована в ст. 288 КоАП; порядка и оснований обращения прокурора и его рассмотрения по восстановлению срока подачи жалобы на постановление по делу; прав и полномочий прокурора при пересмотре постановлений по делу в судебном и внесудебном порядке.

Кроме этого, по нашему мнению, требует решения вопрос приостановления прокурором исполнения принятого судом постановления о применении административного ареста. Так, в ч. 2 ст. 288 КоАП определено, что «постановление судьи по делу об административном правонарушении может быть обжаловано лицом, которое привлечено к административной ответственности, его законным представителем, защитником, потерпевшим, его представителем или прокурором в течение десяти дней со дня вынесения постановления» [1]. Считаем, что именно прокурор наиболее оперативно может дать оценку законности принятого судом постановления о применении административного ареста, и соответственно приостановить исполнение довольно существенного административного взыскания, которое связано с ограничением свободы лица, и в отдельных случаях применяется без должных на то оснований, и в интересах правоохранительных органов, на что в частности неоднократно обращалось внимание в научных исследованиях и в СМИ [10, с. 78; 11, с. 158-165; 12, с. 67-68]. Для этого прокурор должен быть оперативно уведомлен о применении к лицу судом административного ареста и с содержанием постановления о его применении. А его представление на постановление суда о применении административного

ареста должно быть основанием для приостановления ее исполнения.

Таким образом, с учетом вышеизложенного следует признать прокурора полноценным и активным участником административно-деликтного процесса, который наделен достаточно широкими административно-юрисдикционными полномочиями, реализация которых возможна в полной мере с учетом нормативного определения его правового статуса в административно-деликтном процессе.

Список использованной литературы:

1. Кодекс Украины об административных правонарушениях от 07.12.1984 г. № 8073-X // ВВР УССР. – 1984. – № 51. – С. 1122.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури : Закон України від 18 вересня 2012 року № 5288-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5288-17>.
3. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 4. – Ст. 14.
4. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : учебное пособие / А. И. Миколенко . – Х. : Одиссей, 2004. – 272 с.
5. Коломоєць Т. О. Прокурор в адміністративно-юрисдикційних провадженнях: питання теорії та практики монографія / Т. О. Коломоєць, О. В. Шемякін. – Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2012. – 220 с.
6. Драган О. Прокурорський нагляд за додержанням законів про адміністративні правопорушення / О. Драган // Вісник прокуратури. – 2009. – № 2. – С. 44-50.
7. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 5 липня 2012 року № 5076-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 27. – Ст. 282.
8. Проект Закону України «Про прокуратуру», підготовлений Адміністрацією Президента України, направлений 2 серпня 2013 року до Венеціанської комісії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zib.com](http://zib.com.ua/ua/print/37035-proekt_zakonu_pro_prokuraturu_tekst.html)

ua/ua/print/37035-proekt_zakonu_pro_prokuraturu_tekst.html.

9. Інформація про внесення даних до єдиного реєстру кримінальних правопорушень внесених органами прокуратури України в 2012 році // Офіційний сайт Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=110140&c=edit&c=fo#.

10. Ішук О. С. Нагляд прокуратури за законністю притягнення до адміністративної відповідальності / О. С. Ішук // Європейські перспективи. – № 1. – Ч. 2 – 2011. – С. 75-81.

11. Шемякін О. В. Адміністративно-юрисдикційні провадження як сфера об'єктивізації участі прокурора / О. В. Шемякін // Вісник Запорізького національного університету : збірник наукових праць. Юридичні науки. – 2011. – № 4 (Ч. II.). – С. 158-165.

12. Шемякін О. В. Принципи участі прокурора в адміністративно-юрисдикційних провадженнях / О. В. Шемякін // Стратегічні напрямки розвитку правової системи України : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, 2012. – у 2-х частинах. – Ч. 2. – С. 67-68.