

УДК 347.963(342.9.013:343.23)
DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2022.16.24>

Заяц В.Ю.

*аспірант кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Хмельницького національного університету управління та права імені Леоніда Юзькова*

ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ФУНКЦІЇ ПРОКУРОРА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ В СПРАВАХ ПРО КОРУПЦІЙНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Вступ. Відповідно до ч. 1 ст. 250 Кодексу України про адміністративні правопорушення (надалі – КУпАП) прокурор, заступник прокурора, здійснюючи нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів при провадженні в справах про адміністративне правопорушення, окрім іншого, має право оскаржувати постанову і рішення по скарзі в справі про адміністративне правопорушення. Частиною другою цієї норми визначено, що при провадженні у справах про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172-4 – 172-9, 172-9 цього Кодексу, участь прокурора у розгляді справи судом є обов'язковою [1].

Разом з тим, згідно ч. 1 ст. 287 КУпАП постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено прокурором у випадках, передбачених ч. 5 ст. 7 цього Кодексу, особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим [1].

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 [1].

Положення ч. 1 ст. 287 та ч. 5 ст. 7 КУпАП кореспондуються з положеннями п. 4 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якого однією із функцій прокуратури є 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 [2].

Таким чином, повноваження прокурора при здійсненні такого нагляду визначені ст. 26 даного Закону і спрямовані на захист прав і свобод особи, яка примусово тримається в будь-яких місцях згідно з судовим рішенням або рішенням адміністративного органу.

Згідно із змінами до ст. 294 КУпАП (нова редакція першого речення частини другої цієї статті), внесеними Законом України від 16 березня 2017 року № 1952-VIII «Про внесення змін до деяких 12 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 [3].

При цьому, слід зазначити, що за змістом ч. 1 ст. 287 КУпАП постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена прокурором у випадках, передбачених ч. 5 ст. 7 цього Кодексу, якою 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].

Таким чином, з аналізу зазначених норм вбачається, що прокурор може реалізувати своє право на апеляційне оскарження у справах

про адміністративні правопорушення у визначених законом випадках виключно на стадії виконання судового рішення. 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.

Висновок про те, що прокурор може реалізувати своє право на апеляційне оскарження у справах про адміністративне правопорушення у визначених законом випадках виключно на стадії виконання судового рішення, узгоджується з висновком, викладеним в ухвалі Конституційного Суду України від 08.12.2015 за № 49-у/2015 у справі № 2-43/2015, яким встановлено неузгодженість положень ч. 5 ст. 7, ст. 250, ч. 1 ст. 287 та ч. 2 ст. 294 КУпАП щодо повноважень прокурора оскаржувати постанови суду у справах про адміністративне правопорушення [4].

Логічно, що неузгодженість положень ч. 5 ст. 7, ст. 250, ч. 1 ст. 287 та ч. 2 ст. 294 КУпАП щодо повноважень прокурора у справах про притягнення до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення можливо вирішити лише у законодавчому порядку.

Однак, станом на сьогодні, не дивлячись на актуальність реформування антикорупційного законодавства в умовах воєнного стану та євроінтеграційного курсу України, проблема щодо неузгодженості зазначених положень КУпАП, на жаль, не вирішена.

На нашу думку, така ситуація має більш глибоке коріння, пов'язане з теоретичними проблемами розуміння конституційної функції прокуратури у виді представництва інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Тому **метою статті** є аналіз правової природи прокурорського представництва з метою удосконалення реалізації представницької функції прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення.

Результати дослідження. Так, з моменту кардинальної реформи прокуратури у 2014 році шляхом ліквідації її конституційної

функції загального нагляду, минуло майже 10 років, в наукових колах триває широка дискусія щодо визначення правової природи функції представництва інтересів держави в суді, зокрема в частині її реалізації в справах про притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

При цьому, як показує аналіз судових рішень у даній категорії справ, ситуація ускладнюється і тим, що розгляд проваджень у справах про адміністративні правопорушення відбувається у порядку, визначеному КУпАП, а у випадку відсутності нормативних положень, які регулюють спірні питання процедури розгляду справ про адміністративні правопорушення, застосовується аналогія права найближчої суміжної, в традиційному розумінні національної системи права, а саме кримінального процесуального права України [4].

Разом з тим, здійснивши аналіз сучасних наукових позицій, ми приходимо до висновку, що сьогодні існує достатньо розгалужена класифікація підходів до розуміння правової природи прокурорського представництва, серед яких М.М. Стефанчук виділяє наступні: 1) концепція дій (діяльності); 2) концепція правовідносин; 3) концепція правового інституту; 4) концепція правових способів забезпечення (захисту) прав і свобод громадян; 5) подвійні (змішані) концепції; 6) концепція реалізації функції прокуратури (комплексна) [5, с. 106].

Не зупиняючись на аналізі всіх концепцій, що виходить за межі предмету дослідження даної статті, вважаємо за доцільне зазначити, що найбільш актуальною в світлі сформульованої нами проблематики, є концепція реалізації функції прокуратури (комплексна).

Так, М.І. Мичко, спираючись на концепцію правовідносин, зазначає, що прокурорське представництво в суді виступає, з одного боку, як функція прокуратури, а з другого – як правовідносини [6, с.70]. В.В. Сухонос, будучи прихильником концепції процесуального «діяльнісного підходу» вказує на важливість її нормативно-правового регулювання та здійс-

нення конституційної функції [7, с.25]. Про необхідність комплексного підходу зазначає і М.М. Руденко, стверджуючи, що представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді є особливим – представництвом конституційного рівня, яке має низку специфічних ознак, що істотно відрізняють його від інших видів представництва [8, с. 20]. Тобто спільним, в даних позиціях є те, що правова природа прокурорського представництва може бути розкрита тільки з точки зору комплексного розуміння, основою якого є реалізація конституційної представницької функції прокуратури [5, с. 116].

Оскільки комплексний підхід до розуміння правової природи прокурорського представництва включає в себе концепцію правовідносин, в межах яких здійснюється реалізація дослідженої функції, то доцільно звернути уваги на поняття суб'єкта таких правовідносин.

Відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» функції прокуратури здійснюються виключно прокурорами і їх делегування, а також привласнення іншими органами чи посадовими особами не допускається [2]. Така позиція законодавця вказує, що єдиним суб'єктом, який має правову можливість щодо реалізації функцій прокуратури, є прокурор.

Елементами правового статусу прокурора, як суб'єкта реалізації функцій прокуратури, детально досліджується науковцями, але єдиного підходу як до визначення поняття правового статусу прокурора, так і до його елементів немає. Тому ми звертаємося до положень Закону України «Про прокуратуру», який виділяє такі елементи правового статусу прокурора: повноваження (права й обов'язки як загальні, так і з виконання покладених на органи прокуратури функцій), відповідальність, гарантії [2].

Щодо специфіки правового статусу прокурора щодо реалізації ним представницької функції, то, як встановлено вище, вона полягає в тому, що він має комплексний характер і включає в себе як загальний правовий статус

прокурора, визначений переважно нормами Закону України «Про прокуратуру», особливо в частині позасудових форм реалізації представницької функції, так і відповідний процесуальний статус прокурора, визначений нормами процесуального законодавства в частині процесуальних форм реалізації представницької функції [9, с. 117].

Зазначений висновок корелюється і з положеннями ч. 1 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», яким встановлено, що представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом [2]. Тобто ст. 23 даного Закону розділяє функцією представництва прокурора як в суді, так і поза судом.

Як зазначає М.М. Стефанчук, «законодавець визначає представництво прокурором інтересів як сукупність повноважень, які знаходять свій зовнішній прояв у здійсненні процесуальних (судові форми реалізації представницької) та інших (позасудові форми реалізації представницької функції) дій, спрямованих на захист інтересів відповідних суб'єктів, у випадках та порядку, встановлених законом [5, с. 147]. Аналогічний підхід застосовує і М.В. Руденко, зазначаючи, що введення законодавцем такого особливого виду офіційного представництва на рівні Конституції України здійснено з метою підсилення гарантій захисту конституційних інтересів громадянина і держави в порядку судочинства [10, с. 47].

Таким чином, аналіз положень ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» та теоретичне дослідження вченої М.М. Стефанчук щодо розуміння функції прокурорського представництва в позасудовому порядку дозволяє вийти за межі традиційного розуміння представництва прокурором інтересів в суді, як учасника судового процесу, що є поширеним в цивільному, господарському та адміністративному судочинстві України.

Позаяк, після підтвердження судом під-

став для представництва, прокурор набуває статусу сторони процесу та користується всіма процесуальними повноваженнями, крім права на укладання мирової угоди, закінчення справи примиренням. Представник же, який має повноваження на ведення справи в суді, може вчиняти від імені особи, яку він представляє, усі процесуальні дії, що їх має право вчиняти ця особа. Обмеження повноважень представника на вчинення певної процесуальної дії мають бути застережені у виданій йому довіреності [5, с. 136]

Висновки. Застосування концепції реалізації функції прокуратури (комплексна кон-

цепція) при дослідженні правової природи прокурорського представництва вказує, що: 1) реалізація конституційної функції прокуратури у виді представництва здійснюється у двох формах: позасудовій та судовій. 2) для реалізації функції представництва в зазначених формах прокурор набуває правового статусу сторони процесу, а не його учасника, тобто представника. Такий підхід не перешкоджає праву прокурора на подання апеляційних скарг в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення, що має бути враховано судом та законодавцем.

Анотація

Положення ч. 1 ст. 287 та ч. 5 ст. 7 КУпАП кореспондуються з положеннями п. 4 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якого однією із функцій прокуратури є 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. Таким чином, повноваження прокурора при здійсненні такого нагляду визначені ст. 26 даного Закону і спрямовані на захист прав і свобод особи, яка примусово тримається в будь-яких місцях згідно з судовим рішенням або рішенням адміністративного органу. Таким чином, аналіз діючого законодавства вказує на неузгодженість положень ч. 5 ст. 7, ст. 250, ч. 1 ст. 287 та ч. 2 ст. 294 КУпАП щодо повноважень прокурора оскаржувати постанови суду у справах про адміністративне правопорушення, вирішення якої можливе лише в законодавчому порядку. З метою вирішення можливих шляхів подолання даної проблеми, в статті здійснено спробу надати короткий аналіз правової природи прокурорського представництва з метою удосконалення реалізації представницької функції прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення. В основу статті покладено концепцію реалізації функції прокуратури (комплексна концепція) при дослідженні правової природи прокурорського представництва, що дало можливість дійти висновків: 1) реалізація конституційної функції прокуратури у виді представництва здійснюється у двох формах: позасудовій та судовій; 2) для реалізації функції представництва в зазначених формах прокурор набуває правового статусу сторони процесу, а не його учасника, тобто представника. Такий підхід не перешкоджає праву прокурора на подання апеляційних скарг в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення, що має бути враховано судом та законодавцем.

Ключові слова: функції прокуратури, функція прокурора у виді представництва, адміністративне судочинство, апеляційне оскарження, сторона процесу, учасник процесу.

Zaiats V.Yu. Forms of implementation of the prosecutor's representative function in administrative legal proceedings in cases of corruption offenses

The provisions of Part 1 of Art. 287 and Part 5 of Art. 7 of the Code of Administrative Offenses of Ukraine correspond to the provisions of Clause 4, Part 1, Art. 2 of the Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office», according to which one of the functions of the prosecutor's office is to supervise the observance of laws in the execution of court decisions in criminal cases, as well as in

the application of other coercive measures related to the restriction of personal freedom of citizens. Thus, the powers of the prosecutor in carrying out such supervision are defined in Art. 26 of this Law and are aimed at protecting the rights and freedoms of a person who is forcibly held in any place in accordance with a court decision or a decision of an administrative body. Thus, the analysis of the current legislation indicates the inconsistency of the provisions of Part 5 of Art. 7, Art. 250, Part 1 of Art. 287 and Part 2 of Art. 294 of the Code of Administrative Offenses regarding the powers of the prosecutor to challenge court decisions in cases of administrative offenses, the resolution of which is possible only by legislative procedure. In order to solve the possible ways to overcome this problem, the article attempts to provide a brief analysis of the legal nature of the prosecutor's representation in order to improve the implementation of the prosecutor's representative function in administrative proceedings in cases of corruption offenses. The basis of the article is the concept of implementation of the function of the prosecutor's office (complex concept) in the study of the legal nature of the prosecutor's representation, which made it possible to come to the following conclusions: 1) the implementation of the constitutional function of the prosecutor's office in the form of representation is carried out in two forms: extrajudicial and judicial; 2) to implement the function of representation in the specified forms, the prosecutor acquires the legal status of a party to the process, and not its participant, that is, a representative. This approach does not prevent the right of the prosecutor to file appeals in administrative proceedings in cases of corruption offenses, which must be taken into account by the court and the legislator.

Key words: functions of the prosecutor's office, function of the prosecutor in the form of representation, administrative proceedings, appeal, party to the process, participant in the process.

Список використаних джерел:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-Х (зі змінами та доповненнями). Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. Додаток № 51. Ст. 1122.
2. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. *Голос України*. 2014. № 206. 25 жовтня.
3. Про внесення змін до деяких 12 законодавчих актів України щодо посилення відповідальності військовослужбовців та деяких інших осіб: Закон України від 16 березня 2017 року № 1952-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-19#Text>
4. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL. <https://reyestr.court.gov.ua/>
5. Стефанчук М.М. Теоретико-методологічні та організаційно-правові засади реалізації прокуратурою України представницької функції: дис... д.ю.н. 12.00.10. Київ, 2017. 432 с.
6. Мичко М.І. Функції та організаційний устрій прокуратури. Донецьк: Донеччина, 2001. 272 с.
7. Сухонос В.В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2009. 33 с.
8. Руденко М.М. Організаційно-правові аспекти представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в адміністративному суді: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Київ, 2009. 240 с.
9. Стефанчук М.М. Напрями вдосконалення процесуального статусу прокурора як суб'єкта реалізації функції представництва інтересів громадянина або держави в суді. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2015. Вип. 34. Том 3. С. 115-121.
10. Руденко Н.В. Основы теории представительства прокуратурой интересов в арбитражном суде: моногр. Алчевск: ДГМИ, Издательско-полиграфический центр «Ладо», 1999. 568 с.