

2. Бандурка О. Реформа системи органів виконавчої влади / О. Бандурка // Вісник Національної академії прокуратури України . – №1. – 2011. – С. 12-17.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 року // Офіційний вісник України – 1997. – № 25. – С. 20. – код акту 1051/1997.
4. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 року // Голос України. – 12.05.1999 р.
5. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
6. Виконуємо ті завдання, які дав нам Президент // Урядовий кур'єр. – 28 грудня 2010 року.
7. Галунько В.В. Напрями реформування системи органів виконавчої влади / В.В. Галунько // Митна справа. – №1(73). – 2011, Ч. 2. – С. 3–7.
8. Схема структури Міністерства екології та природних ресурсів України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.menr.gov.ua/media/files/struktura\\_menr.JPG](http://www.menr.gov.ua/media/files/struktura_menr.JPG)
9. Правовий статус і загальна характеристика уповноважених суб'єктів правовідносин використання природних ресурсів України // Адвокат. – №5 (128). – 2011. – С. 37–43.

УДК 347.922:342.92 (477)

## УЧАСТЬ ПРОКУРОРА В ПРОВАДЖЕННІ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Шемякін О.В., здобувач

*Запорізький національний університет*

Стаття присвячена особливостям участі прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення (адміністративно-деліктному провадженні).

*Ключові слова: прокурор, участь прокурора, учасник, провадження у справах про адміністративні правопорушення, адміністративно-деліктне провадження.*

Шемякин А.В. УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ / Запорожский национальный университет, Украина

Статья посвящена особенностям участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях (административно-деликтном производстве).

*Ключевые слова: прокурор, участие прокурора, участник, производство по делам об административных правонарушениях, административно-деликтное производство.*

Shemyakin A.V. PARTICIPATION OF THE PUBLIC PROSECUTOR IN MANUFACTURE ON AFFAIRS ABOUT ADMINISTRATIVE OFFENCES / Zaporizhzhya national university, Ukraine

Article is devoted features of participation of the public prosecutor in manufacture on affairs about administrative offenses (administrativ delikt manufacture).

*Key words: the public prosecutor, participation of the public prosecutor, the participant, manufacture on affairs about administrative offenses, is administrative delikt manufacture.*

Особливістю участі прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення (адміністративно-деліктному провадженні) є відсутність безпосереднього нормативного закріплення підстав участі прокурора, як і взагалі поняття адміністративно-деліктного провадження (провадження у справах про адміністративні правопорушення). Немає його ні в діючому Кодексі України про адміністративні правопорушення [1], ні в проектному законодавстві (наприклад, Проект Кодексу України про адміністративні проступки від 26 травня 2004 року № 5558 [2], Проект Адміністративно-деліктного кодексу України, підготовлений Д. Лук'янцем [3], Проект Кодексу про адміністративні правопорушення та стягнення, підготовлений Центром політико-правових реформ [4] тощо), що і зумовлює

множинність і різноманіття підходів у науці до розуміння цього різновиду адміністративно-юрисдикційних проваджень. Так, наприклад, провадження у справах про адміністративні правопорушення, на думку авторів Науково-практичного коментаря Кодексу про адміністративні правопорушення України, – це низка послідовних дій уповноважених органів (посадових осіб), а у деяких випадках інших суб'єктів, які, згідно з нормами адміністративного законодавства, здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушника до відповідальності і забезпечення виконання винесеної постанови [5, 654]. Аналогічне визначення пропонує Ю. Битяк та вважає, що провадження у справах про адміністративні правопорушення – це низка послідовних дій уповноважених органів (посадових осіб), а в деяких випадках інших суб'єктів, які згідно з нормами адміністративного законодавства здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до відповідальності й забезпечення виконання винесеної постанови [6, 220]. Е. Демський визначає провадження у справах про адміністративні правопорушення як розгляд і вирішення адміністративних справ, пов'язаних із вчиненням адміністративних проступків, а також умови і порядок притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності чи застосування до них інших заходів адміністративного примусу компетентними органами на основі закону [7, 412]. В. Колпаків визначає провадження у справах про адміністративні проступки (саме такий термін пропонує автор) як процесуальну діяльність на підставі визначених законодавцем правил, спрямовану на встановлення об'єктивної істини у справі про адміністративний проступок і прийняття рішення відповідно до чинного законодавства [8, 117]. С. Стеценко вважає, що провадження у справах про адміністративні порушення – це регламентований законом порядок діяльності органів (посадових осіб) з притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності [9, 271]. На думку колективу авторів навчального посібника „Адміністративна відповідальність” за загальною редакцією Т. Коломоєць, провадження у справах про адміністративні порушення – це особливий вид процесуальної діяльності, врегульована законом процедура вирішення окремої групи справ; це врегульована нормами адміністративно-процесуального права діяльність уповноважених органів, яка спрямована на притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення [10, 93]. В. Богуцький та В. Мартиновський розглядають провадження у справах про адміністративні порушення як різновид провадження про застосування заходів адміністративного примусу [11, 7], із чим остаточно погодитись неможливо, бо заходи адміністративного примусу є категорією набагато ширшою, ніж адміністративні стягнення. У той же час у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині чимало різних варіантів визначень провадження у справах про адміністративні правопорушення (адміністративно-деліктні провадження). У цьому аспекті варто зупинитися на роботі О. Миколенка, в якій він подає узагальнену характеристику наявних доктринальних підходів до визначення цього виду адміністративно-юрисдикційного провадження й обґрунтовує існуючий стан справ. Вчений-адміністративіст множинність визначень провадження у справах про адміністративні правопорушення пояснює тим, що вчені, один об'єкт дослідження – провадження у справах про адміністративні правопорушення, характеризують в залежності від предмета дослідження: 1) якщо предметом дослідження буде значення і місце провадження у справах про адміністративні правопорушення в системі адміністративних проваджень, то воно буде різновидом адміністративних юрисдикційних проваджень, яке наділене поряд із загальними, своїми специфічними ознаками; 2) якщо предметом дослідження буде організаційна структура провадження, тоді провадження у справах про адміністративні правопорушення – це сукупність конкретних процесуальних стадій чи послідовних дій органів адміністративної юрисдикції з притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 3) якщо ж предметом дослідження буде нормативний зміст провадження, то провадження у справах про адміністративні правопорушення характеризується як встановлена державою система правових норм, яка регулює порядок проведення адміністративного розслідування, розгляду і прийняття рішення у справах про адміністративні правопорушення, перегляду постанови (рішення) про накладення адміністративного стягнення і виконання постанови по справі [12, 129]. Тому варто підтримати позицію О. Миколенка та погодитись із визначенням провадження у справах про адміністративні правопорушення як одного з видів адміністративних юрисдикційних проваджень, який містить ряд послідовних дій компетентних органів та осіб, передбачених діючим законодавством, з виявлення адміністративних проступків і притягнення винних до адміністративної відповідальності під

час адміністративного розслідування, розгляду і прийняття рішення у справах про адміністративні правопорушення, перегляду постанови (рішення) про накладення адміністративного стягнення і виконання постанови по справі [12, 130]. Таким чином, можна стверджувати, що провадження у справах про адміністративні правопорушення – це певна впорядкована сукупність дій органів публічної адміністрації з розгляду і вирішення справ, пов'язаних із вчиненням адміністративних правопорушень. У цій сукупності дій може бути задіяна різна кількість учасників, представники різних органів публічного адміністрування, однак, серед інших, увагу привертає саме участь прокурора.

Основним нормативно-правовим актом, що регламентує участь прокурора у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, слід визнати Кодекс України про адміністративні правопорушення, який безпосередньо не містить поняття „учасники провадження у справах про адміністративні правопорушення”, але глава 21 якого містить положення відносно осіб, які беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, до яких зокрема віднесені: 1) особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, 2) потерпілий, 3) законні представники, 4) захисник, 5) свідок, 6) експерт, 7) перекладач. Таким чином, можна стверджувати, що нормативно ототожнюються поняття „учасники провадження у справах про адміністративні правопорушення” та „особи, які беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення”. Прокурор (як учасник у провадженні у справах про адміністративні правопорушення) хоча безпосередньо не вказаний у цій главі КпАП України (хоча по тексту КпАП України зустрічається), однак все ж таки можна вести мову про те, що прокурор бере участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення і може розглядатися як „особа, що бере у ньому участь” (хоча засади його участі й визначені опосередковано, розпорошені у різних статтях КпАП України).

Розгляд видів учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення дозволяє визначити місце і роль прокурора у всій цілісній системі учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення, що, у свою чергу, надає можливість виявити специфіку правового статусу прокурора в даному провадженні та сприяє визначенню оптимального обсягу його прав і обов'язків. Так, В. Колпаков, узагальнюючи роль і призначення, зміст і обсяг повноважень, форми і методи участі органів (посадових осіб) і громадян, за функціональним призначенням виділяє кілька груп учасників у провадженні по адміністративно-деліктній справі: компетентні органи і посадові особи, наділені правом приймати владні акти, складати правові документи, що визначають рух і долю справи; суб'єкти, що мають особистий інтерес у справі (на відміну від суб'єктів першої групи, ніхто з представників цієї групи не має владних повноважень); суб'єкти, що сприяють встановленню об'єктивної істини шляхом надання компетентним органам (посадовим особам) відомої їм інформації щодо обставин правопорушення; суб'єкти, які мають спеціальні знання та навички і залучаються для дослідження з їх використанням фактичних даних, що фігурують у справі; суб'єкти, що засвідчують важливі для встановлення об'єктивної істини факти, дії, обставини; суб'єкти, що сприяють виконанню постанови по справі [13, 409]. У цій достатньо „розширеній” класифікації вчений-адміністративіст прокурора прямо не згадує. О. Застрожна всіх учасників проваджень у справах про адміністративні правопорушення поділяє на три групи: а) суб'єкти, які притягуються до адміністративної відповідальності; б) суб'єкти, які притягують до адміністративної відповідальності; в) інші учасники провадження [14, 75]. На думку колективу авторів навчального посібника „Адміністративна відповідальність в Україні” на чолі з А. Комзюком, можна виділити дві групи учасників: а) центральні особи (особа, що розглядає справу, та особа, яку притягують до адміністративної відповідальності); б) інші учасники [15, 59-60]. С. Ківалов та Л. Біла вважають, що учасниками провадження є: особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, потерпілий, законні представники, захисник, свідок, експерт, перекладач, а також органи і посадові особи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення [16, 54]. А. Іванюженко учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення класифікує на основних (посадові особи, уповноважені розглядати справу про адміністративне правопорушення; органи, які виконують постанову про накладення адміністративного стягнення; особа, що притягується до адміністративної відповідальності; потерпілий) та факультативних (законний представник; адвокат; перекладач; прокурор; свідок; експерт; фахівець; понятий) [17, 20-21]. У навчальному посібнику

„Адміністративна відповідальність” за загальною редакцією Т. Коломоєць, у контексті розгляду учасників провадження у справах про адміністративні порушення, увага приділена і прокурору, основним завданням якого визначено реагування на порушення провадження в порядку нагляду [10, 97]. У свою чергу, О. Бандурка та М. Тищенко стверджують, що прокурор у провадженні у справах про адміністративні правопорушення виступає в якості одного із важливих суб'єктів вказаного провадження [18, 103]. Таким чином, можна узагальнити, що в адміністративно-правовій науці прокурор досить рідко безпосередньо згадується серед учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення, частіше взагалі прямо не зазначається.

Однак відсутність прямої нормативної вказівки щодо належності прокурора до учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення, а також фрагментарне закріплення і дослідження в адміністративно-правовій доктрині зазначеного питання, не виключає можливості його участі у провадженні у справах про адміністративні правопорушення. Так, наприклад, по-перше, прокурор є серед кола осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення (ст.255 КпАП України), по-друге, прокурор може виносити постанови по справі про адміністративне правопорушення (глава 23 КпАП України), по-третє, у разі участі в розгляді справи прокурора заслуховується його висновок (ст.279 КпАП України), по-четверте, можливе опротестування прокурором постанови по справі про адміністративне правопорушення (ст.290 КпАП України), по-п'яте, закріплений прокурорський нагляд за виконанням законів при провадженні у справах про адміністративні правопорушення (ст.250 КпАП України), по-шосте, якщо при розгляді справи орган (посадова особа) прийде до висновку, що в порушенні є ознаки злочину, він передає матеріали прокурору (ст.253 КпАП України).

Такий різнобічний прояв участі прокурора в адміністративно-деліктних провадженнях зумовив відсутність уваги до нього у главі 21 КпАП України серед осіб, які беруть участь у справах про адміністративні правопорушення, але фактично, підстави участі прокурора „розпорошені по всьому тексту” КпАП України, що значно ускладнює і практичне застосування, і можливість наукових досліджень. Тому, у правовій доктрині участі прокурора у справах про адміністративні правопорушення приділено меншу увагу, аніж іншим учасникам, як-то, наприклад, захиснику (робота Т. Коломоєць, Р. Сінельника „Захисник у провадженні у справах про адміністративні правопорушення” [19]), експерту (робота Т. Коломоєць та А. Іванова „Експерт у провадженні у справах про адміністративні правопорушення” [20]), потерпілому (дисертаційна робота М. Сиротяка „Захист прав потерпілого у провадженні у справах про адміністративні правопорушення” [21], дисертаційна робота О. Капшученко „Потерпілий у провадженні у справах про адміністративні правопорушення” [22]) тощо.

Окрім факту участі прокурора, ст.250 КпАП України визначає і перелік прав, відповідно до якого прокурор, заступник прокурора, здійснюючи нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів при провадженні у справах про адміністративне правопорушення. Дещо складнішою видається ситуація із закріпленням кола обов'язків (як елемента правового статусу) прокурора у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, адже такого систематизованого переліку у законодавстві немає. У науці в узагальненому вигляді до таких обов'язків відносять: здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів, контроль виконання управлінських заходів Генерального прокурора України та прокурора області, координація діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю, організація роботи з розгляду і вирішення звернень та особистого прийому громадян у прокуратурі, безпосереднє вирішення звернення громадян та юридичних осіб, ведення особистого прийому громадян тощо [23, 600-601]. Доцільним вважається внесення до КпАП України доповнення у вигляді статті під назвою „Обов'язки прокурора у провадженні у справах про адміністративні правопорушення” з метою закріплення на законодавчому рівні кола обов'язків прокурора під час його участі у провадженні у справах про адміністративні правопорушення.

О. Діденко зазначає, що прокурору надається право брати участь у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення з метою забезпечення законності на будь-якій із його стадій [24]. Враховуючи таку точку зору, слід приділити увагу стадіям провадження у справах про адміністративні правопорушення. Здебільшого, вчені-адміністративісти виокремлюють чотири

стадії: 1) порушення справи про адміністративне правопорушення; 2) розгляд справи про адміністративне правопорушення; 3) оскарження (опротестування) постанови по справі про адміністративне правопорушення; 4) виконання рішення, застосування адміністративного стягнення [25, 519; 26, 202] – такий поділ можна вважати класичним. Однак зустрічаються й інші варіанти переліку стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення. Так, наприклад, до названих додається стадія попереднього адміністративного розслідування [27, 27], стадія з'ясування фактичних обставин [28], стадія ухвалення рішення у справі [29, 155] тощо.

Порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення відбувається за умови вчинення адміністративного правопорушення, про що складається особливий процесуальний документ – протокол. У КпАП України встановлено перелік осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, серед яких є і прокурор, тобто у справах про адміністративні правопорушення протоколи про правопорушення мають право складати прокурор або уповноважена ним особа з числа працівників прокуратури у випадках, передбачених ч.3 ст.127-1, ст.172-2, 172-3, 172-4, 172-5, 172-6, 172-7, 172-8, 172-9, ч.4 ст.184, ст.185-4, ч.2 ст.185-6, ст.185-8, 185-11, 188-32, 188-35, 212-3 КпАП України. Відповідно до статистичних даних Головного управління статистики в Запорізькій області до адміністративної відповідальності притягується в середньому понад 400 тисяч осіб, їх кількість щорічно зростає. Так, за офіційними даними Головного управління статистики в Запорізькій області, у 2000 році до адміністративної відповідальності по області було притягнуто 313 400 осіб, у 2005 році – 244 914, у 2006 – 326 555, у 2007 – 448 138, у 2008 – 416 645, у 2009 – 418 073, у 2010 – 453 798 осіб. Більш того, із року в рік зростає і кількість органів, які уповноважені притягувати до адміністративної відповідальності. На сьогоднішній день правом розглядати справи про адміністративні правопорушення наділені 38 органів державного контролю, органи внутрішніх справ, у тому числі Державтоінспекції, адміністративні комісії, суди. Враховуючи той факт, що облік складених прокурором протоколів про адміністративні правопорушення не передбачений Наказом Генерального прокурора України „Про організацію роботи з питань первинного обліку, ведення статистичної звітності в органах прокуратури та нагляду за обліком злочинів” від 26 грудня 2005 року № 1/3 гн [30], офіційна статистика кількості складених протоколів про адміністративні правопорушення і, відповідно, кількості справ, в розгляді яких взяв участь прокурор, відсутня. Як свідчить практика, їх кількість, наприклад, по Запорізькій області складає в середньому від 150 до 200 справ у рік.

Також КпАП України (ст.257) містить вимогу про надсилання прокурору повідомлення про складення протоколу про вчинення адміністративного корупційного правопорушення, із зазначенням характеру вчиненого правопорушення та норми закону, яку порушено. Окрім прокурора, таке повідомлення надсилається органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, де працює особа, яка притягується до відповідальності. Відповідальною за таке надсилання є особа, яка склала протокол про вчинення адміністративного корупційного правопорушення. Прогалиною слід визнати відсутність закріплення на законодавчому рівні чіткої форми такого повідомлення (довільна чи за затвердженим зразком), вимоги щодо долучення копії протоколу до такого повідомлення, а також, відповідальності за ненадсилання прокурору повідомлення про складення протоколу про вчинення адміністративного корупційного правопорушення або за порушення встановленого строку надсилання такого повідомлення.

КпАП України містить імперативну норму щодо обов'язковості участі прокурора у певних видах провадження (ч.2 ст.250 КпАП України). Так, при провадженні у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст.172-2, 172-3, 172-4, 172-5, 172-6, 172-7, 172-8, 172-9 участь прокурора у розгляді справи судом є обов'язковою. Така вимога зумовлена прийняттям Закону України від 07 квітня 2011 року „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення про корупцію” [31]. Однак у той же час законодавством не встановлено вимог щодо дій суду та відповідальності прокурора за його відсутність у суді під час розгляду справи судом, в якій його участь є обов'язковою, що обумовлює певні проблеми на практиці.

Щодо участі прокурора безпосередньо у розгляді і вирішенні справи про адміністративне правопорушення, КпАП України регламентує порядок такого розгляду (ст.279), в рамках якого

визначається і порядок участі прокурора, а саме – заслуховування висновку прокурора (у разі його участі в розгляді справи). Таким чином, на законодавчому рівні закріплено можливість прокурора не лише безпосередньо брати участь у розгляді справи, а й надавати висновок щодо цієї справи. Певною прогалиною слід визнати відсутність нормативних вимог щодо форми і змісту такого висновку: усна чи письмова, які питання повинні знайти відображення у висновку прокурора, значення висновку для вирішення справи для прийняття остаточного рішення тощо. Слід закріпити в КпАП України відповідні положення задля уніфікації засад участі прокурора у провадженні у справі про адміністративні правопорушення (а саме такої форми, як надання висновку по справі), шляхом зобов'язання надання письмового висновку прокурора та долучення його до матеріалів справи. Тим самим усунувши одну з найпоширеніших проблем практики, коли виникає певна неузгодженість між тим, що прокурор висловив під час участі в засіданні й подальшим можливим оспорюванням дій, рішень, бо протокол може і не фіксувати всіх нюансів виступу, а до протоколу текст виступу не надається. На жаль, на практиці, такі випадки є непоодинокими.

Іншим проявом участі прокурора у провадженні в справі про адміністративні правопорушення є наступне: якщо при розгляді справи орган (посадова особа) прийде до висновку, що у протиправному діянні є ознаки злочину, він передає матеріали прокурору (ст.253 КпАП України). Тобто, законодавством встановлено обов'язок передачі прокурору справи, яку розглядає будь-який уповноважений орган, і вважає, що вона має ознаки злочину. Однак у законодавстві в той же час відсутнє закріплення порядку розгляду справи прокурором саме в цьому випадку, повідомлення органу, що передав справу, про результати розгляду. Особливої гостроти це питання набуває у тому випадку, коли прокурор все ж таки ознак злочину у діянні не знайшов. Не можна залишати протиправні дії без адекватного реагування з боку держави і відповідні питання мають бути детально регламентовані на законодавчому рівні.

Ще одним напрямком участі прокурора в провадженнях у справах про адміністративні правопорушення є оскарження заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення – це способи примусового впливу на учасників провадження з метою забезпечення повного, об'єктивного та неупередженого вирішення адміністративної справи, а також підтримання певного порядку під час їх розгляду та забезпечення виконання рішення. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення слід відмежовувати від заходів процесуального примусу. Різниця між ними полягає в тому, що заходи процесуального примусу спрямовані на підтримання порядку під час розгляду справи у суді (в адміністративному судочинстві), а заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення – під час розгляду справ про адміністративне правопорушення (на всіх його стадіях). Але застосування і перших, і других заходів пов'язане із обмеженням особистої свободи і волі громадян, має примусовий характер, зачіпає суб'єктивні особисті та майнові права, здійснюється у відповідному процесуальному порядку. Е. Демський з метою узагальнення існуючих положень ці заходи визнає як заходи процесуального примусу [32, 58]. Таким чином, адміністративне затримання, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів, у тому числі посвідчення водія, ліцензійної картки на транспортний засіб, тимчасове затримання транспортного засобу, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, може бути оскаржено заінтересованою особою прокуророві (ст.267 КпАП України) з подальшою його адекватною реакцією в разі наявності підстав.

Активною є участь прокурора в провадженнях у справах про адміністративні правопорушення під час опротестування постанови по справі про адміністративне правопорушення. А. Кишинський цілком слушно стверджує, що перегляд постанов у справах про адміністративні правопорушення в одних випадках може розглядатись як стадія провадження у справах про адміністративні правопорушення, а в інших – як самостійне провадження в межах адміністративного процесу, що здійснюється на засадах адміністративного судочинства [33, 184-185]. На підставі ст.290 КпАП України постанову у справі про адміністративне

правопорушення може бути опротестовано прокурором протягом десяти днів з дня винесення постанови (за винятком судових постанов). Кількість принесених органами прокуратури Запорізької області протестів, починаючи з 2008 року зменшилася у зв'язку із встановленням Законом України від 24 вересня 2008 року „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху” [34] терміну принесення протесту. Крім того, завдяки щодакданому вивченню прокурорами постанов уповноважених органів спостерігається позитивна тенденція до винесення цими органами законних постанов, дотримання при розгляді справ норм закону і конституційних прав громадян. Так, згідно зі статистичними даними органів прокуратури Запорізької області у 2007 році винесено 1146 протестів на незаконні постанови, у 2008 – 1187, у 2009 – 1105, у 2010 – 1047, у 2011 – 667. Порядок оскарження судових постанов передбачений ст.294 КпАП України. Кількість принесених прокурорами протестів на незаконні судові постанови в 2011 році зросла порівняно із 2010 роком – від 45 до 82. При цьому слід зазначити, що з 82 принесених прокурорами протестів 78 – задоволено, 4 – відхилено (у 2010, відповідно, з 45 задоволено – 24, відхилено – 5). Однак слід зауважити, що законодавчо встановлено термін для опротестування постанови у справі про адміністративне правопорушення – 10 днів, однак не зазначено протягом якого періоду повинен завершитися весь процес перегляду постанови у справі про адміністративні правопорушення (що включає окрім опротестування ще кілька етапів: перевірку законності постанови, винесення рішення, виконання рішення). Задля уникнення накопичення так званих „старих справ”, доцільним видається запропонувати внесення змін до КпАП України (за зразком Цивільно-процесуального кодексу України) та закріпити, що постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути опротестовано прокурором протягом десяти днів з дня винесення постанови, а весь процес перегляду постанови у справі про адміністративне правопорушення повинен завершитися не пізніше одного року з дня ухвалення постанови, яка переглядається.

На практиці існує проблема з виявленням незаконних постанов суду і своєчасним їх опротестуванням. Так, згідно зі ст.294 КпАП України, прокурор може подати протест на незаконну постанову судді в апеляційний суд протягом десяти днів, при цьому у разі пропуску з поважних причин зазначеного терміну прокурор може заявити клопотання про його відновлення. Враховуючи, що судді, як правило, відмовляють прокурорам у своєчасному вивченні всіх розглянутих протягом тижня адміністративних справ, мотивуючи тим, що прокурор не здійснює нагляд за діяльністю судів, виникають певні труднощі з їх перевіркою і поданням протесту протягом десяти днів з дня винесення постанови. При внесенні протесту після закінчення цього терміну, апеляційний суд Запорізької області, наприклад, у більшості випадків відмовляє прокурорам у його відновленні і фактично незаконні постанови залишаються некасованими, оскільки, згідно з тією ж ст.294 КпАП України, постанова апеляційного суду є остаточною і оскарженню не підлягає. Оскарження постанов апеляційного суду чинним законодавством також не передбачено.

Таким чином, підсумовуючи вищезазначене, варто вважати прокурора повноцінним та активним учасником у провадженні у справах про адміністративні правопорушення (хоча його прямо і не визначено у КпАП України серед осіб, які беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення). Участь прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення є різноплановою і може мати наступний прояв: 1) як посадової особи, що порушує провадження у справі про адміністративні правопорушення (прокурор є серед кола осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, а також прокурор може виносити постанови по справі про адміністративне правопорушення); 2) як посадової особи, що здійснює нагляд за законністю під час провадження у справі про адміністративні правопорушення (закріплений прокурорський нагляд за виконанням законів при провадженні у справах про адміністративні правопорушення); 3) як представника особи або держави в провадженні у справі про адміністративні правопорушення (у разі участі в розгляді справи прокурора заслуховується його висновок, можливе опротестування прокурором постанови по справі про адміністративне правопорушення). Слід зауважити, що нормативне регулювання участі прокурора в провадженні у справі про адміністративні правопорушення не позбавлене певних прогалин, серед яких – відсутність загальних положень щодо участі прокурора в провадженні у справі про адміністративні

правопорушення в главі 21 КпАП України (містить положення щодо осіб, які беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, однак прокурора не зазначено); відсутність закріплення на законодавчому рівні переліку обов'язків прокурора у провадженні у справі про адміністративні правопорушення; відсутність закріплення на законодавчому рівні форми повідомлення про складення протоколу про вчинення адміністративного корупційного правопорушення (довільна чи за затвердженим зразком), вимоги щодо долучення копії протоколу до такого повідомлення, а також відповідальності за ненадсилання; законодавством не встановлено вимог до дій суду та відповідальності прокурора за його відсутність у суді під час розгляду справи судом, в якій його участь є обов'язковою; відсутність нормативних вимог щодо форми і змісту висновку прокурора (усна чи письмова, які питання повинні знайти відображення у висновку прокурора, яке його значення для вирішення справи для прийняття рішення) тощо. З метою їх вирішення й усунення достатньо поширених проблем участі прокурора в адміністративно-деліктному провадженні доцільно вищезазначені питання детально врегулювати на законодавчому рівні – спочатку шляхом внесення змін до КпАП України, а пізніше – врахувати у проекті нового кодифікованого адміністративно-деліктного акту.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
2. Проект Кодексу України про адміністративні проступки від 26 травня 2004 року № 5558 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua:7777/pls/zweb\\_n/webproc4\\_2?id=&pf3516=5558&skl=5](http://gska2.rada.gov.ua:7777/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=5558&skl=5).
3. Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: Монографія / Дмитро Миколайович Лук'янець. – Суми: АТД „Університетська книга”, 2006. – 367 с.
4. Кодекс України про адміністративні проступки та стягнення: проект // Реформування процедур накладення адміністративних стягнень і застосування заходів адміністративного примусу: матеріали міжнародної конференції, 30-31 жовтня 2008 року, м. Київ. – Київ. – С. 3–119.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар / [Р.А. Калужний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін.]. – Київ: Всеукраїнська асоціація видавців „Правова єдність”, 2008. – 781 с.
6. Адміністративне право України: підручник / [Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
7. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навчальний посібник / Едуард Францевич Демський. – Київ: Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
8. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навчальний посібник / Валерій Костянтинович Колпаков. – Київ: Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
9. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник / Семен Григорович Стеценко. – Київ: Атіка, 2008. – 624 с.
10. Адміністративна відповідальність: навчальний посібник / [Т.О. Коломоєць, П.С. Люіков, О.Ю. Меліхова та ін.]; за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – Київ: Істина, 2011. – 184 с.
11. Богуцький В.В. Провадження у справах про адміністративні правопорушення / В.В. Богуцький, В.В. Мартиновський. – Харків: Видавець ФО-П Вапнярчук Н.М., 2009. – 168 с.
12. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине. Учебное пособие / Александр Иванович Миколенко. – Харьков: „Одиссей”, 2004. – 272 с.



13. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / Валерій Костянтинівич Колпаков. – Київ: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
14. Застрожная О.К. Советский административный процесс / Ольга Кирилловна Застрожная. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1985. – 100 с.
15. Адміністративна відповідальність в Україні: навч. посіб. / [А.Т. Комзюк, В.А. Гуменюк, Г.В. Джагупов та ін.]; за заг. ред. А.Т. Комзюка. – [вид. 2-ге, перероб. і доп.]. – Харків: Ун-т внутр. справ, 2000. – 99 с.
16. Ківалов С.В. Адміністративне право України: навч.-метод. посібник / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – [вид. 2-ге, перероб. і доп.]. – Одеса: Юридична література, 2002. – 107 с.
17. Иванюженко А.Б. Процессуальные гарантии участников производства по делам об административных правонарушениях: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юридич. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / А.Б. Иванюженко. – Санкт-Петербург, 1999. – 22 с.
18. Бандурка А.М. Административный процесс: учеб. для вузов / А.М. Бандурка, Н.М. Тищенко. – Київ: Литера ЛТД, 2001. – 333 с.
19. Коломоєць Т.О. Захисник у провадженні у справах про адміністративні правопорушення: монографія / Т.О. Коломоєць, Р.В. Сінельник. – Київ: Істина, 2008. – 184 с.
20. Коломоєць Т.О. Експерт у провадженні у справах про адміністративні правопорушення: монографія / Т.О. Коломоєць, А.В. Іванов. – Київ: Істина, 2009. – 184 с.
21. Сиротяк М.Р. Захист прав потерпілого в провадженні в справах про адміністративні правопорушення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юридич. наук: спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / М.Р. Сиротяк. – Харків, 2007. – 20 с.
22. Капшученко І.О. Потерпілий в адміністративно-деліктному процесі: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юридич. наук: спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / І.О. Капшученко. – Ірпінь, 2011. – 18 с.
23. Марченкова С.О. Обов'язки прокурора: адміністративно-правові аспекти / С.О. Марченкова // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 596–602 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11msoapa.pdf>.
24. Діденко О. Прокурорський нагляд за додержанням законів про адміністративні правопорушення / О. Діденко // Правове поле. – 2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://site-kh-ua.lgb.ua/uk/prokuratura-moskovskogo-rayonu-mcharkova/prokurorskiy-naglyad-za-doderzhannyam-zakon-v-pro-adm-n-strativn-pravorogushennya>.
25. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник у 2 т. / [ред. колегія, В.Б. Авер'янов (голова)]. – Київ: Вид-во „Юридична думка”, 2004. – Т. 1. – 2004. – 584 с.
26. Административное право Украины: учебник / [Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гарашук и др]; под ред. проф. Ю.П. Битяка. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – Харьков: Право, 2003. – 576 с.
27. Авер'янов В.Б. Виконавча влада і адміністративне право / Вадим Борисович Авер'янов. – Київ: Видавничий Дім „Ін-Юре”, 2002. – 668 с.
28. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение / А.П. Коренев. – М.: Юрид. лит., 1978. – 142 с.
29. Ліпінський В.В. Провадження у справах про порушення норм і правил пожежної безпеки / В.В. Ліпінський // Держава та регіони. Серія Право. – 2010. – № 1. – С. 154–159.
30. Про організацію роботи з питань первинного обліку, ведення статистичної звітності в органах прокуратури та нагляду за обліком злочинів: Наказ Генерального прокурора

України від 26 грудня 2005 року № 1/3 гн / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/1nordoc.ntml>.

31. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення про корупцію: Закон України від 07 квітня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 41. – Ст. 1791.
32. Демський Е.Ф. Заходи забезпечення провадження в адміністративних справах / Е.Ф. Демський // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України. Серія Право та державне управління. – № 1. – 2011. – С. 57–64.
33. Кишинський А.В. Процесуальні засади перегляду постанов по справах про адміністративні правопорушення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юридич. наук: спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / А.В. Кишинський. – Київ, 2012. – 26 с.
34. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: Закон України від 24 вересня 2008 року // Голос України. – 2008. – № 198.