



Оксана Панова,

доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри поліцейської діяльності
та публічного адміністрування
Харківського національного університету
внутрішніх справ

ORCID: 0000-0002-3533-5076

<https://doi.org/10.32782/2306-9082/2021-43-10>

УДК 342.98

Повноваження прокурора на окремих стадіях адміністративно-деліктного провадження

Постановка проблеми. Одним із провідних складників правового статусу суб'єкта будь-яких легітимних суспільних відносин є сукупність його прав та обов'язків, реалізація яких указує на його роль і місце в них, є свідченням його особливості серед інших суб'єктів, подеколи схожих за своїм значенням. Щодо посадової особи, зокрема прокурора, таку сукупність прав та обов'язків у науково-правових колах прийнято позначати як повноваження, а окремі з учених-правознавців навіть використовують категорію «правообов'язки» [1, с. 185]. Можна з упевненістю стверджувати, що обсяг повноважень суб'єкта відповідних суспільних відносин, особливості реалізації у їх межах безпосередньо вказують на його призначення та специфіку правового статусу серед інших учасників. Ось чому визначення сутності та змісту повноважень прокурора на окремих стадіях адміністративно-деліктного провадження в контексті характеристики його правового статусу суб'єкта цієї сфери суспільних відносин набуває особливого значення.

Мета та завдання публікації. Метою статті є визначення сутності та змісту повноважень прокурора на окремих стадіях адміністративно-деліктного провадження. Досягнення поставленої мети передбачає виконання таких завдань, як: аналіз підходів щодо розуміння сутності категорії «повноваження»; формування авторського бачення сутності категорії повноваження прокурора на окремих стадіях адміністративно-деліктного провадження; визначення змісту й особливостей реалізації повноважень прокурора на окремих стадіях адміністративно-деліктного провадження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості функціонування суспільних відносин, пов'язаних із реалізацією повноважень суб'єктами адміністративно-деліктного провадження, зокрема прокурора, були предметом наукових пошуків таких учених, як О.В. Агеєв, С.О. Баранов, В.В. Баштанник, В.М. Бевзенко, І.А. Бережна, С.С. Гнатюк, Л.І. Живицька, О.А. Заярний, І.Є. Іванов, М.В. Ковалів, Р.С. Козюренко, Т.О. Коломоєць,



А.Т. Комзюк, Д.М. Лук'янець, О.Г. Мартинюк, Р.С. Мельник, Р.В. Миронюк, Є.С. Мороз, О.О. Небрат, Ю.Ю. Пайда, С.І. Поляруш, Д.В. Приймаченко, Л.Л. Прокопенко, І.В. Соболева, Є.Ю. Соболев, Є.І. Усачов, А.В. Червінчук, І.Д. Шумляєва та інші. Указані вчені зробили значний внесок в аспекті як удосконалення теоретичних засад здійснення адміністративно-деліктного провадження, так і правозастосовної практики компетентних суб'єктів у цій сфері. Однак оновлення національного законодавства, на основі якого здійснюється нормативна регламентація цієї сфери суспільних відносин, потребує додаткових досліджень у цьому напрямі, визначення сутності та змісту повноважень прокурора на окремих стадіях адміністративно-деліктного провадження.

Виклад основного матеріалу.

Із точки зору семантики слово «повноваження» в сучасній українській мові використовується в таких значеннях: право, надане кому-небудь для здійснення чогось; права, надані особі або підприємству органами влади [2, с. 1000]. Семантичний сенс слова «повноваження» свідчить про те, що його асоціюють із категорією «право» в її суб'єктивному розумінні. Суб'єктивне право, як зауважує Є.М. Черних, слід розглядати як юридично безперешкодно та захищену можливість дій або станів, що сприймається як належність особи та забезпечується відповідними обов'язками або зв'язаністю дій кореспондуючих осіб, зміст якої полягає в спроможності самостійно визначати та провадити свої дії, а також визначати й вимагати дій інших осіб, через що виявляється ставлення особи до матеріальних і духовних благ (володіння, користування, розпорядження ними) [3, с. 87–88]. У цьому разі наголошується на зв'язку прав та обов'язків особи. Указані категорії взаємопов'язані, оскільки, як відомо, права не можуть існувати

поза обов'язками суб'єкта, а наявність юридичних обов'язків зумовлюється наділенням такого суб'єкта правами у відповідній сфері суспільних відносин [4, с. 530]. Проте йдеться лише про зв'язок цих категорій, а не про визначення сутності повноважень через одну з них. Повноваження прокурора не можуть бути представлені лише як певні права, навіть з указівкою на те, що вони кореспондуються з його обов'язками. Мова ведеться про настільки тісне поєднання прав та обов'язків суб'єктів відповідних суспільних відносин, до яких можна зарахувати й прокурора, що вони вже становлять єдине явище, виключення хоча б одного елементу зі складу якого заперечує можливість його існування взагалі.

Реалізація повноважень прокурором на окремих стадіях адміністративно-деліктного провадження може передбачати певний акцент на одному зі складників, здебільшого того, що має зобов'язальний характер. Це пов'язано з тим, що під час здійснення повноважень посадовими особами центр значущості в співвідношенні прав та обов'язків припадає на обов'язки, оскільки за їх невиконання настає притягнення до юридичної відповідальності. Проте й посадові особи мають право вимагати відповідної поведінки від інших органів та осіб, а також їх невтручання у сферу своєї компетенції, встановлену державою [4, с. 530]. З огляду на це, не зовсім правильно здається позиція авторського колективу підручника «Прокурорський нагляд в Україні», який вважає, що повноваження прокурора – це обсяг прав та обов'язків, які отримує прокурор для здійснення наглядових функцій [5, с. 8]. Використання категорії «обсяг» більш доцільне щодо визначення сутності компетенції певного державного органу або ж його посадової особи.

Так, автори підручника «Загальна теорія держави і права» вказують на

те, що компетенція – це окреслений законодавством певний обсяг повноважень, обов'язків та прав державного органу. При цьому, як наголошують учені, державно-владне повноваження, особливість юридичної природи якого полягає в тому, що воно є своєрідним «правообов'язком», тобто «владним» правом, спрямованим на виконання покладеного за посадою обов'язку, має бути завжди конкретним за змістом і законодавчо обмеженим за обсягом [6, с. 128–129]. Тобто обсяг прав та обов'язків вказує на компетенцію суб'єкта відповідних суспільних відносин, на його ж повноваження вказує їх органічне поєднання в положеннях національного законодавства.

Ураховуючи наведені позиції, під повноваженнями прокурора слід розуміти закріплену в положеннях чинного національного законодавства сукупність взаємозумовлених прав та обов'язків, якими наділяється прокурор задля виконання покладених на нього державою завдань і функцій у межах відповідних суспільних відносин. У досліджуваному випадку такими межами будуть окремі стадії адміністративно-деліктного провадження. При цьому нами вони позначені як певні межі, оскільки для будь-якої процесуальної стадії характерною є наявність як набору специфічних дій, які на ній вчиняються, так і законодавчо закріплених строків її протікання.

Так, науковці підкреслюють, що процесуальна стадія становить сукупність процесуальних дій, що за встановленими процесуальним законодавством правилами та строками здійснюються суб'єктами відповідних суспільних відносин задля досягнення процесуальної мети або ж вирішення окремих завдань процесу [7, с. 178]. Характеризуючи стадії адміністративно-деліктного провадження, автори навчального посібника «Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право)» вказують на те, що діяльність учасників

провадження в справах про адміністративні проступки розвивається в часі як послідовна низка пов'язаних між особою процесуальних дій щодо реалізації прав і взаємних обов'язків. При цьому весь процес складається з кількох фаз розвитку, що змінюють одна одну і традиційно позначаються терміном «стадія». Кожна стадія має окремі етапи [8, с. 196]. Також слід указати на той факт, що на законодавчому рівні досі чітко не прописано та не регламентовано правове визначення стадій адміністративно-деліктного провадження, з огляду на що можемо лише робити припущення щодо можливих стадій, спираючись на назви окремих глав і розділів процесуального законодавства [9, с. 116], на основі якого здійснюється нормативно-правова регламентація цієї сфери суспільних відносин.

Із наведеного слідує, що чіткої законодавчої фіксації стадій адміністративно-деліктного провадження немає, оскільки немає єдиного підходу щодо їх назв, що є особливо актуальним стосовно першої з них. Так, доволі розповсюдженим є підхід, відповідно до якого першою стадією адміністративно-деліктного провадження є попереднє розслідування справи про адміністративне правопорушення або ж адміністративне розслідування [10, с. 98, 100]. Водночас щодо таких підходів до визначення назви першої стадії адміністративно-деліктного провадження ми підтримуємо позицію вчених, які вказують на те, що розслідувати справу неможливо, якщо її не порушено [11, с. 633]. З огляду на це, першу стадію адміністративно-деліктного провадження слід позначати як порушення справи про адміністративне правопорушення.

Повноваження прокурора на окремих стадіях адміністративно-деліктного провадження зумовлені функціональним призначенням прокуратури. Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня



2014 року на прокуратуру покладається функція з нагляду за додержанням законів під час уживання заходів примусового характеру [12]. Відповідно до ст. 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року (далі – КпАП України) прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів під час застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. При цьому, як свідчить аналіз приписів ст. 250 вищенаведеного нормативно-правового акта, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час провадження в справах про адміністративні правопорушення, прокурор уповноважений сам порушувати таке провадження [13]. Повноваження щодо порушення першої стадії адміністративно-деліктного провадження прокурор може реалізувати щодо чітко визначеного законодавством переліку складів адміністративних проступків, до яких, як свідчить аналіз приписів п. 11 ч. 1 ст. 255 КпАП України, належать ст. ст. 172-4–172-20, 185-4, 185-11 КпАП України [13].

Окрім цього, слід назвати повноваження прокурора, які можуть бути реалізовані ним у межах будь-якої стадії адміністративно-деліктного провадження, зокрема його порушення. З аналізу ст. 250 КпАП України слідує, що до цих повноважень прокурора слід зарахувати такі: знайомитися з матеріалами справи; перевіряти законність дій органів (посадових осіб) у провадженні в справі; заявляти клопотання; перевіряти правильність застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення; вносити подання [13]. При цьому найчастіше такі повноваження реалізуються прокурором у межах другої й

основної стадії адміністративно-деліктного провадження – розгляду справи про адміністративне правопорушення. У загальному вигляді розгляд справи про адміністративне правопорушення – це сукупність процесуальних дій, спрямованих на перевірку й оцінку фактичних обставин справи та прийняття рішення за нею. Такі дії здійснюються після складання протоколу про адміністративне правопорушення та передують прийняттю постанови про призначення адміністративного стягнення. Здійснення конкретних процесуальних дій зумовлене особливостями провадження в справі про кожне правопорушення [14, с. 133].

Тобто в межах здійснення розгляду справи про адміністративне правопорушення прокурор може реалізувати загальні для кожної справи повноваження, як-от брати участь у розгляді справи; давати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи [13]. А також здійснювати повноваження залежно від специфіки окремої справи про адміністративні правопорушення під час її розгляду по суті. Ідеться про те, що в провадженні в справах про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172-4–172-9, 172-9-2 КпАП України, участь прокурора в розгляді справи судом є обов'язковою [13]. Усі з наведених адміністративних правопорушень є пов'язаними з корупцією, а прокурор є одним з основних спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (відповідно до ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року) [15].

Наведені стадії адміністративно-деліктного провадження прийнято позначати як обов'язкові. Як свідчить проведений аналіз, прокурор має повноваження на всіх обов'язкових стадіях адміністративно-деліктного провадження, що можуть бути згруповані так: 1) повноваження прокурора, реалізація яких може бути здійснена

на будь-якій обов'язковій стадії адміністративно-деліктного провадження; 2) повноваження прокурора, які реалізуються лише в межах окремої обов'язкової стадії такого провадження; 3) повноваження прокурора, специфіка реалізації яких зумовлена різновидом справи про адміністративні правопорушення, передбачені відповідною нормою процесуального законодавства. При цьому можна вести й про повноваження прокурора на факультативних (необов'язкових) стадіях адміністративно-деліктного провадження, як-от перегляд рішення в справі про адміністративне правопорушення.

Так, з аналізу ст. 250 КпАП України слідує, що прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів у провадженні в справах про адміністративне правопорушення, уповноважений оскаржувати постанову та рішення за скаргою в справі про адміністративне правопорушення. Відповідно до приписів ст. 287 цього нормативно-правового акта постанову в справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено прокурором у разі

здійснення ним нагляду за додержанням законів під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів під час застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [13].

Висновки. Отже, аналіз вищеведеного матеріалу свідчить про те, що як учасник адміністративно-деліктного провадження прокурор наділений значним комплексом повноважень, направлених на забезпечення стану законності в межах цих суспільних відносин, дотримання та захисту прав, свобод та інтересів особи. Реалізація таких повноважень прокурором може мати місце як на кожній зі стадій адміністративно-деліктного провадження загалом, так і лише в межах окремих із них. Деякі з повноважень реалізуються прокурором на окремих стадіях адміністративно-деліктного провадження, зважаючи на специфіку справи про адміністративне правопорушення, що передбачено приписами процесуального законодавства.

Список використаних джерел

1. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваїте, 2014. 376 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел.]. Київ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
3. Черних Є.М. Об'єктивне і суб'єктивне право: теоретико-правові аспекти співвідношення : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. Київ, 2008. 196 с.
4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : Підручник. Видання 2-е, перероблене і доповнене. Харків : Еспада, 2009. 752 с.
5. Курочка М.Й., Каркач П.М. Прокурорський нагляд в Україні: Підручник / МВС України, Луган. акад. внутр. справ ім. 10-річчя незалежності України; [За рея. проф. Е.О. Дідоренка]. Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004. 424 с.
6. Загальна теорія держави і права : [підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін. ; За ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. Харків : Право, 2002. 432 с.
7. Пчелін В.Б. Організація адміністративного судочинства України: правові засади : дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2017. 485 с.
8. Колпаков В.К., Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008 256 с.
9. Галюк А.В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо запобігання та протидії наркоманії на регіональному рівні : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2019. 233 с.

10. Саєнко С.І. Адміністративна відповідальність юридичних осіб за правопорушення в сфері обігу наркотичних засобів : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Луганськ, 2007. 238 с.

11. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

12. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3. Ст. 12.

13. Кодекс України про адміністративні правопорушення: закон України від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

14. Головка О.М. Адміністративна відповідальність за порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Ірпінь, 2009. 205 с.

15. Про запобігання корупції: закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

Панова О. О. Повноваження прокурора на окремих стадіях адміністративно-деліктного провадження

У статті розглянуто сутність і зміст повноважень прокурора на окремих стадіях адміністративно-деліктного провадження. Здійснено критичний аналіз підходів науковців щодо розуміння сутності категорії «повноваження» та з'ясовано її змістовне наповнення. Обґрунтовано, що повноваження будь-якого суб'єкта відповідних суспільних відносин становлять органічне поєднання взаємозумовлених прав та обов'язків, які отримали свою фіксацію в приписах чинного національного законодавства. Наголошено на відмінностях компетенції суб'єкта відповідних суспільних відносин, зокрема прокурора, і його повноважень. Вироблено авторське бачення повноважень прокурора, що реалізуються в межах адміністративно-деліктного провадження. З'ясовано сутність процесуальної стадії, зокрема тієї, що має місце в межах здійснення адміністративно-деліктного провадження. Визначено основні стадії адміністративно-деліктного провадження з проведенням критичного аналізу позицій науковців щодо їх назви та змісту. Здійснено аналіз чинного національного законодавства, зокрема процесуального, на предмет виявлення повноважень прокурора на окремих стадіях адміністративно-деліктного провадження. Здійснено систематизацію повноважень прокурора на окремих стадіях адміністративно-деліктного провадження. З'ясовано, що повноваження прокурора можуть бути реалізовані як у межах будь-якої стадії адміністративно-деліктного провадження, так і лише в межах окремої з таких стадій. Установлено, що повноваження прокурора можуть бути реалізовані як на обов'язкових, так і на факультативних (необов'язкових) стадіях адміністративно-деліктного провадження. Визначено, що реалізація прокурором окремих повноважень пов'язана зі специфікою справи про адміністративне правопорушення, що передбачено відповідними нормами процесуального законодавства.

Ключові слова: повноваження, прокурор, повноваження прокурора, адміністративно-деліктне провадження, процесуальні стадії.

Панова О. А. Полномочия прокурора на отдельных стадиях административно-деліктного производства

В статье рассмотрены сущность и содержание полномочий прокурора на отдельных стадиях административно-деліктного производства. Осуществлен критический анализ подходов ученых к пониманию сущности категории «полномочия» и выяснено ее содержательное наполнение. Обосновано, что полномочия любого субъекта соответствующих общественных отношений представляют органическое сочетание взаимообусловленных прав и обязанностей, которые получили свою фиксацию в предписаниях действующего национального законодательства. Отмечено различия компетенции субъекта соответствующих общественных отношений, в том числе прокурора, и полномочий.

Произведено авторское видение полномочий прокурора, реализуемых в рамках административно деликтного производства. Выяснено сущность процессуальной стадии, в том числе той, что имеет место в рамках осуществления административно деликтного производства. Определены основные стадии административно деликтного производства с проведением критического анализа позиций ученых по их названию и содержанию. Осуществлен анализ действующего национального законодательства, в том числе процессуального, на предмет выявления полномочий прокурора на отдельных стадиях административно деликтного производства. Осуществлена систематизация полномочий прокурора на отдельных стадиях административно деликтного производства. Выяснено, что полномочия прокурора могут быть реализованы как в пределах любой стадии административно-деликтного производства, так и только в пределах отдельной из таких стадий. Установлено, что полномочия прокурора могут быть реализованы как на обязательных, так и на факультативных (необязательных) стадиях административно деликтного производства. Определено, что реализация прокурором отдельных полномочий связана со спецификой дела об административном правонарушении, что предусмотрено соответствующими нормами процессуального законодательства.

Ключевые слова: полномочия, прокурор, полномочия прокурора, административно-деликтное производство, процессуальные стадии.

Panova O. The authority of the prosecutor at certain stages of administrative tort proceedings

The article examines the essence and content of the prosecutors' authority at certain stages of administrative tort proceedings. A critical analysis of the approaches of scientists to understanding the essence of the category of "authority" has been carried out and its content has been clarified. It has been substantiated that the authority of any subject of the relevant public relations is an organic combination of interdependent rights and obligations, which have received their fixation in the prescriptions of the current national legislation. The differences in the competence of the subject of the relevant public relations, including the prosecutor, from his powers have been noted. Has been produced the author's vision of the prosecutors' authority, including those exercised within the framework of administrative tort proceedings. The essence of the procedural stage, including the one that happens to be in the framework of the administrative tort proceedings, has been clarified. The main stages of administrative tort proceedings have been determined with a critical analysis of the positions of scientists according to their title and content. The analysis of the current national legislation, including the procedural one, has been carried out for the purpose of identifying the authority of the prosecutor at certain stages of administrative tort proceedings. The systematization of the prosecutors' authority at certain stages of administrative tort proceedings has been carried out. It has been found that the authority of the prosecutor can be exercised both within any stage of administrative tort proceedings, and only within a separate of the following stages. It has been established that the prosecutors' authority can be exercised both at compulsory and optional (unnecessary) stages of administrative tort proceedings. It has been determined that the implementation of certain powers by the prosecutor is associated with the specifics of administrative offence case, which is provided by the applicable norms of procedural legislation.

Key words: authority, prosecutor, authority of the prosecutor, administrative tort proceedings, procedural stages.