

УДК 342.5 : 342.9 (342.7)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.03.9>

**ДЕЯКІ ПРАВОВІ АСПЕКТИ УЧАСТІ ПРОКУРОРА
У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ
ПІД ЧАС ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ПРИМУСОВОГО ХАРАКТЕРУ,
ЩО ПОВ'ЯЗАНІ З ОБМЕЖЕННЯМ ОСОБИСТОЇ СВОБОДИ ГРОМАДЯН**

Кушнір І.,

*доктор юридичних наук, доцент,
заступник начальника кафедри адміністративної діяльності
Національної академії
Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького
ORCID: 0000-0003-0286-7591*

Адамчук С.,

*кандидат наук з державного управління,
викладач кафедри адміністративної діяльності
Національної академії
Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького
ORCID: 0000-0003-4216-7397*

Кушнір І., Адамчук С. Про адміністративні правопорушення під час застосування заходів примусового характеру, що пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян.

У статті здійснена правова характеристика участі прокурора у справах про адміністративні правопорушення під час застосування заходів примусового характеру, що пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян. Проаналізовано законодавство про адміністративні правопорушення із відповідними висновками про ті категорії справ, розгляд яких неможливий без участі прокурора. Сконцентровано увага на тому, що відомчими актами Офісу Генерального прокурора України передбачається обов'язкове забезпечення участі прокурорів у справах про адміністративні правопорушення у разі застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Проведені паралелі між безпосередньою участю прокурора у розгляді справи про адміністративне правопорушення та прокурорським наглядом за відповідними органами, що здійснюють розгляд справ і застосовують заходи впливу за адміністративні правопорушення. Звернено увагу на те, що прокурорський нагляд за додержанням законів у справах про адміністративне правопорушення можна поділити на дві категорії: безпосередня участь у розгляді справи про адміністративне правопорушення; нагляд за відповідними органами, що здійснюють розгляд справ і застосовують заходи впливу за адміністративні правопорушення.

Диференційовано заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян, що застосовуються у справах про адміністративні правопорушення. Зокрема: вид адміністративного стягнення, передбачений ст. 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) (наприклад, адміністративний арешт, арешт з утриманням на гауптвахті); захід забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, передбачений ст. 260 КУпАП (наприклад, адміністративне затримання).

У статті також проаналізовано висновки Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) щодо дотримання принципу безсторонності у випадку відсутності прокурора під час провадження у справах про адміністративні правопорушення тощо.

Ключові слова: прокурор; прокурорський нагляд; провадження у справах про адміністративне правопорушення; Європейський суд з прав людини.

Kushnir I., Adamchuk S. Some legal aspects of participation of the prosecutor in cases of administrative offences in the application of coercive measures related to the restriction of personal freedom of citizens.

The article provides a legal characterization of the prosecutor's participation in cases of administrative offenses when applying coercive measures related to the restriction of personal freedom of citizens. The author analyzes the

legislation on administrative offenses with the relevant conclusions about the categories of cases which cannot be considered without the participation of the prosecutor. The author focuses on attention is focused on the fact that departmental acts of the Office of the Prosecutor General of Ukraine provide for mandatory participation of prosecutors in cases of administrative offenses in case of application of coercive measures related to the restriction of personal freedom of citizens.

We have drawn parallels between the direct participation of a prosecutor in in the consideration of an administrative offense case and prosecutorial supervision of the relevant authorities that consider cases and apply measures of for administrative offenses. The author emphasizes that prosecutorial supervision over the observance of laws in administrative offense cases can be divided into two categories: direct participation in the consideration of of an administrative offense; supervision of the relevant bodies which that consider cases and apply measures of influence for administrative offenses.

Differentiated coercive measures related to the restriction of personal freedom of citizens applied in cases of administrative offenses. In particular: the type of administrative penalty provided for in Article 24 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses (hereinafter - the CUAO) (e.g, administrative arrest, arrest with detention in the brig); measure Ensuring proceedings in cases of administrative offenses, provided for in Article 260 of the Code of Administrative Offenses (e.g., administrative detention).

The article also analyzes the conclusions of the European Court of Human Rights regarding the observance of the principle of impartiality in the absence of a prosecutor during the administrative offenses, etc.

Key words: prosecutor; prosecutorial supervision; proceedings on administrative offenses; European Court of Human Rights.

Постановка проблеми. Однією із функцій прокурора, покладених на нього Законом України «Про прокуратуру», 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 [1, ст. 2].

Проаналізувавши зазначену норму Закону, можна зробити висновок, що остання не кореспондується із нормами КУпАП, зміст яких передбачає здійснення прокурорського нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів при провадженні в справах про адміністративне правопорушення, що обумовлює актуальність дослідження правових аспектів участі

прокурора у справах про адміністративні правопорушення під час застосування заходів примусового характеру, що пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій із даної теми. Висвітленням окремих проблем участі прокурора у справах про адміністративні правопорушення в різний час займалися такі науковці як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурко, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Д.Ф. Бортняк, Т.Ф. Весельська, С.А. Кулинич, В.В. Шемчук тощо. Однак практичні аспекти реалізації прокуратурою зазначеної вище функції свідчать про наявність проблем, що потребують вирішення.

Метою статті є аналіз правових аспектів участі прокурора у справах про адміністративні правопорушення під час застосування заходів примусового характеру, що пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян.

Виклад основного матеріалу. Так, ч. 1 ст. 250 КУпАП передбачено, що прокурор, заступник прокурора, здійснюючи нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів при провадженні в справах про адміністративне правопорушення, має право: порушувати провадження в справі про адміністративне правопорушення; знайомитися з матеріалами справи; перевіряти законність дій органів (посадових осіб) при провадженні в справі; брати участь у розгляді справи; заявляти клопотання; давати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи; перевіряти правильність застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення; вносити подання, оскаржувати постанову і рішення по скарзі в справі про адміністративне правопорушення, а також вчиняти інші передбачені законом дії.

Частиною 2 ст. 250 КУпАП [2, ст. 250] задекларовано **обов'язкову участь прокурора** у провадженні зі справ про адміністративні правопорушення, передбачених статтями 172⁴–172⁹, 172⁹⁻² КУпАП (справи щодо антикорупційних правопорушень). На думку авторів статті, прокурор, реалізуючи вказані норми КУпАП, виходить за межі своїх функцій, передбачених Законом України «Про прокуратуру».

Заслуговує на увагу також висновок О. Таможні, що повноваження прокурора під час здійснення зазначеної вище функції суттєво звужено реалізацією повноважень щодо нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, які, згідно з Перехідними положеннями Основного закону, прокуратура продовжує здійснювати до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій. При цьому продовжують діяти норми КУпАП

щодо обов'язкової участі прокурора у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, тож прокурор за вищевказаних законодавчих обмежень нагляду не може належним чином реалізувати процесуальні права для прийняття законного рішення у цій категорії справ, зокрема через відсутність повноважень щодо апеляційного оскарження рішень судів у таких справах [3, ст. 120].

Статтю 7 КУпАП [2, ст. 7] передбачено здійснення прокурором нагляду 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.

Ураховуючи вищевикладене, прокурорський нагляд за додержанням законів у справах про адміністративне правопорушення можна поділити на дві категорії:

Безпосередня участь у розгляді справи про адміністративне правопорушення;

Нагляд за відповідними органами, що здійснюють розгляд справ і застосовують заходи впливу за адміністративні правопорушення.

Цілком погоджуємося із думкою О. Таможньої про те, що специфікою адміністративних юрисдикційних проваджень прокурора у справах про адміністративні правопорушення є те, що вони здійснюються у трьох формах:

1. Прокурор як суб'єкт, уповноважений на складання протоколів про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 185-4, 185-8 та ін.

2. Прокурор як учасник судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, в тому числі як обов'язковий учасник судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією.

3. Прокурор як суб'єкт, що 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 із обмеженням особистої свободи громадян [3, ст. 121].

Заслуговує на увагу твердження І. Соболевої, що прокурор може реалізувати своє право на апеляційне оскарження в 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. За таких обставин, прокурор, беручи участь у суді першої інстанції та не погоджуючись із рішенням суду, не має права його

апеляційного оскарження, а отже, його участь у місцевому суді є абсурдною [4, ст. 121].

Заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян, що застосовуються у справах про адміністративні правопорушення, умовно можна поділити також на дві категорії:

Вид адміністративного стягнення, передбачений ст. 24 КУпАП [2, ст. 24] (наприклад, адміністративний арешт, арешт з утриманням на гауптвахті, примусове (адміністративне) видворення за межі України);

Захід забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, передбачений ст. 260 КУпАП [2, ст. 260] (наприклад, адміністративне затримання).

Тож, проаналізувавши решту норм КУпАП, можна зробити висновок, що при розгляді інших справ про адміністративні правопорушення участь прокурора не є обов'язковою, а його роль у судовому процесі – опосередкованою. Це пояснюється, насамперед, низькою суспільною небезпечністю адміністративних правопорушень (ст. 9 КУпАП: адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені КУпАП, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності [2, ст. 9]) та, як наслідок, незацікавленістю органів прокуратури брати участь у розгляді таких справ.

Однак, не зважаючи на низьку суспільну небезпечність адміністративних правопорушень, ціла низка норм КУпАП, як вже було сказано вище, як санкція передбачає вжиття заходів примусового характеру, що пов'язані із обмеженням особистої свободи громадян (адміністративний арешт, арешт з утриманням на гауптвахті, примусове видворення за межі України, громадські, виправні роботи тощо).

На нашу думку, було би доцільно зобов'язати суд, що розглядає справи, санкція яких передбачає вжиття зазначених вище заходів, залучати до участі прокурора. Подібних висновків дійшов і Європейський суд з прав людини [5]. Зокрема, заслуговують на увагу висновки останнього про відсутність сторони обвинувачення під час провадження у справі про адміністративне правопорушення, викладені у справах «Бантиш та інші проти України», «Михайлова проти України», «Карелін проти Росії» тощо.

Так, ЄСПЛ розглядав питання дотримання принципу безсторонності у випадку відсутності прокурора під час усього провадження про адміністративне правопорушення або його окремої частини щодо заявників. На думку ЄСПЛ, суд, який розглядав справу про адміністративне правопорушення, у випадку відсутності прокурора, не мав іншого вибору, окрім як взяти на себе функцію пред'явлення та підтримки обви-

нувачення під час розгляду справи. У такому випадку буде порушена презумпція невинуватості, оскільки тягар доказування перекладається зі сторони обвинувачення на сторону захисту. Присутність сторони обвинувачення є, як правило, необхідною для усунення обґрунтованих сумнівів, які можуть виникнути щодо безсторонності суду.

Зазначені висновки ЄСПЛ кореспондуються також із наказом Офісу Генерального прокурора України від 29 грудня 2021 року № 400 «Про організацію діяльності прокурорів з протидії порушенням прав людини у правоохоронній та пенітенціарній сферах», відповідно до п. 8 органи прокуратури зобов'язані **забезпечити участь прокурорів у справах про адміністративні правопорушення у разі застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян**, своєчасне та ефективне реагування на судові рішення у випадках та в порядку, встановлених законодавством [6, п. 8].

Що ж до прокурорського нагляду за діяльністю органів, які здійснюють розгляд справ і застосовують заходи впливу за скоєні адміністративні правопорушення, то в цьому випадку роль прокуратури визначається у проведенні планових і раптових перевірок за зверненнями, іншими повідомленнями або за власною ініціативою, вчиняти передбачені законом дії у випадках установлення фактів порушень прав затриманих осіб; отриманні повідомлень про вжиття органами заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян.

Вищезгаданим Наказом [6, п. 5] на прокуратуру покладено завдання забезпечення нагляду за додержанням законодавства при застосуванні за вчинення адміністративних правопорушень заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, а також забезпечення нагляду за додержанням законів при доставленні, адміністративному затриманні та триманні осіб, складанні стосовно них протоколів про адміністративні правопорушення, застосуванні в адміністративному порядку інших заходів, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, та накладенні адміністративних стягнень у вигляді адміністративного арешту, у тому числі з утриманням на гауптвахтах, а також виправних, громадських або суспільно корисних робіт, примусового повернення і видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства.

Ці норми кореспондуються, наприклад, із положеннями статті 263 КУпАП [2, ст. 263], яка вимагає повідомлення прокурора про адміністративне затримання особи строком до трьох діб у справах щодо порушення останніми правил обігу наркотичних засобів і психотропних

речовин (в необхідних випадках для встановлення особи, проведення медичного огляду, з'ясування обставин придбання вилучених наркотичних засобів і психотропних речовин та їх дослідження).

Крім того, положеннями Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України, Адміністрації Державної прикордонної служби України та Служби безпеки України від 23.04.2012 за № 353/271/150 [7, р. 2, п. 1] передбачено обов'язкове, протягом 24 годин, повідомлення прокурора про підстави прийняття рішення щодо примусового повернення іноземців/осіб без громадянства за межі України. Аналогічне повідомлення прокуратури вимагається і після прийняття рішення про поміщення іноземців до пункту тимчасового тримання іноземців тощо. Цікавим є те, що таке ж саме положення про повідомлення прокурора містилося і у ст. 26 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [8, ст. 26].

Разом з тим Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту державного кордону України» від 24.02.2023 [9, п. 14] зазначене вище положення Закону виключене.

Висновок: у проведеному дослідженні проаналізовано деякі правові аспекти участі прокурора у справах про адміністративні правопорушення під час застосування заходів примусового характеру, що пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян. Звернуто увагу на ті категорії справ про адміністративні правопорушення, розгляд яких неможливий без участі прокурора. Зазначені деякі відмінності між безпосередньою участю прокурора у розгляді справи про адміністративні правопорушення та прокурорським наглядом за відповідними органами, що здійснюють розгляд справ і застосовують заходи впливу за адміністративні правопорушення. Обґрунтовано доцільність зобов'язання суду, що розглядає справи про адміністративні правопорушення, санкція яких передбачає вжиття зазначених вище заходів, вирішення питання щодо залучення до участі прокурора тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 2, 3. С. 12.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text> (дата звернення: 08.05.2024).
3. Таможня О. Основні форми та специфіка адміністративних юрисдикційних про-

- ваджень прокуратури України у справах про адміністративні правопорушення. *Jurnalul juridic national: teorieş i practică Numărul 3(43)*. 2020. (дата звернення: 08.05.2024).
4. Соболева І. Прокурор в адміністративному процесі: реалізація його процесуального статусу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. URL: http://www.pjv.nuoua.od.ua/v3_2017/22.pdf (дата звернення: 08.05.2024).
 5. Рішення щодо України, винесені Європейським судом з прав людини. URL: <https://minjust.gov.ua/m/rishennya-schodo-ukraini-vineseni-evropeyskim-sudom-z-prav-lyudini> (дата звернення: 08.05.2024).
 6. Про організацію діяльності прокурорів з протидії порушенням прав людини у правоохоронній та пенітенціарній сферах : наказ Офісу Генерального прокурора України від 29.12.2021. № 400 URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/nakazi-generalnogo-prokurora-z-osnovnih-naryamiv-prokurorskoji-diyalnosti> (дата звернення: 08.05.2024).
 7. Про затвердження Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства : наказ Міністерства внутрішніх справ України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Служби безпеки України від 23.04.2012 № 353/271/150. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0806-12#Text> (дата звернення: 08.05.2024).
 8. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011. № 3773-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 19, 20. С. 179 із змінами.
 9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту державного кордону України : Закон України від 24.02.2023. № 2952-IX. *Голос України*. 2023. № 58.