

УДК 342.98

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i1\(30\).531](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i1(30).531)

О. О. Сінякевич

orcid.org/0000-0003-0995-0523*аспірант кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНИХ ПРОВАДЖЕНЬ ПРОКУРАТУРИ

Постановка проблеми. Питання адміністративно-юрисдикційних проваджень прокуратури потребує нагального та істотного перегляду як на доктринальному, так і на практичному рівні. Прокурор, хоча традиційно у законодавстві і не зарахований до основних суб'єктів адміністративно-юрисдикційних проваджень, проте зволікати в питанні вдосконалення його адміністративно-правового статусу не варто, оскільки він безпосередньо є учасником і гарантом захисту прав громадян. Нині потребує перегляду нормативних засад визначення адміністративно-правового статусу прокурора, оскільки на нього покладений обов'язок щодо нагляду за законністю всіма суб'єктами правовідносин, бути представником органу, що є учасником адміністративно-юрисдикційної діяльності, насамперед у зв'язку з наявністю конфліктів у сфері публічного адміністрування. Тому за таких умов зростає роль прокуратури загалом та значення прокурора в адміністративно-юрисдикційній діяльності безпосередньо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичним підґрунтям стали праці вітчизняних вчених, що займалися дослідженням зарубіжного досвіду прокуратури, – Л.Р. Грицаєнко, Н.А. Голова, М.І. Мичко, І.В. Назаров, Ф.М. Решетніков, О.Я. Сухарев та інші. Дослідженню особливостей функціонування органів прокуратури приділяли увагу в працях такі вчені, як Л.М. Грицаєнко, Ю.С. Шемшученко, О.В. Тюріна, В.Т. Маляренко, П.Ф. Пилипчук, В.В. Долежан, М.В. Косюта, М.К. Якимчук, М. І. Мичко та ін.

Постановка завдання. Метою і завданнями статті є з'ясування сутності та специфіки адміністративно-юрисдикційної діяльності прокуратури в зарубіжних країнах, проведення порівняльного аналізу правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві з метою вдосконалення вітчизняного законодавства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Прокуратура Франції діє в системі Міністерства юстиції і є невід'ємною складовою частиною у здійсненні правосуддя. Прокурори призначаються указом Президент Республіки за рекомендацією Вищої судової ради. Прокурор наділений значними повноваженнями в межах своєї юрисдикції, зокрема координує діяльність поліцейських та

здійснює нагляд за ними, підтримує обвинувачення в суді, при цьому контролює діяльність судових приставів, бере участь у цивільних справах, якщо було завдано шкоди інтересам суспільства. Також прокурор реалізує державну політику по боротьбі зі злочинністю, визначену міністром юстиції. Крім того, він спрямовує і координує здійснення місцевих програм боротьби зі злочинністю, реалізовуваних місцевими органами влади [1].

У Німеччині прокуратура входить до системи органів юстиції і підпорядковується Міністерству юстиції. Прокуратуру ФРН очолює Генеральний прокурор, до обов'язків якого входить забезпечення підтримання державного обвинувачення перед федеральним судом за злочини проти внутрішньої і зовнішньої безпеки ФРН, участь у перегляді рішень кримінальними палатами Федерального Верховного суду та представляє країну в розгляді справ, пов'язаних зі злочинами міжнародного характеру. У системі органів прокуратури є також військова прокуратура, яка займається веденням справ щодо кримінальних правопорушень, які були вчинені військовослужбовцями. Прокуратура Бельгії функціонує під егідою Міністерства юстиції. При Касаційному суді діють перший генеральний прокурор і кілька його помічників – генеральних адвокатів, які дають висновки з правових питань. В апеляційних судах, а також в апеляційних судах по трудових спорах виступають генеральні прокурори, у трибуналах першої інстанції і комерційних трибуналах – королівські прокурори або їх заступники, які підтримують обвинувачення в кримінальних справах або дають висновки в деяких категоріях цивільних справ [1].

Прокуратура Іспанії є органом влади з функціональною автономією в рамках судової системи та покликана забезпечувати підтримання законності й незалежності судів із метою здійснення справедливого правосуддя, захищати права громадян та суспільні інтереси за власною ініціативою або за заявою зацікавлених осіб. Вона має право проводити будь-які розслідування з метою з'ясування фактів вчиненого правопорушення. У системі органів державної влади Великобританії функціонує Служба королівських прокурорів (далі – СКП) як самостійний та незалежний орган влади, діяльність якого координує

Служба королівських прокурорів є головним державним органом Англії та Уельсу у сфері кримінального переслідування, яка діє незалежно в розслідуванні кримінальних справ, що ведуться поліцією. До її повноважень належить: вирішення питань щодо притягнення особи правопорушника до відповідальності; визначення меж обвинувачення в тяжких злочинах; консультування правоохоронних органів на стадіях досудового розслідування; підтримання державного обвинувачення в суді; надання правової допомоги і забезпечення захисту жертвам і свідкам вчиненого злочину. Основне призначення СКП – здійснення процесуального керівництва в системі кримінального правосуддя з метою відправлення незалежного та ефективного правосуддя по всій Англії та Уельсі [2].

Відповідно, засадами діяльності прокуратури є: 1) принцип законності (обов'язок здійснювати діяльність за допомогою всіх доступних законних засобів у разі порушення норм права); 2) принцип неупередженості (збереження об'єктивізму в рамках вчинюваних дій, також рівне ставлення до всіх громадян, діяльність виключно на підставі права та із застосуванням передбачених законом засобів); 3) принцип співпраці з іншими державними органами; 4) принцип субституції (можливість доручення вищестоящим прокурором підлеглим прокурорам вчинення дій, які належать до повноважень вищестоящего прокурора); 5) принцип деволуції (можливість вищестоящего прокурора прийняти та провадити будь-яку діяльність, яка відповідно до закону належить до компетенції нижчестоящего прокурора); 6) принцип одноособового вчинення дій (вчинення різних дій прокурором одноособово) [2].

У більшості країн Європи справи про адміністративні правопорушення належать до сфери кримінального права, тобто такі порушення вважаються видом злочинів. У німецькому законодавстві, якщо діяння містить ознаки як проступку, так і кримінального злочину, перевага в застосуванні надається кримінальному закону [3, с. 62].

У деяких країнах світу реалізація процесуальних дій під час розгляду справи про адміністративне правопорушення провадиться на основі адміністративного та кримінального законодавства. Так, в Естонії адміністративно-деліктне право належить до карного, тому досить часто положення кримінально-процесуального законодавства поширюються на провадження у справах про адміністративні правопорушення. Наприклад, ст. 31 Деліктно-процесуального кодексу Естонії закріплює положення стосовно збирання доказів і випадки застосування норм кримінально-процесуального законодавства під час цих процесуальних дій [4].

У французькому адміністративному законодавстві, як зазначає В.П. Печуляк, чітко окреслені межі співвідношення адміністративно-деліктного

та кримінального законодавства. Поєднання заходів адміністративної та кримінальної відповідальності здійснюється у визначених випадках: якщо винними визнаються співробітники виконавчих установ; якщо йдеться про адміністративний нагляд, що має невідкладний характер; якщо держава виконує контрольні функції щодо суб'єктів публічного і приватного права [5, с. 62].

Зазначимо, що законодавча основа зарубіжних країн є доволі широкою та різноманітною. Нормативно-правові акти європейських держав містять норми процесуального та матеріального права. Більшість країн мають закони, які містять як процесуальну основу адміністративного провадження, так і загальні матеріальні норми (Німеччина, Швейцарія, Австрія, Італія, Португалія), тобто адміністративно-деліктне законодавство відображене в актах змішаного характеру. У Білорусії – навпаки: процесуальні норми, які забезпечують провадження у справах про адміністративні правопорушення, закріплені в Процесуально-виконавчому Кодексі про адміністративні правопорушення, загальні положення – в Кодексі про адміністративні правопорушення. Закон Королівства Іспанії «Про правовий режим публічної адміністрації і загального адміністративного провадження» від 1992 р. хоч має назву процедурного закону, однак сам акт містить загальні положення про адміністративні правопорушення [5].

Кожна країна, як бачимо, має особливості правової основи адміністративного провадження. У Франції, Данії, Бельгії взагалі відсутні КУПАП та процедура провадження у справах про адміністративні правопорушення. І.А. Клепицький зазначає, що ці проступки залишаються в «кримінальній сфері», оскільки у справах про адміністративні правопорушення мають дотримуватись гарантії, передбачені ст. 6 Європейської Конвенції для обвинувачених у вчиненні кримінального правопорушення [6, с. 6].

Адміністративні правопорушення в Німеччині, Швейцарії, Бельгії, Італії, Португалії є різновидом кримінально караних діянь. Кримінальні злочини Німеччини визначаються Кримінальним Кодексом, а незначні правопорушення передбачені низкою підзаконних нормативно-правових актів. Більшість дрібних правопорушень, акцентує К. Вебер, можна знайти в законодавстві, що регулює дорожній рух. Якщо, наприклад, водій обганяє транспортний засіб на тому боці дороги, де цього робити не можна, це буде протиправним діянням. Проте не було б великим перебільшенням, якби ми кваліфікували цю дію, узятю окремо, як кримінальне діяння внаслідок того, що правопорушник проявляє свою неповагу до правопорядку держави [7].

Регламентация адміністративного провадження залежить від співвідношення кримінального та адміністративно-деліктного законодавства.

Як було встановлено, порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення може бути врегульований: нормами кримінального закону (Данія, Франція); нормами кодексу про адміністративні проступки, одночасно як нормами кримінального закону, так і адміністративно-деліктного законодавства (Естонія, Болгарія, Хорватія). В останньому випадку загальні норми кримінального законодавства поширюються на порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення, за винятком особливостей, визначених нормативно-правовим актом про проступки. У Болгарії та Естонії провадження деліктів здійснюється судами, уповноваженими на розгляд кримінально-караних злочинів. У Хорватії, навпаки, створені спеціальні суди, уповноважені на розгляд досліджуваної категорії справ [8, с. 72].

У США та Великобританії суди є основними творцями права адміністративно-деліктного законодавства. Досить часто суди мають справу із суперечливим, тобто недосконалим, законодавством, тому їхня діяльність поряд із захистом порушених прав громадян спрямована на доповнення та уточнення за допомогою судових прецедентів законодавчих положень. Суддя є основним суб'єктом провадження справи. Суддя, готуючи справу до судового розгляду, встановлює: чи належить до його компетенції розгляд цієї справи; чи правильно складені протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення; чи сповіщені особи, що беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду; чи витребувані необхідні додаткові матеріали; чи надані клопотання особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, потерпілого, законних представників, адвоката [9].

Для багатьох країн Європи, як і для України, характерна надзвичайна розпорошеність адміністративно-деліктного законодавства. У Німеччині, наприклад, йдеться про положення близько тисячі федеральних законів, які містять склади порушень порядку. Пряма вимога про необхідність визначення адміністративних деліктів тільки в нормах закону є в праві Швейцарії, Італії, Греції, Іспанії, Португалії. В інших державах склади адміністративних деліктів і стягнення за них встановлюються і у законах, і в підзаконних актах [10].

Цікавим є досвід діяльності органів прокуратури в Японії. Вони представляють собою чотирирівневу систему, яка відповідає кожному рівню судової системи країни: Генеральна прокуратура (розташовується в Токіо), Вищі прокуратури (Токіо, Осака, Нагоя, Хіросіма, Фукуока, Сендай, Саппоро, Такамаца), окружні прокуратури (знаходяться в префектурних столицях Хакодате, Асаїкава, Кусіро) та офіси місцевих прокурорів (у муніципалітетах по всій Японії). Завданням кожного прокурора та їх помічників, незалеж-

но від того, до якого саме органу прокуратури вони належать, є розслідування правопорушень, встановлення об'єктивної істини в кожній кримінальній справі та притягнення винних до відповідальності. Коли вчинено злочин, зазвичай поліція проводить розслідування, заарештовує злочинця, а потім передає справу до прокуратури. Також офіси прокуратури можуть самостійно приймати заяви від потерпілого чи свідків, допитувати підозрюваного, а після завершення досудового розслідування приймати рішення про передачу справи до суду та в разі прийняття позитивного рішення про прийняття справи підтримувати обвинувачення [11, с. 28].

У західних країнах наявність гарантій недоторканності прокурорів визначається значною мірою моделлю прокуратури. Там, де прокуратура розглядається як частина судової влади (незалежно від адміністративного підпорядкування), прокурори мають таку саму недоторканність, як і судді. Іноді недоторканність прокурорів прирівнюється до депутатської недоторканності. У Конституції Парагваю прямо зазначено, що прокурори мають ті самі обмеження й імунітет, що і судді. За Конституцією Болгарії судді, прокурори і слідчі користуються недоторканністю народних представників. Вища судова рада приймає у визначених законом випадках рішення про позбавлення недоторканності судді, прокурора чи слідчого. У Румунії, де прокуратура входить до складу Міністерства юстиції, прокурори як члени магістратури мають імунітет від кримінального переслідування. У Польщі прокурори також користуються імунітетом і не можуть переслідуватися судом чи в адміністративному порядку без згоди на те відповідного дисциплінарного комітету або бути затриманими без згоди свого керівництва. Конституція Югославії встановлює, що Союзний прокурор користується недоторканністю, так само як і союзний депутат [11].

Висновки та пропозиції. Порівняльно-правовий аналіз правового та процесуального статусу прокуратури в зарубіжних країнах (Франції, США, Болгарії, Німеччини, Англії, Японії) дав змогу вдосконалити адміністративно-юрисдикційну діяльність вітчизняних органів прокуратури. У світі немає єдиної цілісної організаційної чи функціональної системи органів прокуратури, що пов'язана зі специфікою механізму реалізації та особливістю правових систем. Тому пропонуємо частково застосувати досвід деяких країн у діяльності органів прокуратури в адміністративному судочинстві: 1) досвід Франції (в частині адміністративних правопорушень) де визначено, якщо особа протягом 30 днів не оплатить його чи не подасть скаргу, то розмір штрафу підвищується, а разі подальшої неоплати справа передається до суду; 2) досвід США, де прокурор має право по-

рушувати справу і вступати в процес від імені та в інтересах урядових організацій; 3) досвід нормативного закріплення Болгарії, де в Конституції визначено незалежність прокурорів під час здійснення своїх функцій.

Література

1. Procureur du Roi en Belgique. URL: <http://justice.belgium.be/fr>. (дата звернення 20.01.2020 р.).
2. Омельчук Л., Клітинська А. *Міжнародний юридичний вісник* : збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. 2016. Вип. 1 (3). С. 199–204.
3. Международная защита прав и свобод человека. Сб. документов. Москва : Юрид. лит., 1990. 672 с.
4. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Харків : ФОРУМ. 2002. 176 с.
5. Агеев О. Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу : дис. ... к.ю.н. : 12.00.07. Харків, 2006. 210 с.
6. Ремнев В.И. Право жалобы в СССР. Москва : Госюриздат, 1964. 132 с.
7. Інструкція про порядок розгляду і вирішення звернень особистого прийому громадян в органах прокуратури України затверджена наказом Генерального прокурора 28 грудня 2005 р. № 9 гн. URL: zakon.rada.gov.ua (дата звернення 21.08.2019 р.);
8. Рекомендация № R (91) 1 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам об административных санкциях от 13.02.1991 г. URL: <http://www.echr-base.ru> (дата звернення 21.08.2019 р.).
9. Кодекс об административных правонарушениях Приднестровской Молдавской Республики от 19.07.2002 г. URL: <http://docpmr.com>. (дата звернення 21.08.2019 р.).
10. Перспективы развития административно-делiktного права: право административной ответственности в Республики Казахстан Анализ Центра исследования правовой политики. URL: <http://www.zakon.kz> (дата звернення 21.08.2019 р.).
11. Павлович-Сенета Я.П. Основні напрямки вдосконалення адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства в Україні: сучасний стан та досвід зарубіжних країн. *Львівський державний університет внутрішніх справ: науковий вісник*. 2016. № 1. С. 206–217.

Анотація

Сінякевич О. О. Зарубіжний досвід щодо адміністративно-юрисдикційних проваджень прокуратури. – Стаття.

У статті проаналізовано правове регулювання адміністративно-юрисдикційних проваджень органів прокуратури в зарубіжних країнах, досліджено позитивний європейський досвід розгляду справ про адміністративні правопорушення. Розкрито проблемні аспекти повноважень органів прокуратури в цій сфері та визначено шляхи вдосконалення вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства.

Аргументовано думку про те, що законодавча основа зарубіжних країн є доволі широкою та різноманітною. Нормативні-правові акти європейських держав містять норми процесуального та матеріального права. Більшість країн мають закони, які містять як процесуальну основу адміністративного провадження, так і загальні матеріальні норми (Німеччина,

Швейцарія, Австрія, Італія, Португалія), тобто адміністративно-деліктне законодавство відображене в актах змішаного характеру. У Білорусії – навпаки: процесуальні норми, які забезпечують провадження у справах про адміністративні правопорушення, закріплені в Процесуально-виконавчому Кодексі про адміністративні правопорушення, загальні положення – в Кодексі про адміністративні правопорушення. У державах Латинської Америки прокурори володіють, як правило, самостійним статусом, що характеризується наявністю, з одного боку, значних гарантій, а з іншого боку – обмежень. Розкрито, що для багатьох країн Європи, як і для України, характерна надзвичайна розпорошеність адміністративно-деліктного законодавства. У Німеччині, наприклад, йдеться про положення близько тисячі федеральних законів, які містять склади порушень порядку. Пряма вимога про необхідність визначення адміністративних деліктів тільки в нормах закону є в праві Швейцарії, Італії, Греції, Іспанії, Португалії. В інших державах склади адміністративних деліктів і стягнення за них встановлюються і у законах, і в підзаконних актах.

Ключові слова: адміністративне право, публічна адміністрація, адміністративне правопорушення, юрисдикція, діяльність, прокуратура.

Summary

Sinyakevich O. O. Foreign experience in administrative and jurisdictional proceedings of the prosecutor's office. – Article.

The article analyzes the legal regulation of administrative and jurisdictional proceedings of the prosecutor's offices in foreign countries and examines the positive European experience in handling cases of administrative offenses. The problem of aspects of the powers of the prosecutor's offices in this area is revealed and ways of improving the domestic administrative and tort law are determined.

It is argued that the legal basis of foreign countries is quite wide and varied. The legal acts of European states contain rules of procedural and substantive law. Most countries have laws that contain both the procedural basis of administrative proceedings and general substantive rules (Germany, Switzerland, Austria, Italy, Portugal), that is, administrative and tort legislation is reflected in acts of mixed nature. In Belarus, on the contrary, the procedural rules that provide for administrative offenses are enshrined in the Code of Administrative Offenses and the general provisions in the Code on Administrative Offenses. In Latin American countries, prosecutors have, as a rule, independent status, characterized by the existence of, on the one hand, significant safeguards and, on the other hand, restrictions. Many European countries, as well as in Ukraine, are characterized by the extreme scattering of administrative and tort legislation. In Germany, for example, it is about the provisions of about a thousand federal laws that contain violations of the order. The direct requirement for the need to define administrative offenses only in the rules of law exists in the law of Switzerland, Italy, Greece, Spain, Portugal. In other states, the composition of administrative offenses and the penalties for them are established in laws and by-laws. Each country, as we see, has its own peculiarities of the legal basis of administrative proceedings. In France, Denmark, Belgium, there is no ATMM at all and no administrative procedure for administrative offenses.

Key words: administrative law, public administration, administrative offense, jurisdiction, activity, prosecutor's office.