

УДК 351.95

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.79.2.4>

ЩОДО ПОНЯТТЯ І ЗМІСТУ ЗАКОННИХ ВИМОГ ПРОКУРОРА В АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОМУ АСПЕКТІ

Волочій С.О.,
*аспірант кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ
ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0005-3425-9795>
e-mail: volochii_2023@meta.ua*

Волочій С.О. Щодо поняття і змісту законних вимог прокурора в адміністративно-деліктному аспекті.

Статтю присвячено розкриттю сутності поняття та змісту законних вимог прокурора в адміністративно-деліктному аспекті. Наголошено, що законні вимоги прокурора виступають важливою гарантією забезпечення законності і правопорядку в Україні. Вони сприяють захисту прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства та держави. Втім, посилаючись на конкретну норму, майже неможливо визначити поняття і природу таких вимог. Констатовано, що законні вимоги прокурора стосуються: підтримання державного обвинувачення в суді; представництва інтересів громадянина або держави в суді; нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляду 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. Під вимогою запропоновано розуміти певне звернення (лист, повідомлення), складене у довільній письмовій формі, подане або надіслане уповноваженим суб'єктом адресату. До особливостей законних вимог прокурора віднесені такі: 1) врегульовані нормами різних законів; 2) реалізуються прокурором в межах різних видів проваджень/процедур; 3) носять офіційний характер; 4) виносяться переважно в письмовій формі; 5) мають обов'язковий для виконання характер; 6) за невиконання тягнуть за собою відповідальність для суб'єкта (адресата); 7) видання вимог поза межами повноважень тягне для прокурора відповідальність, передбачену законодавством. Зроблено висновок, що ефективна і професійна реалізація прокурором своїх повноважень, в тому числі щодо пред'явлення законних вимог, залежить не лише від дотримання ним норм процесуального законодавства, а від якості самих норм. Вирішення проблеми вбачається можливим через спрямувати подальших наукових розвідок на внесення змін і доповнень до діючого законодавства стосовно конкретизації сутності законних вимог прокурора.

Ключові слова: прокурор, законні вимоги, адміністративна відповідальність, стягнення, органи прокуратури, законодавче закріплення.

Volochii S.O. On the concept and content of the prosecutor's legal claims in the administrative delict aspect.

The article is devoted to the essence of the concept and content of the prosecutor's legitimate demands in the administrative delict aspect. The author emphasizes that the prosecutor's legitimate demands are an important guarantee of ensuring law and order in Ukraine. They contribute to the protection of human and civil rights and freedoms, and the interests of society and the State. However, referring to a specific provision, it is almost impossible to define the concept and nature of such requirements. It is stated that the legal requirements of the prosecutor relate to: maintaining public prosecution in court; representation of the interests of a citizen or the State in court; supervision over the observance of laws by the bodies conducting operational and investigative activities, inquiry, pre-trial investigation; supervision over the observance of laws in the execution of court decisions in criminal cases, as well as in the application of other coercive measures related to the restriction of personal freedom of citizens. It is proposed to understand

a request as a certain appeal (letter, notification) drawn up in an arbitrary written form, submitted or sent by an authorized entity to the addressee. The peculiarities of the prosecutor's legal claims include the following: 1) regulated by the provisions of various laws; 2) implemented by the prosecutor within various types of proceedings/procedures; 3) official in nature; 4) mostly made in writing; 5) binding in nature; 6) failure to comply entails liability for the subject (addressee); 7) issuing requirements beyond the scope of authority entails liability for the prosecutor as provided by law. The author concludes that the effective and professional exercise by a prosecutor of his/her powers, including the right to make legal demands, depends not only on his/her compliance with the rules of procedural law, but also on the quality of the rules themselves. The problem may be solved by directing further scientific research to amendments and additions to the current legislation with regard to specifying the essence of the prosecutor's legal claims.

Key words: prosecutor, legal requirements, administrative liability, penalties, prosecution authorities, legislative regulation.

Постановка проблеми. Європейська інтеграція України передбачає удосконалення взаємовідносин між владою та суспільством. Досягнення партнерства між зазначеними сторонами має супроводжуватись неухильним дотриманням принципу законності в діяльності суб'єктів владних повноважень. Особливо це стосується застосування заходів примусу уповноваженими суб'єктами, до яких належить і прокуратура.

Варто зазначити, що в адміністративно-деліктному аспекті прокурори уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями статті 172-4–172-20, 185-4, 185-8, 185-11 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [1]. Примітно, що серед зазначених статей згадана адміністративна відповідальність за «Ухилення від виконання законних вимог прокурора», передбачена статтею 185-8 КУпАП.

За інформацією з Єдиного державного реєстру судових рішень в Україні винесено 1180 постанов у справах, що стосуються ухилення від виконання законних вимог прокурора [2]. При цьому постає закономірне питання: що саме являють собою законні вимоги прокурора?

Стан опрацювання. Дослідженням правового забезпечення прокурорської діяльності займалося чимало вітчизняних науковців. Варто виділити праці Г.В. Гаврюшенко, яка організаційно-правові засади забезпечення транспарентності прокурорської діяльності. О.І. Скибенко вивчав конституційно-правовий статус прокуратури України в умовах реформування. Також, О.Г. Мартинюк спрямував зусилля на розкриття адміністративної діяльності органів прокуратури. З іншого боку, варто відмітити праці, що стосуються засад адміністративної відповідальності в Україні. До таких віднесено роботу С.В. Міловідової щодо попередження та протидії адміністративним правопорушенням в Україні. Натомість В.А. Крижановська займалася сучасним розумінням та новими підходами до адміністративної відповідальності в адміністративному праві України. А.В. Пугач дослідив заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Разом із тим, багато питань, пов'язаних із сутністю законних вимог прокурора не знайшли належного відображення у науковому доробку.

Мета написання наукової статті полягає у розкритті поняття і змісту законних вимог прокурора в адміністративно-деліктному аспекті.

Виклад основного матеріалу. Розмірковуючи над сутністю законних вимог прокурора можна стверджувати про те, що такі вимоги є обов'язковими для виконання всіма органами публічної влади, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами. Законні вимоги прокурора виступають важливою гарантією забезпечення законності і правопорядку в Україні. Вони сприяють захисту прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства та держави. Проте, посилаючись на конкретну норму, майже неможливо визначити поняття і природу таких вимог.

Так, звертаючись до Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 можна стверджувати, що у ньому не конкретизовано вимоги, які може ставити прокурор, реалізуючи владні повноваження. Втім, спираючись на положення розділу IV «Повноваження прокурора з виконання покладених на нього функцій», можна відмітити, що такі вимоги стосуються:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді (стаття 22);
- 2) представництва інтересів громадянина або держави в суді (стаття 23);
- 3) нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство (стаття 25);

4) нагляду 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 (стаття 26) [3].

Крім перерахованого, варто вказати про вимоги, пов'язані з обов'язками прокурора залежно від займаної ним посади (керівник підрозділу Офісу Генерального прокурора, керівник обласної прокуратури, прокурор окружної прокуратури тощо).

Що являють собою вимоги у загальному значенні і яка форма таких вимог потрібно зупинитися більш детально.

Згідно з тлумаченням, «вимога», це: 1) Дія за значенням вимагати. 2) Побажання, прохання, висловлене так, що не припускає заперечень. 3) Норми, правила, яким хто-, що-небудь повинні підлягати. 4) Потреби, запити, які хто-, що-небудь має або ставить до когось, чогось. 5) Офіційний документ із проханням видати що-небудь або направити кого-небудь у чийсь розпорядження [4, с. 141].

У п. 4 Р. І «Загальні положення» Авіаційних правил України «Обслуговування аеронавігаційною інформацією», затверджених наказом Державної авіаційної служби України від 13.05.2019 № 582, вимога визначена як необхідність або очікування, яке встановлено (зазвичай передбачається чи є обов'язковим) [5].

Так само, у п. 1.4 Р. «Загальні положення» Вимог до вибору майданчика для розміщення сховища для захоронення радіоактивних відходів, затверджених наказом Державного комітету ядерного регулювання України (з грудня 2010 року – Державна інспекція ядерного регулювання України) від 14.11.2008 № 188, вимога закріплена як умова, якій обов'язково має відповідати майданчик в цілому або його окрема характеристика незалежно від стадії вибору майданчика [6]. Тобто тут вимога розуміється як передбачена (обов'язкова) відповідність певним стандартам, нормам або правилам.

Письмова форма вимоги закріплена у п. 2 Р. І «Загальні положення» Порядку організації надання медичної допомоги засудженим до позбавлення волі, затвердженого спільним наказом Міністерства юстиції України та Міністерства охорони здоров'я України від 15.08.2014 № 1348/5/572. Згідно зазначеного Порядку, вимога – це «письмове звернення» [7].

Також, у п. 2 Р. І «Загальні положення» під вимогою розуміється лист або повідомлення з вимогою до банку-гаранта/банку-контргаранта сплатити кошти за гарантією/контргарантією. Вимога складається і подається у довільній формі, або надсилається у формі повідомлення банку-гаранту [8].

Виходячи з аналізу двох останніх перерахованих нормативно-правових актів, під вимогою можна розуміти певне звернення (лист, повідомлення), складене у довільній письмовій формі, подане або надіслане уповноваженим суб'єктом адресату.

Поглянемо на досліджуване питання під іншим кутом. Статтею 185-8 КУпАП закріплено адміністративну відповідальність за невиконання законних вимог прокурора. Так, «Ухилення від виконання законних вимог прокурора» передбачає, що невиконання посадовою особою законних вимог прокурора – тягне за собою накладення штрафу від 20 до 40 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Частина друга статті закріплює відповідальність за ухилення від виконання законних вимог прокурора щодо прибуття в орган прокуратури. Таке діяння тягне за собою накладення штрафу від 20 до 80 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [1].

З положень цитованої статті випливає те, що в обох випадках вимога прокурора має бути законною. Таким чином потребує уточнення, що являє собою законність.

Згідно практичного словника синонімів української мови, «законний», також визначається як легальний; правомірний, правоможний, справедливий, умотивований, закономірний, природний, належний, узвичаєний [9, с. 122]. Приймаючи синонімічну тотожність законності та легальності, можна зазначити, що під легальністю розуміється визнання якої-небудь організації, процедури, суспільних відносин існуючими на законних підставах [10, с. 247].

Відповідно, адміністративна відповідальність передбачена за ухилення від виконання вимоги прокурора, здійснюваної ним в межах визначених законодавством повноважень. Причому за ч. 1 статті 185-8 КУпАП суб'єктом відповідальності виступає посадова особа, до якої звернуто вимогу. Водночас, за ч. 2 адміністративну відповідальність несе будь-яка особа, яка ухиляється від прибуття в орган прокуратури.

З'ясуванню сутності законних вимог прокурора може сприяти звернення до об'єкту та об'єктивної сторони адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 185-8 КУпАП.

Так, Н.П. Матюхіна визначає об'єктом цього правопорушення суспільні відносини у сфері прокурорського нагляду, посилаючись на діючий тоді Закон України «Про прокуратуру» від 05.11.1991. Під об'єктивною стороною правопорушення, передбаченого ч. 1 статті, вчена розуміє невиконання посадовою особою законних вимог прокурора про проведення перевірки чи ревізії діяльності підконтрольних або підпорядкованих підприємств, установ, організацій або про виділення спеціалістів для проведення такої перевірки, про подання необхідних матеріалів. Також, об'єктивна сторона правопорушення, передбаченого ч. 2 коментованої статті, полягає у ухиленні від прибуття за викликом у прокуратуру. Ухилення – це неприбуття до прокуратури або відмова від прибуття за надуманими підставами особи, яку у встановленому відповідними нормативно-правовими актами порядку запрошено до прокуратури [11, с. 433]. Враховуючи те, що чинним сьогодні є Закон України «Про прокуратуру» 2014 року, об'єкт та об'єктивна сторона адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 185-8 КУпАП дещо трансформувалися та пов'язані, головним чином, з положеннями Розділу IV «Повноваження прокурора з виконання покладених на нього функцій» чинного Закону [3].

Наприклад, згідно абз. 2 ч. 1 статті 25 «Нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство», письмові вказівки прокурора органам, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, надані в межах повноважень, є обов'язковими для цих органів і підлягають негайному виконанню [3].

Загальна сутність законних вимог прокурора полягає у забезпеченні ним додержання законності, незалежності, об'єктивності, справедливості, прав і свобод особи, а також в ефективності та професіоналізму в його діяльності. Зазначені вимоги спрямовані на забезпечення захисту прав та інтересів громадян та становлення правової держави в Україні.

До особливостей зазначених вимог можна віднести наступні: а) врегульовані нормами різних законів; б) реалізуються прокурором в межах різних видів проваджень/процедур; в) носять офіційний характер; г) виносяться переважно в письмовій формі; г) мають обов'язковий для виконання характер; д) за невиконання тягнуть за собою відповідальність для суб'єкта (адресата); е) видання вимог поза межами повноважень тягне для прокурора відповідальність, передбачену законодавством.

Висновки. Прокурор не входить до безпосереднього кола осіб, які беруть участь у провадженні в справах про адміністративні правопорушення, процесуальний статус яких закріплений у главі 21 КУпАП. Разом із тим, прокурор наділений широкими повноваженнями в таких провадженнях.

Насамперед, це стосується здійснення 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 [1].

Також, особливий статус прокурора дозволяє йому захищати законність, права і свободи громадян, інтереси держави та суспільства, діючи незалежно від інших органів публічної влади, партійних, громадських та інших впливів, які можуть перешкоджати виконанню його професійних обов'язків. Вимоги прокурора мають відповідати критеріям законності та об'єктивності. Зокрема, це стосується дотримання принципів презумпції невинуватості, неупередженості та уникнення будь-яких форм дискримінації.

Насамкінець, ефективна і професійна реалізація прокурором своїх повноважень, в тому числі щодо пред'явлення законних вимог, залежить не лише від дотримання ним норм процесуального законодавства, а від якості самих норм. Тут варто погодитись із Б.О. Логвиненком у тому, що низка окремих проблем у своїй сукупності створює потужну дестабілізуючу систему щодо застосування заходів адміністративної відповідальності [12, с. 111]. Відповідно, вирішення проблеми вбачається можливим через спрямувати подальших наукових розвідок на внесення змін і доповнень до діючого законодавства стосовно конкретизації сутності законних вимог прокурора.

Список використаних джерел:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text> (дата звернення 30.07.2023).
2. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/> (дата звернення 30.07.2023).

3. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення 30.07.2023).
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
5. Про затвердження Авіаційних правил України «Обслуговування аеронавігаційною інформацією»: наказ Державіаслужби України від 13.05.2019 № 582. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0760-19#Text> (дата звернення 30.07.2023).
6. Про затвердження Вимог до вибору майданчика для розміщення сховища для захоронення радіоактивних відходів: наказ Держатомрегулювання України від 14.11.2008 № 188. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1166-08#Text> (дата звернення 30.07.2023).
7. Про затвердження Порядку організації надання медичної допомоги засудженим до позбавлення волі: спільний наказ Міністерства юстиції України; МОЗ України від 15.08.2014 № 1348/5/572. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0041-05#Text> (дата звернення 30.07.2023).
8. Про затвердження Положення про порядок здійснення банками операцій за гарантіями в національній та іноземних валютах: Постанова Національного банку України від 15.12.2004 № 639. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0041-05#Text> (дата звернення 30.07.2023).
9. Караванський С. Практичний словник синонімів української мови. Київ. «Українська книга», 2000. 480 с.
10. Багатомовний юридичний словник-довідник / І.О. Голубовська, В.М. Шовковий, О.М. Лефтерова та ін. Київ: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2012. 543 с.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар: / Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін. Київ: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 781 с.
12. Логвиненко Б.О. Провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони здоров'я: поточні проблеми і прогнозовані перспективи. Публічне право. 2019. № 2 (34). С. 107–112.