

УДК 342.951

Павло Жуков,
здобувач кафедри права,
ПВНЗ «Університет сучасних
знань»

Гене́за правового регулювання відповідальності за ухилення від виконання вимог прокурора в Україні

Стаття присвячена дослідженню генезису правового регулювання відповідальності за ухилення від виконання вимог прокурора в Україні. Проаналізовано історичні передумови виникнення цього інституту на українських землях у дореволюційний період. Досліджено особливості формування норм про відповідальність за невиконання вимог прокурора в радянський період, зокрема кодифікацію адміністративно-деліктного законодавства в КпАП УРСР 1984 року. Розкрито специфіку трансформації законодавства в умовах незалежної України (1991-2016), включаючи конституційне закріплення статусу прокуратури 1996 року. Особливу увагу приділено реформуванню прокуратури у 2014-2016 роках відповідно до європейських стандартів. Проаналізовано практику європейських держав щодо організації прокуратури та механізмів забезпечення виконання вимог прокурора. Здійснено періодизацію розвитку законодавства, виділено чотири основні етапи становлення інституту адміністративної відповідальності за ухилення від виконання вимог прокурора.

Ключові слова: прокуратура, адміністративна відповідальність, вимоги прокурора, прокурорський нагляд, генеза законодавства, конституційна реформа, європейські стандарти, КУпАП.

The article is devoted to the study of the genesis of legal regulation of liability for evasion of compliance with the prosecutor's requirements in Ukraine. The historical prerequisites for the emergence of this institution on Ukrainian lands in the pre-revolutionary period are analyzed. The peculiarities of the formation of norms on liability for non-compliance with the prosecutor's requirements during the Soviet period, in particular the codification of administrative tort legislation in the Code of Administrative Offenses of the Ukrainian SSR of 1984, are examined. The specifics of the transformation of legislation in the conditions of independent Ukraine (1991-2016), including the constitutional consolidation of the status of the prosecutor's office in 1996, are revealed. Particular attention is paid to the reform of the prosecutor's office in 2014-2016 in accordance with European standards. The practice of European states regarding the organization of the prosecutor's office and mechanisms for ensuring compliance with the prosecutor's requirements is analyzed. Periodization of the development of legislation has been carried out, four main stages of the formation of the institution of administrative liability for evasion of compliance with the prosecutor's requirements have been identified.

Keywords: prosecutor's office, administrative liability, prosecutor's requirements, prosecutorial supervision, genesis of legislation, constitutional reform, European standards, Code of Administrative Offenses.

Постановка проблеми. Ефективність прокурорського нагляду як форми державного контролю значною мірою залежить від наявності дієвих механізмів забезпечення виконання законних вимог прокурора. Адміністративна відповідальність за ухилення від їх виконання є одним із

ключових інструментів гарантування реалізації повноважень органів прокуратури. Проте сучасний стан правового регулювання цього інституту характеризується певними суперечностями та прогалинами, що зумовлює необхідність звернення до історичних витоків його становлення.

Актуальність дослідження генезису правового регулювання відповідальності за ухилення від виконання вимог прокурора зумовлена кількома чинниками. По-перше, трансформація конституційно-правового статусу прокуратури України, що розпочалася після здобуття незалежності та особливо активізувалася в останні роки, вимагає переосмислення традиційних підходів до забезпечення виконання прокурорських вимог [2]. По-друге, адаптація національного законодавства до європейських стандартів організації та діяльності прокуратури потребує критичного аналізу вітчизняного історичного досвіду [3]. По-третє, тривала дія норм Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), успадкованих з радянського періоду, без їх суттєвого оновлення актуалізує питання про відповідність цих приписів сучасним реаліям [4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти історії прокуратури та адміністративної відповідальності досліджувалися у працях таких вчених, як В. І. Теремецький [1] С. Подкопаєв [2], А. Лапкін [3], В. Колпаков [4], М. Косюта [5], О. Михайленко [6], В. Маляренко [7], П. Музиченко [8], І Бойко [10], В. Сухонос [11] та інших. Водночас комплексного історико-правового дослідження становлення законодавства про відповідальність саме за ухилення від виконання вимог прокурора в Україні проведено не було.

Мета статті полягає у з'ясуванні основних етапів становлення та розвитку законодавства про адміністративну відповідальність за ухилення від виконання законних вимог прокурора в Україні, виявленні ключових тенденцій та закономірностей цього процесу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інститут прокуратури на українських землях має тривалу історію, що сягає корінням до різних історичних епох. Водночас, говорити про систематичне правове регулювання відповідальності за невиконання вимог прокурора можна лише з моменту формування більш-менш усталених організаційно-правових форм прокурорського нагляду.

За часів Гетьманщини та Запорізької Січі окремі функції, подібні до прокурорських, виконували різні посадові особи. Зокрема, генеральний обозний мав наглядові функції за військовим майном, а генеральний писар здійснював контроль за діловодством [8]. Однак спеціалізованого інституту прокуратури в сучасному розумінні не існувало. Юридична відповідальність за невиконання розпоряджень наглядових посадових осіб регулювалася нормами звичаєвого права та окремими гетьманськими універсалами.

У XVIII-XIX століттях на українських землях поступово поширювалися загальноімперські правові норми, що регулювали діяльність прокуратури. Прокурор розглядався як наглядова посадова особа, покликана забезпечувати дотримання законності в діяльності державних установ. Проте конкретні санкції за невиконання вимог прокурора в цей період ще не були чітко систематизовані в окремих нормативних актах.

Судові реформи 60-х років XIX століття докорінно змінили правовий статус прокуратури. Прокурор набув статусу обвинувача в кримінальному процесі, а його вимоги в межах процесуальних повноважень підлягали обов'язковому виконанню. Невиконання законних розпоряджень прокурора могло тягнути дисциплінарну відповідальність посадових осіб, що

підпорядковувалися йому процесуально [9].

Водночас у дореволюційний період адміністративна відповідальність як окрема галузь юридичної відповідальності перебувала на стадії становлення. Санкції за порушення вимог прокурорського нагляду часто мали дисциплінарний або кримінально-правовий характер. Спеціальної систематизованої норми про адміністративну відповідальність за невиконання вимог прокурора не існувало, хоча окремі прояви такої відповідальності могли мати місце в рамках загальних норм про «неповагу до посадових осіб».

Окремо слід відзначити, що на західноукраїнських землях, які входили до складу Австро-Угорщини, правове регулювання прокуратури мало свою специфіку. Тут діяли австрійські процесуальні кодекси, які також встановлювали обов'язковість виконання процесуальних розпоряджень прокурора, але механізми забезпечення цієї обов'язковості відрізнялися від тих, що діяли на землях під російською юрисдикцією [10].

Отже, до 1917 року на українських землях правове регулювання відповідальності за невиконання вимог прокурора характеризувалося фрагментарністю та відсутністю системності. Норми про таку відповідальність розпорошувалися в різних нормативних актах, переважно процесуального характеру, і не виділялися в окремий правовий інститут. Адміністративна відповідальність у сучасному розумінні цього поняття ще не сформувалася, а санкції за протидію прокурорському нагляду реалізовувалися переважно в межах службових (дисциплінарних) правовідносин або в рамках кримінального переслідування.

Радикальні зміни в організації та діяльності прокуратури, а відтак і в регулюванні відповідальності за невиконання її вимог, розпочалися в ХХ столітті з формуванням нової державності на теренах України.

Здобуття Україною незалежності поставило на порядок денний питання реформування всієї правової системи, у тому числі й інституту прокуратури. Однак процес оновлення законодавства про адміністративну відповідальність за невиконання вимог прокурора виявився тривалим і суперечливим.

На початковому етапі становлення незалежної України (1991-1996) КпАП УРСР 1984 року продовжував діяти без суттєвих змін. Стаття 185-8, що встановлювала відповідальність за невиконання законних вимог прокурора, зберегла свою редакцію та правову природу. Це пояснювалося як об'єктивними труднощами перехідного періоду, так і відсутністю чіткої концепції реформування прокуратури в нових політико-правових умовах [11].

Принциповим документом, що визначив конституційний статус прокуратури, стала Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року [12]. Розділ VII Основного Закону закріпив прокуратуру як єдину централізовану систему з особливим статусом, що становить окрему гілку в системі поділу влади. Стаття 121 Конституції визначила, що на прокуратуру покладаються: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 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. У 2016 році цей розділ був виключений з конституції на підставі Закону України від 02.06.2016 № 1401-VIII.

Конституційне закріплення широких наглядових повноважень прокуратури обумовило збереження необхідності в механізмах забезпечення виконання прокурорських вимог. У 1996 році назву статті 185-8 КпАП було

змінено на «Ухилення від виконання законних вимог прокурора», а сама норма після прийняття Конституції набула нового конституційного обґрунтування [13].

Подальший розвиток законодавства про прокуратуру пов'язаний з прийняттям Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року, який неодноразово зазнавав змін та доповнень. Цей Закон детально регламентував повноваження прокурора щодо внесення актів прокурорського реагування – протестів, подань, постанов, попереджень про неприпустимість порушення закону. Невиконання цих актів розглядалося як підстава для притягнення до відповідальності.

Важливою особливістю періоду 1996-2014 років стало те, що судова практика застосування статті 185-8 КпАП свідчила про певні проблеми в механізмі реалізації цієї норми. Зокрема, виникали складнощі з визначенням поняття «законні вимоги прокурора», розмежуванням адміністративної та дисциплінарної відповідальності посадових осіб, встановленням причинно-наслідкового зв'язку між бездіяльністю особи та невиконанням конкретної вимоги [6].

У 2014 році Верховна Рада України прийняла новий Закон «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2004 року [14], який замінив попередній закон і більш детально врегулював статус, повноваження та організацію діяльності органів прокуратури. Цей Закон зберіг широкі наглядові функції прокуратури, включаючи загальний нагляд за додержанням законів. Відповідно, норма про адміністративну відповідальність за невиконання вимог прокурора залишалася актуальною та затребуваною в правозастосовній практиці.

Якісно новий етап у розвитку законодавства про прокуратуру розпочався після Революції Гідності 2014 року. Європейський вибір України актуалізував питання приведення статусу та функцій прокуратури відповідно до європейських стандартів. Це передбачало, зокрема, відмову від радянської моделі «загального нагляду» прокуратури за додержанням законів усіма суб'єктами суспільних відносин.

Закон України «Про прокуратуру» від 2014 р. визначив важливі зміни, спрямовані на поступове обмеження наглядових функцій прокуратури, однак найбільш радикальні зміни відбулися в результаті конституційної реформи 2016 року.

Таким чином, період 1991–2016 років характеризувався збереженням основних засад радянської моделі правового регулювання відповідальності за невиконання вимог прокурора при поступовому усвідомленні необхідності її реформування відповідно до європейських стандартів організації прокуратури.

Прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» суттєво змінило функції прокуратури, зокрема було:

- обмежено функцію нагляду за додержанням законів перехідним періодом до 2017 року (стаття 9);
- визначено основні функції прокуратури: підтримання державного обвинувачення в суді, представництво інтересів держави в суді та нагляд за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове розслідування (стаття 2);
- запроваджено нові форми реагування прокурора на виявлені порушення – вимоги, подання та інші акти.

Прийняття цього Закону передували тривалі дискусії щодо моделі прокуратури в Україні. Вітчизняні науковці неодноразово наголошували на необхідності відмови від радянської моделі «загального нагляду» та приведення функцій прокуратури у відповідність до рекомендацій

Венеціанської комісії.

Закон України «Про прокуратуру» 2014 року детально врегулював повноваження прокурора щодо реагування на виявлені порушення законів. Зокрема, прокурор отримав право звертатися до суду, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ і організацій з вимогами, поданнями, клопотаннями у зв'язку з виявленими порушеннями. Невиконання цих актів прокурорського реагування, виставлених у межах його законних повноважень, тягло за собою відповідальність.

У зв'язку з прийняттям нового Закону «Про прокуратуру» виникла необхідність узгодження норм КУпАП з новим законодавством. Стаття 185-8 КУпАП «Ухилення від виконання законних вимог прокурора» продовжувала діяти, однак її застосування набуло нового змісту, оскільки коло повноважень прокурора було суттєво звужене. Якщо раніше прокурор мав право здійснювати загальний нагляд за додержанням законів практично в усіх сферах, то після 2015 року його повноваження були обмежені конкретними напрямками діяльності.

Практика застосування цієї норми у 2015-2016 роках потребувала переосмислення в контексті нових реалій діяльності прокуратури. Науковці відзначали необхідність уточнення складу адміністративного правопорушення відповідно до нової моделі прокуратури [11].

Продовженням реформи прокуратури стала конституційна реформа щодо правосуддя, втілена Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-VIII [15]. Цей Закон докорінно змінив конституційно-правовий статус прокуратури, остаточно виключивши з її функцій загальний нагляд за додержанням законів.

Відповідно до оновленої статті 131-1 Конституції України на прокуратуру покладаються такі функції: підтримання публічного обвинувачення в суді; організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [7].

Конституційна реформа 2016 року створила правові передумови для подальшого перегляду всього законодавства про прокуратуру, включаючи й норми про відповідальність за невиконання вимог прокурора. Стало очевидним, що стаття 185-8 КУпАП потребуватиме подальшого переосмислення в контексті нових конституційних засад, оскільки обсяг законних вимог прокурора було суттєво обмежено кримінально-процесуальною сферою та представництвом інтересів держави в суді.

Таким чином, період 2014-2016 років характеризується радикальною трансформацією правових засад діяльності прокуратури, що неминуче вплинуло на зміст і межі застосування норм про адміністративну відповідальність за невиконання вимог прокурора. Цей період заклав основу для майбутнього реформування адміністративно-деліктного законодавства відповідно до нової конституційної моделі прокуратури.

Досвід європейських країн у регулюванні статусу та функцій прокуратури є важливим орієнтиром для України в контексті євроінтеграційних процесів. У більшості європейських держав прокуратура не має функції загального нагляду за додержанням законів, а зосереджена на кримінальному переслідуванні та представництві інтересів держави в суді.

За критерієм займаного місця прокуратурою у системі державних органів європейські держави можна поділити на кілька груп: держави, де прокуратура перебуває у складі міністерства юстиції (Австрія, Бельгія, Данія, Франція, Німеччина, Нідерланди, Польща); держави, де прокуратура включена до судової системи; держави із самостійним конституційним статусом прокуратури [16].

У Франції прокуратура є органом кримінального переслідування, підтримання державного обвинувачення в суді, здійснює нагляд за дізнанням судової поліції та бере участь у цивільному процесі. Прокурори Франції не мають повноважень загального нагляду за додержанням законів. Німецька прокуратура також наділена функціями кримінального переслідування, контролю за застосуванням адміністративних заходів стягнення та координації діяльності правоохоронних органів. В Італії прокуратура здійснює нагляд за дотриманням законів про правосуддя, контролює застосування адміністративних заходів стягнення та виконання судових рішень [16].

Важливим орієнтиром для України є рекомендації Венеціанської комісії та інших інституцій Ради Європи. Зокрема, Рекомендація Рес (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя визначає основні стандарти організації та діяльності прокуратури в демократичних державах [17].

Європейські стандарти наголошують на необхідності забезпечення незалежності прокурорів, чіткого визначення їхніх функцій та повноважень, а також на недопустимості надання прокуратурі функцій загального нагляду, які притаманні радянській моделі. Саме ці принципи стали основою реформування української прокуратури у 2014-2016 роках.

Висновки. Проведене дослідження генезису правового регулювання відповідальності за ухилення від виконання вимог прокурора в Україні дозволяє виділити чотири основні етапи: дореволюційний період (до 1917 року) з фрагментарним регулюванням; радянський період (1917-1991), що завершився кодифікацією норм у КпАП УРСР 1984 року; період незалежності (1991-2014) зі збереженням радянської моделі широких наглядових повноважень прокуратури; сучасний етап (2014-2016), що характеризується радикальною трансформацією функцій прокуратури відповідно до європейських стандартів.

Конституційна реформа 2016 року, виключивши з функцій прокуратури загальний нагляд за додержанням законів, створила передумови для переосмислення інституту адміністративної відповідальності за невиконання вимог прокурора відповідно до нової ролі прокуратури в системі правосуддя.

Список використаних джерел

1. Логоша В. В., Теремецький В. І. Реалізація органами прокуратури повноважень у сфері дисциплінарної відповідальності: адміністративно-правовий аспект. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2011. № 3. С. 193–202.
2. Подкопаєв С. В. Правове регулювання організації і діяльності прокуратури України. *Форум права*. 2012. № 4. С. 738–742.
3. Лапкін А. Прокуратура в системі судової влади. *Право України*. 2015. № 9. С. 164–171.
4. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 256 с.
5. Косюта М. В. Прокуратура України : навч. посіб. Одеса : Юридична

- література, 2008. 312 с.
6. Михайленко О. Р. Прокуратура України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 296 с.
 7. Маляренко В. Т. Конституційні засади кримінального судочинства. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 320 с.
 8. Музиченко П. П. Історія держави і права України : навч. посіб. 6-те вид., перероб. і доп. Київ : Знання, 2007. 471 с.
 9. Кримінальний процес : підручник / Ю. М. Грошевий, В. Я. Тацій, А. Р. Туманянц та ін. ; за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Грошевого, О. В. Капліної, О. Г. Шилю. Харків : Право, 2013. 824 с.
 10. Бойко І. Й. Історія правового регулювання цивільних, кримінальних та процесуальних відносін в Україні (IX–XX ст.) : навч. посіб. Львів : Видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2014. 904 с.
 11. Сухонос В. О. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10. Одеса, 2009. 35 с.
 12. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
 13. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 груд. 1984 р. № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
 14. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>
 15. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 черв. 2016 р. № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text>
 16. Функції органів прокуратури в країнах Європи : інформ. довідка / Європейський інформ.-дослідн. центр ; Верховна Рада України. Київ, 2016. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29323.pdf>
 17. Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя від 6 жовт. 2000 р. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf