



Юрій ПОЛЯНСЬКИЙ,

*проректор Національного університету «Одеська юридична академія»,
завідувач кафедри організації судових та правоохоронних органів,
кандидат юридичних наук, професор, заслужений юрист України,
лауреат Державної премії України в галузі освіти*

Валентин ДОЛЕЖАН,

*професор кафедри організації судових
та правоохоронних органів Національного
університету «Одеська юридична академія»,
доктор юридичних наук, професор,
почесний працівник прокуратури,
лауреат Державної премії України в галузі освіти*



НОВАЦІЇ В ЗАКОНІ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ» І ПРОБЛЕМИ ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ

Ключові слова: завдання прокуратури; нагляд за додержанням і застосуванням законів; функції прокуратури; повноваження прокурора.

Законодавство про прокуратуру, як і інші галузі українського законодавства, надзвичайно гнучке з огляду на реалії перехідного періоду, що триває в Україні. За час дії чинного Закону України «Про прокуратуру» [1] було прийнято 29 законів про зміни до нього, в тому числі чотири – у 2012 році. Це пов'язано з перманентним реформуванням прокурорської системи, пошуком шляхів удосконалення організаційного устрою, форм і методів здійснення функцій прокуратури, а в останні роки – посиленням інтересом до її діяльності з боку європейських структур, а також очікуванням результатів роботи Конституційної Асамблеї. Вагомими причинами змін до Закону України «Про прокуратуру» (Закон) були новації у судоустроїному, процесуальному та іншому законодавстві, які так чи інакше відображено в Законі. Паралельно в пришвидшеному темпі змінювались галузеві накази Генерального прокурора України.

Організаційною основою для всіх цих змін слугує План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи, затверджений Президентом України [2], в якому запропоновано підготувати за участю Генеральної прокуратури України для внесення главою держави проекту Закону України «Про прокуратуру» (нова редакція). Варто зазначити, що це прямо не пов'язується з прий-

няттям нової або у новій редакції Конституції України, що може викликати потребу в коригуванні положень щойно прийнятого Закону.

Важливим чинником, який впливає на характер змін до Закону, є ступінь впровадження рекомендацій ПАРЕ і висновків Венеціанської комісії. Як відомо, протягом останніх 18 років українська влада відстоювала своє суверенне право на існування такої функції прокуратури, як нагляд за додержанням і застосуванням законів (оновлений загальний нагляд). Не заглиблюючись у деталі, зауважимо, що в Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» від 18 вересня 2012 року [3] повноваження прокурора у цій сфері були певним чином обмежені, хоча і не до критично низького рівня. Натомість ПАРЕ у п. 27 Рекомендації від 19 вересня 2012 року визнала можливість застосування в Україні цієї наглядової функції [4], що можна розцінювати як компроміс у вирішенні зазначеної проблеми [5]. Президент України наголосив на важливості цього кроку у заяві від 5 лютого 2013 року [6].

Проте оптимізм з приводу прийнятого рішення не поділяють речники Європейського Союзу К. Ештон та Ш. Фюле, які висловили «розчарування» у зв'язку з тим, що «... ці зміни є втраченою можливістю України із виконання зобов'язань всеохоплюючого реформування прокуратури від-

повідно до європейських стандартів» [7], оскільки можливостей для маневру практично не залишилося і фактично визнана їх незворотність. При цьому забувають, що зобов'язання з цього приводу Україна давала не перед ЄС, а перед ПАРЄ, яка зараз змінила свої погляди на це питання. Сподіваємося, що вітчизняна влада буде до кінця відстоювати свою позицію.

Потрібно зауважити, що, виходячи із суто прагматичних міркувань, зміни, внесені до Глави 1 Розділу III Закону, можуть сприяти підвищенню рівня організації прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів. Як зазначив Генеральний прокурор України В.П. Пшонка, «... в першу чергу ми маємо звертати увагу на державницький і системний підхід до проблеми реформування прокуратури, а не на кількість повноважень того чи іншого правоохоронного органу. І якщо сьогодні є необхідність в коригуванні повноважень прокурора у сфері нагляду за додержанням і застосуванням законів і представництва інтересів громадян та держави в суді, ми це робимо» [8].

На підставі аналізу внесених до Закону змін потрібно звернути увагу на деякі недостатньо досліджені або спірні аспекти його застосування. Насамперед це стосується підстав і порядку прокурорських перевірок – основної форми виявлення порушень закону.

Згідно з ч. 2 ст. 19 Закону «перевірка виконання законів проводиться за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, а за наявності приводів – також з власної ініціативи прокурора». Формулювання цієї норми потребує змін. По-перше, враховуючи назву зазначеної наглядової функції, йдеться про перевірку *додержання*, а стосовно державних органів – *додержання і застосування* законів. По-друге, заяви і повідомлення про порушення законності можна розглядати також як приводи для перевірок. Що ж до власної ініціативи прокурора, то цей термін потрібно чітко визначити в Законі або наказі Генерального прокурора України як «інші вірогідні відомості про порушення закону». Ними можуть бути інформації про стан законності й заходи щодо її забезпечення, які витребовуються прокурором на підставі п. 2 ч. 1 ст. 20 Закону; документи державної статистики; матеріали відстеження (моніторингу) виступів у засобах масової інформації, узагальнення матеріалів кримінальних проваджень за певною тематикою, документи щодо участі прокурора у розгляді судових справ різної юрисдикції, звер-

нення іншого прокурора такого самого рівня, яке містить інформацію про наявність правопорушень, тощо. Усі ці джерела інформації поодинокі або в сукупності можуть бути прокурору підставою для проведення перевірки «з власної ініціативи» або за вказівкою прокурора вищого рівня. Перевірки наосліп найчастіше не мають результату щодо виявлення порушень закону.

Перевірки додержання і застосування законів можна поділити на два види: а) в органах контролю (нагляду); б) на підприємствах, в установах, організаціях всіх форм власності. Перевірки в контролюючих органах можуть проводитися за конкретними заявами і скаргами громадян та юридичних осіб на бездіяльність і перевищення влади посадовими особами цих органів, якщо безпосередні звернення до них зацікавлених осіб виявилися безрезультатними. Проте найважливіше значення мають перевірки з ініціативи прокурора для комплексної оцінки виконання цими органами покладених на них обов'язків із забезпечення законності у межах певних правових сфер. Такі перевірки вимагають ретельної підготовки, інколи займають багато часу, але їх результати можуть бути незрівнянно вагомішими порівняно з «блискавичними наїздами», що мають здебільшого формальний характер.

З ініціативи Генеральної прокуратури України можуть проводитися відповідні наглядові заходи як в центральних органах виконавчої влади, що очолюють відповідні системи контролюючих органів, так і в регіональних та місцевих органах силами відповідних прокурорів.

До основних питань, що підлягають з'ясуванню в органах контролю (нагляду) силами прокурорів або за допомогою спеціалістів, належать:

- повнота виявлення правопорушень;
- відповідність закону заходів реагування на виявлені порушення;
- достовірність статистичних звітів щодо проведених контрольних заходів і вжитих заходів реагування, зокрема щодо притягнення винуватців до адміністративної відповідальності і передачі матеріалів до органів досудового кримінального провадження;
- законність заходів, вжитих стосовно посадових осіб органу контролю (нагляду) за корупційні правопорушення, службову бездіяльність і перевищення влади;
- законність розгляду звернень громадян і юридичних осіб за період, що охоплюється перевіркою.

Лише вичерпне з'ясування питань, що входять до цього «стандартного набору», здатне дати результати, яких очікують від перевірки.

На наш погляд, перехід на такий режим наглядової діяльності дозволить урешті-решт виконати стратегічне завдання – уникнути підміни і дублювання прокуратурою контролюючих органів, яке, на жаль, не змогли вирішити попередні покоління прокурорів.

Перевірки додержання законів на підприємствах, в установах і організаціях усіх форм власності доцільно проводити лише:

- у разі відсутності відповідного контролюючого органу в регіоні, місті, районі;
- для виявлення бездіяльності та порушень закону при здійсненні діяльності відповідним державним органом.

У такому разі наглядовий захід набуває більш комплексного характеру, оскільки перевірки на підконтрольних об'єктах допомагають виявити порушення, які не були виявлені органом контролю; встановити причини бездіяльності, а можливо, і зловживань. У ширшому значенні такі перевірки можна розглядати як *складову перевірки додержання і застосування законів у діяльності органів нагляду (контролю)*.

Відповідно до ч. 3 ст. 21 Закону для здійснення перевірки прокурор приймає (тобто виносить) постанову, в якій зазначає підстави, що свідчать про порушення законності, та обґрунтовує необхідність вчинення дій, передбачених пунктами 3, 4 та 5 ч. 1 ст. 20 Закону. Можна припустити: встановлення такого порядку спрямовано на те, щоб захистити від «імпульсивного» втручання прокурорів і представників інших державних органів у діяльність підприємницьких структур за відсутності досить серйозних підстав.

Але в реалізації цієї норми можуть виникнути серйозні труднощі. Так, не зрозуміло, чи поширюється вимога про винесення постанови про проведення перевірки на перевірки законності актів, чи тільки на перевірки додержання і застосування законів. Підстави для сумнівів дає те, що відповідність закону правових актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам (п. 1 ч. 2 ст. 19 Закону) становить самостійний предмет наглядової діяльності прокуратури.

Пунктом 3.1 наказу Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням зако-

нів» від 7 листопада 2012 року №3 [9] на прокурорів покладено обов'язок «Не рідше одного разу на місяць вивчати законність актів, які видаються Кабінетом Міністрів України, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами». Очевидно, «вивчати законність» – означає перевіряти додержання закону при виданні цих актів. Отже, за період, що минув з часу останньої перевірки, потрібно щоразу виносити все нові й нові постанови? До того ж згідно з вимогою Генерального прокурора України щодо обов'язковості проведення перевірок фактично «за графіком» у постановках дуже складно буде викласти підстави для їх проведення. Вихід можна знайти, внівши до ст. 22 Закону доповнення про те, що перевірки законності правових актів на зазначених об'єктах можуть проводитись систематично і незалежно від наявності конкретних відомостей про порушення закону.

Проте зазначена вимога Генерального прокурора України стосується не лише нормативно-правових актів. І якщо для з'ясування відповідності закону акта нормативного характеру прокурору достатньо вивчити відповідні нормативні джерела, то стосовно індивідуального акта, який викликає сумніви щодо його законності, часто виникає потреба ознайомитись з документацією, витребувати пояснення у посадових осіб тощо. У цих випадках не можна обійтись без винесення постанови про проведення перевірки в порядку, передбаченому ст. 22 Закону.

Також є сумніви щодо потреби виносити постанову про перевірку прокурором звернень громадян і юридичних осіб у межах питань, порушених заявниками. Такі перевірки проводяться з дотриманням вимог, передбачених Законом України «Про звернення громадян» [10] і відповідної галузевої інструкції для органів прокуратури [11]. Жодних вказівок щодо необхідності винесення постанов про проведення перевірок як стадії розгляду звернень вони не містять. Не використовують внесення постанов також інші органи держави у роботі зі зверненнями громадян. Вочевидь, із цього приводу потрібні роз'яснення з боку Генеральної прокуратури України.

У ч. 3 ст. 21 Закону відсутні вказівки щодо того, чи зупиняє виконання постанови про проведення перевірки її оскарження до прокурора вищого рівня або до суду в порядку адміністративного судочинства. Безперечно, прокурор не може розпочати перевірку до моменту розгляду

скарги і прийняття ним рішення вищого рівня про відмову в її задоволенні. Проте зацікавлена особа має можливість подати скаргу до суду протягом десяти днів після одержання рішення прокурора вищого рівня. Строк розгляду таких скарг прокурором вищого рівня Законом не встановлено, тож цю прогалину згодом потрібно заповнити. Що ж стосується судового розгляду, то відповідно до ч. 1 ст. 122 Кодексу адміністративного судочинства України адміністративна скарга розглядається протягом розумного строку, але не більше місяця від відкриття провадження.

За такого порядку розгляду зацікавлена особа, не допускаючи прокурора до свого закладу, може знищити документальні й фізичні докази порушення закону, через що проведення перевірки стане безпредметним.

Отже, потрібно через певний час вивчити наслідки застосування цієї норми Закону і виробити відповідні практичні пропозиції. Зокрема, виникне потреба у встановленні суворой відповідальності за чинення прокурору перешкод у реалізації цього, а можливо, і деяких інших повноважень, кваліфікуючи це діяння як кримінальний проступок.

Тепер розглянемо окремі питання реагування прокурора на виявлені правопорушення при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів.

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 23 Закону прокурор може вимагати в поданні притягнення осіб до передбаченої законом відповідальності. Мабуть, мається на увазі дисциплінарна відповідальність, оскільки у ст. 24 Закону встановлено інший порядок ініціювання адміністративної відповідальності. При цьому необхідно, щоб в описовій частині подання були названі поіменно не лише винуватці порушень закону, а й індивідуалізована їхня вина з наведенням відповідних доказів. На жаль, в більшості подань такі відомості відсутні, а в заключній частині нерідко пропонується у неконкретизованому визначенні «притягнути винуватців до дисциплінарної відповідальності».

З належною конкретністю потрібно також ставити питання про притягнення винних осіб до матеріальної відповідальності у розмірах і порядку згідно з законодавством про працю.

Пунктом 3 ч. 2 ст. 20 Закону прокурору надано право складати протокол про адміністративне правопорушення. Зауважимо, що таким правом він може скористатися лише у випадках, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, а в інших випадках – ініціює відповідне проведення шляхом використання постанови. Складання такого протоколу є лише початковою стадією провадження про адміністративне правопорушення, після чого прокурор передає його для розгляду до суду і бере участь у судовому розгляді. За наявності підстав він також може розпочати досудове кримінальне провадження.

Залишилась нерозглянутою ст. 10-1 Закону стосовно повноважень прокурора Автономної Республіки Крим щодо реагування на незаконні правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Уряду та інших органів виконавчої влади Криму.

На наш погляд, специфіка реагування на порушення законів у цій сфері не надто велика, щоб присвячувати цим питанням окрему статтю. Відповідні положення, зокрема, стосовно подання як форми прокурорського реагування, доцільно у майбутньому викласти у статтях 21 і 23 Закону.

З урахуванням здійсненого впорядкування повноважень прокурора з нагляду за додержанням і застосуванням законів бажано закріпити в статистичному звіті про роботу прокуратури такі показники:

- проведення перевірок додержання і застосування законів;
- у тому числі в органах державного контролю (нагляду);
- розглянуто подань прокурора;
- притягнуто з ініціативи прокуратури осіб до дисциплінарної і матеріальної відповідальності;
- притягнуто з ініціативи прокуратури до адміністративної відповідальності;
- переглянуто з ініціативи прокуратури нормативно-правових актів.

Ми зупинилися лише на деяких проблемах застосування положень оновленої Глави 1 Розділу III Закону України «Про прокуратуру». Однак дискусія з цих питань у прокурорському середовищі заслуговує на продовження.

Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру: закон від 5 листопада 1991 року №1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №53. – Ст. 793.
2. План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи,

затверджений Указом Президента України від 12 січня 2011 року №24/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – №2. – Ст. 185.

3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури: закон від 18 вересня 2012 року №5288-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – №73. – Ст. 2934.

4. Recommendation CM/Rec (2012)11 of the Committee of Ministers to member States on the role of public prosecutors outside the criminal justice system: Adopted by the Committee of Ministers on 19 September 2012 at the 1151 st meeting of the Ministers' Deputies // Офіційний сайт Ради Європи: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1979395&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

5. Косюта М. Довгоочікуваний компроміс / М. Косюта, В. Долежан // Голос України. – 2012. – 26 грудня.

6. Янукович В.Ф. Конституційні зміни повинні врахувати розпочату реформу судової та правоохоронної системи / В.Ф. Янукович // Офіційний сайт Президента України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/26763.html>

7. Заява речників Високого представника ЄС у справах зовнішніх відносин і безпекової політики Кетрін Ештон та Європейського Комісара з розширення та Європейської політики сусідства Штефан Фюле щодо змін до Закону України «Про прокуратуру» // Офіційний сайт Представництва Європейського Союзу в Україні: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/2012/2012_09_24_1_uk.htm

8. Пшонка В.П. Прокуратура – за обмеження своїх повноважень / В.П. Пшонка // Закон і бізнес. – 2012. – №38. – С. 14.

9. Про організацію прокурорського нагляду за дотриманням і застосуванням законів: наказ Генерального прокурора України від 7 листопада 2012 року №3 // Офіційний інтернет-портал Генеральної прокуратури України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=dodownload&file_id=181100/

10. Про організацію роботи з розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 21 червня 2011 року №9гн // Офіційний інтернет-портал Генеральної прокуратури України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=dodownload&file_id=151878/

11. Інструкція про організацію роботи з розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України, затверджена наказом Генерального прокурора України від 21 червня 2011 року №9гн // Офіційний інтернет-портал Генеральної прокуратури України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=dodownload&file_id=151878

Юрій ПОЛЯНСЬКИЙ, Валентин ДОЛЕЖАН

НОВАЦІЇ В ЗАКОНІ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ» І ПРОБЛЕМИ ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ

Резюме

Розглядається характер проблем, що виникли перед органами прокуратури у зв'язку з внесенням змін до Глави 1 Розділу III Закону України від 19 вересня 2012 року №5288 «Про прокуратуру», наведено авторське тлумачення окремих положень Закону, внесено пропозиції щодо подальшого удосконалення повноважень прокурора з нагляду за дотриманням і застосуванням законів.

Юрий ПОЛЯНСКИЙ, Валентин ДОЛЕЖАН

НОВАЦИИ В ЗАКОНЕ УКРАИНЫ «О ПРОКУРАТУРЕ» И ПРОБЛЕМЫ ИХ ПРИМЕНЕНИЯ

Резюме

Рассматривается характер проблем, возникших перед органами прокуратуры в связи с внесением изменений в Главу 1 Раздела III Закона Украины от 19 сентября 2012 года №5288 «О прокуратуре», приводится авторское толкование отдельных положений Закона, внесены предложения о дальнейшем совершенствовании полномочий прокурора по надзору за соблюдением и применением законов.

Yuri POLYANSKYI, Valentin DOLEZHAN

NOVATIONS IN THE LAW OF UKRAINE «ABOUT PROSECUTOR'S OFFICE». PROBLEMS OF THEIR APPLICATION

Resume

The paper considers the character of problems, which arose before the bodies of the prosecutor's office because of the amendments in Chapter 1, Section 3 of the Law of Ukraine «About prosecutor's office» №5288 of September 19, 2012, authors interpretation of certain provisions of the Law is given, suggestions on further development of prosecutor's authorities in supervision over observance and application of the Laws are contributed.