



Михайло КОСЮТА

заступник начальника відділу
підготовки кадрів та зв'язків
з навчальними закладами
Генеральної прокуратури України,
державний радник юстиції 2 класу,
доктор юридичних наук, професор

Наталія НАУЛІК

начальник відділу досліджень проблем
діяльності прокуратури щодо представництва
інтересів громадянина або держави в суді
Науково-дослідного інституту
Національної академії прокуратури України,
юрист 1 класу,
кандидат юридичних наук, доцент



УДК 343.163

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА ПОЗА СФЕРОЮ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ (ЗА НОВИМ ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ»)

Демократична та правова держава повинна бути зацікавлена в найповнішому додержанні прав і свобод людини, їх юридичному забезпеченні. Отже, реформування прокуратури має бути спрямоване на подальше вдосконалення її діяльності із забезпечення безперешкодної реалізації прав громадян, не повинно призвести до руйнування тих правових механізмів, які протягом тривалого часу ефективно функціонували задля гарантування реалізації прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави. Важливим елементом таких механізмів в Україні є прокуратура, яка тривалий час перебуває на стадії перебудови з урахуванням високих європейських і світових стандартів захисту прав і свобод людини. Процес реформування прокуратури в Україні ускладнюється намаганнями фахівців поєднати вимоги європейського співтовариства та історичні й культурні особливості України, а також максимально адаптувати цю

інституцію до сприйняття її нових функцій населенням.

Метою даної статті є аналіз окремих аспектів діяльності прокурора поза межами кримінальної юстиції відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року. Зокрема, визначення механізмів виконання прокурором функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами у формі представництва та розгляд проблем, що виникають під час реалізації права прокурора на досудове врегулювання спору.

Окремі аспекти діяльності прокуратури поза сферою кримінальної юстиції досліджували В. Долежан, Ю. Дьомін, В. Кравчук, О. Литвак, А. Матвієць, В. Сухонос, Г. Серета, С. Прилуцький та багато інших науковців.

Після тривалих дискусій та доопрацювань 14 жовтня 2014 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про прокуратуру» № 1697-VII (новий Закон), який 23 жовтня 2014 року підписано Президентом України та 25 жовтня 2014 року опубліковано в офіційному виданні «Голос України» № 206 [1]. Відповідно до преамбули цей Закон визначає правові засади організації і діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України. Так, справді, в Законі закріплено низку новел, які наближають прокуратуру України до вимог європейського співтовариства, а саме: ліквідацію функції нагляду за додержанням і застосуванням законів; запровадження прокурорського самоврядування; визначення нового порядку призначення прокурорів на посади; зміна системи прокуратури тощо.

Здавалося б, проблему реформування прокуратури в Україні вирішено. Однак ретельне вивчення нового Закону дає можливість зробити висновок, що ряд норм потребують негайного доопрацювання, а окремі – навіть нової редакції.

На нашу думку, варто зупинитись на одному із напрямів діяльності прокуратури України, який скасовується згідно з положеннями нового Закону, а саме нагляду за додержанням і застосуванням законів. Виникає правова колізія, адже в п. 5 ст. 121 Конституції України за прокуратурою закріплено здійснення нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами [2]. У ст. 2 нового Закону встановлено чотири функції прокуратури, з-поміж яких немає функції нагляду за додержанням і застосуванням законів: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді; нагляд за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при ви-

конанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Однак у п. 1 Розділу XIII «Перехідні положення» визначено, що прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді [1].

Тож, як бачимо, законодавець визначив порядок реалізації конституційної функції прокуратури України шляхом імплементації її в іншу – функцію представництва.

Відповідно до Розділу XII «Прикінцеві положення» нового Закону він набирає чинності через шість місяців з дня опублікування, крім п. 5 Розділу XII (окрім підпунктів 3, 5, 8, 9, 12, 20, 42, 49, 63, 67), Розділу XIII цього Закону, які набирають чинності з дня, наступного за днем його опублікування, тобто із 26 жовтня 2014 року. При цьому Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року № 1789-XII втратить чинність з 25 квітня 2015 року.

Згідно з п. 5 Розділу XII «Прикінцеві положення» нового Закону внесено зміни до низки законодавчих актів України (семи кодексів та п'ятдесяти законів України), якими ліквідовано повноваження прокуратури України щодо здійснення нагляду за додержанням законів окремими державними органами, в окремих суспільних відносинах і виключено можливість реагування на порушення вимог закону шляхом внесення подання (у тому числі в ході виникнення, існування і припинення трудових, фінансово-економічних та інших правовідносин).

Отже, органи прокуратури продовжують здійснювати нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими

вими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді.

Важливо акцентувати увагу на тому, що реалізація наглядової функції здійснюється шляхом застосування представницьких заходів реагування, передбачених у ч. 5 ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року.

Так, за наявності підстав, з метою представництва громадянина або держави прокурор має право в порядку, передбаченому процесуальним законом:

- звертатися до суду з позовами (заявами, поданнями);
- вступати у справу, порушену за позовами (заявами, поданнями) інших осіб, на будь-якому етапі розгляду;
- ініціювати перегляд судових рішень, у тому числі у справі, порушеній за позовом (заявою, поданням) іншої особи;
- брати участь у розгляді справ [3].

Підставою для представництва в суді інтересів громадянина є його неспроможність через фізичний стан, недоздатність повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження.

Підставою для представництва в суді інтересів держави є наявність порушень або загрози їх порушень.

Відповідно до частин 2 та 3 ст. 23 нового Закону прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, якщо така особа не спроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недоздатність повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист, а також представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або нена-

лежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу.

Варто звернути увагу, що прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва (ч. 4 ст. 23 нового Закону).

Під час здійснення представництва інтересів громадянина або держави у суді відповідно до нового Закону прокурор має право в порядку, передбаченому процесуальним законом та законом, що регулює виконавче провадження:

- 1) звертатися до суду з позовом (заявою, поданням);
- 2) вступати у справу, порушену за позовом (заявою, поданням) іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження;
- 3) ініціювати перегляд судових рішень, у тому числі у справі, порушеній за позовом (заявою, поданням) іншої особи;
- 4) брати участь у розгляді справи;
- 5) подавати цивільний позов під час кримінального провадження у випадках та порядку, визначених кримінальним процесуальним законом;
- 6) брати участь у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справі, в якій прокурором здійснювалося представництво інтересів громадянина або держави в суді;
- 7) з дозволу суду ознайомлюватися з матеріалами справи в суді та матеріалами виконавчого провадження, робити виписки з них, отримувати безоплатно копії документів, що знаходяться у матеріалах справи чи виконавчого провадження (ч. 6 ст. 23) [1].

Отже, механізм реалізації наглядових повноважень та заходів реагування, передбачені у статтях 20–24 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року, з 26 жовтня 2014 року, на нашу думку, застосуванню не підлягають.

Відповідно до п. 12 Розділу XIII «Перехідні положення» цього Закону подання і постанови, прийняті до набрання ним чин-

ності, повинні бути виконані або можуть бути оскаржені заінтересованими особами у порядку, визначеному Законом України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року [1]. При застосуванні даної норми у науковців та юристів-практиків виникає подвійне її тлумачення, оскільки в п. 12 зазначено «до набрання ним чинності», тобто набрання чинності новим Законом, що відбудеться 25 квітня 2014 року. Однак з 26 жовтня 2014 року набрав чинності новий Закон у частині здійснення нагляду виключно у формі представництва.

А тому за умови неоскарження зацікавленою особою, якої стосується винесена до набрання чинності Законом постанова про проведення перевірки в порядку нагляду за додержанням і застосуванням законів, вона підлягає виконанню, але внесення подання за результатами таких перевірок буде порушенням законодавства.

За наявності підстав формою реалізації зазначених постанов може бути внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань згідно зі ст. 214 Кримінального процесуального кодексу України (КПК України) або здійснення процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави відповідно до ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року.

Також, на нашу думку, формами реалізації таких постанов відповідно до ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року можуть бути вимоги прокурора або інформування прокурором суб'єкта перевірки про наявність порушень закону та необхідність їх усунення.

Із набранням чинності Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року в діяльності прокурора з'явиться нова можливість: досудове врегулювання спору.

Так, у п. 5 ст. 24 цього Закону визначено, що прокурор може вживати заходів з досудового врегулювання спору та поновлення ймовірно порушеного права громадянина або законного інтересу держави, але лише після підтвердження судом підстав для представництва. Тільки після цього, тобто якщо суд підтвердить наявність таких підстав, прокурор має право направити до

вказаних у цій статті суб'єктів звернення про можливість досудового врегулювання спору, залежно від результатів розгляду якого він набуває право на звернення до суду з позовом.

Однак ця норма потребує уточнення, оскільки, по-перше, таке підтвердження судом підстав для прокурорського представництва є окремою процесуальною дією суду, здійснення якої не передбачено жодним процесуальним законом.

А саме такі дії прокурора передують його зверненню до суду з позовом (позову ще немає), тобто це не позовне провадження, оскільки спір про право за таким зверненням відсутній, це не окреме провадження, оскільки така категорія справ не визначена для розгляду в зазначеному порядку. Проте Кодекс адміністративного судочинства України (КАС України), Цивільний процесуальний кодекс України (ЦПК України) та Господарський процесуальний кодекс України (ГПК України) не передбачають порядку розгляду такої категорії справ, форми судового рішення за результатами розгляду тощо.

Крім того, у разі відмови судом надати підтвердження підстав для представництва не передбачено можливості її оскарження прокурором, а це є порушенням однієї із конституційних засад судочинства, встановлених у ст. 129 Конституції України, щодо забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень суду.

По-друге, новий Закон не визначає форму та вимоги до звернення прокурора до суду з метою підтвердження підстав для представництва.

По-третє, з положень п. 5 цього Закону вбачається, що у разі підтвердження судом наявності підстав для представництва вжиті за зверненням прокурора заходи досудового врегулювання спору можуть дати позитивний результат, тобто спір буде врегульовано, а необхідність у зверненні прокурора до суду з позовом відсутня. У таких випадках звернення до суду з метою підтвердження наявності підстав для представництва та судовий розгляд такої справи призведуть до зайвого витрачання бюджетних коштів на оплату витрат при здійсненні судочинства.

Опрацювання положень нового Закону щодо підстав та порядку здійснення прокурором представництва інтересів громадянина або держави, зокрема досудового врегулювання спору, дає підстави стверджувати, що вони потребують удосконалення, оскільки відсутній законодавчий механізм реалізації окремих із них, а деякі положення потребують додаткового врегулювання цим Законом.

Так, наприклад, для створення механізму реалізації права прокурора на досудове врегулювання спору необхідно виключити з абзацу 1 п. 5 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року слова «після підтвердження судом підстав для представництва» або внести зміни до КАС України, ЦПК України, ГПК України та цього Закону щодо встановлення порядку розгляду судом звернень прокурора про надання підтвердження підстав для представництва (форма звернення, її вимоги та зміст, порядок направлення до суду, порушення провадження за таким зверненням, особливості його розгляду, винесення судом рішення та його оскарження).

Також потребує уточнення форма звернення прокурора щодо можливості досудового врегулювання спору. Так, в абзаці 1 п. 5 ст. 23 Закону вказано, що цей документ адресований суб'єкту, дії якого, ймовірно, порушують інтереси держави, має містити викладення обставин та вимог, передбачених процесуальним законом. Як правило, процесуальні закони регулюють взаємовідносини, що стосуються судового розгляду спорів, тому дещо незрозуміло та потребує додаткового визначення, яким чином вимоги саме цих законів мають бути викладені прокурором, адже судовий спір на час звернення з таким позовом відсутній.

Насамкінець зазначимо, що в результаті прийняття Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року здійснено основний крок у реформуванні прокуратури в Україні. Однак, вступаючи до Ради Європи та обираючи курс на євроінтеграцію, варто пам'ятати, що роль прокурорів поза межами кримінальної юстиції має виконуватись із особливою увагою до захисту прав і основоположних свобод людини та в повній відповідності до принципів верховенства права [4].

Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
2. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
3. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
4. Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції // Офіційний веб-сайт Центру політико-правових реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pravo.org.ua/files/rec_chodo_publ.PDF

Михайло КОСЮТА,
Наталія НАУЛІК

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА ПОЗА СФЕРОЮ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ (ЗА НОВИМ ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ»)

Проаналізовано окремі аспекти діяльності прокурора поза сферою кримінальної юстиції, визначені Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року. Зокрема, здійснення прокурором функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і грома-

дянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами у формі представництва та проблеми реалізації права прокурора на досудове врегулювання спору.

Ключові слова: прокурор; нагляд; представництво; досудове врегулювання спору.

**Михаил КОСЮТА,
Наталья НАУЛИК**

**ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА
ВНЕ СФЕРЫ КРИМИНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ
(ПО НОВОМУ ЗАКОНУ УКРАИНЫ «О ПРОКУРАТУРЕ»)**

Проанализированы отдельные аспекты деятельности прокурора вне сферы криминальной юстиции, которые определены Законом Украины «О прокуратуре» от 14 октября 2014 года. В частности, осуществление прокурором функции надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, исполнением законов по этим вопросам органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными и служебными лицами в форме представительства и проблемы реализации права прокурора на досудебное урегулирование спора.

Ключевые слова: прокурор; надзор; представительство; досудебное урегулирование спора.

**Mykhailo KOSYUTA,
Natalia NAULIK**

**SEPARATE ASPECTS OF ACTIVITY OF PUBLIC PROSECUTOR
ARE OUT OF SPHERE OF CRIMINAL JUSTICE (AFTER NEW LAW
OF UKRAINE «ON OFFICE OF PUBLIC PROSECUTOR»)**

In the article the separate aspects of activity of public prosecutor are analysed out of sphere of criminal justice certain Law of Ukraine «On the office of public prosecutor» from October, 14, 2014. In particular, realization of function of supervision a public prosecutor after inhibition of rights and freedoms of man and citizen, inhibition of laws, on these questions by the organs of executive power, organs of local self-government, public and their official servants in form representative office and problem of realization of right for a public prosecutor on the pre-trial settlement of dispute.

Keywords: public prosecutor; supervision; representative office; pre-trial settlement of dispute.

