

УДК 343.163

Ю. Дьомін,

заступник Генерального прокурора України, доктор юридичних наук, професор

ПРОКУРОРСЬКІ ПЕРЕВІРКИ ЗА НОВИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Одним із проблемних питань проведення прокурорських перевірок на пост-радянському просторі була відсутність чіткого правового регулювання процедури проведення таких перевірок, а саме не було встановлено порядок призначення перевірок, перелік документів, які повинні надаватися, порядок їх вилучення, строки проведення, порядок ознайомлення з матеріалами, оскарження результатів тощо.

До вступу в дію Конституції України повноваження прокуратури при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів були набагато ширшими [1]. Органи прокуратури мали право контролювати додержання законів з будь-якого приводу та мали широкий спектр актів прокурорського реагування.

Відповідно до п. 9 Перехідних положень Конституції України прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів.

Ці положення містяться і в модельному Законі «Про прокуратуру», прийнятому на 27-му засіданні Міжпарламентської асамблеї держав — учасниць СНД (постанова № 27-6 від 16.11.2006).

Відповідно до ст. 5 Закону однією з функцій прокуратури є нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина [2].

Предметом прокурорського нагляду є додержання конституції і законів, що діють на території держави (ст. 30 За-

кону). При цьому органи прокуратури не повинні підмінювати державні органи і службових осіб, які здійснюють відповідний контроль.

Згідно зі ст. 123 Конституції України організація і порядок діяльності прокуратури визначаються законом.

Чинною редакцією ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» визначено, що предметом нагляду за додержанням і застосуванням законів є: 1) відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам; 2) додержання законів про недоторканість особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі і гідності, якщо законом не передбачений інший порядок захисту цих прав; 3) додержання законів, що стосуються економічних, міжнародних відносин, охорони навколишнього середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності.

Перевірка виконання законів проводиться за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, що вимагають прокурорського реагування, а за наявності приводів — також власної ініціативи прокурора [3].

Слід зазначити, що прокурорський нагляд залишається одним із самих дійових засобів прокурорського впливу на додержання законності, що завжди привертало увагу європейської спільноти та викликало питання щодо обмеження прав органів прокуратури з метою недопущення можливості необґрунтованого

втручання, особливо в адміністративно-господарську діяльність суб'єктів господарювання.

Україна завжди враховувала європейські стандарти стосовно місця правоохоронних органів у системі державних, у тому числі й щодо функцій та завдань, які ставляться перед органами прокуратури України.

6 жовтня 2000 року на 724-му засіданні Комітету міністрів Ради Європи була прийнята рекомендація Res (2000) 19 державам-учасникам щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства [4].

А 18–19 вересня 2012 року на 1151-му засіданні Комітету міністрів Ради Європи була прийнята чергова рекомендація державам-учасникам щодо ролі державних прокурорів поза межами системи кримінального правосуддя [5].

Радою Європи в рекомендації від 19.09.2012 визнано відсутність загальних міжнародних європейських стандартів стосовно завдань, функцій та організації прокуратур за межами системи кримінального правосуддя, відмінність національних правових систем щодо ролі органів прокуратури поза межами кримінального переслідування, нормативно запропоновано надати прокурорам право здійснювати наглядову діяльність поза межами кримінального правосуддя, що не суперечить загальноєвропейським нормам.

Слід зазначити, що українська сторона зобов'язалася протягом року з дня набрання чинності нового Кримінального процесуального кодексу (до 20 листопада 2013 року) переглянути Закон «Про прокуратуру», який повинен містити необхідні кроки зі створення правової системи, яка включає в себе баланс між правоохоронними органами і судовою владою, презумпцією невинуватості та повагою до засадничих свобод тощо.

Тому цілком логічно і своєчасно Верховною Радою України 18.09.2012 був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури», у якому, зокрема, розглядалися і питання щодо наділення органів

прокуратури України повноваженнями, які прокуратура буде здійснювати поза межами системи кримінального правосуддя, кримінального переслідування [6]. При цьому українським законодавцем дотримано основні засади європейської правової системи, зокрема, такі як: верховенство права, справедливий та незалежний суд, рівність перед законом і судом, з обов'язковим урахуванням Рекомендації Ради Європи Res (2000) 19 та Висновку Консультативної ради європейських прокурорів (CCPE) про «Роль прокуратур за межами системи кримінального правосуддя» № 3 (2008), висновків Конференції генеральних прокурорів Європи в Будапешті та Санкт-Петербурзі від 29–31 травня 2005 року та від 2–3 липня 2008 року, Звіт Європейської комісії за демократію через право («Венеціанська комісія») за 2010 рік щодо європейських стандартів по відношенню до незалежності судової системи.

Завдяки прийняттю вказаного закону обов'язки та повноваження прокурорів за межами системи кримінального правосуддя встановлені на законодавчому рівні держави, вони чітко визначені, аби уникнути будь-яких двозначностей, та певним чином обмежені. Таким чином, вітчизняним законодавцем ураховані останні рекомендації Кабінету міністрів Ради Європи від 19.09.2012 та низка попередніх, на що є відповідні посилання в цій рекомендації.

З метою недопущення порушень поза сферою кримінального провадження або обмеження прав фізичних та юридичних осіб шляхом реалізації прокуратурою своїх владних повноважень статтями 21, 23 Закону України «Про прокуратуру» в новій редакції розроблено порядок проведення перевірок органами прокуратури та порядок реагування прокурора на виявлені порушення закону.

Згідно зі статтею 21 Закону України «Про прокуратуру» в редакції від 18.09.2012 перевірки проводяться за письмовими зверненнями органів державної влади, органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, фізичних та юридичних осіб, а також

за власною ініціативою прокурора. При цьому перевірки за заявами фізичних чи юридичних осіб, зверненнями та запитамі депутатів усіх рівнів, крім заяв та повідомлень про кримінальне правопорушення, проводяться лише у разі їх попереднього розгляду компетентними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими чи службовими особами або неприйняття ними у встановлені строки рішень з цих питань.

У разі якщо захист прав і свобод людини і громадянина та інтересів держави згідно із законом є компетенцією відповідних органів державного нагляду (контролю), перевірки проводяться з обов'язковим наданням оцінки щодо законності їх діяльності. У зв'язку з бездіяльністю уповноваженого органу державного нагляду (контролю) або відсутністю такого органу вживаються відповідні заходи прокурорського реагування, спрямовані на забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина, інтересів держави.

Проведення перевірки можливе лише після винесення вмотивованої постанови, у якій зазначаються підстави, що свідчать про можливі порушення законності. Не допускається проведення перевірки без надання копії постанови представнику підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, підпорядкованості чи приналежності.

Постанова може бути оскаржена прокурору вищого рівня або до суду в порядку адміністративного судочинства протягом десяти днів з дня одержання копії постанови. За результатами розгляду скарги прокурор вищого рівня приймає рішення про задоволення скарги та скасування постанови або про відмову у задоволенні скарги. Оскарження постанови до прокурора вищого рівня не позбавляє особу права на її оскарження до суду, яке може бути здійснене нею протягом десяти днів з дня одержання рішення прокурора вищого рівня про результати розгляду скарги.

Оригінали витребуваних чи отриманих прокурором актів, документів та ма-

теріалів мають бути повернуті відповідним особам після закінчення перевірки, крім випадків залучення їх до матеріалів кримінального провадження в порядку, передбаченому процесуальним законодавством. У разі необхідності до закінчення перевірки можуть бути повернуті копії зазначених документів.

Прийняття Закону України від 18.09.2012 зумовлено необхідністю створення належних умов для підвищення ефективності здійснення повноважень органами прокуратури, подолання окремих проблем, які виникли при здійсненні прокуратурою своїх функцій, подальшої адаптації законодавства України до законодавства Євросоюзу, виконання зобов'язань, що взяла на себе Україна.

З набуттям чинності нового закону дещо звужуються повноваження прокурора щодо видання таких актів прокурорського реагування, як припис і протест прокурора, які якимсь чином можуть зупинити господарську діяльність. Такі акти прокурорського реагування законодавчо скасовані.

Згідно зі ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» встановлено єдиний акт прокурорського реагування на виявлені порушення закону — подання, внесення якого не тягне за собою зупинення дії нормативно-правових актів, припинення певного виду господарської діяльності або скасування такої діяльності взагалі, необхідності вчинення дій або безумовного, безапеляційного усунення порушень, які мали місце.

Отже, слід зазначити, що повноваження прокурора Законом України від 18.09.2012 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» дещо обмежено.

Водночас Генеральним прокурором України зазначено, що прокуратура свідомо йде на обмеження своїх повноважень і вважає цей крок лише початком комплексного реформування правоохоронної системи в державі. У першу чергу необхідно зважати на державницький та системний підхід до проблеми реформування прокуратури, а не на кількість пов-

новажень того чи іншого правоохоронного органу. І якщо сьогодні є об'єктивна необхідність у корегуванні повноважень прокурора у сфері нагляду за додержанням та застосуванням законів і представництва громадян і держави в суді, то прокуратура це буде робити [7].

Указаними змінами прокурорський нагляд за законністю діяльності державних органів зведено до мінімуму, водночас залишено можливість прокурора вживати заходів реагування на виявлені порушення.

Основним завданням правозахисної діяльності органів прокуратури відповідно до вимог галузевого наказу Генерального прокурора України є захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина, державних та суспільних інтересів.

Не допускається підміна органів державного управління та контролю, дублювання їх функцій.

При здійсненні нагляду за додержанням законів органами державного контролю особливу увагу необхідно приділяти законності проведення ними перевірок суб'єктів господарювання, прийнятих рішень про зупинення їх господарської діяльності, анулювання ліцензій, інших заходів, якими неправомірно обмежуються законні права та інтереси таких суб'єктів.

Як приклад, прокуратурою Миколаївської області виявлено факти безпідставного призначення та проведення працівниками Державної податкової служби перевірок суб'єктів господарювання лише у зв'язку із значним зменшенням показників виторгу. Вказані обставини не передбачені Податковим кодексом України як підстави для їх проведення. До винних осіб вжито заходів дисциплінарного впливу [8].

Перевірки суб'єктів підприємницької діяльності здійснюються лише за мотивованою постановою, про винесення якої обов'язково інформується керівник суб'єкта господарювання.

Перевірки за власної ініціативи можуть проводитися за планом роботи відповідної прокуратури, який з ураху-

ванням стану законності в регіоні складається на півріччя.

Прокурори міст з районним поділом про проведення за власної ініціативи позапланових заходів у п'ятиденний строк зобов'язані інформувати прокуратури вищого рівня.

Сподіваємося, що всі ці новели законодавства України сприятимуть подальшому поглибленню процесів демократизації, посиленню захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, інтересів держави.

Ключові слова: прокурорські перевірки, прокурорський нагляд, повноваження прокуратури, органи прокуратури, Закон України «Про прокуратуру»

Стаття присвячена дослідженню питання щодо проведення прокурорських перевірок за новим законодавством України. Зауважено, що згідно з новою редакцією Закону України «Про прокуратуру» розроблено порядок проведення перевірок органами прокуратури та порядок реагування прокурора на виявлені порушення закону. Розглянуто новели законодавства України у сфері прокурорського нагляду.

Статья посвящена исследованию вопроса проведения прокурорских проверок по новому законодательству Украины. Замечено, что согласно новой редакции Закона Украины «О прокуратуре» разработан порядок проведения проверок органами прокуратуры и порядок реагирования прокурора на выявленные нарушения закона. Рассмотрены новеллы законодательства Украины в сфере прокурорского надзора.

The article deals with the issue of Prosecutor's supervision and checking of law enforcement as stipulated by the new laws of Ukraine. It is noted that the new law on the Law on Prosecution provides for the procedure of supervision and Prosecutor's response to revealed violations of law. The author analyzes new provisions of the law regarding the Prosecutor's supervision.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

2. Модельний закон «Про прокуратуру», прийнятий на 27 засіданні Міжпарламентської асамблеї держав учасниць СНД (постанова № 27-6 від 16.11.2006) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/997_g19.

3. Про прокуратуру: Закон України від 5 листоп. 1991 р. № 1789-XII // Голос України. — 1991. — 11 груд.

4. Рекомендація Комітету міністрів Державам-учасницям по ролі прокуратури в системі кримінального судочинства CM/Rec (2000)19, прийнята Комітетом міністрів 06 жовтня 2000 року під час 724-го засідання [Електронний ресурс]. — Режим

доступу: <http://www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14460/>

5. Рекомендація Комітету міністрів Державам-учасницям щодо ролі державних прокурорів за межами системи кримінального правосуддя CM/Rec(2012)11, прийнята Комітетом міністрів 19 вересня 2012 року під час 1151-го засідання [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.unhcr.org/refworld/50697b5e2.pdf>.

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури: Закон України від 18 верес. 2012 р. № 5288-VI // Голос України. — 2012. — 28 верес.

7. Пшонка В. Прокуратура за обмеження своїх повноважень // Закон і Бізнес. — 2012. — 22–28 верес.

8. У полі зору прокуратури — незаконні перевірки податківців // Голос України. — 2012. — 22 верес.

УДК 347.1

Є. Харитонов,

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри цивільного права Національного університету «Одеська юридична академія», член-кореспондент НАПрН України

**«ПРОГАЛИНИ» У ЦИВІЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ:
ХИБИ ПРАВОТВОРЧОСТІ ЧИ ПРИЙОМ
ЗАКОНОДАВЧОЇ ТЕХНІКИ**

Прагнення забезпечити в межах правового поля максимально повний захист прав та інтересів особи, інтереси певної соціальної групи, публічний інтерес тощо завжди було і є рушійною силою нормотворчості, спонукаючи уповноважені державні органи створювати нові й нові закони та інші законодавчі акти.

Разом із тим низка відносин, які можливо врегулювати за допомогою норм права, залишаються не регламентованими за допомогою останніх, внаслідок чого йдеться про так звані «прогаліни у правовому регулюванні» (у праві, у законодавстві), під якими традиційно

розуміється неповнота в змісті права (а отже, і у формі його законодавчого вираження) стосовно фактів суспільного життя, котрі знаходяться в сфері правового регулювання [1].

Існування «прогалін», зазвичай, розглядається у вітчизняному правознавстві як проблема, котра має бути вирішена; недолік, який має бути подоланий, і саме під таким кутом зору виконується більшість наукових досліджень у різних галузях правознавства [2–6]. Деякі науковці навіть спеціально вказують на ту обставину, що йдеться про «недолік права», у дефініції відповідного поняття.