

забезпечення практики ефективної реакції на подібні протиправні діяння або відновлення конституційного ладу України на тимчасово окупованій території.

#### Список використаних джерел

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 (з наступними змінами та доповненнями).
2. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15 квітня 2014 року // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 26. – Ст. 892.
3. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т. 4: Н – П. – 2002. – 720 с.
4. Порядок в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї: затв. пост. Кабінету Міністрів України № 367 від 4 червня 2015 року // Офіційний вісник України. – 2015. – № 46. – Ст. 1485.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).
6. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351 (з наступними змінами та доповненнями).
7. Кримінальний Кодекс України від 5 квітня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131 (з наступними змінами та доповненнями).
8. Матвеев Г.К. Основания юридической ответственности // Советское государство и право. – 1971. – № 11. – С. 28 – 37.
9. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-червень 2015 року: форма № 1 (місячна), затв. наказом Генеральної прокуратури України № 100 від 23 жовтня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html? m=fslib& t=fsfile& c=download&file\\_id=189273](http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html? m=fslib& t=fsfile& c=download&file_id=189273).
10. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-червень 2015 року: форма № 1 (місячна), затв. наказом Генеральної прокуратури України № 100 від 23 жовтня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html? m=fslib& t=fsfile& c=download&file\\_id=192223](http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html? m=fslib& t=fsfile& c=download&file_id=192223).

## ЮРИДИЧНА ТЕХНІКА У КОНСТИТУЦІЙНОМУ ЗАКРІПЛЕННІ ФУНКЦІЙ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Наулік Н.С.

(кандидат юридичних наук, доцент, заступник директора інституту підготовки фахівців з вищою освітою та підвищення кваліфікації прокурорів Національної академії прокуратури України)

**Анотація.** У статті здійснено аналіз конституційного та законодавчого закріплення функцій прокуратури України в умовах її реформування. Автором визначено використання правил юридичної техніки у визначенні та реалізації функцій прокуратури України.

**Ключові слова:** функції прокуратури, прокуратура України, юридична техніка, права людини, представництво.

**Аннотация.** В статье осуществлен анализ конституционного и законодательного утверждения функций прокуратуры Украины в условиях ее реформирования. Автором определено использование правил юридической техники в определении и реализации функций прокуратуры Украины.

**Ключевые слова:** функции прокуратуры, прокуратура Украины, юридическая техника, права человека, представительство.

**Summary.** The article analyzes the constitutional and legislative consolidation of functions Prosecutor of Ukraine in terms of its reform. The author defines rules for the use of legal techniques to identify and implement the functions of the Prosecutor's Office of Ukraine.

**Keywords:** the functions of prosecution, prosecutors Ukraine legal technology, human rights, representative

Основною метою правотворчої діяльності є закріплення ефективного регулювання суспільних відносин. Правотворчість – це юридично значима діяльність суб'єктів право творення, спрямована на створення, зміну, припинення дії чи систематизацію нормативно-правових приписів, право творення ж є соціально обумовленим процесом формування права, правотворчий процес – сукупністю процедур та правотворчих дій. Прийоми та

засоби, завдяки яким здійснюється право творення, охоплюються поняттям «юридична техніка», одним із видів якої є правотворча.

**Стан дослідження.** В теорії права є різні тлумачення та визначення поняття «юридична техніка». Так наприклад, В. Риндюк під юридичною технікою розуміє спосіб юридичної діяльності державного апарату, який втілюється в прийомах, методах, порядку. С. Алексєєв, вважає, що юридична техніка є сукупністю засобів та прийомів, які використовуються відповідно до правил підготовки та систематизації правових (нормативних) актів.

**Виклад основного матеріалу.** Аналізуючи запропоновані визначення, під «юридичною технікою» варто розуміти сукупність прийомів та методів за допомогою яких уповноважені органи створюють, змінюють, припиняють дію чи систематизують нормативно-правові приписи.

Очевидно, що законотворча діяльність Верховної ради України є правотворчою діяльністю в основі якої лежить юридична техніка. Зокрема, за допомогою юридичної техніки здійснюється конституційна норма творчості.

Для визначення ефективності застосування юридичної техніки у право творчій діяльності українського парламенту достатнім буде проаналізувати закріплення на конституційному та законодавчому рівні функцій прокуратури України, яка на сьогодні перебуває у стадії реформування за сприяння міжнародних інституцій. Конституцією України (стаття 121) визначено, що на прокуратуру покладаються: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 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; нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. (Статтю 121 доповнено пунктом 5 згідно із Законом № 742-VII від 21.02.2014) [1].

Функціональне наповнення діяльності прокуратури є дискусійним питанням, яке привертає увагу європейської спільноти. Зокрема, Консультативна рада європейських прокурорів (КРЕП) у своєму Висновку визначає, що у більшості правових систем прокуратури мають повноваження, іноді значні, у цивільних, комерційних, соціальних та адміністративних справах, навіть повноваження слідкувати за законністю урядових рішень [2].

В Рекомендаціях Rec (2012) 11 «Про роль прокурорів поза системою кримінальної юстиції», прокуратура здійснює свої функції з особливою увагою до захисту прав людини та основоположних свобод і в повній відповідності з верховенством права; місія прокуратури поза сферою кримінальної юстиції. має полягати в тому, щоб представляти загальні або публічні інтереси, захищати права людини та основоположні свободи і забезпечувати верховенство права [3].

Наведену неоднозначність та спірність питання стосовно функцій прокуратури можливо вирішити шляхом їх закріплення у Конституції України та визначення в Законі України «Про прокуратуру». Проте, вітчизняний законодавець вочевидь недосконало застосовує юридичну нормотворчу техніку, тому спробуємо з'ясувати, які конституційні функції прокуратури в подальшому відобразились в українському законодавстві.

Верховна Рада України після запеклих дискусій та численних доопрацювань 14 жовтня 2014 року прийняла Закон України «Про прокуратуру» №1698-VII (далі – новий Закон), який 23 жовтня 2014 року підписано Президентом України та 25 жовтня 2014 року опубліковано в офіційному виданні «Голос України» №206 [4]. З преамбули цього Закону випливає, що він визначає правові засади організації і діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему

прокуратури України. Закріплені в цьому нормативно-правовому акті новели наближають прокуратуру України до вимог європейської спільноти, зокрема, ліквідовано функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів; запроваджено прокурорське самоврядування; визначено новий порядок призначення прокурорів на посаду; змінено систему прокуратури тощо.

Проте ґрунтовно опрацювавши та проаналізувавши новий Закон на предмет дотримання правил юридичної техніки, можна підсумувати, що деякі норми повинні бути доопрацьовані, а деякі, навіть, потребують нової редакції.

Так наприклад, щодо визначення в Законі функції так званого «загального нагляду». Варто проаналізувати яким чином законодавець вирішив проблему не відповідності норм новоприйнятого Закону України «Про прокуратуру» та Конституції України (норми якої мають вищу юридичну силу).

У пункті 1 Розділу XIII Перехідні положення Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року, законодавець закріпив право прокуратури виконувати 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 [4].

Однак, пункт 5 статті 121 Конституції України закріплює за прокуратурою 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 [1]. Проте стаття 2 нового Закону містить вичерпний перелік функцій прокуратури, серед яких відсутній нагляд за додержанням і застосуванням законів. Таким чином, ми з'ясували, що реалізацію конституційної функції прокуратури України імплементовано в іншу функцію – функцію представництва, однак функцію представництва в даному випадку визначено як форму реалізації 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.

Відповідно до правил юридичної техніки – нормативний акт повинен чітко врегульовувати правовідносини, а ми бачимо цілковите нівелювання поняттями та остаточне заплутування законодавцем норми права, яку, юристам-практикам (прокурорам) необхідно виконувати.

Окремої уваги заслуговує подальший аналіз норм нового Закону України «Про прокуратуру» щодо набрання чинності окремими нормами Закону та вступом його в дію в цілому.

Так, у Розділі XII «Прикінцеві положення» нового Закону визначено, що він набирає чинності через шість місяців з дня опублікування, крім пункту 5 розділу XII (крім 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 05.11.1991 року №1789-ХІІ втратить чинність з 25 квітня 2015 року. Проте Законом України «Про внесення змін до Закону України "Про прокуратуру" щодо відтермінування набрання чинності» відтерміновано набрання чинності Законом України «Про прокуратуру» до 15 липня 2015 року [5]

Змінами до низки законодавчих актів України (7 кодексів та 50 законів України) ліквідовано повноваження органів прокуратури України стосовно здійснення нагляду за додержанням законів окремими державними органами, у тому числі під час виникнення, існування і припинення трудових, фінансово-економічних та інших правовідносин, а також скасовано такий вид прокурорського реагування на порушення вимог закону як внесення подання (пункт 5 розділу XII «Прикінцеві положення» нового Закону).

Однак, аналізуючи норми Закону ми розуміємо, що 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 особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді[6].

Якщо ж читати Закон України «Про прокуратуру» та спробувати його виконати, то необхідно зауважити, що реалізація наглядової функції до 15 липня 2015 року здійснювалась шляхом застосування представницьких заходів реагування, передбачених частиною 5 статті 36<sup>1</sup> 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[7]. Тобто, з прийняттям нового Закону – працюємо все ж таки ще по-старому!

До вступу в дію Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року, підставою представництва в суді інтересів громадянина є його неспроможність через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження, підставою представництва в суді інтересів держави є наявність порушень або загрози порушень інтересів держави.

Новим Законом змінено підстави для представництва інтересів громадянина або держави в суді в бік звуження таких підстав, а відповідно і кола суб'єктів, чий інтерес може представляти прокурор в суді. Відповідно до статті 23 частини 2 та 3 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 недосягнення 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 неналежним 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 наголосити, що прокурор вправі представляти інтереси громадянина або держави в суді тільки після підтвердження судом підстав для такого представництва (стаття 23 частина 4 нового Закону).

Найцікавішим є визначення у Законі України «про прокуратуру» форм представництва прокурором під час реалізації ним функції 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 (стаття 23 частина б) [4].

Тобто, до вступу в дію нового Закону, прокурорам було визначено, що наглядові повноваження здійснюються шляхом форм представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді.

Ще один цікавий аспект використання юридичної техніки у новому Законі, відповідно до пункту 12 розділу XIII «Перехідні положення» Закону подання і постанови, прийняті до набрання ним чинності, повинні бути виконані або можуть бути оскаржені заінтересованими особами у порядку, визначеному Законом України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 року [4]. Застосовуючи таку норму науковці та юристи–практики тлумачили її неоднозначно. Так, в пункті 12 вказано «до набрання ним чинності», тобто, набрання чинності новим Законом, а це 25 квітня 2015 року, а згодом і 15 липня 2015 року. Проте, в частині здійснення нагляду виключно у формі представництва новий Закон набрав чинності із 26 жовтня 2014 року.

Таким чином, постанова про проведення перевірки в порядку нагляду за додержанням і застосуванням законів, якщо вона винесена до набрання чинності Закону та не оскаржена зацікавленою особою, якої стосується, підлягала виконанню, проте внесення подання за результатами таких перевірок вважалось незаконним. Однак, виконання постанови не визначене в новому Законі як форма представництва інтересів громадянина або держави в суді, а відповідно не може виконуватись так як визначено самим законом.

За допомогою різного роду тлумачень норми права та шляхом різного застосування, по різному і підходили до вирішення цієї непрості задачі окресленої законодавцем. А саме, за наявності підстав, формою реалізації зазначених постанов, може бути внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань згідно зі статтею 214 Кримінального процесуального кодексу України або здійснення процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави відповідно до статті 36<sup>1</sup> Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року[6].

Отже, опрацювання положень нового Закону щодо підстав та порядку здійснення прокурором представництва інтересів громадянина або держави, дає підстави стверджувати, що вони потребують удосконалення, як такі, які створенні із порушенням правил юридичної техніки, оскільки відсутній законодавчий механізм реалізації окремих з них, а деякі положення потребують додаткового регулювання Законом.

Також, важко стверджувати про застосування законодавцем правил або будь-яких принципів юридичної техніки при підготовці норм Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року, оскільки даний Закон не спрощує застосування його норм, а навпаки ускладнює та акцентує увагу на правовому нігілізмі нормо творців.

#### Список використаних джерел

1. Конституція України: від 28 червня 1996 р. // Відомості ВРУ. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Статус органів публічного обвинувачення: міжнародні стандарти, зарубіжне законодавство і пропозиції щодо реформування в Україні / за заг. редакцією О.А. Банчука. – К.: Атіка, 2012. – 624 с.
3. Recommendation CM / Rec (2012) 11 of the Committee of Ministers to member States on the role of public prosecutors outside the criminal justice system (Електронний ресурс). – Режим доступу: <https://www.coe.int/>
4. Про прокуратуру. Закон України: від 14 жовтня 2014 року // Відомості ВРУ, 2015, № 2-3, Ст.12.
5. Про внесення зміни до Закону України "Про прокуратуру" щодо відтермінування набрання чинності. Закон України // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 25, ст.198
6. Косюта М., Наулік Н. Окремі аспекти діяльності прокурора поза сферою кримінальної юстиції (за новим законом України «Про прокуратуру») // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2014. – №5. – С. 5-10
7. Про прокуратуру. Закон України: від 5 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1991, N 53, ст.793