

УДК 342.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.74.70>

ДО ПИТАННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ПРОКУРАТУРИ У МЕХАНІЗМІ ЗАХИСТУ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

Макосій Ю.Д.,

*аспірант кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету*

Макосій Ю.Д. До питання функціонального призначення прокуратури у механізмі захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина.

У науковій статті розглянуто окремі питання функціонального призначення прокуратури у механізмі захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина.

Визначено, що у механізмі захисту прав людини прокуратура виконує правозахисну функцію держави, котра знаходить свій вияв насамперед у захисті основоположних конституційних прав та свобод людини і громадянина та повазі до них. Прокуратура у межах своїх повноважень сприяє забезпеченню національного правопорядку.

Встановлено, що поряд з функцією підтримання державного обвинувачення, прокурор здійснює і функцію представництва у суді. Особливістю останньої є те, що прокурор може представляти як інтереси держави, так і громадянина.

Сутність представництва прокурора у цьому аспекті полягає відповідно до п. 1 статті 23 Закону України «Про прокуратуру» у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом. Прокурор, поряд з інтересами, власне, громадянина, здійснює представництво громадянина України, іноземця або особи без громадянства.

Акцентовано, що формулювання «неналежним чином» щодо здійснення повноважень державно-владними суб'єктами суперечить принципу правової визначеності, може піддаватись неоднозначному розумінню та створює перешкоди для виявлення фактичних підстав представництва прокурором інтересів держави у суді.

Наголошено, що прокурор не має права представляти у суді інтереси держави у справах, котрі пов'язані з виборчим чи референдумним процесом, діяльністю парламенту, глави держави, політичних партій, громадських об'єднань, організацій, що здійснюють професійне самоврядування, а також релігійних організацій. Поряд з цим, прокурор Офісу Генерального прокурора або обласної прокуратури за письмовою вказівкою або наказом Генерального прокурора (його першого заступника чи заступника, відповідно до їх компетенції) може представляти у суді інтереси держави в особі Національного банку України та Кабінету Міністрів.

Визначено, саме прокурор повинен обґрунтувати у суді підстави для представництва. При представництві інтересів громадянина або держави у суді у кримінальному провадженні цивільний позов має право подавати лише той прокурор, котрий безпосередньо здійснює таке представництво.

Ключові слова: верховенство права, прокуратура, функції та повноваження прокуратури, механізм захисту прав людини, конституція, права і свободи.

Makosiy Yu. D., On the question of the functional purpose of the prosecutor's office in the mechanism of protection of constitutional rights and freedoms of man and citizen.

The scientific article examines certain issues of the functional purpose of the prosecutor's office in the mechanism of protection of constitutional rights and freedoms of a person and a citizen.

It was determined that in the mechanism of human rights protection, the prosecutor's office performs the human rights function of the state, which is manifested primarily in the protection of fundamental

constitutional rights and freedoms of man and citizen and respect for them. The prosecutor's office, within the limits of its powers, contributes to ensuring national law and order.

It was established that along with the function of maintaining the state prosecution, the prosecutor also performs the function of representation in court. The peculiarity of the latter is that the prosecutor can represent both the interests of the state and the citizen.

The essence of the prosecutor's representation in this aspect is, in accordance with Clause 1 of Article 23 of the Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office», in the implementation of procedural and other actions aimed at protecting the interests of the citizen or the state, in the cases and procedure established by law. Along with the interests of the citizen, the prosecutor represents a citizen of Ukraine, a foreigner or a stateless person.

It is emphasized that the wording «improperly» regarding the exercise of powers by state authorities contradicts the principle of legal certainty, may be subject to ambiguous understanding and creates obstacles to identifying the actual grounds for the prosecutor's representation of the state's interests in court.

It is emphasized that the prosecutor does not have the right to represent the interests of the state in court in cases related to the election or referendum process, the activities of the parliament, the head of state, political parties, public associations, organizations that carry out professional self-government, as well as religious organizations. Along with this, the prosecutor of the Office of the Prosecutor General or the regional prosecutor's office, upon a written instruction or order of the Prosecutor General (his first deputy or deputy, according to their competence), may represent the interests of the state in court in the form of the National Bank of Ukraine and the Cabinet of Ministers.

It is determined that it is the prosecutor who must justify the grounds for representation in court. When representing the interests of a citizen or the state in court in criminal proceedings, only the prosecutor who directly performs such representation has the right to file a civil lawsuit.

Key words: the rule of law, the prosecutor's office, functions and powers of the prosecutor's office, the human rights protection mechanism, the constitution, rights and freedoms.

Постановка проблеми. Під функціями прокуратури прийнято розуміти основні напрями її діяльності у межах повноважень відповідно до чинного законодавства, відповідно до покладених на прокуратуру завдань, котрі є обумовлені її соціальним призначенням [1]. Як зазначає О. Коломоєць, функціональне призначення держави слід розуміти у нерозривному контексті із інституційними елементами, котрі є присутніми та здійснюють свої повноваження у конкретній державі [2, с. 41].

У механізмі захисту прав людини прокуратура виконує правозахисну функцію держави, котра знаходить свій вияв насамперед у захисті основоположних конституційних прав та свобод людини і громадянина та повазі до них. Прокуратура у межах своїх повноважень сприяє забезпеченню національного правопорядку.

Так, до повноважень прокуратури Конституція України відносить:

- підтримання публічного обвинувачення в суді;
- організацію 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 [3].

У Рішенні від 5 червня 2019 р. № 4-р(П)/2019 Конституційний Суд України зазначає, що в Основному Законі Української держави «встановлено вичерпний перелік повноважень прокуратури, визначено характер її діяльності і в такий спосіб передбачено її існування і стабільність функціонування. Наведене гарантує неможливість зміни основного цільового призначення вказаного органу, дублювання його повноважень/функцій іншими державними органами, адже протилежне може призвести до зміни конституційно визначеного механізму здійснення державної влади її окремими органами або вплинути на обсяг їхніх конституційних повноважень» [4].

Більше детально положення Основного Закону станом на сьогодні регламентуються у Законі України «Про прокуратуру» у редакції від 10 червня 2021 року. Відповідно до статті 2 Розділу I «Засади організації і діяльності прокуратури» зазначеного нормативно-правового акту до функцій прокуратури належить:

- підтримання державного обвинувачення в суді;

- представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України;
- нагляд за додержанням законів органами, що провадять 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 [5].

Виходячи з наведеного, можемо стверджувати, що положення Закону України «Про прокуратуру» не повною мірою відповідають Конституції України, що суперечить принципу верховенства права, котрий закріплений у статті 8 Основного Закону. Зазначений закон, як і інші нормативно-правові акти, повинен відповідати Конституції України [6].

Виклад основного матеріалу. Перше повноваження прокуратури, закріплене у Конституції України та перша функція прокуратури, регламентоване у Законі України «Про прокуратуру», фактично збігаються за змістом, за винятком визначення ознаки «публічного» та «державного» обвинувачення. Тому, на наше переконання, доцільно було розглянути категорії «публічне обвинувачення» та «державне обвинувачення» для їх співставлення.

Синонімами до слова «публічний» відповідно до Всесвітнього словника української мови є «громадський», «привселюдний», «прилюдний», «гласний» [7]. Однорідними до слова «державний» відповідно до цього ж словника є «урядовий», «коронний», «казенний», «камеральний» [8]. Як бачимо, підхід до визначення співвідношення понять «публічне обвинувачення» та «державне обвинувачення» через дослідження етимології понять «публічний» та «державний» є недоцільним та не дозволяє дійти коректного висновку у цьому аспекті.

Підтримання державного обвинувачення прокурором стосується кримінального судочинства. Так, відповідно до статті 36 Кримінального процесуального кодексу України прокурор є стороною обвинувачення, здійснює процесуальні повноваження самостійно. При здійсненні нагляду за додержанням законів під час досудового розслідування прокурор уповноважений:

- починати досудове розслідування за наявності підстав, передбачених Кримінальним процесуальним кодексом;
- мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування;
- доручати органу досудового розслідування проведення досудового розслідування;
- доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій або давати вказівки щодо їх проведення чи брати участь у них, а в необхідних випадках - особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії в порядку, визначеному Кримінальним процесуальним кодексом;
- доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам;
- скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих;
- ініціювати перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого за наявності підстав, передбачених Кримінальним процесуальним кодексом, для його відводу, або у випадку неефективного досудового розслідування;
- приймати процесуальні рішення у випадках, передбачених Кримінальним процесуальним кодексом, у тому числі щодо закриття кримінального провадження та продовження строків досудового розслідування за наявності підстав, передбачених цим кодексом;
- погоджувати або відмовляти у погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій у випадках, передбачених Кримінальним процесуальним кодексом, чи самостійно подавати слідчому судді такі клопотання;
- повідомляти особі про підозру;
- пред'являти цивільний позов в інтересах держави та громадян, які через фізичний стан чи матеріальне становище, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність неспроможні самостійно захистити свої права, у порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом та законом;

- затверджувати чи відмовляти у затвердженні обвинувального акта, клопотань про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, вносити зміни до складеного слідчим обвинувального акта чи зазначених клопотань, самостійно складати обвинувальний акт чи зазначені клопотання;
 - звертатися до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності;
 - підтримувати державне обвинувачення в суді, відмовлятися від підтримання державного обвинувачення, змінювати його або висувати додаткове обвинувачення у порядку, встановленому Кримінальним процесуальним кодексом;
 - погоджувати запит органу досудового розслідування про міжнародну правову допомогу, передання кримінального провадження або самостійно звертатися з таким клопотанням в порядку, встановленому Кримінальним процесуальним кодексом;
 - доручати органу досудового розслідування виконання запиту (доручення) компетентного органу іноземної держави про міжнародну правову допомогу або перейняття кримінального провадження, перевіряти повноту і законність проведення процесуальних дій, а також повноту, всебічність та об'єктивність розслідування у перейнятому кримінальному провадженні;
 - перевіряти перед направленням прокуророві вищого рівня документи органу досудового розслідування про видачу особи (екстрадицію), повертати їх відповідному органу з письмовими вказівками, якщо такі документи необґрунтовані або не відповідають вимогам міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, чи законам України;
 - доручати органам досудового розслідування проведення розшуку і затримання осіб, які вчинили кримінальне правопорушення за межами України, виконання окремих процесуальних дій з метою видачі особи (екстрадиції) за запитом компетентного органу іноземної держави;
 - оскаржувати судові рішення в порядку, встановленому Кримінальним процесуальним кодексом;
- 21) здійснювати інші повноваження, передбачені Кримінальним процесуальним кодексом [9].

Поряд з функцією підтримання державного обвинувачення, прокурор здійснює і функцію представництва у суді. Особливістю останньої є те, що прокурор може представляти як інтереси держави, так і громадянина.

Сутність представництва прокурора у цьому аспекті полягає відповідно до п. 1 статті 23 Закону України «Про прокуратуру» у «здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом». Цікавим є той факт, що вже у пункті 2 цієї ж статті встановлено, що прокурор, поряд з інтересами, власне, громадянина, здійснює представництво «громадянина України, іноземця або особи без громадянства».

Так, «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 недозволені 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» [10].

На наше переконання, п. 1. та п. 2 цієї статті не узгоджуються за змістом, оскільки відповідно до Закону України «Про громадянство України»:

- громадянин України – особа, яка набула громадянство України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України;
- іноземець - особа, яка не перебуває в громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав;
- особа без громадянства – особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином [11].

Так, якщо у пункті 1 статті 23 Закону України «Про прокуратуру» вжито термін «громадянин», то у це поняття можна вкладати, як категорію «громадянин України», так і «іноземець», оскільки приналежність до громадянства держави є присутньою, однак, без вказівки на конкретну країну (Україну чи іноземну державу). Поряд з цим, поняття «громадянин» та «особа без громадянства» суттєво відрізняються за обсягом та змістом.

Що ж до представництва прокурором у суді інтересів держави, то варто зауважити, що до 22 серпня 2020 року діяв Наказ Генерального прокурора України «Про організацію діяльності прокурорів

щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень» від 21.09.2018 № 186 [12], однак, він втратив чинність на підставі Наказу «Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді» зі змінами від 8.06.2021 р. [13]

Відповідно до п. 3 статті 23 Закону України «Про прокуратуру» «прокурор здійснює 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» [14].

Досліджуючи п. 3 статті 23 Закону України «Про прокуратуру» слід звернути увагу і на формулювання «неналежним чином», а точніше на «неналежне здійснення повноважень» органами державної влади та місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних повноважень.

Існування такого оціночного поняття, з точки зору К. Гузе, «може призвести до неоднакового його тлумачення суб'єктами процесу та допущення помилок у правозастосуванні як із боку прокуратури – в контексті необґрунтованого звернення до суду (вступу в розпочату справу) на захист державних інтересів, так і з боку суду – в контексті безпідставного відкриття провадження у справі, повернення прокурору позовної заяви або залишення її без розгляду. Із цього приводу в юридичній літературі справедливо зазначається, що якщо норма законодавцем не конкретизована, правозастосовному органу доводиться надавати їй «вільне бачення», натомість ця індивідуальна оцінка може і не збігатися з тим, що мав на увазі законодавець» [15, с. 79].

Ми повністю поділяємо таку позицію, оскільки формулювання «неналежним чином» щодо здійснення повноважень державно-владними суб'єктами суперечить принципу правової визначеності, може піддаватись неоднозначному розумінню та створює перешкоди для виявлення фактичних підстав представництва прокурором інтересів держави у суді.

На думку Т. Кравченко, «прокурор не підміняє суб'єктів виконання владних управлінських функцій, на яких покладено здійснення захисту інтересів держави, а виконує субсидіарну роль, замінює в судовому провадженні відповідного суб'єкта владних повноважень. Саме тому законодавець вказує на виключні випадки, за яких прокурор може представляти інтереси держави в суді» [16].

Висновки. Прокурор не має права представляти у суді інтереси держави у справах, котрі пов'язані з виборчим чи референдумним процесом, діяльністю парламенту, глави держави, політичних партій, громадських об'єднань, організацій, що здійснюють професійне самоврядування, а також релігійних організацій.

Поряд з цим, прокурор Офісу Генерального прокурора або обласної прокуратури за письмовою вказівкою або наказом Генерального прокурора (його першого заступника чи заступника, відповідно до їх компетенції) може представляти у суді інтереси держави в особі Національного банку України та Кабінету Міністрів.

Як вже зазначалося нами раніше, саме прокурор повинен обґрунтувати у суді підстави для представництва. При представництві інтересів громадянина або держави у суді у кримінальному провадженні цивільний позов має право подавати лише той прокурор, котрий безпосередньо здійснює таке представництво.

Список використаних джерел:

1. Жоган Р. Конституційно-правовий статус прокуратури в Україні. Київ. 2010.
2. Коломоєць О.В. Функції держави у сучасному державознавстві: теоретичні проблеми. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2013. № 5 С. 41–44.
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 12.04.2020).
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України». 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va04p710-19#Text> (дата звернення: 12.06.2020).
5. Про прокуратуру: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2015. № 2-3. Ст. 12.
6. Макосій Ю.Д. Features of the constitutional and legal status of the prosecutor's office in Ukraine. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2021. № 6. С. 92–96. URL: https://journal-vjhr.sk/wp-content/uploads/2022/02/VJRHR_6_2021_Last.pdf (дата звернення: 03.02.2022).

7. Публічний. *Всесвітній словник української мови* URL: <https://uk.worldwidedictionary.org/%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9> (дата звернення: 15.06.2021).
8. Державний. *Всесвітній словник української мови*. URL: <https://uk.worldwidedictionary.org/%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%B9> (дата звернення: 15.06.2021).
9. Кримінальний процесуальний Кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2013. № 9-10. № 11-12. № 13. Ст. 88.
10. Про прокуратуру: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2015. № 2-3. Ст. 12.
11. Про громадянство України: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 13. Ст. 65.
12. Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень: Наказ Генерального прокурора України від 21.09.2018 № 186 (втрапив чинність).
13. Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді: Наказ Генерального прокурора України. від 21.08.2020 № 389. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0389905-20/conv#n3> (дата звернення: 12.04.2020).
14. Про прокуратуру: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2015. № 2-3. Ст. 12.
15. Гузе К. Неналежне здійснення суб'єктом владних повноважень захисту інтересів держави як підстава реалізації прокурором функції представництва в суді: теоретико-прикладний аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 8. С. 78–81.
16. Кравченко Т. Окремі аспекти представництва прокурором інтересів держави в суді. *Місьцеве самоврядування*. № 8 (1). 2020. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2020/august/issue-8/1/article-110235.html> (дата звернення: 12.06.2020).
17. Белов Д.М., Сестренікова О. Система захисту прав і свобод людини і громадянина: конституційні засади. *Науковий вісник УжНУ. Серія "Право"*. Випуск № 41. 2016 р. С. 70–74.
18. Белов Д.М. Захист прав і свобод людини і громадянина органами системи міжнародної кримінальної юстиції. Конституційно-правові аналітичні студії. 2016. № 2.