



Валентин ДОЛЕЖАН,
*професор кафедри організації
судових та правоохоронних органів
Національного університету
«Одеська юридична академія»,
старший радник юстиції,
почесний працівник прокуратури України,
доктор юридичних наук, професор*

ПЕРСПЕКТИВИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ФУНКЦІЙ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Ключові слова: прокуратура; функції прокуратури; прокурорський нагляд; захист прав і свобод; представництво.

Реформування прокуратури України завжди було досить складним, як і інші процеси, що відбуваються у суспільстві в умовах перехідного періоду. Серед них і обстановка, що склалася навколо обрання оптимальної моделі прокурорської системи. Особливо ситуація ускладнилася в останні роки через категоричні вимоги структур Ради Європи, передусім Венеціанської комісії, позбавити прокуратуру функції нагляду за додержанням і застосуванням законів. Не скоротити, не обмежити – ліквідувати!

Тривалий досвід письмового і усного спілкування з експертами цих структур переконує вітчизняних дослідників окресленої проблеми в марності будь-яких спроб переконати опонентів у тому, що прокурорський нагляд у нинішньому виді цілком відповідає принципу верховенства права і, навпаки, позитивно впливає на стан правопорядку, особливо у сфері забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Жодні аргументи ними не сприймаються й навіть не розглядаються, не обговорюються, а просто ігноруються. Це стало зрозуміло і автору даної публікації [1, 8].

Очевидно, існують такі варіанти розв'язання цього «гордієвого вузла».

По-перше, не «поступатися принципами» і зберегти прокурорський нагляд у недоторканності.

По-друге, обмежити сферу його застосування, урізати предмет нагляду і наглядові повноваження прокурора.

По-третє, трансформувати прокурорський нагляд у якусь іншу функцію, яка, можливо, не викличе таких категоричних заперечень з боку структур ПАРЄ.

Перший із вказаних вище варіантів потрібно одразу відкинути. Наша держава перебуває не в такому становищі, аби конфліктувати з приводу функціональної моделі прокуратури з органами Ради Європи. Доведеться йти на поступки, співвідносячи їх обсяг і характер з нагальними потребами забезпечення правопорядку. Реалізація такого варіанта також є проблематичною, але можна спробувати. Для цього потрібні не лише юридичні аргументи, а й політична воля глави держави та парламенту.

На сьогодні ведуться внесення змін до чинного Закону України «Про прокуратуру», аж до прийняття його в новій редакції. Розпочалася і робота над змінами до Конституції України. Найкраще було б, щоб ці процеси відбувалися паралельно та синхронно. Проте такий варіант є малоімовірним, враховуючи підвищену складність перегляду Конституції порівняно з ординарним законом. Вочевидь, перероблений Закон про прокуратуру з'явиться раніше, ніж оновлена Конституція України, й тоді, можливо, його знову доведеться коригувати.

Відповідно до п. 5 Плану заходів з виконання обов'язків і зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи, затвердженого Указом Президента України від 12 січня 2011 року № 24/2011 [2], запропоновано вжити необхідних заходів щодо наближення правових засад діяльності правоохоронних органів до європейських стандартів, посилення демократичного контролю у цій сфері, зокрема створити концепцію реформування правоохоронних органів.

Аналізуючи вказані положення, можна зробити наведені нижче припущення. Передусім реформування прокуратури, в тому числі її функцій, має здійснюватися не ізольовано, а в межах концепції реформування правоохоронних органів. До того ж у третьому абзаці п. 4 зазначеного Плану заходів проект нової редакції Закону України «Про прокуратуру» готується за участю Генеральної прокуратури України, яка таким чином отримала можливість захищати державні інтереси при вирішенні цього важливого питання. Нарешті, вказаний законопроект має бути поданий Президенту України для внесення до Верховної Ради України протягом року після прийняття нового Кримінально-процесуального кодексу України. Тобто суб'єктом законодавчої ініціативи виступатиме сам глава держави, який має право визначити законопроект як невідкладний.

Враховуючи такі перспективи, керівництво Генеральної прокуратури України досить енергійно та цілеспрямовано веде підготовку проекту, створивши робочу групу з числа прокурорів і юристів-науковців.

Ще наприкінці минулого року новопризначений Генеральний прокурор України В.П. Пшонка поставив перед прокурорською системою мету стратегічного характеру. «Зважаючи на завдання, які постають перед суспільством і органами прокуратури, просто ліквідувати правозахисну функцію неможливо і недоречно», – сказав він. Наведена думка досить адекватно відображає ситуацію, яка склалася навколо цього питання, а саме те, що прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів (п. 9 перехідних положень Конституції України) фактично перетворився на форму правоза-

хисної діяльності. Підтверджується зазначене характером заходів, ужитих органами прокуратури під час проведення перевірок виконання законів та розгляду звернень громадян. «Тому, – зазначив В.П. Пшонка, – поряд з провідними фахівцями у сфері державного будівництва – народними депутатами, вченими – ми маємо визначитися щодо запровадження такої системи, що відповідала б міжнародним стандартам та одночасно містила в собі всі позитивні напрацювання у сфері захисту прав і свобод громадян та інтересів держави, які є необхідними для забезпечення законності в ній. Працівниками прокуратури розроблено ґрунтовні пропозиції щодо виконання прокуратурою правоохоронної функції, яка наступного року, *тобто у 2011 році* (курсив мій. – В.Д.), має втілитися у новій редакції Закону України «Про прокуратуру». Переконалий, своє двадцятиріччя органи прокуратури України зустрінуть з оновленою законодавчою базою, і це створить належний фундамент для підвищення ефективності нашої роботи» [3, 4].

Природно, що зазначена правозахисна функція певний час існуватиме у формі прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів, доки законодавці знайдуть спосіб визнати цю норму перехідних положень Конституції України такою, що втратила чинність. У теорії конституційного права окреслене питання залишається відкритим, а на практиці воно поки що не виникало.

Модель правозахисної функції прокуратури багато в чому нагадує положення п. 5 ст. 121 Конституції України в редакції Закону України від 8 грудня 2004 року «Про внесення змін до Конституції України» [4], відповідно до якої на прокуратуру покладался нагляд за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів з цих питань органами законодавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Проте ця модель дещо відрізняється від сучасного трактування правозахисної функції. Адже зараз пропонується відмовитися від самого терміна «нагляд», який викликає підвищене

роздратування структур Ради Європи. Крім того, сфера правоохоронної діяльності прокуратури не обмежувалася і не обмежується органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Природно, що правозахисна функція прокуратури, поряд з поставленим перед нею завданням захисту прав і свобод людини та громадянина, має включати і захист інтересів держави. В демократичному суспільстві не повинно існувати антагонізму між зазначеними цінностями. Стояти на сторожі прав своїх громадян, захищати їх у скрутних життєвих ситуаціях спроможна лише сильна держава. На жаль, останнім часом у громадській свідомості активно мусується ідея, що громадянам потрібно передусім перейматися тим, аби захистити себе від сваволі державної влади та її представників. Безумовно, ця проблема наявна, інакше потреба в існуванні правозахисної функції прокуратури не була б такою гострою. Але другою «стороною медалі» є принципове небажання частини суспільства рахуватися з інтересами держави, що досить виразно продемонстрували події навколо спроб реалізувати положення Податкового кодексу України. Замовчується очевидна істина: джерелом забезпечення прав і свобод, особливо в соціально-економічній сфері, є виконання обов'язків перед державою, яка представляє інтереси суспільства.

Відтак, прокуратура, захищаючи права та свободи громадян, захищає водночас інтереси держави й територіальних громад. То, можливо, зазначену функцію так і назвати: «Захист прав і свобод громадян та інтересів держави»? Думається, що потреби у цьому немає, оскільки інтереси держави, попри всю їх важливість, все ж носять підпорядкований характер стосовно прав і свобод. Пряма вказівка на це міститься у ч. 2 ст. 3 Конституції України, відповідно до якої «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави».

Варто зазначити, що роль прокуратури як захисника інтересів королів, імператорів, а згодом – держави в цілому ніколи не ставилася під сумнів у європейській правовій доктрині. Про правозахисну роль прокуратури

цього не скажеш. Невипадково в Резолюції 1466 (2005) ПАРЕ від 5 жовтня 2005 року було висловлено жаль з приводу кроку назад у реформуванні прокуратури через покладення на неї правозахисної функції Законом України від 8 грудня 2004 року [5].

У зв'язку із цим може виникнути запитання: чи не є скасування наслідків конституційної реформи через рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року [6] свідченням негативного ставлення з його боку до положень зазначеного пункту? Вважаємо, для цього немає підстав, оскільки скасування результатів конституційної реформи аж ніяк не було наслідком невідповідності Конституції України конкретних норм Закону України від 8 грудня 2004 року. Ще за рік до вказаної події Конституційний Суд України у Висновку від 12 грудня 2003 року визнав запропонований пункт таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, зокрема не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина [7]. Отож навряд чи можна стверджувати, що наділення прокуратури функцією правозахисту порушує принцип верховенства права. Єдиним приводом для прийняття Конституційним Судом України 30 вересня 2010 року негативного рішення щодо конституційної реформи було недодержання процедури внесення змін до Конституції України, що впливає не лише зі змісту, але і з назви цього рішення.

Проте відсутність зазначеного вище положення у ст. 121 чинного тексту Конституції України, на відміну від попереднього, не усуває можливості включення чогось подібного до нової редакції Закону України «Про прокуратуру». В Основному Законі наявна інша підстава для такого кроку, а саме: зміст ч. 2 ст. 3 Конституції України, відповідно до якої «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Цей обов'язок стосується і окремих державних структур, в тому числі, звичайно, прокуратури. При цьому наявність у прокурора владних повноважень сприяє забезпеченню ефективності правозахисної діяльності, оперативності усунення правопорушень та їх

наслідків і притягнення винуватців до відповідальності. Однак зауважимо, що правозахисна діяльність прокуратури в умовах перехідного періоду не перетворює її на конкурента суду у захисті прав і свобод, а є істотним доповненням до використання громадянами та юридичними особами судового способу правозахисту.

Наполягаючи на усуненні прокуратури від правозахисної діяльності, Венеціанська комісія зазначила: альтернативою їй було б зміцнення ролі омбудсмена і запровадження системи безплатної правової допомоги [8].

При всій повазі до благородної діяльності вітчизняного омбудсмена – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, можна констатувати, що його/її можливості на цьому поприщі значно обмеженіші, ніж у прокуратури. За словами омбудсмена Н. Карпачової, у 2010 році до апарату Уповноваженого звернулося 82 тисячі осіб, що у 6–7 разів менше, ніж до прокуратури [9, 8]. До того ж у її Щорічній доповіді парламенту не зазначена кількість звернень, прийнятих до провадження безпосередньо в цьому апараті. Не слід покладати такі вже великі надії і на розширення практики надання громадянам безоплатної юридичної допомоги. Відповідно до ч. 2 ст. 59 Основного Закону для надання такої допомоги в Україні діє адвокатура. Проте у діяльності адвокатури надання безоплатної юридичної допомоги завжди було і, очевидно, залишається винятком, а примушування адвокатів надавати безоплатні юридичні послуги призведе до їх низької якості.

Враховуючи викладені міркування, пропонуємо таку редакцію ст. 4 або відповідної статті за іншим номером у Законі України «Про прокуратуру»:

«Завдання прокуратури

Діяльність органів прокуратури спрямована на утвердження принципу верховенства права, зміцнення законності і правопорядку.

Забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком прокуратури.

Прокуратура зобов'язана захищати від неправомірних посягань державну неза-

лежність України, суспільний і державний лад, економічну систему, інші державні і суспільні інтереси».

Звичайно, остаточне врегулювання питання щодо функцій прокуратури є можливим лише на конституційному рівні. У зв'язку із цим запропонуємо ще один варіант.

У п. 2 ст. 121 Конституції України представництво прокуратурою інтересів громадян і держави у вузькому розумінні отожднюється із представництвом у суді. Проте, на наш погляд, у поняття представництва можна вкладати і ширший зміст із виходом за межі судової сфери. Так, реалізуючи свої наглядові повноваження у правовідносинах з іншими суб'єктами права, прокурор фактично виступає від імені держави, окремих людських спільнот, територіальних громад. У сучасних умовах він робить це не лише шляхом звернення до суду, а використовуючи інші повноваження, надані йому законом.

Вважаємо, в цих випадках є підстави говорити про позасудове представництво. У разі ж, якщо повноваження прокурора з виявлення порушень закону використовуються для забезпечення його можливості звернутися до суду, ця діяльність набуває характеру досудового представництва.

Можливо, у відповідній нормі Конституції України представницьку функцію прокуратури доцільно було б викласти таким чином: «Позасудове представництво інтересів громадян і держави та їх представництво в суді на підставі закону».

Не виключена можливість існування й іншого варіанта, коли, за прикладом деяких інших держав, в Основному Законі взагалі не буде переліку функцій прокуратури, а лише сформульовані її мета й завдання, серед яких чільне місце належатиме захисту прав і свобод. Така оновлена й розширена представницька функція могла б бути закріплена після внесення змін до Конституції України в новому Законі України «Про прокуратуру».

Однак за будь-яких умов необхідно наполегливо шукати оптимальні шляхи вирішення цієї проблеми, керуючись національними інтересами України.

Список використаних джерел:

1. Долежан В. Копіюючи чуже, не втрачаємо своє / В. Долежан // Урядовий кур'єр. – 2010. – 10 грудня. – С. 8.
2. Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 2. – Ст. 185.
3. Пшонка В. Із виступу у прокуратурі Дніпропетровської області 10 грудня 2010 року / В. Пшонка // Вісник прокуратури. – 2010. – № 12. – С. 3–7.
4. Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
5. Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною: Резолюція 1466 (2005) Парламентської асамблеї Ради Європи від 5 жовтня 2005 року. – Страсбург, 2005. – П. 13.4.
6. Рішення Конституційного Суду України № 2в/2003 від 30 вересня 2010 року за зверненням 53 народних депутатів України щодо конституційності Закону України від 8 грудня 2004 року «Про внесення змін до Конституції України» (щодо додержання процедури прийняття) // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 5. – С. 36.
7. Висновок Конституційного Суду України за зверненням Верховної Ради України щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» статтям 157, 158 Конституції України» № 16/2003 від 12 грудня 2003 року.
8. Функціонування демократичних інституцій в Україні: Резолюція 1755 (2010) Парламентської асамблеї Ради Європи від 4 жовтня 2010 року. – Страсбург, 2010. – П. 7.2.5.
9. Виступ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Н. Карпачової під час представлення у Верховній Раді України Щорічної доповіді про стан дотримання і захисту прав і свобод людини в Україні 10 січня 2011 року // Голос України. – 2011. – 20 квітня.

Валентин ДОЛЕЖАН

ПЕРСПЕКТИВИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ФУНКЦІЙ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Резюме

Обґрунтовується необхідність посилення правозахисної ролі прокуратури України шляхом покладення на неї функції захисту прав і свобод людини й громадянина або розширення меж представництва інтересів громадян і держави за рахунок позасудового та досудового представництва.

Валентин ДОЛЕЖАН

ПЕРСПЕКТИВЫ ТРАНСФОРМАЦИИ ФУНКЦИЙ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ

Резюме

Обосновывается необходимость усиления правозащитной роли прокуратуры Украины путем возложения на нее функции защиты прав и свобод человека и гражданина или расширения пределов представительства интересов граждан и государства за счет внесудебного и досудебного представительства.

Valentyn DOLEZHAN

TRANSFORMATION PROSPECTS OF PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE FUNCTIONS

Summary

The necessity of strengthening human rights protective role of Ukrainian public prosecutor's office by gaining either the function of defending human rights and freedoms or broadening the limits of citizens and state interests extrajudicial and pre-trial representation.