

Ключевые слова: право человека на жизнь, суверенитет, независимость, международные договоры, Конституция Украины, Конституция Азербайджанской Республики.

Summary

Ragimov K. General principles of formation of the constitutional human right to life in Ukraine and the Republic of Azerbaijan.

The article is devoted to the study of the General for Ukraine and the Republic of Azerbaijan bases of formation of the constitutional rights to life: the constitutional status of these States as equal and sovereign entities which formed in the past a Federal state – the USSR; international treaties as sources of law of these treaties and related international legal obligations for Ukraine, and Azerbaijan, the proclamation of Ukraine's independence and the restoration of independence of the Republic of Azerbaijan; normative consolidation of the human right to life in the constitutions of these independent states. the human right to life, sovereignty, independence, international treaties, the Constitution, the Constitution of the Republic of Azerbaijan.

Key words: the human right to life, sovereignty, independence, international treaties, the Constitution of Ukraine, the Constitution of the Republic of Azerbaijan.

УДК 342.5

О.Ю. ТОРЯНИК

Олег Юрійович Торяник, аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України

КОНСТИТУЦІЙНЕ РЕФОРМУВАННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ФУНКЦІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Закон України «Про прокуратуру»¹ 2014 р. визначив нові напрями та стандарти діяльності прокуратури в Україні, започаткував процес оновлення кадрового складу і «переформатування» органів прокуратури в цілому. Справедливо відмовившись від функції «загального нагляду», законодавець залишив за органами прокуратури єдину функцію поза межами кримінальної юстиції – представницьку. Це одержало підтримку європейських інституцій та експертного середовища. Водночас докорінні зміни щодо нормативно-правового регулювання відносин у частині здійснення зазначеної функції змушують по-новому осмислити не тільки саму функцію, а й діяльність прокуратури, спрямовану на її реалізацію.

Проблеми конституційно-правового статусу прокуратури неодноразово ставали предметом наукових досліджень. Особливу увагу окремим аспектам її конституційно-правового статусу приділяли такі вчені, як В. Бабкова, В. Гончаренко, В. Долежан, П. Каркач, В. Карпунцов, М. Косюта, В. Кравчук, С. Скрипнюк, М. Стефанчук, С. Стеценко, В. Сухонос, В. Федоренко, Ю. Шемшученко та інші вітчизняні науковці.

У свою чергу, поняття, особливості реалізації конституційно-правового реформування представницької функції прокуратури не були предметом дослідження наукою конституційного права. Це зумовлює необхідність подальших наукових розробок в цьому напрямі та свідчить про актуальність порушеної теми.

Метою статті є дослідження особливостей конституційного реформування представницької функції прокуратури у зв'язку з реалізацією конституційних змін в частині правосуддя.

Сучасний стан реформування прокуратури в Україні тісно пов'язаний із судовою реформою, яка наразі триває та має на меті втілення в життя стратегічного завдання щодо забезпечення її інституційної спроможності. Нормативно-правове регулювання відносин у цій сфері міститься в Законі України «Про внесення змін до Конституції України (в частині правосуддя)» від 2 червня 2016 року². Аналізуючи положення останнього, можна констатувати доволі потужне зближення прокуратури та судової гілки влади, опосередковане конституційними змінами, відповідно до яких у структурі тексту Конституції України розміщено конституційні положення про них у єдиному розділі, що пов'язаний із правосуддям. Основним прогресивним аспектом у цьому питанні є те, що серед існуючих моделей прокуратури в Україні обрано шлях на її зближення саме із судовою, а не виконавчою владою.

У юридичній науці, на думку Л.Р. Наливайко, можна виділити два основні підходи до визначення категорії «функції держави».

По-перше, функція держави визначається головним чином через її соціальне призначення, що полягає в розв'язанні певних завдань і досягненні цілей. По-друге, поняття функцій держави пов'язується або прямо ототожнюється з поняттям її діяльності.

Провівши ґрунтовний аналіз поняття «функції держави», Л.Р. Наливайко визначає функції Української держави як об'єктивно необхідні, взаємопов'язані напрями та види її діяльності, спрямовані на реалізацію завдань, досягнення відповідної мети в конкретних формах за допомогою спеціальних методів, які виражають сутність, соціальне призначення держави, роль та місце її в суспільстві на конкретному етапі розвитку³.

Функції прокуратури – основні напрями діяльності прокуратури, що безпосередньо виражають її сутність і призначення, передбачають особливі форми, методи та тактику здійснення. На прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України, тобто їх перелік є вичерпним і обмеженим на рівні Основного Закону. Аналіз норм Конституції України дає змогу виділити основні та тимчасові функції прокуратури.

Основні функції прокуратури передбачені ч. 1 ст. 131-1 Конституції України, до яких належать: підтримання публічного обвинувачення в суді; організація та 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. Пунктом 9 Перехідних положень Конституції України передбачені перехідні (тимчасові) функції, до яких належить 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 – прокуратура продовжує виконувати цю функцію до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій; досудове слідство – залишається за прокуратурою до початку функціонування органів Державного бюро розслідувань. Після цього кримінальні провадження, розпочаті слідчими органів прокуратури, здійснюються ними до закінчення досудового розслідування, але не довше двох років, після чого у тримісячний строк передаються слідчим Державного бюро розслідувань. При цьому проблемами правового характеру прокуратури є перебудова її функціональної спрямованості. Реалізація покладених на прокуратуру функцій відбувається через відповідну діяльність прокуратури, яка за допомогою притаманного їй механізму переводить відповідну функцію зі статичного стану до стану динаміки.

Парламентська асамблея Ради Європи неодноразово звертала увагу на невизначеність місця прокуратури в системі державної влади та наполягала на інтегруванні її до виконавчої або судової влади. При прийнятті нового Закону «Про прокуратуру» законодавець не зважився на такий радикальний крок, як віднесення прокуратури до будь-якої гілки влади, а тому статус прокуратури залишився незмінним – державний орган із специфічними функціями.

Відповідно до Конституції України на прокуратуру покладено представництво в суді інтересів держави у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Водночас повноваження щодо здійснення представництва в суді інтересів громадянина з функцій прокуратури виключені. Запровадження таких змін є відтворенням позиції експертів Європейської комісії «За демократію через право» (далі – Венеціанська комісія), висловленої ними у своїх висновках у 2013 р. та 2015 р., де пропонується передати повноваження щодо захисту інтересів громадянина, які це право самостійно не можуть реалізувати, центрам безоплатної правової допомоги. Наприклад, у п. 75 висновку CDL-AD(2013)025 від 14 жовтня 2013 р. щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» Венеціанська комісія звернула увагу на необхідність внести поправки до п. 2 ст. 121 Конституції України, виключивши з її змісту функцію представництва інтересів фізичних осіб.

При цьому вказана позиція обґрунтовується створенням на території України центрів безоплатної правової допомоги, які повинні перебрати на себе від прокуратури функції представництва інтересів фізичних осіб разом зі спеціалізованими установами, створеними з метою піклування про інтереси осіб, не здатних діяти від свого імені (наприклад, вихователів тощо). В очікуванні цієї конституційної поправки і повної доступності центрів, зазначається у Висновку, несумісність цих функцій представництва прокуратури зі стандартами Ради Європи повинна бути зведена до мінімуму шляхом внесення змін до проекту Закону. Будь-які випадки виконання цієї функції прокуратурою повинні бути тільки допоміжними стосовно послуг центрів правової допомоги. Якщо звернутися до прецедентної практики Європейського суду з прав людини, то цим органом Ради Європи не заперечується можливість захисту прокурором інтересів громадян за межами кримінальної сфери.

Діяльність прокуратури щодо реалізації представницької функції – це нормативно впорядкований у джерелах права, системно структурований різновид юридичної діяльності прокуратури, спрямований на захист визначених інтересів, виконання покладеної представницької функції шляхом здійснення на законних підставах і відповідно до визначених принципів виключно уповноваженими суб'єктами юридично значимої поведінки закріпленими засобами, в межах встановленої компетенції та у відповідній процедурно-процесуальній формі з метою прийняття юридично значимого рішення у найбільш раціональний та ефективний спосіб з максимальним дотриманням вимог відкритості й гласності. Венеціанська Комісія у п. 85, 87 свого Висновку CDL-AD (2013)025 від 14 жовтня 2013 р. передбачає повноваження прокурора представляти інтереси іншого державного органу в суді лише після надання для цього обґрунтувань і після прийняття таких обґрунтувань судом (у разі збереження в прокуратури функцій представництва)⁴.

Хоча, як вказує О.А. Байжанов, ч. 7 ст. 24 Закону закріплює, що повноваження прокурорів з представництва здійснюються виключно на підставах та в межах, передбачених процесуальним законодавством, але процесуальними кодексами не закріплено порядок судового провадження у справах щодо підтвердження наявності підстав для представництва прокурором держави в суді⁵.

Прокуратура України, реалізуючи представницьку функцію, метою якої є захист публічного інтересу, повинна бути одним із елементів такого правозахисного механізму, а об'єктом реалізації прокуратурою представницької функції має визначатись саме публічний інтерес, як суспільний інтерес, визнаний державою, а

також державний інтерес, який покликаний задовольняти інтереси суспільства, а не інтереси держави в особі державних органів.

У зв'язку з цим слід звернути увагу на наступні моменти. В Законі України «Про прокуратуру» передбачено можливість прокурора здійснювати представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює чи неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування або інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також за відсутності такого органу. При цьому не допускається здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави в особі державних компаній, а також у правовідносинах, пов'язаних із виборчим процесом, проведенням референдумів, діяльністю Верховної Ради України, Президента України, створенням та діяльністю засобів масової інформації, а також політичних партій, релігійних організацій, організацій, що здійснюють професійне самоврядування, та інших громадських об'єднань.

Втілюючи зазначену законодавчу регламентацію нової концепції підстав представництва прокурором інтересів громадянина або держави у суді у випадках, визначених законом, законодавцем внесено низку змін до законодавчих актів України, які містять відповідні норми, з тим, щоб привести їх у відповідність до нової концепції представництва інтересів прокурором.

Водночас привертає увагу непослідовність законодавця у так званій «очистці» його норм від законодавчої регламентації участі прокурора в суді поза межами кримінальної юстиції. Так, відповідно до чинних положень ч. 5 ст. 16 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації»⁶ суд розглядає справу про припинення діяльності релігійної організації, в тому числі за заявою прокурора.

До того ж законодавець залишив без змін положення ч. 4 ст. 22 Закону України «Про психіатричну допомогу»⁷, згідно зі змістом яких судові справи щодо надання психіатричної допомоги в примусовому порядку розглядаються за обов'язковою участю, в тому числі, прокурора, давши чітко зрозуміти, що участь прокурора у таких судових справах обумовлена реалізацією ним функції нагляду за дотриманням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Також слід звернути увагу на положення ст. 67 Закону України «Про запобігання корупції»⁸. Так, за змістом ч. 1 вказаної статті нормативно-правові акти, рішення, видані (прийняті) з порушенням вимог цього закону, підлягають скасуванню органом чи посадовою особою, уповноваженою на прийняття чи скасування відповідних актів, рішень, або можуть бути визнані незаконними у судовому порядку за заявою заінтересованої фізичної особи, об'єднання громадян, юридичної особи, прокурора, органу державної влади, зокрема, НАЗК, органу місцевого самоврядування. Вбачається, що заява прокурора до суду із зазначеними вище вимогами стане «правонаступницею» такого, що називають науковці, родового поняття «позов прокурора у порядку ч. 5 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» (1991 р.). Так, враховуючи наказ Генерального прокурора від 21 листопада 2012 р. «Про організацію представницької діяльності» згідно із законодавчими змінами щодо удосконалення діяльності органів прокуратури, слід звернути увагу на те, що відмінність цього позову від інших позовів (заяв) прокурора – саме за ознакою набуття прокурором (як суб'єктом владних повноважень) статусу позивача. Сутність цих відмінностей полягає в тому, що таке звернення прокурора до суду за своєю правовою природою не є представницькою діяльністю, а тому його слід відрізнити від права прокурора на подання позову в інтересах держави без визначення органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах (за відсутності такого органу або за відсутності у нього повноважень щодо звернення до суду).

Отже, можемо робити такі висновки. Проаналізовані зміни є проекцією рекомендацій європейських інституцій, які надавались до законопроектних напрацювань у сфері реформування прокуратури. При цьому детальне дослідження конституційно-правового статусу прокуратури, процесів розвитку її правозахисної діяльності, визначення ролі у сфері захисту прав і свобод громадян та інтересів держави, удосконалення її підвищення її ефективності може стати предметом подальших наукових розвідок.

¹ Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.

² Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 (зі змінами та доповненнями від 30.09.2016).

³ *Наливайко Л.Р.* Державний лад України: теоретико-правова модель: моногр. / Л.Р. Наливайко. – Х.: Право, 2009. – С. 217, 234.

⁴ Висновок CDL-AD (2013)025, схвалений Європейською комісією за демократію через право (Венеціанською Комісією) 14.10.2013 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/1583-kodeks-rekomendatsiirady-yevropy-shchodo-sudovoi-reformy-i-reformy-prokuratury-v-ukraini.html> (дата звернення: 01.05.2018).

⁵ *Байжанов О.А.* До питання реалізації функції прокуратури представництва з представництва інтересів держави в суді відповідно до нового закону України «Про прокуратуру» / О.А. Байжанов // Часопис Київського університету права. – 2015. – № 1. – С. 246.

⁶ Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України № 987-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 25. – Ст. 283.

⁷ Про психіатричну допомогу : Закон України № 1489-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 19. – Ст. 143.

⁸ Про запобігання корупції : Закон України № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

Резюме

Торяник О.Ю. Конституційне реформування представницької функції прокуратури України.

У статті аналізується конституційне реформування представницької функції прокуратури України. Доводиться, що сучасний стан реформування прокуратури в Україні тісно пов'язаний із судовою реформою, яка наразі триває та має на меті втілення в життя стратегічного завдання щодо забезпечення її інституційної спроможності. Зроблено висновок, що проаналізовані зміни є проекцією рекомендацій європейських інституцій, які надавались до законопроектних напрацювань в сфері реформування прокуратури.

Ключові слова: прокуратура, конституційно-правовий статус, представницька функція, повноваження прокуратури.

Резюме

Торяник О.Ю. Конституционное реформирование представительской функции прокуратуры Украины.

В статье анализируется конституционное реформирование представительской функции прокуратуры Украины. Доказывается, что современное состояние реформирования прокуратуры в Украине тесно связано с судебной реформой, происходящей в настоящее время и имеющей целью воплощение в жизнь стратегической задачи по обеспечению ее институциональной способности. Сделан вывод, что проанализированные изменения являются проекцией рекомендаций европейских институтов, которые предоставлялись в законопроектных разработках в сфере реформирования прокуратуры.

Ключевые слова: прокуратура, конституционно-правовой статус, представительская функция, полномочия прокуратуры.

Summary

Torjanyk O. Constitutional reform of the representative function of the Prosecutor's Office of Ukraine.

The article analyzes the constitutional reform of the representative function of the prosecutor's office of Ukraine. It is proved that the current state of the reform of the prosecutor's office in Ukraine is closely connected with the judicial reform, which is now under way and has the goal of realizing the strategic task of ensuring its institutional capacity. It is concluded that the changes analyzed are a projection of the recommendations of European institutions, were provided in legislative developments in the sphere of reforming the prosecutor's office.

Key words: Office of Public Prosecutor, constitutional and legal status, representation function, powers of the prosecutor's office.