

УДК 347.963(477)

В. В. Сухонос, д-р юрид. наук, професор, професор кафедри кримінально-правових дисциплін ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”

ПРАВОЗАХИСНА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК БАЗОВА ФУНКЦІЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена актуальному питанню сьогодення – правозахисній діяльності органів прокуратури за межами кримінального провадження. Під час реформування органів прокуратури і судово-правової системи в цілому правозахисна діяльність прокурора виходить на перший план і набуває подальшого розвитку.

Ключові слова: прокуратура, прокурор, правозахисна діяльність, кримінальне провадження, закон, Рада Європи, Конституційний Суд України, Європейський Суд, Верховна Рада України.

Постановка проблеми. Після входження України до Ради Європи і взяття зобов'язань в державі як ніколи виникла проблема регламентації прокурорської діяльності взагалі і за межами кримінального судочинства зокрема. Питання позбавлення прокуратури загального нагляду почало підніматися ще у двадцятому сторіччі і триває до цього часу. Починаючи з проголошення Україною незалежності, на розгляд Верховної Ради України регулярно вносяться проекти змін до Закону України “Про прокуратуру”, незважаючи на те, що Закон є і діє і відповідає вимогам сьогодення. В ситуації, що склалася в Україні, розгляд теоретичних і практичних аспектів діяльності прокуратури за межами кримінального провадження на сучасному етапі, якщо врахувати характер перетворень економічної і політичної системи, уявляється складним.

Аналіз основних досліджень і публікацій. На наш погляд, основним чинником змін у правовій регламентації правозахисної діяльності прокуратури України поза кримінально-правовою формою є так звана “стурбованість” окремих міжнародних інституцій щодо вітчизняної нормативної бази, яку, на їх погляд, необхідно привести у відповідність до міжнародних стандартів, яких, як не парадоксально, офіційно

не існує. Хоча з такою “стурбованістю” певною мірою можна погодитися, тому що на сучасному етапі розвитку державності організація і діяльність органів прокуратури України лише за основними параметрами визначається і регулюється більш ніж 120 базовими нормативними актами різного рівня, які різняться між собою рівнем правового регулювання і призначенням [5].

Питанням реформування органів прокуратури і врегулювання нормативної бази і функціональних обов'язків, в тому числі у сфері правозахисної діяльності постійно приділяють увагу як науковці, так і практичні працівники, серед яких: В. Долежан [3], Ю. Дьомін [4], І. Коз'яков [8], С. Ківалов [6], В. Нор [11, С. 38–41], Ю. Полянський [12], М. Руденко [19], Г. Серeda [20], Р. Шестопапов [23], М. Якимчук [25] та ін. Всі вони сходяться на думці, що питання реформування органів прокуратури, визначення та нормативи забезпечення її функціональної діяльності, в тому числі поза межами кримінального судочинства вимагають комплексного підходу до їх теоретичного осмислення і практичного вирішення, відповідності конституційним принципам, менталітету населення України, узгодження з міжнародним законодавством та новими реаліями суспільного життя, що безсумнівно сприятиме позитивним перетворенням в суспільстві і, в першу чергу, надійному захисту прав

і свобод громадян, зміцненню законності та правопорядку.

Дійсно, сьогодні тільки в системі юридичних актів, що становлять і регулюють нормативно-правову базу діяльності органів прокуратури, відсутній єдиний уніфікований нормативний акт, який міг би повністю регламентувати повноваження прокурорів з усіх напрямків їх діяльності, в тому числі порядок реалізації ними правозахисної діяльності поза межами кримінально-правової сфери. І, в першу чергу, сюди треба віднести законодавство, що визначено Конституційним Судом України [18]. Проте зазначений перелік не є вичерпним, тому пропонуємо джерела, що регламентують правозахисну діяльність прокуратури поза кримінально-правовою сферою, поділити спочатку на окремі рівні, а тоді, більш ретельно, за напрямками.

Виклад основного матеріалу. До першого рівня треба віднести міжнародні документи, які необхідно також поділити на дві групи. До першої групи слід віднести акти, що регулюють певні сфери суспільних відносин, які потребують втручання прокуратури. Також слід мати на увазі, що чинні міжнародні договори відповідно до ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства, тому що на їх дію дає згода Верховна Рада України [9]. У свою чергу, зазначені міжнародні договори першої групи можна поділити так:

- ті, які визначають порядок діяльності органів прокуратури у різних сферах суспільних відносин, формах співробітництва з органами прокуратури як далекого, так і близького зарубіжжя, а також зміст і способи взаємодії прокуратури України з органами влади і управління;
- ті, що регулюють конкретні сфери суспільних відносин і які становлять предмет правозахисної діяльності прокуратури, тут слід мати на увазі, що прокуратура у некримінально-правовій сфері, як правило, охоплює різні галузі права, в тому числі господарського, трудового, адміністративного, бюджетного, земельного, екологічного, сімейного, цивільного та інших.

До другої групи слід віднести ті міжнародні договори, які впливають на волю депутатського корпусу Верховної Ради України, які розробляють та приймають нормативно-правові акти (закони). Тобто в переважній більшості, наприклад, Рекомендації та Резолюції Асамблеї Ради Європи є рекомендаціями у формі позиції європейських інституцій щодо формування вітчизняного законодавства з питань організації та діяльності органів прокуратури.

Рада Європи у своїх рекомендаціях постійно підкреслювала необхідність скасування двох успадкованих з радянських часів “прокурорських функцій”, а саме: загального нагляду за дотриманням законності та здійснення прокуратурою попереднього слідства. Верховна Рада України погодилася з такими рекомендаціями і в новому Законі України “Про прокуратуру”, прийнятому 14 жовтня 2014 року [1], позбавила прокуратуру зазначених функцій. Таким чином, рекомендація ПАРЄ за № 1604(2003) “Про роль прокуратури в демократичній правовій державі, заснованій на верховенстві закону” стала одним із визначальних європейських орієнтирів для законодавчої влади України щодо реформування прокуратури [17]. І це, незважаючи на те, що з року в рік кількість звернень громадян до прокуратури за захистом своїх прав зростає. Збільшення кількості звернень свідчить про порушення стану законності в державі. Хотілося б зазначити, що ідеальних уніфікованих європейських, а тим паче світових критеріїв моделі прокуратури не існує взагалі, про що автор статті неодноразово нагадував разом з іншими науковцями та практичними працівниками [22, с. 274–292]. Зазначений висновок підтвердив і керівний орган Ради Європи – Кабінет Міністрів, який звернув увагу на розмаїття моделей прокуратури в різних країнах, що пов’язано з національними правовими традиціями і відмінностями в організації системи кримінального правосуддя, а прокуратура може здійснювати різні функції, у тому числі наглядові (контрольні) [10]. До того ж рішення дійшла і Консультативна Рада європейських прокурорів, яка у своєму висновку № 3(2008) про роль прокуратури за межами сфери кримінального права, підготовленого на підставі узагальнення існуючого у країнах Європи досвіду вказала, що “діяльність прокурорських служб за межами кримінального права визначається, наприклад, потребою суспільства у належному захисті прав людини та державних інтересів. Не існує загальних міжнародних правових норм та правил стосовно завдань, функцій та організації прокурорської служби за межами кримінального права ... Дії прокурорів за межами кримінального права ... і особливо у захисті прав людини, мають характеризуватися чесністю і неупередженістю” [2].

Аналіз документів, прийнятих Парламентською Асамблеєю Ради Європи і Комітетом Міністрів Ради Європи та його органами щодо ролі та значення органів прокуратури поза кримінально-правовою сферою, показав відмінність підходів і неоднозначність функціонального призначення

прокуратури у різних національних системах держав – учасниць Ради Європи.

Основною причиною таких розбіжностей, на нашу думку, є політична складова організації роботи Ради Європи, а саме працівників тих органів, що готують і ухвалюють зазначені документи.

Не менш важливим для України були рішення-рекомендації Венеціанської Комісії (Європейська Комісія “За демократію через право”) в питанні розробки і прийняття нового Закону України “Про прокуратуру”. Впливовість рішень, висновків і рекомендацій цього органу на розвиток вітчизняного законодавства щодо реформування органів прокуратури, у тому числі її правозахисної діяльності поза межами кримінально-правової сфери, обумовлена деякими обставинами. Так, 28 квітня 2006 року Генеральний прокурор України сам звернувся до Ради Європи з проханням надати правову допомогу в реформуванні прокуратури. Комітет Міністрів Ради Європи доручив займатися цим питанням Венеціанській Комісії, що та і робила до моменту прийняття нового Закону України “Про прокуратуру” [21, с. 259–270].

Таким чином, перелічені міжнародні документи, прийняті зазначеними європейськими органами щодо реформування органів прокуратури в Україні, стали опосередкованою базою джерел в наданні українському законодавцю рекомендацій у формі позиції європейських інституцій щодо реформування вітчизняного законодавства з питань організації та діяльності органів прокуратури, у тому числі поза межами кримінально-правової сфери. Характеризуючи питання міжнародно-правової регламентації правозахисної діяльності прокуратури поза межами кримінально-правової сфери, не можна не відмітити такого факту, що із 49 країн Європи некримінальної компетенції не мають лише деякі країни, а саме: Норвегія, Ісландія, Великобританія, Мальта, Грузія, Фінляндія, Естонія, Швейцарія і Швеція. Тобто 18 % країн, проте до них відмічені органи Ради Європи претензій не мають і вказівок не дають [24]. Разом з тим слід відмітити, що досвід виконання органами прокуратури країн – учасниць Ради Європи некримінальних повноважень із захисту прав і свобод людини, державних і суспільних інтересів, є найбільш вагомим аргументом необхідності не лише їх збереження в прокуратурі України, а й для подальшого розвитку та удосконалення.

Зазначене дає можливість зробити висновок, що депутатському корпусу України при розробці та впорядкуванні вітчизняного законодавства, що регламентує функціональну діяльність органів

прокуратури, слід враховувати не тільки досвід європейських держав, в тому числі здійснення прокуратурою правозахисних функцій поза сферою кримінального правосуддя, а й враховувати національний менталітет, звичаї й інші особливості громадян України.

Що стосується другого рівня нормативно-правових актів, що регламентують правозахисну діяльність прокуратури, то до них слід віднести вітчизняне законодавство з цього приводу. Це Конституція України, Закон України “Про прокуратуру” та інші правові акти. Розглянемо їх більш докладно.

Конституція України – це основний закон держави і вона визначає конституційні засади правозахисної діяльності прокуратури (розділ VII). Слід відмітити, що у зв’язку з прийняттям Верховною Радою нового Закону України “Про прокуратуру”, який повинен вступити в дію у березні 2015 року, до Конституції треба внести зміни.

Закон України “Про прокуратуру” від 05.11.1991 з наступними змінами і доповненнями буде діяти до набрання чинності новим законом. Чинний Закон регламентує порядок функціональної діяльності прокуратури, посилаючись на Конституцію України. Стаття 21 Закону України “Про прокуратуру” регламентує і дозволяє прокурору виконувати свої функціональні обов’язки. Слід одразу підкреслити, що 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 форми власності, підпорядкованості чи приналежності.

Інші галузеві закони України визначають правові підстави та базові основи необхідності здійснення правозахисної діяльності в різних сферах суспільних відносин, які можуть деталізуватися в підзаконних нормативно-правових актах. Зокрема, ст. 29 Закону України “Про звернення громадян” регламентує, що нагляд за дотриманням законодавства про звернення громадян здійснюється Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами. Відповідно до наданих їм чинним законодавством повноважень вони вживають заходів щодо поновлення порушених прав, захисту законних інтересів громадян, притягнення порушників до відповідальності [14]. Аналогічно в ст. 256 Кодексу законів про працю України визначається, що вищий нагляд за додержанням законів про працю здійснюється Генеральним прокурором

України та підпорядкованими йому прокурорами [7]. Як бачимо, залежно від сфери суспільних відносин, врегульованих законами, останній виступає базою джерел для здійснення прокурорами правозахисної діяльності з урахуванням особливостей тієї чи іншої сфери суспільних відносин. Однак слід відмітити, що після набрання чинності новим Законом України “Про прокуратуру” остання буде позбавлена функції загального нагляду.

Особливо слід звернути увагу на третій рівень правової регламентації правозахисної діяльності прокуратури у некримінально-правовій сфері, до якого слід віднести судову практику, яка становлять:

- 1) практика Європейського суду з прав людини;
- 2) вітчизняна судова практика та прецеденти.

Слід мати на увазі, що судова практика може належати до елементів правової регламентації прокурорського правозахисту за умов, якщо рішення суду:

- офіційно опубліковане;
- являє собою рішення суду в конкретній справі;
- рішення суду набрало чинності;
- воно повинно містити правову позицію, яка є обов’язковою до виконання.

Дехто може не погодитися, що практика Європейського Суду має безпосереднє відношення до нормативно-правового забезпечення правозахисної діяльності прокуратури України. Вважаємо, що наші твердження небезпідставні, тому що:

- 1) Україна 17 липня 1987 р. ратифікувала Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод і протоколи до неї [16];
- 2) Україна повністю визнає на своїй території ст. 46 Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини 1990 р., юрисдикцію Європейського Суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції;
- 3) згідно зі ст. 2 Закону України “Про визнання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини” від 23.02.2006 № 3477-IV зазначено, що Рішення є обов’язковим для виконання Україною відповідно до ст. 46 Конвенції [13];
- 4) згідно зі ст. 17 цього Закону суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Європейського Суду як джерело права [13].

Таким чином, ратифікувавши Конвенцію та прийнявши зазначений закон, Україна визнала юрисдикцію Європейського Суду. Отже, готуючи позовну заяву, прокурор може посилатися на норми Конвенції, а також Рішення Європейського Суду з прав людини, як на правову підставу

своїх вимог та заперечень. При цьому в останніх відображається не лише бачення міжнародних стандартів захисту прав людини, а й конструюється модель сучасної європейської Феміди, яка повинна бути взірцем для її представників у державах – учасницях Ради Європи. Крім того, знаючи європейську судову практику, прокурор не буде необґрунтовано витрачати час для підготовки позовів.

Що стосується вітчизняної судової практики як елемента нормативно-правового забезпечення правозахисної діяльності прокуратури, то вона складається з:

- рішень Конституційного Суду України;
- судових рішень судів загальної та спеціальної юрисдикції.

Згідно зі ст. 74 Закону України “Про Конституційний Суд України” останній може вказати на преюдиціальність свого рішення при розгляді судами загальної юрисдикції позовів у зв’язку з правовідносинами, що виникли внаслідок дії неконституційного акта. Слід пам’ятати, що відповідно до ст. 69 зазначеного закону рішення і висновки Конституційного Суду України є обов’язковими до виконання [15].

Що стосується рішень судів загальної та спеціальної юрисдикції, то вони як елемент прокурорського правозахисту можуть знаходити свій прояв у окремих конкретних судових рішеннях, які можуть бути взірцем для інших суддів і прокурорів при розгляді аналогічних справ і у роз’ясненнях. Досвід свідчить, що судова практика здатна виконувати роль прецедентів, що робить неможливим винесення суддею діаметрально протилежного рішення із схожих справ, тому прокурор може посилатися на такі рішення при поданні доказів під час судового процесу, а також може користуватися ним при підготовці та внесенні документів реагування, спрямованих на досудове врегулювання конфлікту із законом.

Четвертим рівнем правової регламентації правових документів, що регулюють питання правозахисної діяльності прокуратури поза межами кримінального судочинства, на наш погляд, є локальні правові акти Генеральної прокуратури України та підпорядкованих прокуратур, зокрема накази, вказівки, розпорядження, положення, інструкції та інші організаційно-розпорядчі та рекомендаційні документи Генерального прокурора України та інших прокурорів відповідного рівня, що виступають як відомча база джерел здійснення прокурором правозахисної діяльності.

Висновки. Таким чином, у статті обґрунтовано, що:

- 1) правову регламентацію правозахисної діяльності прокуратури поза межами кримінального судочинства складають чотири рівні правових документів (актів), які є елементами її правового забезпечення, юридичною джерельною базою;
- 2) правозахисна діяльність прокуратури поза межами кримінального судочинства є системоутворюючою складовою функціональної діяльності органів прокуратури України, що має свою мету, завдання, є функціонально багатогранною та реалізується у відповідних правових формах, тобто у вигляді прокурорських функцій;
- 3) прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів та представництво інтересів громадян і держави в суді утворюють правозахисну діяльність прокуратури поза сферою кримінального судочинства та є її правовими формами;
- 4) метою правозахисної діяльності прокуратури є утвердження верховенства права і закону в усіх сферах суспільних відносин, врегульованих законом, в ході здійснення яких існує загроза порушень або порушено права і свободи громадян, держави та суспільні інтереси;
- 5) межами правозахисної діяльності прокуратури є визначені міжнародними договорами, Конституцією України, законами та підзаконними актами сфери суспільних відносин, на які поширюється обсяг компетенції органів прокуратури, які на їх підставі (в порядку та спосіб) здійснюють шляхом реалізації наданих повноважень діяльність, спрямовану на утвердження та забезпечення верховенства права і закону, захисту прав і свобод громадян, суспільних і державних інтересів, та їх повноваження в разі порушення.

Список літератури

1. Верховна Рада України ухвалила новий Закон України “Про прокуратуру” [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури України. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=145606. – Назва з екрана.
2. Висновок № 3(2008) Консультативної Ради європейських обвинувачів // Статус органів публічного обвинувачення: міжнародні стандарти, зарубіжне законодавство і пропозиції щодо реформування в Україні / за ред. О. А. Банчука. – К. : Атіка, 2012. – 624 с.
3. Долежан В. В. Конституційні аспекти удосконалення прокурорської системи України / В. В. Долежан // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 2(7). – С. 117–123.
4. Дьомін Ю. М. Зміни до Закону України “Про прокуратуру” – черговий крок на шляху демократичних перетворень / Ю. М. Дьомін // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 3. – С. 5–9.
5. Жогин Р. А. Конституційно-правовий статус прокуратури в Україні : автореф. дис. . . . канд. юрид. наук : 12.00.02 / Р. А. Жогин. – К. : Національна академія внутрішніх справ, 2010. – 21 с.
6. Ківалов С. Сильна прокуратура по-європейськи – вимога часу / С. Ківалов // Вісник прокуратури. – 2012. – № 7. – С. 16–23.
7. Кодекс законів про працю від 10.12.1971 № 322-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
8. Коз’яков І. Проблеми реалізації функцій представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді / І. Коз’яков // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2013. – № 5. – С. 9–13.
9. Конституції і конституційні акти України: історія і сучасність. – К. : Юридична думка, 2011. – С. 169–180.
10. Марочкін І. Е. Прокуратура України: проблеми становлення й розвитку / І. Е. Марочкін // Юрист України. – 2011. – № 2(15). – С. 62–68.
11. Нор В. Т. Прокурорський нагляд в Україні : курс лекцій / В. Т. Нор. – Львів : Тріада плюс, 2002. – 280 с.
12. Полянський Ю. Е. Теоретичні засади організацій і діяльності органів охорони правопорядку в аспекті конституційної реформи в Україні / Ю. Е. Полянський // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 3. – С. 33–37.
13. Про визнання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини : закон України від 23.02.2006 № 3477-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.
14. Про звернення громадян : закон України № 393/96-ВР від 02.10.1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua/30/393/96.
15. Про Конституційний Суд України : закон України № 422/96 від 16 жовтня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/422/96-%D0%B2%D1%80>.
16. Про ратифікацію конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та Протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80>.
17. Рекомендація ПАРЕ № 1604(2003) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uap.org.ua/actions/point-of-view/recomendation-1604-2003/index.html>.

18. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну “законодавство”) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98>.
19. Руденко М. В. Актуальні проблеми представництва прокурором інтересів громадянина або держави в цивільному судочинстві / М. В. Руденко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009. – № 3. – С. 67–71.
20. Серeda Г. П. Мы не видим оснований для радикального реформирования прокуратуры / С. Г. Серeda // Закон и Бизнес. – № 49 (1036) от 03.12–09.12. 2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zib.com.ua/tu/print/6623-osnovaniy_dlya_radikalnogo_reformirovaniya_prokuraturi_net_.html.
21. Сухонос В. В. Правові та організаційні аспекти розвитку прокуратури України в сучасних умовах : монографія / В. В. Сухонос. – Суми : Університетська книга, 2010. – 328 с.
22. Сухонос В. В. Прокуратура в системі державних органів України : теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку : монографія / В. В. Сухонос. – Суми : Університетська книга, 2008. – 448 с.
23. Шестопапов Р. М. Правозахисна діяльність прокуратури України поза межами кримінального судочинства : автореф. дис. . . . канд. юрид. наук / Р. М. Шестопапов. – К., 2014. – 22 с.
24. Шмаленя С. Світовий досвід правозахисної діяльності / С. Шмаленя // Вісник прокуратури. – 2012. – № 12. – С. 118–123.
25. Якимчук М. К. Прокуратура України на етапі реформування / М. К. Якимчук // Правова держава. – Вип. 12. – К., 2001. – С. 362–371.

Отримано 27.11.2014

Аннотація

Стаття посвячена розвитку прокурорської діяльності, не входящей в круг уголовного преследования, в период реформирования органов прокуратуры Украины.

Summary

The article is devoted to the vital issue of today – the protection of rights of the prosecution bodies beyond criminal procedure. At the time of the reform of the prosecution bodies and judicial system in general the protection rights activity of a prosecutor is brought into the foreground and gets further development.