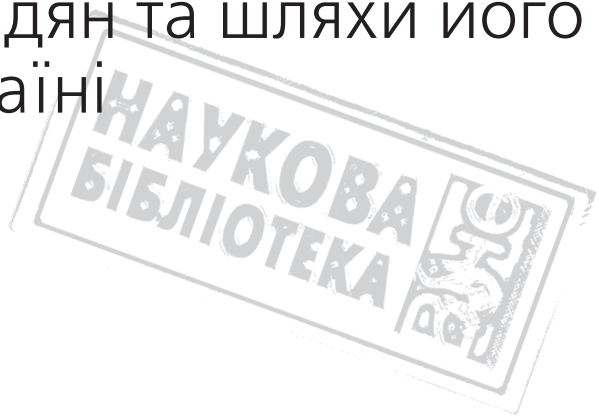


Міжнародний досвід реалізації прокуратурою функцій захисту прав і свобод громадян та шляхи його використання в Україні



Валерій КАРПУНЦОВ,
заслужений юрист України



Реалізація прокуратурою конституційно визначених функцій указує на необхідність виявлення напрямів подальшого підвищення ефективності її діяльності, що зумовлено розвитком суспільних відносин, змінами в політичній, соціально-економічній та інших сферах життєдіяльності суспільства, держави, спрямованих на виконання статті 1 Конституції України, якою встановлено: «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава».

Наявна система органів прокуратури була сформована з урахуванням суспільно-політичного ладу колишнього Союзу РСР. І хоча після проголошення незалежності нашої держави розпочався процес реформування прокуратури на демократичних засадах, його основної мети – трансформації цього органу з переважно карального на правозахисний – ще не досягнуто. Структура, завдання та функції органів прокуратури, хоча й зазнали певних еволюційних змін, ще не повною мірою відповідають сучасним тенденціям державотворення в Україні. Адже досі існує потреба визначення шляхів адаптації цього інституту до міжнародно-правових стандартів, зокрема, рекомендацій Ради Європи, спрямованих на вдосконалення систем захисту прав людини та правового статусу органів прокуратури. Однак виконання цих рекомендацій не повинно призвести до руйнування механізмів захисту особи без реальної заміни їх на справді дієвіші. Тому насамперед необхідно забезпечити баланс між національними традиціями формування прокуратури, її функціями та міжнародними стандартами прокурорської діяльності.

Питання діяльності прокуратури в різних сферах розглянуті в працях українських учених-юристів,

працівників органів прокуратури та інших правоохоронних органів, котрі поєднують практичну роботу з науковою діяльністю: С. Альперта, О. Анпілогова, В. Бабкової, О. Бандурки, І. Вернидубова, Ф. Глуха, Ю. Грошевого, Л. Давиденка, В. Долежана, В. Зеленецького, П. Каркача, В. Ключкова, В. Корж, М. Косюти, В. Кривобока, М. Курила, О. Литвака, І. Марочкіна, О. Михайленка, М. Мичка, В. Нора, В. Півненка, М. Потебенька, М. Руденка, Г. Середи, В. Тація, О. Червякової та інших. У Російській Федерації проблеми діяльності прокуратури досліджували науковці В. Басков, О. Берензон, В. Бесарабов, В. Даєв, С. Желтобрюхов, В. Корнуков, М. Мельніков, О. Смирнов, Б. Спиридонов, Ю. Шульженко тощо.

На рівні дисертаційних досліджень із конституційного права в Україні проаналізовано проблеми конституційно-правового статусу прокуратури (Р. Жоган). Переважна більшість робіт присвячена проблемам організації діяльності прокуратури, визначення напрямів її реформування, місця прокуратури в механізмі Української держави (В. Гусаров, М. Косюта, М. Мичко, А. Пшонка, В. Сухонос, М. Якимчук та інші). У дисертаційних дослідженнях російські науковці аналізували питання

реалізації прокурором деяких функцій у кримінальному, цивільному, арбітражному процесі (С. Алексєєв, В. Аргунов, А. Ковальов, В. Крюков, Є. Терєхов та інші), організаційно-правові проблеми функціонування прокуратури (І. Дочія, К. Кожевников та інші), здійснення прокурорського нагляду, захисту публічних інтересів (А. Єрмаков, О. Кряжков тощо).

Однак за сучасних умов державотворення в Україні особливого значення набуває виявлення певних тенденцій у визначенні переліку функцій прокуратури та район їхньої реалізації. У цьому контексті слід узяти до уваги зміни, внесені до Конституції України 2004 року (набули чинності згідно з Законом № 2222-IV), що передбачали доповнення статті 121 Основного Закону пунктом п'ятим, котрий до функцій прокуратури відносив також нагляд за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими й службовими особами. У Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 5 жовтня 2005 року № 1466 (2005) із цього приводу в реформуванні прокуратури зазначається про крок назад [5]. В Окремії думці судді Конституційного Суду України В. Бринцева, наданої щодо Рішення Конституційного Суду України у справі про повноваження прокуратури відповідно до пункту 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України від 10 вересня 2008 року № 15-рп/2008 зазначено про необхідність урахування позиції Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) щодо необхідності посилення незалежності прокуратури України від політичного тиску та досягнення деполітизації цього органу [10].

Згідно з концепцією, поширеною в соціалістичних та постсоціалістичних державах, прокуратура виступає захисником прав та інтересів громадян у разі, коли повноважень інших органів, у тому числі й контрольних, недостатньо, щоб самостійно відновити порушені права або звернутися до суду. Переваги прокурорського нагляду в цій сфері, порівняно із зверненням до суду, полягають і в можливості ініціативного виявлення та опротестування правових актів, що порушують права осіб, негативний вплив яких на права громадян набагато ширший. Такого висновку можна дійти, розглянувши особливості правового регулювання конституційних функцій прокуратури у Білорусії, Росії, Молдові, Узбекистані тощо [3; 4, с. 89–90].

Прокуратури розвинених держав зазвичай не мають традицій роботи зі скаргами та заявами громадян. В останні десятиліття цю функцію взяли на себе спеціальні посадові особи – омбудсмени, парламентські уповноважені з прав людини. Так, у США одночасно з функціонуванням у міністерстві юстиції атторнейського відомства (структурного підрозділу з комплексними завданнями захисту громадянських прав, працівники якого перевіряють скарги на жорстокість із боку поліції, а також ведуть громадянські справи, пов'язані з дискримінацією у сфері освіти, виборчих прав і т. ін.) у деяких штатах діє парламентський уповноважений – державний захисник. Він виконує свої функції від імені парламенту й наглядає за законністю актів і дій державних органів, а також уживає заходів із захисту законних інтересів громадян [7, с. 92].

Дослідники проблем правового статусу прокуратури зазначають про існування функції загального нагляду, або правозахисної функції, майже у трьох десятках розвинених держав, зокрема, в більшості країн – членів Ради Європи, де органи прокуратури у різних формах та обсягах забезпечують нагляд за

дотриманням прав і свобод громадян в інтересах суспільства й держави, а також у постсоціалістичних країнах. Г. Серєда називає Азербайджан, Вірменію, Росію, Латвію, Литву, Молдову, Угорщину, Болгарію, Італію, Сербію, Словенію, де, на його думку, функція загального нагляду здійснюється у формі досудового захисту прав і свобод людини [9].

Слід зазначити, що в новому Кримінальному процесуальному кодексі від 13 квітня 2012 року [2] прокуратура не внесена до переліку державних органів, які здійснюють розслідування кримінальних справ. Учені зазначають про необхідність перехідного періоду – до п'яти років – для передачі повноважень із розслідування кримінальних справ, які сьогодні має прокуратура, іншим правоохоронним органам [9]. У зв'язку з цим слід звернутися до Рекомендацій (Rec. 2000(19)) Комітету Міністрів Ради Європи від 6 жовтня 2000 року «Роль прокуратури в системі кримінального правосуддя». В документі дано визначення прокуратури як державного органу, який від імені та в інтересах суспільства забезпечує правозастосування в разі, якщо порушення закону тягне за собою кримінальне покарання з урахуванням, з одного боку, прав особи, а з другого, – потрібної дієвості системи кримінального правосуддя. Прокурори в усіх системах кримінального правосуддя: а) вирішують питання про відкриття або продовження кримінального переслідування; б) підтримують обвинувачення в суді; в) можуть оскаржувати або вносити апеляційні подання на всі або деякі судові рішення. У певних системах кримінального правосуддя прокуратура також здійснює державну політику з урахуванням, за можливості, регіональних і місцевих умов; веде розслідування, керує ним або здійснює за ним нагляд; забезпечує надання ефективної допомоги потерпілим; ухвалює рішення щодо заходів, альтернативних кримінальному переслідуванню; здійснює нагляд за виконанням рішень судів тощо [8].

Отже, серед повноважень прокуратури, які реалізуються в системі кримінального правосуддя, повноваження щодо здійснення розслідування є не в усіх системах такого типу. Здебільшого такими повноваженнями прокуратура не наділена.

У Рекомендаціях (Rec. 2000(19)) передбачено наявність судового контролю над діями прокурорів, коли останні мають повноваження щодо застосування заходів, котрі дозволяють пряме втручання у сферу основних прав і свобод підозрюваного. Така вимога могла б бути врахована під час розробки нового КПК України, проте у статті 37 Кодексу серед підстав заміни прокурора зазначено заяву про відвід, тяжку хворобу, звільнення з органів прокуратури та «інші поважні причини». Однак роль суду як суб'єкта судового контролю у разі, якщо прокурор втручається у сферу основних прав і свобод підозрюваного, не передбачена.


У Пояснювальній записці до Рекомендацій Rec. 2000(19) зазначено про наявність у державах інших форм владних структур, що займаються карним переслідуванням, відомих під різними найменуваннями: «державний обвинувач», «атторней обвинувачення» і «прокурор». У всіх системах карного правосуддя ця владна структура відіграє ключову роль, і різниться лише за часом свого створення [8]. Звернувшись до проекту Рекомендацій Комітету Міністрів країн-членам щодо ролі прокуратури поза межами кримінального судочинства [6], можна виокремити ключовий (пріоритетний) пункт документа про гарантування виконання прокуратурою її функцій з цілковитим дотриманням принципу верховенства права та, зокрема, права на справедливий судовий розгляд. Серед завдань прокуратури, що виконуються поза межами

кримінального судочинства, названо представництво загальних або публічних інтересів, захист прав і основоположних свобод людини, а також утвердження правової держави. В усіх випадках повноваження прокуратури мають бути зафіксовані у законодавстві та чітко сформульовані з метою уникнення будь-якого подвійного тлумачення.

Крім того, у проекті Рекомендації також сказано про можливість здійснення прокуратурою функції нагляду за державними, регіональними та місцевими органами влади, а також іншими юридичними особами з метою забезпечення їхнього правильного функціонування відповідно до чинного законодавства. В таких випадках вона має здійснювати свої повноваження незалежно, прозоро і з повним дотриманням принципу верховенства права. Що стосується приватних юридичних осіб, прокуратура може бути уповноважена здійснювати свою наглядову функцію лише в разі наявності об'єктивних підстав вважати, що така приватна юридична особа порушила свої правові зобов'язання, в тому числі передбачені міжнародними договорами у сфері захисту прав людини. Запропоновано можливість оскарження дій прокуратури у суді.

Отже, аналіз міжнародного досвіду встановлення та реалізації конституційних функцій прокуратури дає підстави говорити про залежність широти та переліку цих функцій від місця прокуратури в системі органів державної влади, а також від міри усталеності демократичних цінностей у державі й суспільстві. Так, для постсоціалістичних держав характерними є збереження функцій загального нагляду, кримінального переслідування тощо, однак чіткою є тенденція до суворого врегулювання законом переліку та меж повноважень прокурора. Крім того, прокуратура має повноваження щодо участі в судових процесах поза межами кримінального судочинства та право звернення до суду з позовом стосовно захисту прав, свобод та законних інтересів осіб. Активна роль прокуратури в державах постсоціалістичного простору зумовлена насамперед її особливим статусом у системі державних органів, який перш за все визначається її незалежністю. Указане зумовлює високу ефективність правозахисної діяльності прокуратури та, відповідно, коло її законодавчо визначених повноважень. У державах з усталеними демократичними традиціями місце й роль прокуратури або квазіпрокурорських органів (посадових осіб) варіюється. Водночас традиційною є функція підтримання державного обвинувачення в суді та значна правозахисна роль прокуратури, яка реалізується через правові можливості реагування на звернення громадян. Спільною для всіх моделей функцій прокуратури є насамперед відсутність особистої зацікавленості у розгляді справи, участь у судових процесах для захисту інтересів держави, а також визначення гарантій незалежності з боку держави для ефективного виконання прокурами своїх функцій, хоча обсяг таких гарантій зазнає змін [1, с. 44].

З огляду на міжнародні стандарти прокурорської діяльності доцільно зазначити, що реформування функцій нагляду за дотриманням та застосуванням законів має бути проведено з урахуванням двох чинників: необхідності виконання рекомендацій Ради Європи щодо приведення наглядових функцій прокуратури у відповідність до міжнародних стандартів; потреби зберегти за прокуратурою повноваження, що забезпечують ефективну діяльність цього органу із захисту конституційних прав і свобод громадян України в сучасних умовах [11]. У Раді Європи викликають заперечення такі риси української моделі загального нагляду, як необмеженість кола піднаглядних

прокуратурі суб'єктів; пріоритетність прокурорської форми захисту перед судовою; можливість втручання з боку прокуратури в діяльність законодавчої, виконавчої та судової гілок влади всупереч принципу розподілу державної влади; присутність політичного елементу в діяльності органу, що наглядає за дотриманням верховенства права. Усі правові положення, які зумовлюють ці негативні явища, мають бути якнайшвидше вилучені із законодавства України. 

Джерела

1. Бортун М. Прокуратура в системі поділу державної влади // Віче. — 2008. — № 9/10. — С. 43—45.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012. № 4651-VI // Голос України. — 2012. — № 90—91. — [Електронний ресурс]. — Система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 24.05.2012.
3. О прокуратуре Российской Федерации. Федеральный закон от 17.11.1992. (в редакции от 17.11.1995.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 47. — С. 4472.
4. Правоохранительные и судебные органы России [Текст]: Учебн. / Под ред. Н. А. Петухова, А. С. Мамыкина. — М.: РАП, Эксмо, 2009. — 416 с.
5. Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною. Резолюція 1466 (2005) Парламентської асамблеї Ради Європи, 05.10.2005 // Офіційний сайт Верховної Ради України: [Електронний ресурс]. — http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_611
6. Проект Рекомендації щодо ролі прокуратури поза межами кримінального судочинства // Офіційний сайт Генеральної прокуратури. — [Електронний ресурс]. — http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=101682&fp=241
7. Прокуратура в России и за рубежом. Сравнительное исследование [Текст] / Под ред. к.ю.н. С. И. Герасимова. — М.: Норма, 2001. — 192 с.
8. Роль прокуратури в системі кримінального правосуддя: Рекомендації Rec. 2000 (19) Комітету Міністрів Ради Європи від 06.10.2000, ухвалені на 724-му засіданні заступників міністрів // Committee of Ministers: Офіційний сайт. — [Електронний ресурс]. — <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec%282000%2919&Language=lanUkrainian&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>
9. Серета Г. Мы не видим оснований для радикального реформирования прокуратуры // Закон и Бизнес. — № 49(1036). — 03.12 — 09.12.2011. — [Електронний ресурс]. — http://zib.com.ua/ru/6623-osnovaniy_dlya_radikalnogo_reformirovaniya_prokuraturi_net_.html
10. У справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 1, частини першої статті 7, статей 8, 9, 10, частини четвертої статті 14, статті 17, частини першої статті 20, частини третьої статті 29 Закону України «Про прокуратуру» (справа про повноваження прокуратури відповідно до пункту 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України): Рішення Конституційного Суду України, 10.09.2008 р. № 15—рп/2008 / Офіційний вісник України. — 2008. — № 71 (29.09.2008). — С. 2396. — [Електронний ресурс]. — Система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 24.05.2012.
11. Скрипнюк О. Правова держава в Україні: питання теорії і практика реалізації // Віче. — 2010. — № 18. — С. 8—9.