

1.

5.

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ РОЗУМІННЯ ПРОКУРАТУРИ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ЇЇ ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ЗАКОНОДАВСТВАХ КРАЇН БЛИЗЬКОГО ЗАРУБІЖЖЯ
COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF UNDERSTANDING THE PROSECUTOR'S OFFICE IN THE CONTEXT OF ITS HUMAN RIGHTS PROTECTION ACTIVITIES DEVELOPMENT IN LEGISLATION OF NEIGHBORING COUNTRIES

Шестопалов Р.М.,

старший прокурор відділу захисту конституційних прав і свобод громадян прокуратури Дніпропетровської області, аспірант Національної академії прокуратури України

У статті проаналізовано законодавчі аспекти розуміння прокуратури як державного правозахисного органу в країнах Близького зарубіжжя. Автором запропоновано власне визначення поняття прокуратури, яке може бути закріплене в новому (оновленому) Законі України «Про прокуратуру».

Ключові слова: прокуратура, законодавство про прокуратуру, правозахисна діяльність, прокурорський нагляд.

В статье проанализированы законодательные аспекты понятия прокуратуры как государственного правозащитного органа в странах ближнего зарубежья. Автором предложено собственное определение понятия прокуратуры, которое может быть закреплено в новом (обновленном) Законе Украины «О прокуратуре».

Ключевые слова: прокуратура, законодательство о прокуратуре, правозащитная деятельность, прокурорский надзор.

The article analyzes the legal aspects of the definition of the public Prosecutor's Office as a human rights protection body in the neighboring countries. The author proposed his own definition of Prosecutor's Office, which may be included in the new (updated) The Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office».

Key words: Prosecutor's Office, law on Prosecutor's Office, human rights protection, public prosecutor's supervision.

Постановка проблеми. Незважаючи на численні зміни в законодавстві про прокуратуру, воно ще й досі не містить норми-дефініції, якою б на законодавчому рівні надавалося визначення поняття прокуратури.

Вказане питання набуває дедалі більшої актуальності з огляду на сучасні процеси реформування прокурорської системи України, трансформації її наглядової діяльності в правозахисну, а також необхідності вдосконалення правового забезпечення її правозахисної спрямованості поза сферою кримінального судочинства.

Стан дослідження. Методи порівняльного правознавства при дослідженні проблемних питань функціональної діяльності органів прокуратури, в тому числі актуальних питань її правозахисної та наглядової діяльності, в різні часи використовували такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як В.І. Басков, І.В.Вілієв,

Л.Р. Грицаєнко, В.Г. Дасв, В.В. Долежан, Р.А. Жоган, О.А. Зайцев, В.С. Зеленецький, П.М. Каркач, О.Ф. Козлов, Косюта М.В., В.Д. Ломовський, О.М. Литвак, І.Є. Марочкін, М.М. Маршунов, О.Є. Мезенцева, О.Р. Михайленко, М.І. Мичко, Г.А. Мурашин, М.Ю. Рагинський, Є.В. Ремізов, Т.О. Решетнікова, В.П. Рябцев, В.В.Сухонос, А.В.Сидоренко, В.С. Тадевосян, В.Я. Чеканов, Є.Б.Черв'якова, П.В. Шумський, С.П. Щерба та ін. Проте, незважаючи на наявність солідного арсеналу наукових здобутків із досліджень проблемати киконституційно-правового статусу прокуратури, визначення її місця в системі органів державної влади, а також висвітлення її ролі у сфері захисту прав і свобод громадян та державних інтересів, питання щодо дефінітивного визначення поняття прокуратури з огляду на сучасні тенденції розвитку її правозахисної діяльності не втра-

чає своєї актуальності та потребує, на наш погляд, законодавчого забезпечення.

У зв'язку з цим метою даної статті є проведення порівняльно-правового аналізу законодавства про прокуратуру країн Близького зарубіжжя, що дозволить більшою мірою дослідити суть поняття прокуратури як державного правозахисного органу, визначити специфіку та особливості її правозахисної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Відзначимо, що законодавство про прокуратуру переважної більшості країн Близького зарубіжжя містить визначення поняття прокуратури як державного органу, або визначає прокурорський нагляд фактично в якості однієї з форм реалізації її правозахисного потенціалу, таким чином відносячи прокуратуру до органів, що на державному рівні здійснюють функцію захисту прав і свобод громадян та державних інтересів.

Так, Федеральний Закон «Про прокуратуру Російської Федерації» від 17 січня 1992 року починається саме з визначення поняття «прокуратура Російської Федерації» – єдина федеральна система органів, що здійснюють від імені Російської Федерації нагляд за додержанням Конституції Російської Федерації та виконанням законів, що діють на території Російської Федерації [1].

У Білорусі Закон «Про прокуратуру Республіки Білорусь» від 08 травня 2007 року має аналогічну конструкцію, відповідно до ст. 1 якого прокуратура Республіки Білорусь – це єдина і централізована система органів, що здійснюють від імені держави нагляд за точним і єдиним виконанням нормативних правових актів на території Республіки Білорусь, а також виконують інші функції, встановлені законодавчими актами [2].

Аналіз ст. 3 Закону Туркменістану «Про прокуратуру Туркменістану» від 15 серпня 2009 року дає всі підстави стверджувати, що діяльність прокуратури даної держави за своєю суттю, метою та напрямками є правозахисною, оскільки ціллю здійснення нагляду за точним і однаковим додержанням законів Туркменістану, актів Президента Туркменістану, Кабінету Міністрів Туркменістану, постанов Меджлису Туркменістану, а також виконанням інших нормативних правових актів, прийнятих згідно з вимогами законів Туркменістану, є забезпечення верховенства закону та зміцнення законності, які полягають саме в захисті соціально-економічних, політичних та інших прав і свобод громадян; прав органів державної влади, управління Збройних Сил та інших військ, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та громадських об'єднань, прав учасників виробничо-господарської та комерційної діяльності [3].

Аналогічним чином Закон Республіки Казахстан «Про прокуратуру Республіки Казахстан» від 21 грудня 1995 року вказує на правозахисну спрямованість діяльності органів прокуратури цієї держави, оскільки при визначенні основних напрямків та змісту самої прокурорської діяльності регламентує її мету – забезпечення верховенства Конституції та законів, захисту прав і свобод людини і громадянина. Так, ст. 4 цього Закону передбачено, що з цією метою прокуратура здійснює вищий нагляд за точним та однаковим застосуванням Конституції, законів і указів Президента Республіки Казахстан та інших нормативних правових актів; виявляє та вживає заходів з усунення порушень Конституції, законів та указів Президента Республіки Казахстан та інших нормативних правових актів; опротестовує закони та інші правові акти, що суперечать Конституції і законам Республіки Казахстан, здійснює нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів юридичних осіб та держави, здійснює інші функції, передбачені цим законом, іншими законами та актами Президента [4]. Проаналізувавши вказану норму, можна зробити логічний висновок, що прокурорський нагляд за

додержанням і застосуванням законів є способом здійснення прокурором правозахисної діяльності.

Як слушно зазначає вчена-представник зазначеної країни С.Х. Кушкалієва, для розуміння правозахисної функції органів прокуратури важливо мати на увазі, що, насамперед, це частина загального поняття прокурорського нагляду, який визначається як встановлений Конституцією та законами Республіки Казахстан особливий вид державної правоохоронної діяльності з нагляду за додержанням Конституції, законів Республіки Казахстан та інших нормативно-правових актів у цілях забезпечення верховенства законів, а також захисту та поновлення прав і законних інтересів людини і громадянина, суспільства і держави [5].

У галузевому законі Киргизької Республіки прокуратура – це орган державної влади, що здійснює нагляд за точним і однаковим виконанням законів та інших нормативних правових актів Киргизької Республіки [6].

Закон Республіки Молдова «Про прокуратуру Республіки Молдова» від 25 грудня 2008 року, регламентуючи поняття прокуратури, компактно визначає її характеристики як правозахисного державного органу, оскільки: 1) вказує на її місце серед інших гілок влади (є автономною установою в системі судової влади); 2) визначає зміст її діяльності (в межах своїх повноважень і компетенції захищає загальні інтереси суспільства, правопорядок, права і свободи громадян [7]).

Галузеві закони про прокуратуру Узбекистану та Вірменії не дають чіткого визначення поняття прокуратури, але в їх перших статтях міститься вказівка на те, що вона складає у Вірменії єдину [8], а в Узбекистані єдину централізовану [9] системи, очолювані генеральним прокурором, який разом з іншими підпорядкованими прокурорами здійснює нагляд за точним і однаковим виконанням законів на території республіки Узбекистан [9] або здійснює відведені Конституцією республіки Вірменія повноваження в порядку, встановленому законами [8].

Закон Естонії «Про прокуратуру» від 22 квітня 1998 року починається з визначення державного статусу прокуратури та її місця в системі органів державної влади, вказуючи на те, що прокуратура представляє собою урядовий державний орган, що належить до сфери управління Міністерства юстиції, який бере участь у попередженні злочинності та її виявленні, здійсненні нагляду, необхідного при плануванні досудового кримінального судочинства, забезпечення законності та ефективності досудового розгляду, представлення державного обвинувачення в суді, а також виконує інші обов'язки, покладені на прокуратуру [10].

Майже ідентично, з визначення місця прокуратури в системі інших гілок влади розпочинається закон, що регулює діяльність прокуратури Латвійської Республіки, згідно з яким вона є органом судової влади, що самостійно здійснює нагляд за додержанням законності в межах встановленої чинним законом компетенції, а закріплення у ст. 2 Закону Латвійської Республіки «Про Прокуратуру» функції захисту в установленому законом порядку прав і законних інтересів осіб і держави наочно підтверджує можливість та доцільність існування правозахисної функції прокуратури поза сферою кримінального судочинства у країнах-членах Європейського Союзу [11].

Аналогічно розпочинався Органічний Закон Грузії «Про прокуратуру», у ст. 1 якого зазначалося, що прокуратура є установою судової влади, що здійснює свої повноваження в межах Конституції і законів [12].

Законодавцем Азербайджанської республіки вказується не лише на належність прокуратури до судової гілки влади, а й визначаються принципи організації її роботи та управління, згідно з якими прокуратура – це єдиний централізований орган, який, входячи до систе-

ми судової влади, базується на підлеглості територіальних та спеціалізованих прокуратур генеральному прокурору Азербайджанської республіки, а закріплення в ст. 4 галузевого закону про прокуратуру повноважень щодо порушення в суді позову (подачі заяви), взяття участі в якості позивача при розгляді справ по цивільним та економічним спорам підкреслює правозахисну спрямованість органів прокуратури цієї держави, яка здійснюється в порядку відправлення судочинства [13].

Натомість законодавство про прокуратуру Литовської Республіки визначає її як незалежний компонент судової влади у вигляді сукупності прокурорів і слідчих. Прокуратура Литви поряд з іншими повноваженнями, передбаченими ст. 1 Закону Литовської Республіки «Про прокуратуру», також повинна в порядку, встановленому законом, здійснювати захист законних інтересів держави і порушених прав осіб, підготовку матеріалів для порушення цивільної справи в суді та брати участь в її розгляді [14].

Таким чином, майже кожен галузевий закон, що регулює організацію діяльності органів прокуратури держав Близького зарубіжжя дає визначення поняття прокуратури. Найповніше воно формулюється шляхом визначення її діяльності як наглядового державного органу (Білорусь, Росія, Казахстан, Туркменістан, Киргизстан) або віднесення її до певної гілки влади (Азербайджан, Грузія, Молдова – судової, Естонія – виконавчої). Вивчення законодавства про прокуратуру Вірменії та Узбекистану вказує на те, що, незважаючи на відсутність у ньому чіткого визначення поняття прокуратури, її діяльність також має правозахисну спрямованість.

Російська вчена Решетнікова Т.О., досліджуючи питання правового статусу, функцій та повноважень прокуратури в країнах СНД, зазначає, що загальним для органів прокуратури цих країн є те, що цьому інституту в обов'язковому порядку відведено особливе місце в конституціях держав Співдружності. Включення в конституції низки країн СНД статей про прокуратуру глави щодо судової чи виконавчої влади зовсім не свідчить про приналежність органів прокуратури до цих гілок влади, а, скоріш за все, вказує на недостатнє сучасне наукове трактування теорії розподілу влад, механізму їх стримувань і противаг [15].

Аналіз законодавчої бази, що регулює діяльність органів прокуратури країн – учасниць СНД підтверджує те, що правозахисну функцію прокуратури поза межами кримінального судочинства використовують всі 11 країн-учасниць Співдружності: Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Казахстан, Киргизстан, Молдова, Росія, Таджикистан, Туркменістан, Узбекистан та Україна. Правозахисну функцію прокуратури поза кримінально-правовою сферою також активно використовують інші країни Близького зарубіжжя: Грузія, Литва та Латвія.

Крім того, прокуратура більш ніж у 30 державах – учасницях Ради Європи тією чи іншою мірою здійснює свої повноваження поза-кримінально-правовою сферою, забезпечуючи захист трудових, сімейних, житлових та інших прав громадян. Межі та обсяги цих повноважень визначаються залежно від історично утворених правових традицій держави, поставлених перед прокуратурою цілей та завдань. Як влучно зазначає російська вчена Р. Сеченова, можливості реалізації правозахисного потенціалу прокуратури залежать не тільки від закріплених законами повноважень, але й від поставлених перед нею задач в тій чи іншій галузі суспільних відносин. Наприклад, у Франції прокурори, представляючи в суді інтереси працівників у трудових спорах, здійснюють у такий спосіб нагляд за додержанням трудового законодавства, а в комерційних спорах головна задача прокурора – попередити банкрутство підприємства [16].

З урахуванням викладеного вважаємо, що одним із неоліків сучасного етапу розвитку української моделі

правозахисної діяльності прокуратури є відсутність у чинному Законі України «Про прокуратуру» нормативного забезпечення поняття прокуратури як державної правозахисної інституції, у зв'язку з чим цей Закон потребує доповнення.

Суттєві намагання щодо визначення поняття прокуратури містяться в окремій думці судді Конституційного Суду України В. Бринцева стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі про повноваження прокуратури відповідно до пункту 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, згідно з якою прокуратура – це організаційно незалежна державно-правова інституція, яка виконує особливі, властиві тільки їй функції, взаємодіє з усіма гілками державної влади і є важливим елементом у забезпеченні балансу між ними [17, с. 246]. Проте, поважаючи думку цього вченого та практика, вважаємо, що навряд чи можна це визначення вважати повним та таким, що повністю відображає суть і значення діяльності органів прокуратури України.

У визначенні ж, запропонованому ст. 1 проекту Закону України «Про прокуратуру України» № 2491 від 19.09.2008, згідно з яким «прокуратура України є незалежним державним органом, що становить єдину централізовану систему, яка на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, здійснює покладені на неї функції» [18], на нашу думку, не повною мірою відображено мету та завдання діяльності прокуратури як правозахисного державного органу

Значні спроби вдосконалити розуміння прокуратури мали місце в другій редакції зазначеного законопроекту, згідно зі ст. 1 якого прокуратура України є незалежним державним органом, що становить єдину централізовану систему, яка від імені суспільства на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України, здійснює покладені на неї функції із захисту від неправомірних посягань прав і законних інтересів людини і громадянина та інтересів держави й суспільства [19].

Проте у вказаному визначенні не було враховано такого важливого нюансу, що поряд із правами і законними інтересами людини і громадянина прокуратура має здійснювати також захист їхніх свобод, що й було враховано при визначенні прокуратури під час обговорення серед прокурорів-практиків проекту Закону України «Про внесення деяких законодавчих актів України до питання удосконалення діяльності органів прокуратури», згідно з яким прокуратура України є незалежним і самостійним державним органом, що становить єдину централізовану систему, яка від імені суспільства на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, здійснює покладені на неї функції із захисту від неправомірних посягань прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина та інтересів держави і суспільства» [20].

Однак з даним формулюванням можна погодитись теж частково, оскільки прокуратура України не є виборним органом, суспільство в будь-який спосіб не здійснює вплив на прокурорів, а законом забороняється втручання в діяльність прокуратури. У зв'язку з цим з метою надання більш коректного юридичного формулювання поняття «прокуратура» слова «від імені суспільства» доцільно вилучити з даного законопроекту.

Крім того, для найбільш повного визначення поняття прокуратури вважаємо за обов'язкове вказати на способи реалізації її правозахисної діяльності – шляхом виконання покладених на неї функцій.

Висновки. Враховуючи викладене, вважаємо, що Закон України «Про прокуратуру» потребує доповнення і має розпочинатися саме з визначення поняття прокуратури.

У зв'язку з цим пропонуємо чинну редакцію ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» (прокурорський нагляд за додержанням законів в Україні) викласти у вигляді ст. 1-1, а ст. 1 цього закону викласти в наступній редакції: «Прокуратура України є незалежним державним органом, який становить єдину централізовану систему, що на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України, шляхом виконання покладених на нього Конституцією та цим законом функцій здійснює діяльність із захисту від неправомірних посягань прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, державних і суспільних інтересів».

Вважаємо, що вказане поняття найповнішою мірою відображає правозахисну суть і спрямованість функціональної діяльності української моделі прокуратури України, максимально точно відповідає сучасним вимо-

гам реформування органів кримінальної юстиції, вказує на роль та значення органів прокуратури в державному механізмі захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, державних і суспільних інтересів.

Потреба в законодавчому визначенні поняття прокуратури викликана не лише необхідністю доповнення чинного Закону України «Про прокуратуру» розумінням самого поняття «прокуратура» як державного інституту, але й має сприяти вдосконаленню правового забезпечення її правозахисної діяльності.

Також вважаємо, що при розробці нового Закону України «Про прокуратуру» (або оновленні чинного) та визначенні підходів до нормативного розуміння її сутнісного поняття мають бути враховані положення законодавства про прокуратуру не лише західних країн, але й країн Близького зарубіжжя.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Федеральный Закон «О прокуратуре Российской Федерации» №2202-1от 17 января 1992 года [электронный ресурс]// <http://genproc.gov.ru/documents/legal-base/document-595/>
2. Закон Республики Беларусь «О прокуратуре Республики Беларусь» №220-3 от 8 мая 2007 года [электронный ресурс]// <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H10700220&p2={NRPA}>
3. Закон Туркменистану «Про прокуратуру Туркменистану» №50-IV від 15 серпня 2009 року [электронный ресурс]//http://base2.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=28820
4. Закон Республики Казахстан «О Прокуратуре» № 2709 от 21 декабря 1995 года [электронный ресурс]// http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1004024#scrollpos=42
5. Кушкалиева С.Х., Мензюк Г.А. Содержание и механизм реализации правозащитной функции органов прокуратуры // Вестник КАСУ №3 – 2008 [электронный ресурс] www.vestnik-kafu.info/journal/15/554
6. Закон Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» №224 от 17 июля 2009 года [электронный ресурс] // http://www.prokuror.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=12:zakon-kyrgyzskoj-respubliki-o-prokuraturekyrgyzskojrespubliki&catid=17
7. Закон Республики Молдова «О прокуратуре» №294 от 25 декабря 2008 года [электронный ресурс] // http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=26825
8. Закон Республики Армения «О Прокуратуре» №НО-126 от 29 марта 2007 года [электронный ресурс] // <http://base2.spininform.ru/showdoc.fwx?rgn=31176>
9. Закон Республики Узбекистан «О Прокуратуре» №746-ХІІІ от 9 декабря 1992 года [электронный ресурс] // http://base2.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=1005
10. ProkuratuuriseadusRT I 1998, 41, 625, vastu võetud 22.04.1998 [электронный ресурс] // <https://www.riigiteataja.ee/akt/13153853?leiaKehtiv>
11. Закон Латвийской Республики «О Прокуратуре», принятый Сеймом 19 мая 1994 года [электронный ресурс] // <http://www.alexawyer.lv/zpro.htm>
12. Органический Закон Грузии «О прокуратуре» №1112-вс от 21 ноября 1997 года [электронный ресурс] // http://law.vl.ru/history/showhist.php?his_range=2&his_id=65
13. Закон Азербайджанской Республики «О прокуратуре» [электронный ресурс]// <http://www.azpenalreform.az/rus/lawacts/azerilaws/215-zakon-azerbajdzhanskoj-respubliki-o.html>
14. Закон Литовской Республики «О прокуратуре» № 1-599 от 13 октября 1994 года [электронный ресурс]// http://law.vl.ru/history/showhist.php?his_range=2&his_id=63
15. Решетникова Т.А. Правовой статус, функции и полномочия прокуратуры в странах СНГ (сравнительно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.11 «Судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности, адвокатура». – М., 2005 [электронный ресурс] // <http://www.disserscat.com/content/pravovoi-status-funktsii-i-polnomochiya-prokuratury-v-stranakh-sng-sravnitelno-pravovoe-issl>
16. Сеченова Р.Р. Правозащитная деятельность органов прокуратуры вне уголовно-правовой сферы [электронный ресурс]// <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=15&art=1767>
17. Окрема думка судді Конституційного Суду України В.Д. Бринцева стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі про повноваження прокуратури відповідно до пункту 9 розділу XV «Перехідні положень» Конституції України // Прокуратура України / За заг. ред. О.І. Медведька. – К.: Юрінком Інтер, 2009, – С. 576.
18. Проект Закону України «Про прокуратуру України» №2491 від 19 вересня 2008 року (перша редакція), внесений народними депутатами України В.Швецем, Ю. Прокопчуком, В. Сівковичем та інш./2 сесія VI скликання/ Включено до порядку денного: 5199-VI від 06.09.2012 [электронный ресурс]// http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=32493
19. Проект Закону України «Про прокуратуру України» №2491 від 19 вересня 2008 року (на заміну), внесений народними депутатами України В.Швецем, Ю. Прокопчуком, В. Сівковичем та інш./2 сесія VI скликання/ Включено до порядку денного: 5199-VI від 06.09.2012 [электронный ресурс]// http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=32494
20. Лист заступника Генерального прокурора України В.Занфірова прокурорам Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, Дніпровському екологічному прокурору, військовим прокурорам регіонів та Військово-Морських Сил України №07/5 – 4 вих – 49 окв – 12 від 24.01.2012 про направлення для обговорення проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності органів прокуратури» та надання зауважень і пропозицій.