

**SECTION 6
JUDICIARY; LAW ENFORCEMENT AGENCIES;
PROSECUTOR AND LEGAL OFFICE**

**СЕКЦІЯ 6
СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА Й АДВОКАТУРА**

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2018.i11.p75>

ПРАВОЗАХИСНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ: МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ СТАНДАРТ



*Сухонос Віктор Володимирович,
доктор юридичних наук, професор,
Голова Вченої Ради Навчально-наукового інституту права,
професор кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства,
Сумський державний університет*



*Білокін Руслан Михайлович,
доктор юридичних наук, Заслужений юрист України
доцент кафедри правознавства,
Полтавський університет економіки і торгівлі*

Стаття присвячена проблематиці організації правозахисної діяльності, яку здійснює Прокуратура України. При цьому, основна увага зосереджена на відповідності означеної діяльності міжнародно-правовим стандартам в цілому та правовим стандартам Європейського Союзу зокрема.

Авторами проаналізовано значна кількість міжнародно-правових актів і зроблено висновок про те, що багатоманітність факторів, які забезпечують реалізацією прокуратурою конституційних прав і свобод людини і громадянина в Україні відповідає вимогам міжнародних стандартів.

Ключові слова: конституційні права і свободи людини і громадянина, Прокуратура України, правозахисна діяльність Прокуратури України, міжнародні стандарти правозахисної діяльності Прокуратури України.

Sukhonos V. V., Bilokin R. M. Human Rights Protection Prosecutor's Office of Ukraine: International Legal Standard. The article is devoted to the problems of the organization of human rights activities carried out by the Prosecutor's Office of Ukraine. At the same time, the main focus is on

the compliance of the specified activities with international legal standards in general and legal standards of the European Union in particular.

The authors analyzed a large number of international legal acts and concluded that the diversity of factors that ensure the implementation by the public prosecutor's office of the constitutional rights and freedoms of man and citizen in Ukraine meets the requirements of international standards.

Key words: constitutional rights and freedoms of man and citizen, Prosecutor's Office of Ukraine, human rights activities of the Prosecutor's Office of Ukraine, international standards of human rights protection of the Prosecutor's Office of Ukraine.

Співвідношення понять «людина», «громадянин» та «держава» досліджувалося протягом століть. Незважаючи на це, питання виконання прийнятих на себе зобов'язань державою, зазначених в Основному Законі, перед громадянином, гарантування додержання конституційних прав залишається до кінця не вирішеним. Гострота проблеми проявляється саме в період проведення реформ, коли істотно корегується стан правопорядку у суспільстві.

Правопорядок – це одна зі складових суспільного порядку, яка полягає в правовій регламентації та вимозі додержання чинних правових норм, тобто це стан упорядкованості суспільних відносин, що ґрунтується на праві і законності.

Одним із найважливіших інструментів зміцнення законності, якого потребує сучасна Українська держава, є прокуратура.

Функції та повноваження прокуратури на різних етапах розвитку держави змінювалися, а їх обсяг і зміст зумовлені багатьма історичними, соціально-економічними та політичними факторами [11]. Проте прокуратура і надалі відіграє ключову роль в додержанні законності та правопорядку.

Відповідно до ст.19 Конституції України правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень, і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1].

Окремі питання діяльності прокуратури досліджувалися такими науковцями як В. Долежан, О. Михайленко, Г. Попов, Н. Рибалко, Ю. Шемшученко, М. Якимчук та ін. Проте відразу слід зазначити, що більшість досліджень і опублікованих статей було проведено ще до прийняття чинного Кримінального процесуального кодексу України від 13.04.2012 та Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 [2], хоча останнім часом й спостерігається активізація з піднятої проблеми в науковому світі [9].

Проте, слід зазначити, що в дослідженнях мало хто торкався питання діяльності прокуратури щодо захисту прав і свобод людини і громадянина під кутом зору міжнародного права та встановлення правового порядку в державі. Зазвичай, автори підтримують окремі погляди Н. Рибалко, що кожен прокурор з досліджуваного питання повинен мати нейтральну позицію щодо всіх громадян, незважаючи на їх майновий стан та інші анкетні відомості [12]. Він повинен керуватися виключно законом. Для прикладу: при укладанні угоди про визнання винуватості такий підхід відіграє ключову роль для справедливого призначення покарання згідно з умовами зазначеної угоди. І саме прокурор повинен вжити всіх передбачених законом заходів, щоб винуватість суб'єкта була доведена винятково передбаченими Кримінальним процесуальним кодексом засобами і лише за наявності достатніх об'єктивних та неупереджених доказів, які мають безпосереднє відношення до конкретного кримінального провадження.

Така позиція відповідає ст. 10 Конвенції про захист прав людини, застосування та тлумачення якої повинно відбуватися крізь призму обов'язків прокурора утримуватися від політичної діяльності чи прояву певних симпатій (надання переваг) тим чи іншим політичним партіям чи громадським організаціям [6]. Відповідно до такої тези працівники прокуратури ряду країн – членів Ради Європи в цілому і України зокрема, не мають права ані активно займатися політикою, ані бути членом певної партії чи політичної організації. Тим більше, що в національному законодавстві дана вимога прямо прописана в ст. 18 Закону України «Про прокуратуру» [2]. Саме така позиція виступає гарантією незалежності та об'єктивності прокурора при розгляді заяв та звернень громадян про порушення їх конституційних прав чи відновлення законності.

Серед документів Ради Європи: Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) від 27 травня 2003 р. № 1604 (2003) «Роль прокуратури в демократичному правовому суспільстві»; Висновку та рекомендації ПАРЄ № 190 (1995) від 26 вересня 1995 р.; Рекомендації № 19 Комітету Міністрів РЄ державам – членам Ради Європи щодо

ролі державної прокуратури у системі кримінального судочинства (2000) від 06 жовтня 2000 р., зазначено, що держави-члени РЄ повинні вживати належних заходів, які мають гарантувати виконання прокурорами своїх службових (посадових) обов'язків від неправомірного втручання в особисте життя громадян чи неправомірного притягнення їх до цивільної, кримінальної чи іншої юридичної відповідальності. Окрім того, прокурори не повинні втручатися у сферу компетенції органів законодавчої чи виконавчої влади або підміняти їх функції [16].

Автори погоджуються з такою позицією міжнародних інституцій, і, водночас підкреслюють, що є неприпустимим переслідування громадян за їх політичні та релігійні погляди чи громадянську позицію з використанням органів прокуратури, що, на жаль, інколи має місце. Прокуратура зобов'язана дотримуватися конституційного принципу рівності усіх громадян перед законом і керуватися виключно діючими нормами права, залишаючись осторонь політичних та ідеологічних тисків, що можуть призвести до її залежності, насамперед, від органів державної виконавчої влади.

Відповідно до ст.8 Конституції України [1] в Україні визнається і діє принцип верховенства права. В такий же спосіб регламентовано діяльність органів прокуратури. Зокрема, п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» визначає діяльність прокуратури на засадах верховенства права та визнанні людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю [2]. Реалізуючи даний принцип працівники прокуратури зобов'язані в першу чергу забезпечувати дотримання закону. Водночас, англійське поняття верховенства права «the rule of law», тлумачення якого схвалене на 106-му пленарному засіданні 11–12 березня 2016 р. Венеціанською комісією у спеціальному дослідженні «Rule of law Checklist» є відмінним від його сприйняття Конституційним Судом України та багатьма вітчизняними вченими і побудоване на західній доктрині природнього права [7]. В більшості своїй дане тлумачення верховенства права не завжди на практиці співпадає з поняттям справедливості.

Академік Ю. Шемшученко намагався дослідити зазначене питання крізь призму місця та ролі прокуратури України в системі міжнародного співробітництва, взаємодії з відповідними органами зарубіжних країн, розвитку прямих контактів між державними прокуратурами європейських країн – членів Ради Європи [16], що є значно ширшим як по темі, так і по предмету дослідження.

Це далеко не вся діяльність прокуратури з конституційного захисту прав людини і громадянина. Проте звернемо увагу на місце прокуратури в системі захисту прав людини і громадянина під кутом зору міжнародного права та в умовах проведення реформи органів прокуратури України.

Ще до прийняття в новій редакції Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) надавала власні рекомендації щодо законопроектів про реформування прокуратури України від 17 жовтня 2006 р., від 27 жовтня 2009 р., від 15 жовтня 2012 р. Крім того, саме проект Закону № 1697-VII був проаналізований Венеціанською Комісією (Висновок від 14 жовтня 2013 р.), яка зазначила, що його положення є прогресивними порівняно з попередніми пропозиціями змін законодавства, адже закладають міцну основу для функціонування органів прокуратури відповідно до європейських стандартів та є хорошою базою для завершення реформи прокуратури в нашій державі (пункти 193, 196 Висновку) [3].

Венеціанська Комісія також надала свої пропозиції щодо вдосконалення положень законопроекту, більшість з яких були враховані у Законі. У своїх висновках до проекту Закону № 1697-VII Венеціанська комісія неодноразово звертала увагу на те, що основними і невід'ємними функціями прокуратури мають стати дві: нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство та підтримання державного обвинувачення в суді. Як виняток, прокуратура може виконувати функцію представництва інтересів держави в суді, однак, лише за умов, що таке представництво стосується конкретно визначених у законі інтересів держави, таких як право власності, право на оподаткування тощо. При цьому, відповідний державний орган самостійно не здатен представити інтереси держави, і цей факт може бути обґрунтований прокурором. Зазначене обґрунтування сприймається судом як визначена законом підстава для представництва (дві останні умови у Законі № 1697-VII реалізовані) [7]. Що стосується функції представництва прокурором в суді інтересів громадянина, то у висновках містяться рекомендації взагалі вилучити цю функцію з Конституції України, оскільки всі люди рівні у своїх правах (ст. 21 Конституції України) і кожен має право представляти себе сам. Для тих же, хто не здатен це зробити (недосягнення повноліття, недієздатність або обмежена дієздатність), нині існують інститути законного представника та безоплатної правової допомоги.

Така позиція Венеціанської комісії повністю ґрунтується на нормах міжнародного права. Так, ст. 8 Загальної декларації прав людини у цілому закріплює механізм захисту прав, свобод і законних інтересів особи: «Кожна людина має право на ефективне поновлення у правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом» [4]. Як бачимо, Декларація не згадує прокуратуру як державний орган, покликаний охороняти і захищати права особи. Водночас у міжнародному пакті про громадянські і політичні права (п. 3 «а» ст. 2) міститься зобов'язання держав забезпечити будь-якій особі ефективний засіб правового захисту тих порушених прав і свобод, що визнаються в цьому Пакті [5]. Термін «ефективний засіб правового захисту» використаний не випадково. Він дає можливість кожній державі, що приєдналася до Пакту, з одного боку, враховувати у своєму законодавстві національну специфіку, а з іншого – специфіку самих суб'єктів прав, завдяки якій коефіцієнт корисної дії засобів захисту щодо порушень для різних суб'єктів неоднаковий. В п. 3 «б» ст. 2 цього ж Пакту перелік органів, покликаних захищати порушені права особи, вже не обмежується лише судами. Право на юридичний захист для будь-якої особи, котра вимагає чи потребує такого захисту, повинно забезпечуватися, за Пактом, «компетентними судовими, адміністративними або законодавчими владами чи будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави».

Використане у Пакті формулювання «іншим компетентним органом» з урахуванням особливостей національного законодавства, дає нам право стверджувати, що таким органом в Україні може виступати прокуратура, правозахисна діяльність якої здійснюється в рамках основних міжнародних стандартів у сфері захисту прав людини. Сумарний аналіз інших міжнародно-правових документів підтверджує правильність зробленого нами висновку, адже в більшості випадків в актах присутні лише загальні посилання на органи, що сприяють захисту і поновленню прав особи: «компетентні національні суди та інші державні інститути» (ст. 6 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1966 р.) [5]; «компетентні влади» (ст. 13 Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання 1984 р.) [6]; «ефективні засоби правового захисту» (ст. 13 Конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 р.) [13] тощо.

У міжнародно-правовій науці і досі триває дискусія з приводу визначення способу реалізації

міжнародно-правових зобов'язань держави. Деякі автори вважають, що держави зобов'язані вчинити усі необхідні дії, передбачені міжнародно-правовими договорами, незважаючи на конкретні результати цих дій, тоді як інші вчені доводять, що держави зобов'язані забезпечити належний результат [13].

При цьому слід мати на увазі, що визначення системи органів державної влади, повноважень та організації їх діяльності традиційно відноситься до сфери винятково внутрішньої компетенції держави. Тому, на наш погляд, зобов'язання щодо розробки ефективного механізму захисту конституційних прав людини і громадянина слід відносити до так званих міжнародно-правових зобов'язань результату, а покладення на прокуратуру будь-яких правозахисних функцій суверенним правом держави [10].

Світове співтовариство неодноразово підкреслювало зобов'язання держав розвивати всі засоби масового захисту конституційних прав людини і громадянина, а також неприпустимість уніфікації функцій прокуратури різних країн. У резолюції Генеральної Асамблеї ООН 39/144 «Національні установи, які займаються захистом і заохоченням прав людини» від 14 грудня 1984 р. зазначалося, що Генеральна Асамблея «заохочує всі держави-члени до прийняття відповідних заходів щодо створення, а там, де вони вже існують, щодо зміцнення національних установ, які займаються захистом і заохоченням прав людини» [8].

Подібні позиції підтримують багато вітчизняних та зарубіжних дослідників. Наприклад, аналізуючи висновки Пан-Європейської конференції «Трансформація прокуратури в орган, сумісний з демократичними принципами права», яка проводилася Радою Європи 11–14 травня 1993 р. у Відні, А. Бойко відстоює необхідність збереження історично сформованої специфіки вітчизняної прокуратури [14, с.205].

У цьому плані можна покладатися також і на матеріали проведеного в Будапешті 27–29 вересня 1994 р. Радою Європи і Генеральною прокуратурою Угорщини багатопрофільного засідання «Трансформація прокуратури в орган, сумісний з принципами демократичної держави», у висновках якого зазначалося, що за своїм конституційним статусом і обсягом функцій прокуратури держав можуть відрізнятися одна від одної. До такого ж висновку дійшли і учасники проведеної в Москві 8–9 січня 1997 р. Радою Європи і Генеральною прокуратурою Російської Федерації багатосторонньої зустрічі на тему «Прокуратура у правовій державі» [15].

В той же час, в умовах реформування органів прокуратури України з прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру» 14.10.2014 р., Кримінального процесуального кодексу України 13.04.2012 р., внесення змін до Конституції України з визначенням місця та ролі прокуратури України в розділі «Правосуддя» [1], постає логічне і обґрунтоване питання необхідності створення або відновлення повноважень діючого державного органу, який би прямо опікувався проблемами захисту прав і свобод людини і громадянина в державі. На нашу думку такими повноваженнями повинна бути наділена прокуратура з відповідною законодавчо закріпленою правозахисною функцією.

Тому автори дотримуються такої позиції, за якої саме прокуратура має залишитися тим державним органом, який реалізує конституційні функції нагляду за дотриманням законності у випадках порушення прав та основних свобод людини чи громадянина, або відновлення порушених прав.

Наведене свідчить про те, що правозахисна діяльність прокуратури не тільки не суперечить основним міжнародним стандартам із захисту і поновлення конституційних прав та законних інтересів людини і громадянина, але й підтримується світовим співтовариством [10].

Піднімаючи питання про роль та значення прокуратури як державного органу, діяльність

якого спрямована на захист конституційних прав та свобод громадян, законодавець повинен посилити відповідальність посадових осіб, які будуть зобов'язані якісно, повно та своєчасно реагувати на порушені права людини та громадянина. Особлива увага має приділятися діяльності посадових осіб саме в органах прокуратури, котрі повинні бути еталоном та прикладом для інших державних органів.

Яскравим прикладом загрози руйнування Європейської конвенції з прав людини та відповідно європейських цінностей у випадку систематичного порушення прав та свобод людини в країнах Європи став виступ Генерального Секретаря Ради Європи Турбйорна Ягланда 26.01.2016 р. у своєму щорічному звіті на засіданні ПАРЄ [7]. За його твердженням, загроза має транснаціональний характер та поширюється країнами Європи. Прикладом виступили країни Польщі, Британії та Росії. Основний меседж – Рішення Європейського суду з прав людини відповідно до ст. 46 є обов'язковими для виконання та не підлягають ревізії національним законодавством країн-учасниць у його виконанні.

Таким чином, можна зробити висновок, що багатоманітність факторів, які забезпечують реалізацією прокуратурою конституційних прав і свобод людини і громадянина в Україні відповідає вимогам міжнародних стандартів.

Література:

1. Конституція України : за станом на 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про прокуратуру : Закон України № 1697-VII від 14 жовтня 2014 р. : станом на 20 січня 2018 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України, законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
3. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. 2013. № 9–10, № 11–12, 13. Ст. 88.
4. Всеобщая декларация прав человека от 10.12.1948 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа : http://www.un.org/ru/document/decl_conv/declarations/declhr.shtml
5. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.66 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа : http://www.un.org/ru/document/decl_conv/convention/pactpol.shtml
6. Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод від 04.11.1950 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/995_004
7. Рішення Венеціанської комісії від 11–12 березня 2016 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу : <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2016/>
8. Национальные учреждения, занимающиеся защитой и поощрением прав человека: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 14.12.84 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа : <https://undocs.org/ru/A/RES/39/144>
9. Сухонос В. В. Захист прокурором прав неповнолітніх поза межами кримінального судочинства: проблематика об'єкта та предмета науковців // Правові горизонти. 2018. Вип. 8 (21). С. 101–110.

10. Сухонос В. В. Місце прокуратури в системі захисту прав та свобод людини / Віктор Володимирович Сухонос // Актуальні проблеми сучасного міжнародного права : збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції (21–23 червня 2012 р.) / Севастопольський інститут банківської справи УАБС НБУ. – Севастополь, 2012. – С. 10–13.
11. Сухонос В. В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність : [монографія]. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2004. – 348 с.
12. Рибалко Н. О. Засади діяльності прокуратури // Право України. 2015. № 6. С. 44–51
13. Строчук В. М. Обязательства государств по предотвращению трансграничного ущерба в международном праве [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://evolutio.info/content/view/899/143/>
14. Бойков А. Д. Третья власть в России. Очерки о правосудии, законности и судебной реформе 1990–1996 гг. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, 1997. 262 с.
15. Сенько А. Правозащитная функция прокуратуры: исторический и международно-правовой аспекты // Юстыцыя Беларусі. 2001. № 4. С. 68–70.
16. Шемшученко Ю., Мурашин Г. Прокуратура України в системі міжнародного співробітництва / Вісник Національної академії прокуратури України. 2009. № 1. С. 23–28 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.info-library.com.ua/>