

МІЖНАРОДНЕ КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 343

НОВОСАД Ю. О.,

кандидат юридичних наук,
начальник управління нагляду у кримінальному провадженні
Прокуратури Волинської області

ПРОКУРАТУРА: СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВА ПРИРОДА В МІЖНАРОДНОМУ ВИМІРІ

Анотація. У статті здійснено аналіз наукових і міжнародних нормативно-правових джерел, що стосуються діяльності прокуратури в механізмі держави, зокрема в контексті її потенційних можливостей у боротьбі зі злочинністю, а також обумовлено необхідність впровадження позитивного зарубіжного досвіду у вітчизняне законодавство та практику.

Ключові слова: прокуратура, злочинність, вимір, міжнародний, боротьба, соціальний, право, природа.

Постановка проблеми. Черговий етап реформування діяльності прокуратури України, що розпочався з видозміни змісту Закону України «Про прокуратуру» в жовтні 2014 року, як показують її поточні результати, характеризується низкою проблем і завдань, які потребують вирішення з урахуванням міжнародного досвіду з означеної тематики дослідження. При цьому, вивчаючи як доктринальні, так і нормативно-правові джерела міжнародного характеру, слід мати на увазі, що будь-яке необдумане, необґрунтоване та популістське копіювання закордонної проблематики без її зіставлення з вітчизняними правовими, фінансовими, організаційними та іншими можливостями не дасть позитивного результату в Україні, позаяк основу будь-якої реформи (своєрідний «плацдарм», фундамент тощо) завжди має скласти наявна в тій чи іншій державі суспільна практика, зокрема у сфері боротьби зі злочинністю.

Звичайно, цей результат має бути пріоритетним і в разі здійснення реформ, пов'язаних зі зміною соціально-правової природи, місця та ролі

прокуратури в механізмі органів державної влади в Україні, що й стало вирішальним під час вибору об'єкта, предмета, мети й завдань цієї наукової статті. При цьому основним із них є обґрунтування необхідності впровадження лише позитивного (апробованого на практиці) міжнародного досвіду, який дозволить підвищити в кінцевому результаті ефективність діяльності прокуратури по запобіганню злочинам.

Стан дослідження. Як показало вивчення наукової та навчально-методичної літератури, питаннями підвищення ефективності діяльності прокуратури у сфері боротьби зі злочинністю досить плідно займаються як науковці з прокурорського нагляду, так і кримінологи. Зокрема, у цьому контексті потужне доктринальне підґрунтя створили такі науковці, як В.С. Бабкова, О.М. Бандурка, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, М.М. Говоруха, В.М. Гусаров, Л.М. Давиденко, О.М. Джужа, В.В. Долежан, Л.С. Жилина, І.М. Козьяков, О.Г. Колб, М.В. Косюта, Т.В. Корнякова, В.В. Кулаков, М.Й. Курочка, М.П. Курило, О.М. Литвинов, О.М. Литвак, М.І. Мичко, М.В. Руденко, Г.П. Середа, М.І. Скригонюк, Є.О. Шевченко та ін.

Поряд із цим в умовах проведення правової реформи в Україні, а також суттєвого підвищення рівня злочинності в останні роки (2014–2016 рр.) [1] питання щодо підвищення рівня ефективності та місця прокуратури в системі суб'єктів боротьби зі злочинністю вивчені недостатньо, а тому потребують активізації наукових розроблень у зазначеній сфері суспільних відносин, що й стало вирішальним під час визначення предмета цього дослідження.

Виклад основних положень. Прокуратура в Україні сконцентрована на виконанні загального нагляду. Але є науковці, які не підтримують цю точку зору та вважають за необхідне змінити такий уклад. Так, М. Якимчук загальнонаглядову функцію прокуратури пропонує трансформувати в представницьку функцію захисту інтересів громадянина або держави в суді. І. Марочкін вважає, що функції прокуратури необхідно оптимізувати за допомогою вилучення функції нагляду за дотриманням і застосуванням законів та надання пріоритету функціям, які забезпечують правозахисну спрямованість [2, с. 376–378]. На наш погляд, їхні думки мають міцний фундамент, оскільки людина є тією координатою, на яку спрямована вся європейська система захисту, саме тому її права, інтереси та свободи повинні стати пріоритетними в правовій системі.

Звернемося до Рекомендацій Ради Європи, щоб зрозуміти, який прототип органів прокуратури вони бачать. Так, у Рекомендації Rec(2000)19 Комітету Міністрів державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя зазначено, що прокурори в усіх системах кримінального правосуддя:

- вирішують питання про відкриття або продовження кримінального переслідування;
- підтримують обвинувачення в суді;
- можуть оскаржувати або вносити апеляційні подання на всі або деякі судові рішення.

У певних системах кримінального правосуддя прокуратура також:

- здійснює державну кримінальну політику (по змозі з урахуванням регіональних і місцевих умов);
- веде розслідування, керує ним або здійснює нагляд за ним;
- забезпечує надання ефективної допомоги потерпілим;
- ухвалює рішення щодо заходів, альтернативних кримінальному переслідуванню;
- попереджує злочини;
- здійснює нагляд за виконанням рішень судів [3].

Стає очевидним той факт, що функції прокуратури відмежовуються у сфері кримінальної юстиції та у визначених системах.

Так, для підтвердження положень вищезазначеного акцентуємо увагу на принципах, закріплених у Висновку № 3(2008) Консультативної ради європейських прокурорів «Про роль прокуратури за межами сфери кримінального права», щодо особливих повноважень прокурорів поза межами кримінального судочинства, що є логічним наслідком продовження теми згадуваної Рекомендації:

- компетенція органів прокуратури поза межами системи кримінального судочинства не повинна бути такою, що обмежує права осіб на подання позову або захист своїх інтересів у чесному та неупередженому судовому засіданні, навіть коли прокуратура діє або має намір діяти як одна зі сторін;

- у випадках, коли прокуратура уповноважена приймати рішення, які стосуються прав і обов'язків осіб, повноваження органів прокуратури мають бути жорстко обмежені, визначені законом і не можуть перешкоджати праву сторін формувати засіб правового захисту фактично й за законом у незалежному та неупередженому судовому засіданні. Органи прокуратури повинні діяти повністю незалежно від будь-якої іншої влади, і їхні рішення мають бути обґрунтованими та оголошуватися зацікавленим особам [4].

Проаналізувавши низку нормативно-правових актів, вимог європейських стандартів, порівнявши систему функціонування прокуратури в різних країнах світу, зауважимо, що українська модель майбутньої оновленої прокуратури не повинна бути схожою на жодну із систем, оскільки підпорядкованість і залежність, яка існує в інших, у вітчизняній системі не зможе виправдати потреби часу, хоча б тому, що на її формування впливає ментальність нації, особливості розвитку правої системи в історичному розрізі.

На нашу думку, слід змістити концентрацію уваги з наглядової функції, яку звикли вже асоціювати з органами прокуратури, на захист прав і свобод громадян та на контроль за виконанням вимог закону правоохоронними органами з дотриманням принципів об'єктивності, справедливості, законності та неупередженості.

Таким чином, порівняльно-правовий аналіз організації та діяльності прокуратур країн Європи привернув нашу увагу до кількох чи не найголовніших аспектів окресленої теми. По-перше, моделі прокуратур країн

Європи дають лише загальне уявлення про функції цих правоохоронних органів. Передусім кожній національній прокуратурі властиві свої специфічні функції та повноваження, що пояснюється як загальною логікою моделі, так і особливостями, традиціями національної правової культури, іншими об'єктивними та суб'єктивними чинниками. Від традицій певної правової системи безпосередньо залежить не тільки обсяг функцій, але й критерії їх класифікації. По-друге, прокурор у розвинутих демократичних країнах виступає у двох іпостасях – як панівний суб'єкт кримінального судочинства (проводить, керує, стежить за розслідуванням) та як учасник цивільного судочинства. Тут ми розглядаємо функції, які на Заході найбільш чітко асоціюються з інститутом прокуратури.

Якщо відійти від особливостей конкретних національних правових систем, то численні функції, властиві прокуратурам різних країн світу можна розділити на такі основні блоки:

- 1) функція кримінального переслідування та пов'язані з нею функції;
- 2) нагляд за діяльністю правоохоронних і пенітенціарних органів; запобігання злочинам, усунення причин та умов;
- 3) участь у цивільному судочинстві.

Справді, саме об'єднання у межах однієї інституції названих повноважень, передусім у сфері розслідування злочинів і підтримання державного обвинувачення в кримінальному процесі, і зумовлює таку очевидну відмінність прокуратури від інших органів державної влади в західних демократіях. Унікальність прокуратури виявляється ще й у тому, що донедавна в багатьох державах вона виконувала функції представника держави не тільки у кримінальних справах, а й у цивільному судочинстві. На сьогодні в більшості держав Європи прокурори вправі порушувати слухання у цивільних справах лише в тому разі, коли зацікавлена сторона не може самотійно захистити свої права, або ж (як в Україні) захищаються інтереси держави загалом.

Функції прокуратури ґрунтуються в цій сфері на основному конституційному праві – праві на доступ до суду. Здійснення кримінального переслідування – це фактично єдина універсальна функція прокуратур багатьох держав, але повноваження прокурорів щодо кримінального переслідування в різних країнах не однакові. Так, у Німеччині, на думку вчених, прокуратура є «господинею» кримінального переслідування; не менше повноважень в кримінальному судочинстві має прокуратура Франції, а у США аторнеї (прокурори) взагалі «заправляють балом» у кримінальному процесі. Характерно, що європейським співтовариством було заплановано створити прокуратуру ЄС, при цьому передбачалося, що у своїй діяльності прокурор ЄС має керуватися принципом монополії прокуратури на порушення кримінальної справи в усіх випадках вчинення злочинів. Це свідчить про подальше усталення функції прокурора у кримінальному переслідуванні. Крім того, роль прокуратури як державної інституції формується в межах двох моделей кримінального процесу (обвинувального та

інквізиторського), де переважають інтереси особи та інтереси суспільства. Хоча процес розвитку інституту прокуратури в країнах західної демократії супроводжувався й нині супроводжується різноманітними як позитивними, так і негативними явищами, він має бути прикладом для нашої країни як такий, що сягнув максимального розвитку (зрілості) прокурорських систем, які нині концентрують свої зусилля здебільшого на проблемі захисту прав людини.

Об'єктивно вони уже виконали значну частину завдань системного характеру, розробили стратегію концепції свого розвитку та цілий спектр реформаторських заходів, який забезпечує нині подолання юридичних розбіжностей двох різних за змістом систем, що сприяє їхньому зближенню, адаптації та ефективному функціонуванню в межах єдиного правового простору. Європейські принципи та стандарти не з'явилися на «голому місці», а виникли на терені правової інтеграції в процесі реалізації ідеї «європейської єдності» та не є застиглими інтеграційними моделями, які мають бути догмою для національних правових систем, що наближаються до них. Основні стандарти та принципи прокурорської діяльності сформульовані в нормативно-правових актах Організації Об'єднаних Націй та Ради Європи, значна частина яких рекомендаційні та за своєю природою не є обов'язковими, але повинні застосовуватись державами – членами цих міжнародних організацій.

Якщо ж розглянути питання основних зарубіжних принципів і стандартів, то вони здебільшого нічим не відрізняються від наших вітчизняних. У законодавстві практично всіх європейських та інших держав закріплені та діють принципи незалежності, об'єктивності та неупередженості. Прокуратура незалежна (або прагне бути такою) від будь-якої зовнішньої влади, у тому числі і політичної. Майже всюди законодавство про прокуратуру розвивається в напрямі, який забезпечує невтручання законодавчої та судової влади в змістовну (процесуальну) діяльність прокуратури.

Прокурор зобов'язаний спиратись на рекомендації консультативної ради. І насамкінець, з метою запобігання будь-якому свавіллю в процесі прийняття прокурорських рішень парламентом та урядом визначаються основні напрями, принципи та критерії діяльності прокуратури в питаннях кримінальної політики, а громадськість має повну інформацію про організацію діяльності цієї державної правоохоронної структури. А тому можна стверджувати, що роль прокуратури в країнах західної демократії полягає в забезпеченні неупередженої і рівноправної системи кримінально-правового правосуддя, участі у запобіганні злочинам та ефективного захисту громадян від злочинності. З огляду на вищезазначене не менш важливим завданням для України є не тільки засвоєння основних європейських принципів та стандартів, але й розроблення специфічних заходів та засобів, необхідних саме для реформування прокуратури України на відповідних етапах інтеграції до Європи.

Висновки. Отже, вся подальша діяльність органів прокуратури України в XXI столітті має ґрунтуватися на загальнолюдських цінностях: за-

хисті прав людини і громадянина, рівності усіх перед законом і справедливості громадянського суспільства, демократії, плюралізмі поглядів і верховенстві права в усіх сферах суспільного життя. Європейський шлях демократії, законності, поваги і захист людини – єдино правильний шлях, і звертати з нього не можна.

Література:

1. Кулик О.Г. Сучасна кримінальна ситуація в Україні: тенденції і прогноз / О.Г. Кулик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.
2. Марочкін І.Є. Прокуратура України: проблеми становлення й розвитку / І.Є. Марочкін // Проблеми законності. – 2009. – Вип. 100. – С. 376–385.
3. Рекомендація Rec(2000)19 Комітету Міністрів державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя (6 жовтня 2000 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDocse=DC>.
4. Висновок № 3(2008) Консультативної ради європейських прокурорів про «Роль прокуратури за межами сфери кримінального права» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.google.com/url.esrc>.

Новосад Ю. А. Прокуратура: социально-правовая природа в международном измерении

Аннотация. В статье осуществлен анализ научных и международных нормативно-правовых источников, касающихся деятельности прокуратуры в механизме государства, в частности в контексте ее потенциальных возможностей в борьбе с преступностью, а также обусловлена необходимость внедрения положительного зарубежного опыта в отечественное законодательство и практику.

Ключевые слова: прокуратура, преступность, измерение, международный, борьба, социальный, право, сущность.

Novosad Yu. The Prosecutor's office: social and legal nature of the international dimension

Summary. The article analyzes the scientific and international regulatory and legal sources concerning the prosecution of the mechanism of the state, particularly in the context of its potential in the fight against crime and the need to implement due to positive foreign experience in domestic legislation and practice.

After analyzing a number of legal acts, requirements of the European standards, comparing the functioning of prosecutors in different countries, the author stresses, that the Ukrainian model of the future renewed of the Prosecutor's office should not be like any one of systems, because the subordination and dependence that exists in others, in the domestic system is not able to meet the needs of the time, though, because its formation is affected by the mentality of the nation, especially the development of the right system in historical context.

However, no less important task for Ukraine is not only the understanding of basic European principles and standards, but also the development of specific measures and resources necessary for reforming the Prosecutor's office at the appropriate stages of European integration.

Key words: prosecutor's office, criminality, measurement, international, struggle, social, right, nature.