

Секція 18
АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ
СУДОВИХ ТА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

УДК 347.963(477)

В. В. Долежан,
*д-р юрид. наук, професор кафедри організації судових
та правоохоронних органів ОНЮА,*
М. В. Косюта,
*д-р юрид. наук, професор кафедри організації судових
та правоохоронних органів ОНЮА*

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ
ЯК СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПРАВОЗАХИСТУ

Як свідчить історія розвитку органів прокуратури як у радянській, так і в пострадянській період, її діяльність, хоча і різною мірою, завжди мала безпосереднє відношення до захисту прав і свобод людини і громадянина.

Звичайно, за радянських часів ця місія прокуратури перебувала далеко не на першому місці і не визначала її роль у суспільстві. Про це, зокрема, свідчить те, що в найтрагічніші періоди історії радянського суспільства прокуратура виявилася не в змозі запобігти масовим репресіям, які супроводжувались вбивствами безневинних людей. Проте в умовах слабкості судової системи можливість застосування засобів прокурорського нагляду для усунення окремих проявів беззаконня розширювала можливості громадян дістати захист своїх порушених прав та інтересів. Відповідно до ч. 2 ст. 2 Закону «Про прокуратуру СРСР» серед завдань прокуратури було виділено «захист соціально-економічних, політичних та особистих прав громадян, проголошених і гарантованих Конституцією СРСР і радянськими законами».

В умовах незалежної України захист прокуратурою прав і свобод людини і громадянина поступово став висуватись на перший план [1]. Відповідно до п. 2 ст. 4 Закону України «Про прокуратуру», прийнятого 5 листопада 1991 р., діяльність органів прокуратури, поряд з іншими завданнями, спрямована на охорону від неправомірних посягань «гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина». Варто відзначити, що ця діяльність розглядається у зазначеному законі не лише як завдання, але і як принцип організації та діяльності прокуратури (п. 3 ч. 1 ст. 6 Закону про прокуратуру).

Принципове значення для підвищення ролі прокуратури у захисті людських прав мало прийняття Конституції України, відповідно до якої утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ч. 2 ст. 3).

Будучи правоохоронною системою, яка опікується утвердженням верховенства права, зміцненням правопорядку і захистом від злочинних та інших неправомірних посягань найважливіших соціальних цінностей, прокуратура та її органи водночас здійснюють всебічну правозахисну діяльність. Можна з упевненістю стверджувати, що правоохоронна і правозахисна діяльність прокуратури тісно взаємопов'язані і у кінцевому підсумку підпорядковані одній і тій самій меті — забезпеченню соціальної і правової захищеності людської особистості.

Правозахисна діяльність прокуратури здійснюється не відокремлено, а у тісному взаємозв'язку з іншими державними структурами, зокрема, органами виконавчої влади у центрі і на місцях та органами місцевого самоврядування, управлінська діяльність яких в першу чергу має бути спрямована на задоволення потреб та інтересів людей, реалізації їх конституційних прав. Певна роль у цих процесах відіграє діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, особливо в частині доведення до органів влади і громадськості інформації про характер і масштаби порушень людських прав. Проте можливості цієї інституції щодо реагування на конкретні порушення є дуже обмеженими, що обумовлено її нечисленим кадровим складом і відсутністю представництв на місцях [2].

Поступово нарощується правозахисний потенціал судів, який ще більше зросте після створення системи адміністративних судів, які відповідно до ч. 2 ст. 55 Основного Закону розглядатимуть скарги громадян на рішення, дії та бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. При цьому прокуратура аж ніяк не може виступати в ролі конкурента суду у правозахисній сфері і якоюсь мірою підривати його авторитет в очах громадськості, позбавляти, як дехто стверджує, громадян «права на суддю». Адже відповідно до ч. 2 ст. 124 Конституції України «юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі» (точніше було б зазначити «у суспільстві» — *авт.*). Якщо громадянин бажає обрати судовий спосіб захисту порушеного або оспорюваного права, ніхто не може йому у цьому перешкодити. Є практично незамінною роль суду у вирішенні конфліктів на ґрунті реалізації норм цивільного, сімейного, господарського і деяких інших галузей законодавства, особливо коли розгляд юридичного конфлікту вимагає детального з'ясування фактичних обставин справи із залученням свідків, експертів, вивчення письмових та речових доказів, аналізу складного і суперечливого нормативно-правового матеріалу. Водночас переважно через втручання прокуратури усуваються порушення, пов'язані з виданням органами влади незаконних правових актів, поновлюються права і свободи невизначеної кількості осіб (так званий неперсоніфікований громадський інтерес) або громадян, які не взмозі самостійно звернутись до суду (неповнолітні, пенсіонери, інваліди тощо). Нарешті, значна кількість громадян свідомо, з прагматич-

них міркувань звертається до прокуратури, а не до суду. Їх відлякує безприкладна тяганина, властива будь-якій судовій системі (на Заході це називають розглядом справ у «розумні строки»), значні розміри судових видатків. До того ж чимало наших співвітчизників за стереотипом, що склався, розглядають суд виключно як каральний орган, а не орган правозахисту [3].

У сучасних умовах взаємозв'язок між прокуратурою і судом проявляється у двох формах.

По-перше, прокуратура виступає як **компенсатор** обмежених можливостей судової системи у вирішенні правових конфліктів. Вона з використанням певних наглядових заходів (опротестування незаконних актів, внесення приписів, усні звернення до порушників) сприяє вирішенню цих конфліктів без судового втручання, розвантажує тим самим суди від надмірної кількості справ, розгляд яких на підставі норм нового процесуального законодавства значно ускладнився. По-друге, вирішення правових конфліктів здійснюється шляхом взаємодії прокуратури і суду у визначених законом процесуальних формах. Це найяскравіше проявляється у зверненні прокурора до суду в порядку прокурорсько-судового представництва (ч. 2 ст. 121 Конституції), коли саме суд ставить «останню крапку» у вирішенні цих конфліктів. Як вірно відзначив російський дослідник З. Власов «судова реформа не може бути ефективною без активної участі прокурора в судовому процесі» [4]. У зв'язку з цим нас дуже насторожують спроби обмежити повноваження прокурорів як учасників цивільного, господарського та адміністративного процесу у відповідних проектах процесуальних кодексів, виходячи з принципу рівності прав сторін у процесі. При цьому забувають, що, маючи рівні права з іншими учасниками процесу, прокурор має принципово інші обов'язки, оскільки захищає не свої приватні інтереси, а виступає від імені держави і повинен сприяти утвердженню законності, в тому числі і в судовій діяльності. Втім, це питання вимагає самостійного дослідження.

У зв'язку із посиленням правозахисної ролі прокуратури не можна не згадати про новачку, яка була запропонована групою народних депутатів України (С. Б. Гавриш, Р. В. Богатирьова, К. Т. Ващук та ін.) щодо внесення доповнення до ст. 121 Основного Закону у рамках так званої конституційної реформи. Пункт п'ятий цієї статті пропонувався викласти таким чином: «Нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами» [5]. Застосування граматичного способу тлумачення дає підстави для висновку про те, що цей пункт складається з двох самостійних, але взаємопов'язаних частин: а) нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина (без обмеження лише сферою функціонування державних і самоврядних органів); б) нагляду за додержанням законів з цих питань владними структурами та їх представниками.

Попередній аналіз запропонованої новачки дозволяє зробити такі висновки.

По-перше, вона є підтвердженням тенденції розвитку прокуратури як правозахисної інституції. Значна частина депутатського корпусу усвідомлює, що

саме прокуратура з порівняно високим рівнем кваліфікації кадрів і наявністю розгалуженої системи органів здатна успішно вирішувати пов'язані з цим питання.

По-друге, це є свідченням того, що Україна як держава починає відстоювати свої національні інтереси у взаємовідносинах з органами Ради Європи, які з впевненістю, гідною кращого застосування, продовжують наполягати на ліквідації бодай найменших ознак прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів.

По-третє, захист прав і свобод громадян засобами прокурорського нагляду розглядається у проекті через призму додержання законів з цих питань органами державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

По-четверте, прийняття доповнення у такій редакції дозволило б зберегти майже повністю законоохоронний потенціал прокуратури взагалі, включаючи захист інтересів держави.

На жаль, у тому, що стосується співвідношення інтересів громадянина і держави, у сучасній суспільній свідомості існують дещо спрощені уявлення, які виходять з антагонізму між інтересами держави та її громадян. «Публічному інтересу відмовлено у праві на існування, а приватний зведено в абсолют [6]. Створюється враження, що громадяни тільки й повинні думати про те, як захиститися від свавілля держави, її органів та представників. При цьому на задньому плані опиняється інша проблема: як держава може забезпечити виконання своєї правозахисної функції в умовах тотального правового нігілізму і незаконослухняності значної частини населення? На жаль, у чинній Конституції України не проглядається важливе концептуальне положення про взаємну відповідальність держави перед людиною і людини перед державою.

Стаття 28 Основного Закону виходить з дечого іншого, а саме, що «людина має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості», і нічого не сказано про її відповідальність перед державою, яка за дорученням народу здійснює управління суспільними справами.

Отже, визнаючи, що права і свободи людини мають першорядне значення, неправильно водночас вважати інтереси держави чимось другорядним. Як слушно відзначив В. Клочков, «свобода особистості має передбачати поєднання її інтересів з державними, і вони не повинні перебувати у суперечності одне з одним» [7]. Виконуючи обов'язки перед державою і суспільством, громадяни створюють передумови для реалізації суб'єктивних юридичних прав як ними самими, так і іншими особами. Це, наприклад, досить виразно проявляється у податковій сфері, коли своєчасна і в повному обсязі сплата податків, дозволяє повністю реалізувати заплановані соціальні програми [8].

У ст. 57 Конституції Української РСР 1978 р. було записано: «Здійснення прав і свобод є невіддільним від виконання громадянином своїх обов'язків». Абсолютно вірна думка!

Вважаємо, що в результаті прийняття п. 5 ст. 121 Конституції України в запропонованій редакції прокуратура не зможе бути обмежена захистом прав

громадян, так би мовити, «у чистому вигляді». Це неможливо, оскільки в реальному житті дуже важко буде визначити, де закінчуються порушення прав громадян і починаються порушення інтересів держави, і навпаки. До того ж представництво інтересів держави в суді, передбачене п. 2 ст. 121 Конституції, також залишиться за прокуратурою. На цьому фоні досить кумедно виглядає вимога так званої Венеціанської комісії — органу Ради Європи про те, щоб «представництво обмежувалось випадками, що фігурують публічний інтерес та де немає конфлікту з основними правами і свободами людини» [9].

У разі позитивного голосування за проектом у парламенті можна було б безболісно припинити дію положення п. 9 Перехідних положень Конституції у частині здійснення прокуратурою нагляду за додержанням і застосуванням законів.

Один з авторів цієї статті висловив думку, що «...вірогідність того, що парламент схвалить зазначену норму конституційною більшістю, є досить високою» [10]. На жаль, цей оптимізм виявився передчасним, оскільки при голосуванні в середині квітня проект підтримали лише 294 депутати, і його не було прийнято. Якщо це питання знову розглядатиметься до президентських виборів, то ця кількість може як збільшитись, так і зменшитись. В такому разі залишиться в силі п. 9 Перехідних положень, що також буде не найгіршим виходом з ситуації. Для припинення їх дії знову ж таки буде потрібно 300 голосів, зібрати які буде не менш важко. Отже, залишається чекати.

Виконання прокуратурою свого обов'язку по захисту прав і свобод людини і громадянина значною мірою залежить від точного виконання її органами вимог Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р., ст. 12 чинного Закону України «Про прокуратуру», чіткої конкретизації положень законодавства з цих питань у наказах і вказівках Генерального прокурора України». У зв'язку з цим слід зауважити, що положення ч. 1 ст. 12 про те, що «прокурор розглядає заяви і скарги щодо порушення прав громадян та юридичних осіб, *крім скарг, розгляд яких віднесено до компетенції суду*» (підкреслено авторами) уже не відповідає сучасним реаліям, оскільки скарги всіх категорій можуть розглядатись судом. Якщо буквально тлумачити зазначену норму, то прокурору у цій царині взагалі нічого буде робити, що зведе нанівець інші положення Закону про прокуратуру щодо її участі у правозахисті. Тому, на наш погляд, підкреслене застереження доцільно не відтворювати у новому Законі про прокуратуру. Натомість потрібно виробити чіткі критерії, керуючись якими прокурори могли б самостійно вирішувати, які саме скарги їм слід брати до свого провадження, які передавати на розгляд іншим органам і за якими роз'яснювати заявникам їх право на звернення до суду.

Правозахисна місія прокуратури поширюється не лише на здійснення нею нагляду за додержанням і застосуванням законів (колишня назва — загальний нагляд), але й на всі інші функції прокуратури. Подальше наукове розроблення цих проблем сприятиме визначенню пріоритетних напрямків прокурорського нагляду у правозахисній сфері з врахуванням особливостей окремих конституційних функцій прокуратури.

Література

1. Див., наприклад: Бородін І. Ф. Функціональні обов'язки прокурорів у сфері забезпечення прав людини і громадянина (загальний погляд, представництво інтересів громадян) // *Право України*. — 2000. — № 7. — С. 46–48; Червякова Е. Б. Защита конституционных прав граждан средствами прокурорского надзора (проблемы общепрокурорской деятельности): Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Х.: Укр. юрид. академия, 1992; Шумский П. В. Роль прокуратуры у защите прав людини // *Право України*. — 1997. — № 3. — С. 36–38 тощо.
2. Долежан В. В. Проблеми вдосконалення компетенції державних органів і посадових осіб у сфері правозахисної діяльності // *Актуальні проблеми захисту прав і свобод людини в Україні*. — К., 2001. — С. 42–51.
3. Косюта М. В. Прокуратура України. — О.: Юрид. л-ра, 2003. — С. 50.
4. Власов В. А. Кому мешает прокурор в гражданском и арбитражном процессе? // *Прокурорская и следственная практика*. — 2001. — № 1–2. — С. 61–67.
5. Проект Закону про внесення змін і доповнень до Конституції України № 4105 від 04.09.2003. — К., 2003.
6. Винокуров О. Прокуратура в системе органов государственной власти // *Законность*. — 1997. — № 4. — С. 2–4.
7. Клочков В. Г. Сущность и значение прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод гражданина в Украине // *Прокурорская и следственная практика*. — 2000. — № 3–4. — С. 63–68.
8. Долежан В. В., Василюк С. Ф. Актуальні проблеми конституційно-правового регулювання прав, свобод і обов'язків людини та громадянина в Україні // *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні*. — Львів, 2003. — С. 130–133.
9. Висновок Венеціанської комісії щодо Конституції України: Документ CPL / 1997 / OOI.
10. Косюта М. Конституційна реформа і майбутнє прокуратури // *Урядовий кур'єр*. — 2004. — 4 берез.

УДК 347.956

В. М. Коваль,
заслужений юрист України, голова Севастопольського
апеляційного господарського суду

ВНУТРІШНІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКІ ФУНКЦІЇ АПЕЛЯЦІЙНОГО СУДУ

Відповідно до положень Закону України «Про судоустрій України» суб'єктами реалізації організаційно-управлінських функцій є відповідно до їх повноважень голова суду, його заступники, голови судових палат, їх заступники, керівники підрозділів, які складаються з працівників апарату.

Виходячи з характеру діяльності апеляційного суду можна виділити такі організаційно-управлінські функції:

- підтримання організаційного порядку;
- вирішення кадрових питань;
- планування роботи;
- контроль і перевірка виконання;
- узагальнення і аналіз судової практики;
- організація роботи з судової статистики;
- організація роботи з обліку нормативно-правових актів, актів Конститу-