

ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРОКУРАТУРИ ПОРТУГАЛІЇ

Португалія — середня за кількістю населення (10,6 млн чел.) і найзахідніша країна Європи, член Європейського Союзу. Вона одна з не багатьох країн Західної Європи, в якій у повоєнні часи панував тоталітарний режим, повалений у 1974 р. в результаті «революції гвоздик». У 1976 р. було прийнято демократичну Конституцію Португалії [1] і оновлено законодавство. Таким чином, країна успішно пройшла «випробування тоталітаризмом» [2] і вдосконалює демократичний державний режим. Однією з демократичних державних структур Португалії є прокуратура. В Україні питання її діяльності в науковому плані не висвітлювалися. Між тим зазначена тема являє інтерес для науковців і практиків у плані порівняльного правознавства.

Відповідно до ч. 1 ст. 221 Конституції Португалії до компетенції прокуратури входить представництво держави, здійснення кримінального переслідування, захист демократичної законності та інтересів, визначених законом. Таким чином, як і в переважній більшості інших європейських країн, серцевиною діяльності прокуратури Португалії є здійснення кримінального переслідування. Проте чинний Закон про прокуратуру (надалі — Закон), прийнятий у 1986 р., конкретизуючи зміст зазначених функцій, поклав на прокуратуру і деякі інші завдання, ніяк не пов'язані зі сферою кримінального судочинства.

Відповідно до ст. 3 Закону прокуратура представляє державу, місцеві адміністративно-територіальні утворення, невстановлених осіб або осіб, місце проживання яких є невідомим, бере участь у проведенні в життя кримінальної політики, здійснює кримінальне переслідування відповідно до принципу законності, бере на себе (у передбачених законом випадках) захист колективних і загальних інтересів, захищає незалежність судів і слідкує за тим, щоб судові функції здійснювалися відповідно до Конституції і законів, веде кримінальне розслідування навіть у разі, коли воно покладено на інші органи, здійснює акції для запобігання злочинності, наглядає за конституційністю нормативних актів, за процесуальною діяльністю органів кримінальної поліції, забезпечує захист найманих працівників та їх сімей, бере участь у процедурах банкрутства, неспроможності та у всіх інших процедурах, що стосуються державних інтересів, здійснює консультативні функції, оскаржує будь-які постанови, що впливають зі змови між сторонами з метою порушити закон або винесені з очевидним порушенням закону.

Аналіз характеру зазначених функцій дозволяє дійти висновку, що у поняття «захист держави» вкладається насправді ширший зміст, і діяльність прокуратури може бути пов'язана із захистом інших суспільних, колективних та індивідуальних прав та інтересів. Робиться це у формі судового представництва.

Зі змісту Закону можна углядіти і деякі ознаки нагляду за додержанням і застосуванням законодавства, хоча і в незвичних для нас формах. Так, на про-

куратуру покладено обов'язок висловлюватися з приводу законності договорів, в яких стороною є держава, якщо з цього приводу до прокуратури надійшов запит уряду; пропонувати Міністерству юстиції законодавчі заходи, спрямовані на підвищення ефективності діяльності судових установ, інформувати через Мін'юст Асамблею Республіки (парламент) про недосконалість і суперечливість текстів законів (ст. 10 Закону).

Генеральна прокуратура Республіки здійснює консультативні функції через свою Консультативну Раду, наділену власною компетенцією. Цій Раді надано право давати висновки з юридичних питань на прохання голови Асамблеї Республіки або уряду, висловлюватися на запит уряду з приводу формулювань і юридичного змісту законопроектів (ст. 37 Закону). Більше того, після офіційного визнання висновків органами, які їх зажадали, вони набувають характеру офіційного тлумачення нормативних актів і публікуються в офіційних виданнях держави (ст. 43 Закону). На цьому фоні виглядає особливо недоречним відсутність у Генерального прокурора України і права законодавчої ініціативи, і права на конституційне подання до Конституційного Суду.

Яке ж місце посідає прокуратура Португалії у державному механізмі? Відповідно до ч. 2 ст. 221 Конституції «прокуратура має власний статус і наділена автономією у межах закону», а представниками прокуратури є «...підпорядковані один одному в порядку субординації магістрати...».

Таким чином, прокуратура Португалії заснована на принципі централізму (у розумінні португальського законодавця — субординації). Вона являє собою «...суворо ієрархічно побудовану систему прокурорських установ» [3]. Що ж стосується незалежності, то цей термін замінений на менш категоричний за змістом — «автономія». Можливо, і прокуратуру України доцільно розглядати як автономну систему, оскільки реально вона не є незалежною ні від Президента, ні від парламенту, хоча здійснює свою діяльність автономно від них і наділена функціями, які не збігаються з функціями інших органів. «Автономія прокуратури, — говорить у ч. 2 ст. 2 Закону, — характеризується її зв'язками з критеріями законності і об'єктивності з виключним підпорядкуванням прокурорських працівників директивам, наказам та інструкціям, передбаченим законом».

Своєрідний характер мають взаємовідносини прокуратури Португалії з судами і органами юстиції. Відповідно до ст. 4 Закону прокуратура представлена при судах: Верховному суді юстиції, Конституційному суді, Верховному військовому суді, при Рахівничому суді — Генеральним прокурором Республіки; при апеляційних судах і Центральному адміністративному суді — помічниками Генерального прокурора, при судах першої інстанції — прокурорами Республіки та їх помічниками. Але при цьому органи прокуратури не інтегровані до судової системи і діють автономно від неї, хоча, як і в інших демократичних країнах, суди здійснюють процесуальний контроль за рішеннями і діями прокурорів. До речі, представництво інтересів держави по кримінальних справах у судах першої інстанції прокуратура здійснює не завжди, а тоді, коли це виправдано тяжкістю злочину, складністю процедури або особливою важливістю інте-

ресів, які потрібно захищати, а також у випадках розгляду справ у колегіальному складі або судом присяжних (ч. 1 ст. 53 Закону).

Що ж стосується Міністерства юстиції, то у Законі (ст. 80) міститься вичерпний перелік його повноважень стосовно прокуратури, зокрема, передавати через Генерального прокурора Республіки інструкції щодо цивільних позовів і спорів, у яких зацікавлена держава, давати дозволи на укладення мирових угод та відмову від позовів у справах, де стороною виступає держава, вимагати від органів прокуратури звіти та іншу службову інформацію, ставити перед Генеральним прокурором питання про проведення інспекцій і розслідувань у службах кримінальної поліції (ст. 30 Закону).

Генеральна прокуратура Республіки — це вищий орган прокуратури. Вона складається з Генерального прокурора Республіки, Вищої ради прокуратури, Консультативної ради. У віданні Генеральної прокуратури знаходиться Центральний Департамент з розслідування по кримінальних справах.

Генеральний прокурор Республіки здійснює загальне керівництво органами прокуратури, видає директиви, накази і інструкції, яким повинні бути підпорядковані дії відповідних магістратів. Він призначає заступника Генерального прокурора, помічників Генерального прокурора та інспекторів прокуратури.

Вища рада прокуратури посідає особливе місце у прокурорській системі. Порядок формування і компетенція цього колегіального органу свідчить про принциповий крен у співвідношенні єдиноначальності і колегіальності у бік останньої.

Вища рада прокуратури (ВРП) складається з Генерального прокурора Республіки, окружних генеральних прокурорів, одного з помічників Генерального прокурора, обраного іншими помічниками зі свого середовища, двох прокурорів Республіки, обраних прокурорами Республіки, чотирьох помічників прокурора по одному з кожного судового округу, обраних іншими помічниками, двох осіб, призначених Мін'юстом. Асамблея Республіки обирає п'ятьох членів ВРП [4]. Члени ВРП, обрані від прокуратур середнього та низового рівня, виконують свої обов'язки впродовж трирічного періоду, який може бути поновлений одноразово (ст. ст. 15, 24 Закону).

Аналіз повноважень ВРП свідчить про те, що вона аж ніяк не може розглядатися як аналог колегії нашої Генеральної прокуратури, оскільки наділена певними владно-розпорядчими повноваженнями. Зокрема, вона має право призначати, відряджувати, переводити, просувати по службовій драбині, звільняти, оцінювати професійні заслуги, здійснювати дисциплінарні акції і будь-які дії схожого характеру стосовно прокурорських працівників, за винятком Генерального прокурора Республіки; приймати Положення про Раду по виборах до ВРП та внутрішнє положення, видавати директиви, що стосуються організації кадрової роботи, затверджувати річний інспекційний план і приймати рішення про проведення інспекцій та розслідувань тощо (ст. 27 Закону). Питання, що стосуються дисциплінарних акцій, належать до компетенції дисциплінарної комісії — структурного елемента ВРП. Таким чином, Португалія, як і переважна більшість європейських держав, запровадила у себе колегіальний

порядок дисциплінарного провадження незалежним органом. Цей досвід доцільно врахувати при розробленні нового Дисциплінарного статуту прокуратури України.

Правовий статус ВРП підсилюється тим, що при ній функціонує інспекційна служба прокуратури (ст. 34 Закону), яка складається з інспекторів та інспекційних секретарів. В їх обов'язки входить збирання інформації про несення служби і заслуги магістратів, у тому числі здійснення попередніх дисциплінарних процедур.

Центральний департамент з розслідування по кримінальних справах — це орган, який відповідає за координування слідства і керівництво розслідуванням, запобігання високоорганізованих і особливо складній насильницькій злочинності. Виходячи з компетенції цього Департаменту, визначеної у ст. 47 Закону, можна зробити висновок про те, що він, як правило, не розслідує злочинів, а лише координує ведення слідства у справах про злочини проти миру і людства, тероризм, злочини проти державної безпеки, за винятком кримінальних проступків проти виборчої системи, наркаторгівлю, відмивання капіталів, крадіжки державного майна та корупцію, економічні та фінансові шахрайства, вчинені в організованій формі з допомогою комп'ютерних засобів. Проте Департаменту надано право безпосередньо проводити слідство, якщо розгляд справ про злочинну діяльність належить до компетенції районних судів, що належать до різних судових округів, а також за рішенням Генерального прокурора Республіки у справах про особливо тяжкі злочини.

У цілому ж «слідство у Португалії повністю відділено від прокуратури» [5], хоча і здійснюється поліцейськими органами під її контролем.

Слід відзначити, що діяльність Центрального департаменту і відповідних департаментів при штаб-квартирах судових округів стосується не лише погодження дій з іншими органами і службами, передусім з кримінальною поліцією при розслідуванні конкретних злочинів, але й значною мірою носить кримінологічний характер. Це стосується досліджень про природу злочинності, її еволюції, а також результатів запобігання, переслідування злочинів і контролю за злочинністю.

Більша частина Закону Португалії «Про прокуратуру», який значно детальніший від Закону України (221 стаття у порівнянні з 56), присвячена корпусу магістратури органів прокуратури. Рівень деталізації такий, що українському читачеві може здатися у чомусь навіть зайвим.

Звертає на себе увагу те, що в Законі передбачається струнка система просування по службі прокурорських працівників. Лише наявність певних заслуг і відповідного стажу роботи є підставою для службового просування. Воно здійснюється або конкурсним шляхом, або за списком старшинства.

Прокурори Республіки та їх помічники класифікуються у ВРП відповідно до їх заслуг з такими оцінками: «відмінно», «відмінно з відзнакою», «добре», «задовільно», «посередньо». Оцінки «незадовільно» не існує — очевидно вважається, що у системі прокуратури за жодних умов не працюють явні нікчеми. Проте класифікація на «посередньо» тягне за собою тимчасове усунення від

виконання службових обов'язків і заведення розслідування щодо нездатності до їх виконання. Класифікація здійснюється не рідше ніж один раз на чотири роки.

На законодавчому рівні у Португалії врегульовані деякі питання взаємовідносин між керівниками прокуратур і підпорядкованими прокурорами, які в Україні взагалі не врегульовані. Статтею 79 Закону передбачено, що магістрати прокуратури вправі зажадати від свого начальника, щоб наказ чи інструкція були надані у письмовому вигляді у всіх випадках, коли вони призначені для того, щоб набрати чинності у певній процедурі. Магістрати зобов'язані (не мають право, а саме зобов'язані!) відмовлятися від виконання незаконних директив, наказів та інструкцій і можуть не визнавати їх на підставі того, що вони не відповідають їх внутрішньому переконанню (у буквальному перекладі це звучить так: «...якщо вони серйозно гвалтують їх правову свідомість»).

Магістрати не можуть поєднувати роботу в прокуратурі з іншою державною або приватною службою, що носить професійний характер. Здійснення викладацьких або науково-дослідницьких функцій юридичного характеру може бути дозволено лише за умови, що воно буде неоплачуваним і не шкодитиме службі (ст. 81 Закону). Як бачимо, ці вимоги щодо сумісництва є суворішими, ніж в Україні.

Магістратам прокуратури при здійсненні їх функцій забороняється публічно займатися політичною діяльністю, і вони не можуть займати політичних постів (ст. 32 Закону). Проте членство у політичних партіях Законом не забороняється. Вони не можуть робити жодних заяв чи коментарів у справах, крім як з дозволу керівництва «для того, щоб захистити свою честь або інші законні інтереси» (ст. 34). Таке обмеження доцільно запровадити і в прокуратурі України.

Законом передбачено низку соціальних гарантій для працівників прокуратури. До них належить: встановлення базової винагороди за шкалою індексів, яка є додатком до Закону, щорічний перегляд базової винагороди, надбавки до зарплати на оплату житла, відшкодування представницьких видатків Генеральному прокуророві Республіки, його заступникам і окружним генеральним прокурорам, надання магістратам на час їх служби умебльованого житла з оплатою, яка не перевищує десятої частини від загальної суми їх заробітної плати, а також право на безплатне одержання офіційних видань, де публікуються закони та інші нормативно-правові акти. Враховуючи часту змінюваність законодавства, для українських прокурорів теж було б доцільно встановити безплатну підписку принаймні на «Відомості Верховної Ради України».

Певна специфіка існує щодо переліку і порядку накладення дисциплінарних стягнень, які в Законі іменуються просто «покарання». До числа покарань у ст. 166 Закону віднесено попередження, штраф (досить незвична для нас санкція); переведення на іншу роботу або посаду; тимчасове усунення від посади; переведення у запас; відправлення у відставку (на пенсію). Штрафна санкція тягне за собою утримання із заробітної плати, сума якого відповідає числу днів, які обкладаються штрафом.

Характерними рисами дисциплінарного провадження є такі.

Воно носить конфіденційний характер до винесення остаточного рішення і повинно бути завершено у 90-денний строк. Кількість осіб, які можуть давати показання в ході розслідування проступку, не обмежується. З ініціативи магістрата, який проводить розслідування, особа, стосовно якої воно порушено, може бути усунута від виконання своїх функцій. За наслідками розслідування складається дисциплінарна відомість, яка пред'являється обвинуваченому у 10-денний термін. Останній може скористатися допомогою захисника, причому, якщо він з об'єктивних причин не може організувати свій захист, захисник йому призначається. Під час слухання справи в дисциплінарній комісії ВРП особа, яка притягується до відповідальності, може посилатися на свідків, подавати документи і заявляти клопотання (у буквальному перекладі — вимоги) (ст. ст. 195–201 Закону).

Законом деталізовано і формалізовано порядок фіксації окремих дисциплінарних проступків. Так, якщо магістрат систематично відлучається з місця служби протягом 10 днів, або взагалі є відсутнім на службі протягом 30 днів підряд, то про це складається відповідний протокол, який розглядається як презумпція самовільної відлучки. Ця презумпція може бути відхилена під час дисциплінарної процедури у разі наведення спростовуючих її доказів (ст. ст. 205–206 Закону). Як фіксуються прогули меншої тривалості, з тексту Закону не видно.

У цілому ж можна зробити висновок, що чинний Закон Португальської Республіки «Про прокуратуру» носить достатньо демократичний характер і відповідає стандартам Ради Європи.

Література

1. Конституции стран Европы. Т. 2. — М., 2002. — С. 748–836.
2. Реент О. О. Класифікація і характеристика прав і свобод у конституційному праві зарубіжних країн // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: 36. наук. пр. — Донецьк, 2002. — № 4. — С. 71.
3. Португалія // Правовые системы стран мира: Энцикл. справ. / Под ред. А. Л. Сухарева. — М., 2000. — С. 531.
4. Касаткина П. М. Контрольные полномочия парламента Португалии // Журнал российского права. — 2001. — № 2. — С. 124.
5. Додошов В. Н., Крутских В. Е. Прокуратура в России и за рубежом. — М., 2001. — С. 40.