

УДК 347.96

П.С. КОРНІЄНКО

Петро Сергійович Корнієнко, кандидат юридичних наук, доцент

ПРОКУРАТУРА ЯК ЕЛЕМЕНТ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ГАРАНТІЙ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ

Окрему увагу варто приділити інституту, який, незважаючи на свої історичні корені, сьогодні є обов'язковим елементом правозахисної інфраструктури держави, що рухається до ідеалів правої держави. Як зазначають у правовій науковій літературі, органи прокуратури виступають ефективною правозахисною інституцією і своєю діяльністю в сфері забезпечення основних прав та свобод громадян, яку в Україні вона зберігає до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, а також вдало компенсує деяку складність судової форми захисту прав і свобод громадян¹.

Як це передбачено ст. 131-1 Конституції України, на прокуратуру покладаються функції: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Особливістю статусу прокуратури є її ознаки як суб'єкта юрисдикційного процесу, а можливість брати участь у господарському, кримінальному, цивільному, адміністративному судочинстві зумовлена необхідністю виконання функції представництва інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом (ч. 1 ст. 131-1 Конституції України, ч. 2 ст. 45 ЦПК України, ст. ст. 2, 29 ГПК України та ст. 60 КАС України)^{2,3,4,5}.

Інститут представництва є вразливим щодо належного виконання правозахисної місії через певні недосконалості процесуального законодавства. Очевидно, що трансформація прокуратури, яка відбувається в межах конституційної реформи, є важливою і відповідає багатьом європейським моделям діяльності прокуратури не як органу карного, а як інституту правового захисту людини із пріоритетними правоохоронними функціями. Однак період трансформації потребує більш якісного підходу до організації поточної роботи прокуратури, зокрема у сфері захисту громадян від свавілля як державних органів, так і юридичних і фізичних осіб із приватної сфери. Представництво прокуратурою інтересів громадян у суді має на меті унеможливлення поширення неправомірного впливу прокуратури в межах функції реагування і відповідає цілям правової та конституційної держави. Як зазначають учені Т. Дунас та М. Руденко, виникає об'єктивна потреба подальшого зміцнення інституту представництва прокуратури як гаранта прав людини, посилення діяльності її органів⁶.

Виокремлення як важливої правозахисної функції прокуратури вказує на формування особливої – правової та соціально спрямованої політики держави. Так, О.В. Анпілогов, вивчаючи проблеми захисту прав та свобод людини і громадянина інститутом прокуратури в адміністративному судочинстві, вказує, що проведений аналіз світового досвіду дає змогу виокремити наступні чотири моделі правозахисної діяльності прокуратури:

1) прокуратура не наділена правозахисною функцією поза межами кримінального процесу. Захист прав людини в адміністративному процесі здійснює адвокатура (Велика Британія, Італія);

2) прокуратура здійснює захист прав і свобод соціально незахищених громадян у разі дієвості в цій сфері адвокатури (Німеччина, Польща, США, Франція);

3) прокуратура здійснює захист як законних інтересів держави, так і конституційних прав і свобод соціально незахищених громадян (Бразилія, Молдова, Російська Федерація, Україна);

4) прокуратура здійснює загальний нагляд, у тому числі й над судовим процесом у сфері захисту прав людини і визначає свою участь у процесі виходячи з інтересів держави (Білорусь, В'єтнам, КНР, Таджикистан)⁷.

Як закріплено в ст. 1 Закону України «Про прокуратуру»: прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Тобто правозахисна функція є визначальною у компетенції даного державного інституту.

Що ж стосується України, то в даному випадку варто дослідити чинне законодавство, яке закріплює повноваження прокуратури щодо реалізації першочергової правозахисної функції – представництва інтересів громадянина або держави в суді.

Як передбачено в ст. 23 Закону України «Про прокуратуру»⁸, представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом. Прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, якщо така особа не спроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист.

Прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу.

Не допускається здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави в особі державних компаній, а також у правовідносинах, пов'язаних із виборчим процесом, проведенням референдумів, діяльністю Верховної Ради України, Президента України, створенням та діяльністю засобів масової інформації, а також політичних партій, релігійних організацій, організацій, що здійснюють професійне самоврядування, та інших громадських об'єднань. Представництво в суді інтересів держави в особі Кабінету Міністрів України та Національного банку України може здійснюватися прокурором Генеральної прокуратури України або регіональної прокуратури виключно за письмовою вказівкою чи наказом Генерального прокурора або його першого заступника чи заступника відповідно до компетенції.

Наявність підстав для представництва має бути обґрунтована прокурором у суді.

Прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва.

Прокурор зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це громадянина та його законного представника або відповідного суб'єкта владних повноважень. У разі підтвердження судом наявності підстав для представництва прокурор користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу. Наявність підстав для представництва може бути оскаржена громадянином чи її законним представником або суб'єктом владних повноважень.

Виключно з метою встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді у випадку, якщо захист законних інтересів держави не здійснює або неналежним чином здійснює суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, прокурор має право отримувати інформацію, яка на законних підставах належить цьому суб'єкту, витребувати й отримувати від нього матеріали та їх копії.

У разі відсутності суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесений захист законних інтересів держави, а також у разі представництва інтересів громадянина з метою встановлення наявності підстав для представництва прокурор має право:

1) витребувати за письмовим запитом, ознайомлюватися та безоплатно отримувати копії документів і матеріалів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ і організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, що знаходяться у цих суб'єктів, у порядку, визначеному законом;

2) отримувати від посадових та службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ та організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування усні або письмові пояснення. Отримання пояснень від інших осіб можливе виключно за їхньою згодою.

Під час здійснення представництва інтересів громадянина або держави у суді прокурор має право в порядку, передбаченому процесуальним законом та законом, що регулює виконавче провадження:

- 1) звертатися до суду з позовом (заявою, поданням);
- 2) вступати у справу, порушену за позовом (заявою, поданням) іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження;
- 3) ініціювати перегляд судових рішень, у тому числі у справі, порушеній за позовом (заявою, поданням) іншої особи;
- 4) брати участь у розгляді справи;
- 5) подавати цивільний позов під час кримінального провадження у випадках та порядку, визначених кримінальним процесуальним законом;
- 6) брати участь у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справі, в якій прокурором здійснювалося представництво інтересів громадянина або держави в суді;
- 7) з дозволу суду ознайомлюватися з матеріалами справи в суді та матеріалами виконавчого провадження, робити виписки з них, отримувати безоплатно копії документів, що знаходяться у матеріалах справи чи виконавчого провадження.

У разі встановлення ознак адміністративного чи кримінального правопорушення прокурор зобов'язаний здійснити передбачені законом дії щодо порушення відповідного провадження.

Стаття 24 Закону України «Про прокуратуру» присвячена окремим формам представництва інтересів громадянина або держави в суді. Відтак, право подання позовної заяви (заяви, подання) в порядку цивільного, адміністративного, господарського судочинства надається Генеральному прокурору України, його першому заступнику та заступникам, керівникам регіональних та місцевих прокуратур, їх першим заступникам та заступникам⁹.

Право подання цивільного позову у кримінальному провадженні надається прокурору, який бере в ньому участь.

Право подання апеляційної чи касаційної скарги на судові рішення в цивільній, адміністративній, господарській справі надається прокурору, який брав участь у судовому розгляді, а також незалежно від участі в розгляді справи прокурору вищого рівня: Генеральному прокурору, його першому заступнику та заступникам, керівникам регіональних та місцевих прокуратур, першим заступникам та заступникам керівників регіональних прокуратур.

При цьому прокурор повинен надати суду письмову згоду законного представника або органу, якому законом надано право захищати права, свободи та інтереси відповідної особи, або органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта владних повноважень на здійснення ним представництва.

Право подання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України в цивільній, адміністративній, господарській справі надається Генеральному прокурору, його першому заступнику та заступникам, керівникам регіональних прокуратур.

Право подання апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України на судові рішення у кримінальній справі надається прокурору, який брав участь у судовому розгляді, а також незалежно від його участі в розгляді справи прокурору вищого рівня: Генеральному прокурору, його першому заступнику та заступникам, керівникам регіональних прокуратур, їх першим заступникам та заступникам, крім випадків, коли йдеться про рішення у кримінальних провадженнях, розслідування в яких здійснювалося Національним антикорупційним бюро України. У таких випадках відповідне право надається прокурору, який брав участь у судовому розгляді, а також незалежно від його участі в розгляді справи: керівнику Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, його першому заступнику та заступнику.

Змінити, доповнити, відкликати, відмовитися від позову (заяви, подання), апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України має право прокурор, який її подав, або прокурор вищого рівня.

Передбачена законодавством можливість захисту прав і свобод людини і громадянина органами прокуратури має свої очевидні плюси. Зокрема, встановлені розміри судового збору, які зобов'язана сплатити особа з метою судового розгляду її справи. Тенденція останніх років – збільшення сум судового збору, що подекуди має значні розміри. Натомість, звернення до прокуратури за захистом не потребує витрат на судовий розгляд. Така особливість надзвичайно важлива у справі захисту соціально та економічно вразливих верств населення.

Трансформування прокуратури у правозахисний орган також можна відслідкувати у підзаконних актах, які видаються керівництвом даного інституту. Зокрема, Генеральним прокурором України було видано наказ «Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей» від 6 грудня 2014 р. № 16¹⁰ та ін.

Як зазначено у вищевказаному наказі, Генеральний прокурор наказав комплексно використовувати функції прокуратури щодо представництва інтересів дітей та держави в суді, нагляду за додержанням

законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового розслідування, підтримання державного обвинувачення в суді, нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи дітей, відповідно до вимог галузевих наказів Генерального прокурора України з урахуванням положень цього наказу.

Сучасна наукова доктрина в Україні, на жаль, не розкриває повноцінно розуміння інституту прокуратури саме як частини правозахисного механізму, виділяючи насамперед її правоохоронні функції, функції нагляду тощо. Однак вважаємо справедливим твердження про те, що прокуратура не є правозахисним органом у його класичному розумінні, оскільки переважна більшість її функцій носять правоохоронний характер, навіть незважаючи на реформу, яка була проведена в останні роки. Про це свідчать положення чинної Конституції України, ст. 131-1 якої закріплено вичерпний перелік функцій прокуратури. Водночас правозахисна мета стає визначальною (принциповою) у роботі прокуратури, тобто вона закріплює положення, яким прокуратура у своїй діяльності має дотримуватись та встановлює кінцеву мету, а саме: чого вона має досягти. Забезпечення, гарантування, захист та охорона прав і свобод людини і громадянина є кінцевою метою діяльності прокуратури, незалежно від того, чи ця діяльність пов'язана із підтриманням державного обвинувачення в суді; представництвом інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом; наглядом за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; наглядом за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; чи в процесі міжнародного співробітництва.

Таким чином, ми можемо підсумувати, що правозахисну діяльність прокуратури варто розуміти як визначальну та фундаментальну мету роботи правоохоронного органу в процесі реалізації функцій, які покладаяться на нього Конституцією України. Закріплення правозахисної мети органів прокуратури відображає прагнення держави до закріплення фундаментальних принципів права, серед яких основним є верховенство права, у роботі державних інститутів, діяльність яких пов'язана із постійним та необхідним застосування примусу.

¹ Тодика Ю.М. Конституційний Суд України і прокуратура в конституційно-правому механізмі забезпечення основних прав громадян / Ю.М. Тодика, О.В. Марцеляк. – Х.: Лібра, 1998. – С. 78.

² Цивільний процесуальний кодекс від 18 березня 2004 р. № 1618-IV (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 40–41, 42. – Ст. 492.

³ Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁴ Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 р. № 1798-XII (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 6. – Ст. 56.

⁵ Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 44.

⁶ Дунас Т. Прокурорське представництво в цивільному процесі / Т. Дунас, М. Руденко // Юридичний вісник. – 2006. – № 10. – С. 34.

⁷ Антілогов О.В. Захист прав та свобод громадянина прокурором в адміністративному судочинстві: моногр. / О.В. Антілогов. – К.: Видавн. дім «Ін Юре», 2008. – С. 150.

⁸ Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.

⁹ Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.

¹⁰ Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей: наказ Генерального прокурора України від 6 грудня 2014 р. № 16гн : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP14019.html

Резюме

Корнієнко П.С. Прокуратура як елемент організаційно-правових гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні.

У статті досліджуються питання діяльності прокуратури як важливого елементу правозахисного механізму та інституту, що ефективно виступає правозахисною інституцією в сфері забезпечення основних прав і свобод громадян. Автор акцентує увагу на проблемних питаннях діяльності прокуратури та зазначає, що виокремлення правозахисної функції прокуратури вказує на формування особливої – правової та соціальної політики держави, спрямованої на забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина.

Ключові слова: прокуратура, інститут представництва, захист прав і свобод людини і громадянина, правова допомога, правозахисна діяльність, права людини.

Резюме

Корниенко П.С. Прокуратура как элемент организационно-правовых гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина в Украине.

В статье исследуются вопросы деятельности прокуратуры как важного элемента правозащитного механизма и института, который эффективно выступает правозащитной институцией в сфере обеспечения основных прав и свобод граждан. Автор акцентирует внимание на проблемных вопросах деятельности прокуратуры и отмечает, что выделение правозащитной функции прокуратуры указывает на формирование особой – правовой и социальной политики государства, направленной на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: прокуратура, институт представительства, защита прав и свобод человека и гражданина, правовая помощь, правозащитная деятельность, права человека.

Summary

Korniyenko P. Prosecutor's Office as an element of organizational and legal guarantees of the protection of human rights and freedoms in Ukraine.

The article deals with the issues of the prosecutor's office as an important element of the human rights mechanism and the institute, which effectively acts as a human rights institution in the field of ensuring the fundamental rights and freedoms of citizens. The author focuses on the problematic issues of the work of the prosecutor's office, and notes that the selection of the human rights function of the prosecutor's office indicates the formation of a special legal and social policy of the state aimed at protecting the rights and freedoms of men and citizens.

Key words: prosecutor's office, institute of representation, protection of human and civil rights and freedoms, legal assistance, human rights activities, human rights.

УДК 342.56

С.М. МАРТЬЯНОВА

Світлана Мирославівна Мартьянова, кандидат юридичних наук

ЧИННИКИ ЕФЕКТИВНОСТІ СУДОВОЇ ВЛАДИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

Еволюція вітчизняної судової системи як соціально-правового інституту відбувається під впливом різних чинників, зумовлених політичними, економічними, соціальними процесами, що відбуваються в Українській державі. Курс на євроінтеграцію, гармонізація вітчизняного законодавства з нормами міжнародного права сприяють формуванню нових підходів та світогляду в царині захисту прав людини, що спонукає до позитивних змін у судовій системі (у її широкому розумінні) та позначається на ефективності правосуддя¹.

Справді, головною метою діяльності судової влади є забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Досягнення такої мети залежить від ефективності цієї діяльності. З цього приводу Пленум Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ зазначив, що робота судів у I півріччі 2017 р. загалом була спрямована на забезпечення ефективного здійснення права на судовий захист, покращення якості та доступності правосуддя².

Сучасні вітчизняні вчені тією чи іншою мірою торкалися проблем діяльності судової влади. Зокрема, слід сказати про напрацювання О. Овчаренко, Т. Подорожної, О. Іванченко, С. Прилуцького, Н. Пархоменко, О. Хотинської-Нор, В. Шаповала, Ю. Шемшученка та інших науковців.

Метою статті є загальна характеристика сутності та класифікації чинників ефективності судової влади щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Термін «ефективність» походить від латинського слова «ефект» (*effectus*), тобто «результат, наслідок яких-небудь причин, дій»³. «Ефективний» – означає такий, що дає ефект, але не будь-який, а заздалегідь намічений, корисний, що приводить до потрібних результатів; звідси ефективність – це результативність цілеспрямованої дії. Ефективність – функціонально-цільова категорія, що характеризує свідому, суспільно значущу діяльність людини та її соціальних інститутів.

Поняття ефективності діяльності судової влади містить такі елементи: завдання правосуддя, діяльність судів щодо їх досягнення і результати цієї діяльності. Тому під ефективністю судочинства розуміємо не тільки співвідношення мети і результату, а й якість діяльності як самої по собі, її продуктивний характер. Зазначимо, що якісний показник, безумовно, є основним, оскільки допомагає формулювати