

Анотація

Пожар О. М. Генезис права на особисту недоторканність в історії політико-правової думки. – Стаття.

Стаття присвячена аналізу теоретичних аспектів зародження та становлення права на особисту недоторканність з використанням історичного методу. Особлива увага приділяється вивченню існуючих наукових та нормативних джерел щодо виникнення та становлення права на особисту недоторканність в історії міжнародної та вітчизняної політико-правової думки. Відзначено природний характер особистої недоторканності, яка з часом отримала правове закріплення меж цієї недоторканності.

Ключові слова: особиста недоторканність, права людини, свобода.

Аннотация

Пожар О. Н. Генезис права на личную неприкосновенность в истории политико-правовой мысли. – Статья.

Статья посвящена анализу теоретических аспектов зарождения и становления права на личную неприкосновенность с использованием исторического метода. Особое внимание уделяется изучению существующих научных и нормативных источников возникновения и становления права на личную неприкосновенность в истории международной и отечественной политико-правовой мысли. Отмечен естественный характер личной неприкосновенности, которая со временем получила правовое закрепление пределов этой неприкосновенности.

Ключевые слова: личная неприкосновенность, права человека, свобода.

Summary

Pozhar O. M. The genesis of the right of personal integrity in the history of political and legal opinions. – Article.

The article analyzes the theoretical aspects of the origin and development of right of personal integrity using the historical method. Special attention is paid to the existing scientific and legal sources on the origins and development of right of personal integrity in the history of international and domestic political and legal opinions. Pointed out the natural character of personal integrity, which eventually gained legal binding limits of this integrity.

Key words: personal integrity, human rights, freedom.

УДК 347.963 (477).001.73

В. Г. Андрусак

К ВОПРОСУ О РЕФОРМИРОВАНИИ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Актуальность темы. Реформирование прокуратуры Украины является сложным процессом, протекающим в период становления национальной правовой системы. Как государству постсоциалистического типа Украине досталась в наследство модель прокуратуры, которая существенно воздействует на состояние законности и борьбы с преступностью, а также влияет на обеспечение конституционных прав и свобод граждан, политическую и экономическую ситуацию в государстве. В ответ на эти реалии украинской прокуратуры Совет Европы настойчиво призывает и призывает к реформированию данного института государства согласно европейским стандартам, что особо актуализирует данную проблематику.

Степень научной разработки. Под воздействием данных обстоятельств функционирование прокуратуры всегда было объектом исследования таких украинских ученых и практиков, как В. Ключков, М. Косюта, Л. Грицаенко, В. Долежан, Г. Мовчан, И. Марочкин, П. Каркач, С. Кивалов, Ю. Полянський, О. Копиленко, Ю. Шемшученко, М. Руденко, Е. Попович, Н. Якимчук и др.

© В. Г. Андрусак, 2012

Целью работы является поиск оптимальных путей реформирования института прокуратуры Украины в контексте реформирования правовой системы. Данная цель достигается путем выполнения следующих задач:

- анализ существующих точек зрения и доктрин по проблеме реформирования института прокуратуры Украины;
- анализ действующих нормативно-правовых актов, регулирующих функционирование института прокуратуры Украины.

Актуальным является проведение анализа основных положений Закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по вопросам усовершенствования деятельности прокуратуры» в контексте реформирования прокуратуры Украины.

Несмотря на то, что в Закон Украины «О прокуратуре», которому уже больше 20 лет, постоянно вносятся изменения, он не в полной мере соответствует реалиям современного украинского общества. Кроме того, в свое время Закон принимался как временный, необходимый для урегулирования работы органов прокуратуры до принятия новой Конституции Украины и концепции правоохранительной политики государства, которая должна определить сферу деятельности каждого из органов, непосредственно ответственных за реализацию этой политики, обозначить место и роль прокуратуры в их системе [1, с. 14].

Реформирование прокуратуры является не только обязательством нашего государства, взятым при вступлении в Совет Европы, но и насущной необходимостью, вызванной закономерностями развития украинского общества. Без корректирования статуса и функций прокуратуры, одновременно в контексте всесторонней реформы системы правоохранительных и правозащитных органов, невозможно становление и функционирование правового демократического государства, создание гражданского общества.

В Заключении Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 190 от 26 сентября 1995 года о вступлении Украины в Совет Европы и Резолюции № 1244 (2001) о выполнении обязанностей и обязательств Украины отмечалось, что роль и функции Генеральной прокуратуры Украины должны быть изменены (особенно относительно осуществления общего надзора за законностью) путем преобразования этого института в орган, который будет отвечать принципам и стандартам Совета Европы. Несогласие Парламентской Ассамблеи Совета Европы вызывало и продолжает вызывать законодательное закрепление функции общего надзора, поскольку считается, что это не соответствует провозглашенным принципам правового государства и верховенства права.

Многие исследователи выделяют в основе общего надзора правозащитную функцию в связи с тем, что надзор за соблюдением законов представляет собой наиболее эффективную и последовательную форму контроля государства в сфере обеспечения законности, которая осуществляется постоянно и не требует особой процедуры. Утверждая верховенство закона, прокурорский надзор в пределах предоставленных полномочий выступает действенным и необходимым инструментом защиты прав и свобод человека и гражданина, общества и государства [2, с. 11].

При принятии в 1996 году Конституции Украины в перечень функций прокуратуры в ст. 121 все же не были включены две функции: надзор за соблюдением и

применением законов и функция предварительного следствия. Однако органы прокуратуры до сих пор продолжают выполнять эти функции на основании Переходных положений Основного Закона до введения в действие законов, регулирующих деятельность государственных органов по контролю соблюдения законов и органов, которые бы осуществляли функцию предварительного следствия. По мнению Т. Печончика, «со времени принятия Конституции 1996 года прокуратуру пробовали реформировать неоднократно, но максимум, которого удавалось достичь, – это косметические изменения, которые никак не влияли на коренное перерождение этого органа» [3].

Так, Законом Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О прокуратуре» от 12 июля 2001 года прокуратура была лишена полномочий высшего и общего надзора, данные понятия заменялись другим – «прокурорский» надзор.

8 декабря 2004 года были внесены изменения в Конституцию Украины [4], в соответствии с которыми на прокуратуру возлагался надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, соблюдением законов по данным вопросам органами законодательной власти, органами местного самоуправления, их должностными и служебными лицами.

В ответ на данную реформу, укрепляющую правозащитную направленность прокуратуры, в Резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 1466 (2005) ПАСЕ от 5 октября 2005 года было высказано сожаление по поводу шага назад в реформировании прокуратуры путем признания за ней правозащитной функции. А Европейская комиссия «За демократию через право» (Венецианская комиссия) в Заключении № 380/2006 от 17 октября 2006 года отметила, что совершенная реформа, делает эту институцию слишком властным учреждением, функции которого значительно превышают объем функций, которые выполняет прокурор в демократическом правовом государстве.

В связи с этим может возникнуть вопрос: не является ли отмена последствий конституционной реформы решением Конституционного Суда Украины от 30 сентября 2010 года [4] свидетельством негативного отношения Европы к положениям указанного пункта? По этому поводу В. Долежан отмечает, что для этого нет оснований, поскольку единственной причиной для принятия Конституционным Судом Украины 30 сентября 2010 года негативного решения относительно конституционной реформы было несоблюдение процедуры внесения изменений в Конституцию Украины, что следует не только из содержания, но и из названия этого решения [5, с. 47].

После реформы 2004 года ПАСЕ призывала Украину к скорейшему преобразованию прокуратуры с учетом рекомендаций и выводов Венецианской комиссии, а также в Рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 1722 (2005). Было рекомендовано органам власти Украины подать для оценки экспертам Совета Европы, в частности Венецианской комиссии, новые проекты конституционных изменений и проекты законов о реформе прокуратуры.

16 мая 2008 года рабочей группой Верховной Рады Украины был подготовлен проект нового Закона Украины № 2491 «О прокуратуре», который 14 апреля 2009 года был принят в первом чтении.

Кроме того, на рассмотрение общественности были представлены: проект Закона «О внесении изменений в статью 36-1 Закона Украины «О прокуратуре» относительно расширения оснований для права представительства прокуратурой интересов гражданина в суде» (реестр. № 4061 от 13 февраля 2009 года); проект Закона «О внесении изменений в Закон Украины «О прокуратуре» относительно требований к лицу, которое назначается на должность Генерального прокурора Украины» (реестр. № 5295 от 30 октября 2009 года); проект Закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно функций прокуратуры» (реестр. № 8202 от 9 марта 2011 года), в котором было предложено внести изменения в 26 законодательных актов, определяющих полномочия прокуратуры по надзору за соблюдением законов; проект Закона «О внесении изменений в Закон Украины «О прокуратуре» (относительно отмены льгот) (реестр. № 6318 от 15 апреля 2010 года) и др.

По мнению А. Копиленка, «предложенные законопроекты лишь частично способны были решить проблему приведения статуса прокуратуры в соответствие с потребностями украинского общества и европейскими стандартами. Существует насущная необходимость системного совершенствования национального законодательства по этому вопросу, а именно, внесения изменений в Конституцию Украины и принятия нового закона об организации и порядке деятельности органов прокуратуры, с учетом рекомендаций Совета Европы, Венецианской комиссии, а также использовать отдельные новаторские положения законопроектов» [6, с. 44].

Указ Президента Украины от 12 января 2011 года № 24/2011 «О Плане мероприятий по выполнению обязанностей и обязательств Украины, которые вытекают из ее членства в Совете Европы» [7] предусматривает подготовку и внесение Верховной Радой изменений в Закон «О прокуратуре» в течение года после принятия новой редакции Уголовно-процессуального кодекса. Срок этот истек 13 апреля 2013 года. В соответствии с п. 5 этого Плана необходимо принять меры для приближения правовых основ деятельности правоохранительных органов к европейским стандартам и усилению демократического контроля в этой сфере, а именно: разработать концепцию реформирования правоохранительных органов; подготовить с участием Генеральной прокуратуры Украины в соответствии с заключениями Венецианской комиссии и представить в установленном порядке для внесения Президентом Украины на рассмотрение Верховной Рады Украины проект Закона о внесении изменений в Закон Украины «О прокуратуре».

22 декабря 2011 года на заседании Комиссии по укреплению демократии и утверждению верховенства права был одобрен проект Закона Украины «О прокуратуре». Позже Венецианская комиссия начала его рассматривать. Однако в Администрации Президента заявляли, что этот законопроект попал к Венецианской комиссии без их ведома, и обещали подготовить альтернативный документ [8, с. 28].

18 сентября 2012 Президентом Украины был подписан Закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по вопросам усовершенствования деятельности прокуратуры» [9]. По этому поводу у зарубежных и украинских ученых и специалистов сложились кардинально противоположенные точки зрения. Одни исследователи считают принятие данного закона настоящим прорывом

в области реформирования модели прокуратуры и ее функций, другие – «шагом назад» в контексте выполнения обязательств Украине перед Советом Европы, а также обязательства Украины по принятию соответствующего нормативно-правового документа, способного внести изменения в деятельность прокуратуры в течение года после принятия Уголовно-процессуального кодекса Украины.

Указанный закон все же содержит положения, направленные на оптимизацию и сокращение существующих полномочий органов прокуратуры. Принятый закон лишает прокуратуру права вносить предписания и протесты, принятие которых требовало от физических и юридических лиц безусловного и немедленного выполнения требований прокурора; приостановление предпринимательской деятельности по инициативе прокурора может быть осуществлено только по решению суда; полномочия прокурора по выявлению нарушений закона должны осуществляться исключительно после принятия мотивированного постановления, с четким указанием оснований для их осуществления.

Представители ЕС, в частности Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Катрин Аштон и комиссар ЕС по вопросам расширения и Европейской политики соседства Стефан Фюле, были разочарованы подписанием Президентом Украины изменений к законам о функционировании органов прокуратуры. Они отметили, что эти изменения не были обговорены с Венецианской комиссией Совета Европы. Ими отмечается, что подписание Президентом Украины данных изменений «является упущенной возможностью для продолжения выполнения Украиной взятых на себя обязательств относительно всестороннего реформирования органов прокуратуры в соответствии с европейскими стандартами» [10].

Необходимо разработать такой вариант закона «О прокуратуре», который содержал бы изменения, продиктованные реалиями современного общества, направленными на реформирование функций и структуры данной институции и включил бы все рекомендации Совета Европы относительно функционирования и реформирования прокуратуры в Украине, определенные Резолюцией № 1755 (2010) «Функционирование демократических институтов в Украине».

Кроме того, новый Закон должен соответствовать новому Уголовно-процессуальному кодексу, в ходе принятия которого, после первого чтения в УПК было записано, что прокуратура еще в течение 5 лет будет заниматься следствием в отношении чиновников 1–3-й категории, судей и правоохранителей. Но Советом Европы было рекомендовано создать новый орган, который будет расследовать только эту категорию дел. Потому во втором чтении в УПК и появилась запись о таком органе, как Государственное бюро расследований (ГБР). А в конечных положениях сказано, что, как только этот орган появится, прокуратура потеряет право на какие-либо расследования (следствие) вообще [11].

Еще в Концепции реформирования криминальной юстиции Украины, утвержденной Указом Президента Украины от 8 апреля 2008 года № 311, было отмечено, что досудебное расследование органами прокуратуры может проводиться только в исключительных случаях, специально определенных законом, а в результате реформирования системы органов уголовной юстиции досудебное следствие должно

быть возложено на специально созданный орган досудебного расследования либо несколько специальных профильных органов.

Среди институтов государственной власти наиболее перспективным в надзорно-правозащитной сфере является институт Уполномоченного Верховной Рады по правам человека, который по закону наделен большим количеством прав и полномочий для эффективной защиты человека и гражданина [12]. Эти права Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека формально близки к функциям прокуратуры, в связи с осуществлением общей надзорно-правозащитной функции. Но юридически Уполномоченный не обладает императивными правовыми средствами воздействия на соответствующие государственные органы, что существенно ограничивает его возможность быстрого и эффективного реагирования на правонарушения.

Выводы. Украина предстала перед серьезным испытанием, касающимся реформирования прокуратуры. Включение надзорной функции в деятельность прокуратуры Украины входит в традиции правового развития Украины. Благодаря сформировавшемуся механизму надзора и реагирования органы прокуратуры эффективно боролись с преступностью.

Необходимость реформирования института прокуратуры является насущной задачей, обусловленной становлением современной национальной правовой системы Украины. Процесс реформирования на основе учета особенностей традиций правового развития Украины, с одной стороны, и рекомендаций, выработанных на основе стандартов Совета Европы – с другой, должен быть направлен на дальнейшее совершенствование ее деятельности по обеспечению законности, беспрепятственной реализации прав и свобод граждан, а также защиты интересов государства.

Литература

1. Попович С. Правозахисна діяльність прокуратури України – крок до європейської інтеграції / С. Попович // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – № 3. – С. 13–16.
2. Литвак О. Проблеми реформування органів прокуратури / О. Литвак, П. Шумський // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 1. – С. 5–12.
3. Печончик Т. Реформа прокуратури: рівняння з кількома невідомими [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/index.php/2011-07-05-15-26-55/2011-07-22-11-19-37/605-2012-06-18-08-13-37>.
4. Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30 вересня 2010 року за зверненням 53 народних депутатів України щодо конституційності Закону України від 8 грудня 2004 року «Про внесення змін до Конституції України» (щодо додержання процедури прийняття).
5. Долежан В. Перспективи трансформації функцій прокуратури України / В. Долежан // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – № 2. – С. 45–49.
6. Копиленко О.С. Міжнародні стандарти та вітчизняний досвід правового регулювання статусу прокуратури (на основі аналізу проектів законодавчих актів, внесених на розгляд Верховної Ради України шостого скликання) / О. Копиленко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – № 2. – С. 35–44.
7. Указ Президента Украины от 12 января 2011 года № 24/2011 «О Плане мероприятий по выполнению обязанностей и обязательств Украины, которые вытекают из ее членства в Совете Европы» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=781%3A1&catid=40%3A&Itemid=67&lang=ru.
8. Якимчук М. Основні напрями трансформації функцій прокуратури України. / М. Якимчук // Вісник Національної академії прокуратури України – 2011. – № 4. – С. 25–30.

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури : Закон України № 5288-VI від 18 вересня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-vnesennja-zmin-do-dejakih-zakonodavchih-aktiv-ukrayini-z-doc113317.html>.
10. ЄС критикує закон про прокуратуру як «неєвропейський» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24716199.html>.
11. Портнов А. Прокуратура потеряет право вести расследования [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.segodnya.ua/interview/14385087.html>.
12. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 13.

Аннотация

Андрусак В. Г. К вопросу о реформировании прокуратуры Украины: историко-правовой опыт и перспективы. – Статья.

В статье исследованы основные этапы становления прокуратуры Украины, определены замечания Совета Европы, проанализированы мнения по поводу законодательного усовершенствования деятельности прокуратуры от 18 сентября 2012 года и определены перспективы последующего реформирования прокуратуры Украины.

Ключевые слова: прокуратура, реформа прокуратуры, рекомендации Совета Европы, правозащитная функция прокуратуры.

Анотація

Андрусак В. Г. До питання про реформування прокуратури України: історико-правовий досвід та перспективи. – Стаття.

У статті досліджено основні етапи становлення прокуратури України, визначені зауваження Ради Європи, проаналізовано думки з приводу законодавчого удосконалення діяльності прокуратури від 18 вересня 2012 року та визначені перспективи подальшого реформування прокуратури України.

Ключові слова: прокуратура, реформа прокуратури, рекомендації Ради Європи, правозахисна функція прокуратури.

Summary

Andrusyak V. G. On the question of the reform of the Prosecutor's Office of Ukraine: historical and legal experience and perspectives. – Article.

This article investigates the main stages of the prosecutor's office of Ukraine formation, defines the observations of the Council of Europe, analyzes opinions about legislative improvement of the prosecutor's office from the 18 September 2012 and specified the directions of the possible reforms of the prosecutor's office of Ukraine.

Key words: prosecutor's office, reforms of the prosecutor's office, the recommendations of the Council of Europe, a human rights function of the prosecutor's office.