

*Кравчук В.М.,
прокуратура Тернопільського району*

ОСНОВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВИ

В данной статье анализируются основные направления совершенствования прокуратуры Украины, ее организационно-правового статуса, в частности антропологический, государственный и корпоративный (ведомственный) аспекты ее функционирования. Рассматривается краткая суть каждого из трех указанных аспектов и обосновывается последовательная приоритетность этих параметров развития прокуратуры с позиции: прокуратура для человека – прокуратура для государства – прокуратура для ведомства.

This article analyzes the basic directions of improving the prosecution of Ukraine, its organizational and legal status, including anthropological, the state and corporate (institutional) aspects of its functioning. Consider the brief nature of each of these three aspects and justified consistent priority of these parameters with the position of Prosecutor: prosecutor's office for people – prosecutor's office for the state – prosecutor's office for the office.

Вже понад 18 років державний механізм України перебуває у процесі постійної розбудови. В Україні у зв'язку з політичною нестабільністю, загострюється увага до питань державного будівництва, необхідності формування правової держави та громадянського суспільства. Прокуратура повинна відігравати у цих процесах стабілізуючу роль, завдяки високій централізації та ефективності її роботи. Це в свою чергу, підтверджує велику значимість прокуратури у функціонуванні механізму держави. Разом з тим, прокуратура як елемент механізму держави потребує вдосконалення, покращання її організаційно-правового статусу.

Проблеми реформування прокуратури є предметом багатьох наукових досліджень (Л. Грицаєнка, В. Додонова, О. Михайленка, М. Мичка, Г. Мурашина, В. Мурзи, М. Косюти М. Руденка, Г. Середи, С. Стеценка, В. Сухоноса, П. Шумського, М. Якимчука та інших), також доволі часто певні питання піднімаються і в публіцистичних виданнях, проте автори публікацій більшою мірою акцентують увагу на визначенні місця прокуратури серед гілок державної влади, натомість значно менше уваги присвячується аналізу змісту діяльності прокуратури, основних напрямів вдосконалення її змісту діяльності, функціонування, що втім має також важливе значення. Тому, у процесі реформування та розбудови громадянського суспільства в Україні, надалі залишається актуальним дослідження власне теоретико-правових і практично-прикладних проблем функціонування прокуратури, стану та перспектив її правового забезпечення.

Завданням цієї статті, зважаючи на обмежений обсяг, є лише спроба визначення основних напрямів вдосконалення діяльності прокуратури, зокрема антропологічний аспект її функціонування.

На нашу думку, для розв'язання проблем удосконалення сучасної прокуратури, слід з'ясувати ефективність діяльності прокуратури з точки зору трьох основних параметрів і визначити їх пріоритетність у такому порядку: 1) антропологічний вимір діяльності прокуратури, 2) державні інтереси як основа діяльності прокуратури та 3) корпоративний

аспект у функціонуванні прокуратури. Такий підхід щодо місця прокуратури у механізмі держави дасть можливість зрозуміти за яких умов і за якого становища прокуратура зможе виконувати покладені на неї функції найефективніше.

Природно, що на сучасному етапі державотворення та розвитку України спостерігається процес антропологізації і гуманізації юридичної науки та практики. Необхідно констатувати, що цей процес не оминув і такий важливий державний інститут як прокуратура. При дослідженні антропологічної складової діяльності прокуратури, з використанням філософсько-антропологічного підходу, доцільно відзначити, що філософсько-правова антропологія є частиною філософії, в якій вивчається людина як особливий рід суцього, осмислюються проблеми людського існування і взаємовпливу людини та важливих соціальних інститутів, держави в особі її органів [15, с. 185].

Професор М. Патей-Братасюк у своїх працях вказує, що проривом у розумінні сутності людини стали праці І. Канта, а слідом за ним Л. Фейєрбаха, які зруйнували бачення людини, як лише істоти наділеної розумом. Так, І. Кант дивився на людину як на істоту розумну і морально-почуттєву. Мислитель вважав, що лише людина є абсолютною цінністю, все інше довкола неї – цінності відносні, які набувають сенсу лише в залежності від інтересів та потреб людини [9].

Наш підхід у дослідженні напрямків удосконалення діяльності прокуратури також перш за все ґрунтується на пріоритеті людини, її прав і свобод. З цього приводу О. Скакун зауважує, що ідея прав людини заснована на теорії природного права. Цю ідею відстоювали, збагачували і реально втілювали у життя мислителі України: П. Орлик, Т. Шевченко, М. Драгоманов, І. Франко, М. Грушевський та інші. Вже у проекті конституції П. Орлика декларується ідея прав і свобод людини, М. Драгоманов у конституційному проекті передбачав особисту свободу людини, забезпечення недоторканості особи, повагу до її гідності [13, с. 209].

Розуміння природи і суті людини визначає гуманістичну оцінку ідей або дій, що стосуються людини [14, с. 48]. Тут необхідно врахувати, що зміст природи і сутності людини у різних суспільствах та періодах була відмінною.

У зв'язку з цим права та свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Проблема визначення суті та реалізації поняття «права та свободи людини і громадянина» є ключовою в життєдіяльності суспільства, яке претендує на статус соціального, демократичного, гуманного. Саме тому в сучасному світі не існує більш значущої, і разом з тим так важко втілюваної в практику існування людства, ідеї панування прав та свобод людини й громадянина [4, с. 29].

Базисними концептами сучасного гуманізму, як слушно зазначає С. Погребняк, є: 1) визнання головною соціальною цінністю гідність і незалежність особистості; 2) максимізація виміру свободи людини, що зумовлює плюралізм людських цінностей та поглядів; 3) додержання принципу, згідно з яким кожна людина заслуговує до себе гуманного (людського) ставлення та інші [10, с. 34].

Оскільки людина живе та розвивається, разом з нею модернізуються і правова реальність, а саме права, свободи людини, і право, яке існує

в об'єктивній формі у правових відносинах та соціальних інститутах і в суб'єктивній формі – у правосвідомості. Однак в умовах сучасності у світовій спільноті показником рівня розвитку цивілізації, демократичності і домінування правового порядку є ступінь визнання, забезпечення, гарантування і захисту прав людини.

Прагнення охорони та захисту прав і свобод особи від будь-яких посягань були присутні у діяльності прокуратури завжди, але цей різновид її функцій спеціально не виділявся, а розчинявся серед інших напрямків роботи. Так, у радянський період первинним завданням був захист і охорона від усяких посягань на суспільний лад, його політичні та економічні основи. У цей час при домінуванні державних пріоритетів, інтереси окремої людини, її права і свободи були підпорядковані інтересам суспільства [11, с. 279–280].

В Україні визнання прав людини відповідно до чинної Конституції перебуває на одному з найвищих рівнів серед європейських країн, однак державний механізм їх забезпечення, їхні гарантії і захист недостатньо відпрацьований.

Однією з важливих гарантій прав і свобод людини та громадянина є право на їх захист. Захист прав і свобод людини і громадянина можна поділити на внутрішній (національний) і зовнішній (міжнародний). Останній встановлений статтею 55 Конституції України і передбачає, що кожному гарантується право звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна, після використання всіх національних засобів правового захисту [16, с. 32].

Внутрішній (національний) захист прав і свобод людини і громадянина державою покладений на державні органи: суди, правоохоронні органи, в тому числі на прокуратуру. Крім того, виходячи із ст. 3 Конституції України вся діяльність держави, в першу чергу державних органів, повинна бути спрямована на забезпечення і утвердження прав і свобод людини.

У державному механізмі захисту прав і свобод людини діяльність прокуратури є найефективнішою, навіть суд у цьому плані менш продуктивний, оскільки передбачений ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» арсенал засобів прокурорського реагування здатний швидко припинити порушення прав і свобод людини та забезпечити їх відновлення. До того, звернення до органів прокуратури є безкоштовним, що має неабияке значення в умовах економічної кризи.

Так, антропологічний вимір в діяльності прокуратури проявляється в двох напрямках:

- закріплення в законодавчих актах функцій і повноважень прокуратури спрямованих, головним чином, на захист прав і свобод людини;
- впровадження принципу пріоритетності прав і свобод людини та ствердження принципу верховенства права.

Якщо перший напрям у чинному законодавстві в незначній мірі відображений, то другий потребує такого закріплення. З цього приводу М. Мичко вказує, що правоохоронні органи, в тому числі органи прокуратури, здійснюючи власну діяльність повинні підпорядковуватися

принципу верховенства закону і обґрунтовує свої доводи [8, с. 45, 314]. У іншій праці стверджується, що принцип верховенства права виступає обов'язковим орієнтиром у законотворчій діяльності, а принцип верховенства закону означає місце закону в ієрархії всіх інших нормативних актів. На принципі верховенства права повинні ґрунтувати свою діяльність законодавчі органи. Правоохоронні органи, в тому числі органи прокуратури, здійснюють власну діяльність на основі принципу законності, який передбачає верховенство закону, що унеможливорює різночитання при застосуванні названого принципу на практиці [6, с. 54–56].

Однак виникає питання: якщо закон є не правовим, то як повинна діяти прокуратура? Діяти згідно з законодавством, встановленим державою чи захищати права і свободи людини? Звичайно ж пріоритет у такому випадку необхідно віддати другому варіанту поведінки, що буде відповідати Конституції України та засадам правової держави. Тому, з метою гуманізації діяльності прокуратури та недопущення жорсткої залежності її від закону (щоб не була заручником не правового закону), а її діяльність ґрунтувалася на більш високих цінностях, вона повинна сповідувати принцип верховенства права, який передбачає обов'язок шанобливого ставлення до цінностей права, як вищої міри справедливості, заснованого на теорії природного праворозуміння. З огляду на те, що неправовий закон потребує «розумної» зміни і коректування, то для реалізації такого підходу необхідно повернути прокуратурі право законодавчої ініціативи [2].

Слід відзначити, що у демократичних суспільствах виникає безліч реальних протиріч між правами людини і правами соціальної групи, до якої вона належить, правами людини і правами суспільства в цілому, а також найбільш гострих – протиріч між правами окремої людини і правами держави, яка виступає виразником інтересів більшості населення (в ідеалі). Надзвичайно важко визначити межу, за якою реалізація інтересів держави призводить до обмеження, порушення прав людини. Теоретично встановити об'єктивні критерії неможливо, тому реальне вирішення цієї проблеми – справа практики (спершу правозастосовчої, а згодом і правотворчої). Ці міркування підтверджують думку про те, що органи прокуратури здатні своєю практичною діяльністю спочатку виявляти ці протиріччя і конфлікти, а далі – вирішувати їх. Тому право законодавчої ініціативи прокуратури видається достатньо обґрунтованим, особливо на сучасному етапі розвитку України.

У наукових джерелах знаходимо і протилежну думку, що чинні нормативно-правові акти сьогодні не в повній мірі забезпечують належний захист державних інтересів (Р. А. Калюжний, І. Г. Андрущенко) [5, с. 27]. Категорія «державні інтереси» у нашій країні використовувалося переважно в публіцистичній літературі і лише останнім часом стало предметом теоретичного осмислення. Державні інтереси, на сучасному етапі розвитку суспільних відносин у світі, розуміються як життєві інтереси, фундаментальні цінності та потреби народу країни, що відображають прагнення громадян до забезпечення стабільного і стійкого розвитку суспільства і мінімізації (ліквідації) потенційних загроз [5, с. 28, 30].

В умовах антидемократичного політичного режиму державні інтереси превалюють над інтересами людини, або людина цілком придушується

державою (в умовах тоталітаризму). Інтереси такої держави виявляють через: широке використання єдиної ідеології; контроль над засобами масової інформації для нав'язування офіційної точки зору; однопартійність; використання терору, репресій для підтримки державної влади; монополія застосування зброї; державний контроль над економікою. У таких країнах у більшій чи меншій мірі можливі випадки, коли інтереси правлячої верхівки, завуальовано видаються за інтереси держави. В Україні сьогодні ситуація вже не настільки критична. Нашу державу за формою державного режиму де-факто можна віднести до демократичних держав, що де-юре закріплено також у Конституції, проте державна політика неузгоджена з потребами та очікуваннями більшості громадян України, що виявляється як на рівні національних інтересів, так і на рівні інтересів основних соціальних прошарків та людини.

Якщо звернемося знову-таки до Конституції України, то не знайдемо чітко окресленого кола суспільних інтересів, не зафіксовано і державних інтересів (не визначено це поняття, але є норми, що стосуються самозбереження української державності, системи державної влади, реалізації обов'язку держави з метою захисту прав та законних інтересів громадян). В інших нормативно-правових актах, і навіть у вітчизняних теоретичних розробках, переліку інтересів, які можна назвати державними – немає. Правові механізми усунення і недопущення зловживання національними інтересами реально відсутні. Це створює можливість спекулювання ними, що, в свою чергу, призводить до появи деструктивної ролі права в забезпеченні державних інтересів.

Світова та вітчизняна історія багаторазово доводила такий факт, що подібно до того, як стрілка компасу тяжіє до півночі, так і держава проявляє тяжіння до посилення своєї влади. Посилаючись на різні причини держава століттями обмежувала права людини, якщо суспільство не змушувало її до зворотної дії, їх додержання і захисту. Порушення балансу між державою та суспільством призводить зазвичай до політики етатизму – надмірного втручання державних органів влади у справи суспільства, дріб'язкової бюрократичної опіки і регламентації суспільного життя, обмеження прав і свобод особистості.

Все це зумовлює актуальність чіткого визначення національних (державних) інтересів, пріоритетними з яких є [1]:

- створення громадянського суспільства, підвищення ефективності органів державної влади та місцевого самоврядування, в тому числі і прокуратури, при неухильному розвитку демократичних інститутів для забезпечення прав і свобод людини;
- досягнення національної злагоди, політичної та соціальної стабільності, гарантування прав української нації та національних меншин України;
- забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканості кордонів;
- створення самодостатньої соціально орієнтованої ринкової економіки;
- забезпечення екологічно та технологічно обґрунтованих умов життєдіяльності суспільства;
- збереження та підвищення науково-технічного потенціалу;

- зміцнення генофонду українського народу, його фізичного і морального здоров'я та інтелектуального потенціалу;
- розвиток української нації, історичної свідомості та національної гідності українців;
- розвиток етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності громадян усіх національностей, що утворюють український народ;
- налагодження рівноправних та взаємовигідних відносин з усіма державами, інтегрування в європейську та світову спільноту [12, с. 11–13].

Серед науковців також стверджується думка щодо двовекторного спрямування діяльності прокуратури. Так, В. Малюга пропонує у законодавстві закріпити такий принцип діяльності прокуратури – «принцип поєднання інтересів людини і держави»: прокуратура України, здійснюючи наглядові та інші конституційні функції, повинна захищати у межах своєї компетенції як інтереси людини, так і інтереси держави. Проте, оскільки основною ознакою правової держави є саме пріоритетність прав та свобод людини і громадянина над інтересами держави, вважаємо, що прокурори повинні у своїй діяльності на перше місце ставити законні інтереси, права і свободи людини, і захищати їх [7, с. 178–179]. В умовах розвинутого громадянського суспільства інтереси окремої особи і держави не міститимуть протиріч, оскільки «держава та її інститути повинні знаходитись на службі у громадянського суспільства й окремої особи» [111, с. 280].

В Україні ж поки що зберігається етатизованість правоохоронних органів. Крім того, досить суттєвою перешкодою у реалізації принципу «людина – суспільство – держава» є людський чинник функціонування механізму держави: рівень правової культури і професіоналізму посадових осіб, корумпованість органів влади, домінування в діях державних чиновників особистих та корпоративних інтересів, завуальованих під державні.

У цьому контексті слід звернути особливу увагу на корпоративний вимір діяльності прокуратури. Зміст концепту «корпорація» в більшості довідкових видань визначається як «замкнена група осіб, об'єднана вузькофаховими, становими та іншими інтересами» [3, с. 457].

Органи прокуратури – це спеціально-створені колективи працівників, спільна і злагоджена робота яких є запорукою ефективної реалізації функцій прокуратури, а відповідно, держави. Тому доречно говорити про запровадження принципу «поєднання інтересів держави та відомчих інтересів». Адже, незалежно від того яке місце займає прокуратура у структурі механізму держави, все ж вона залишається його складовою частиною. Мислиться, що інтереси держави та інтереси державних органів (корпоративні) є частково спільними, однак, не можна забувати, що органи прокуратури – це конкретні посадові особи, оперативні працівники, службовці, які хоч і мають державно-владні повноваження, проте є носіями особистих прав, свобод і законних інтересів. Таким чином, проглядається також взаємозв'язок антропологічного та корпоративного вимірів діяльності прокуратури. У цьому плані повинні домінувати антропологічні аспекти роботи прокуратури (гуманізм, милосердя, визнання людини як вищої соціальної цінності, розуміння права людини на помилку) над

корпоративними (намаганням досягти високих показників в діяльності органу, недопущення виносу відомчої інформації назовні, прагнення приховати професійну некомпетентність окремих працівників).

З огляду на значимість антропологічних параметрів доцільно звернути особливу увагу на формування у працівників прокуратури, при здобутті ними юридичної освіти та перепідготовки, умінь і навичок людиновимірного спрямування. Оцінку наявності антропологічних знань проводити в ході кінцевої атестації шляхом здачі спеціального іспиту. Такий підхід дасть можливість скорегувати правосвідомість на бік активізації поваги до людини та її прав і свобод порівняно з державними і корпоративними інтересами, адже за своєю суттю статус прокурорського працівника є особливим різновидом професійного статусу, оскільки йдеться про виняткові правові можливості, які надаються прокуророві для ефективного здійснення професійної діяльності.

Підсумовуючи все викладене сформулюємо наступні висновки.

По-перше, удосконалення організаційно-правового статусу прокуратури України, повинно ґрунтуватися як на антропологічному, так і на державницькому та корпоративному (відомчому) підходах. Ці виміри діяльності прокуратури є послідовно пріоритетними, взаємопов'язаними і, на нашу думку, визначальними при реформуванні цього державного інституту;

По-друге, пріоритетне, центральне значення при вирішенні питання реформування прокуратури має антропологічний аспект функціонування прокуратури. Тому, спрямовуючи діяльність прокуратури через призму людиновимірності необхідно розширити сферу захисту прав і свобод людини і громадянина, а саме:

- у сфері кримінального судочинства;
- у сфері цивільного, господарського, адміністративного судочинства;
- у сфері суспільних правовідносин;
- у сфері правовідносин – людина і держава.

На нашу думку, реалізація принципу пріоритету захисту прав і свобод людини в прокуратурі України, буде сприяти відходу від статусу органу, який першочергово захищає державні інтереси, що забезпечуватиме антропологічний зміст діяльності прокуратури при очевидному домінуванню переваг прав і свобод людини над корпоративними та державними інтересами.

По-третє, реформування прокуратури з врахуванням вказаних параметрів, забезпечить позитивне перетворення механізму держави, побудові правової держави, яка поєднана з підвищенням гуманістичної спрямованості держави і суспільства. Гуманними, а отже правовими є всі дії, спрямованні на гарантування і захист прав людини. Саме за цим критерієм повинна здійснюватися реальна якісна оцінка будь-якої конкретної правоохоронної діяльності, в тому числі, діяльності прокуратури.

Література:

1. Постанова Верховної Ради України «Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України» від 16 січня 1997 р. № 3/97 – ВР // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 10. – Ст. 85.
2. Бурдоль Є. Законодавча діяльність і прокуратура /Є. Бурдоль //Вісник прокуратури України. – 2009.– № 7(97).– С. 10–16.

3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [Уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел]. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. – 1440 с.
4. Дашо Т. Ю Роль органів внутрішніх справ у забезпеченні прав, свобод та обов'язків людини і громадянина /Т. Дашо //Державотворення та правотворення в Україні: проблеми та перспективи: (матеріали Другої звітної наукової конференції 29 лютого 2008 року) /Львівський державний університет внутрішніх справ. – 2008. – С.29–38.
5. Калюжний Р. А. Сутність та механізм забезпечення державних інтересів / Р. Калюжний, І. Андрущенко //Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 2 (64). – С. 27–34.
6. Кравчук В. М. Антропологічний вимір у діяльності прокуратури України / Валерій Кравчук //Актуальні проблеми юридичної науки: Збірник тез міжнародної наукової конференції «Сьомі осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 28–29 листопада 2008 року): У 4-х частинах. –Частина перша «Теорія держави і права. Історія політичних та правових вчень. Філософія права. Міжнародне право. Порівняльне правознавство». – Хмельницький: Видавництво Хмельницького університету управління та права, 2008. – С. 54–56.
7. Малюга В. І. Принципи організації та діяльності прокуратури України: дис.... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 / Малюга Віктор Іванович. – Київ, 2002. – 205 с.
8. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.10 / Мичко М.І. – Харків, 2001. – 376 с.
9. Патей-Братасюк М. Г. Філософія права: Навч. посіб. /Марія Григорівна Патей-Братасюк /Міністерство освіти і науки України. – Т.: Астон, 2006. – 344 с.
10. Погребняк С. Втілення принципу гуманізму в праві /С. Погребняк //Вісник Академії правових наук України. – 2007. – № 1 (48). – С. 33–42.
11. Руденко В. Ю. Правозахисна функція органів прокуратури /Вадим Руденко //Держава і право: збірник наукових праць. (Юридичні і політичні науки). – Випуск 39. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2008. – С. 276–280.
12. Середя Г. Європейські пріоритети реформування прокуратури України /Г. Середя //Вісник академії прокуратури України. – 2006. – № 3. – С. 11–13.
13. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник [Енциклопедичний курс] / Ольга Федорівна Скакун. – Харків: Еспада, 2006. – 776 с.
14. Фатхутдінов В. Г. Права людини, правоохоронна діяльність та гуманізм /В. Г. Фатхутдінов //Держава і право: збірник наукових праць. (Юридичні і політичні науки). – Випуск 22. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – С. 47–52.
15. Філософія права: навч. посібн. /О. Г. Данільян, Л. Д. Байрачна, С.І. Максимов та ін.; [За заг. ред. О. Г. Данільяна]. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 272 с.
16. Яременко М. Ф. Забезпечення прав і свобод особи в сучасній державі: теоретичні і практичні аспекти /М. Ф. Яременко //Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку. Збірник матеріалів міжнародної-практичної конференції (17–18 травня 2008 року, м. Суми) Ч. II – Суми, видавничо-виробниче підприємство «Мрія-1», 2008. – С. 29–33.