

ПОЛОЖЕННЯ МІЖНАРОДНИХ ДОКУМЕНТІВ ПРО РОЛЬ ПРОКУРАТУРИ ПОЗА КРИМІНАЛЬНОЮ СФЕРОЮ

ПОДКОПАЄВ Сергій - професор кафедри теорії діяльності та управління в органах прокуратури Національної академії прокуратури України, кандидат юридичних наук, доцент

ФІЛОНЕНКО Ганна - студентка Інституту держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України

Стаття посвячена раскрытию и анализу положений международных документов о роли прокуратуры вне уголовной сферы. Обращено внимание на историю принятия соответствующих документов, их содержание, принципы, согласно которым в национальных правовых системах желательна обеспечивать реализацию функций прокуратуры вне уголовной сферы.

Ключові слова: *реформування, прокуратура, європейські стандарти.*

Сучасний етап реформування прокуратури України, обумовлений виконанням нашою державою зобов'язань перед Радою Європи, є достатньо результативним. Так, прийнятий у поточному році Кримінальний процесуальний кодекс України суттєво змінив статус прокурора у кримінальному судочинстві та отримав схвальні відгуки не лише в Україні, але й міжнародної спільноти. Законом України від 18 вересня 2012 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» змінено повноваження прокурора щодо нагляду за додержанням і застосуванням законів, представництва інтересів громадян і держави в судах. Зокрема, встановлено вичерпний перелік підстав для перевірок та порядок їх проведення, можливість оскарження у судовому порядку постанов про проведення перевірок, оптимізовано акти прокурорського реагування та ін. [1].

У цьому зв'язку інтерес становлять положення відповідних міжнародних документів у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів, що визначають загальні підходи до бажаної в національних правових системах моделі прокуратури (поза кримінальною сферою) і, в першу чергу, з огляду на нагадування, що мали місце у минулому збоку міжнародних інституцій, в т.ч. стосовно невідповідності функції загального нагляду європейським стандартам та те, що через це «...вона має повноваження, які значно перевищують ті, що необхідні в демократичній державі» (п. 13.4. Резолюції 1466 (2005) ПАРЄ; п. п. 7.2.2 Резолюції 1755 (2010) ПАРЄ) [6;7].

Аналіз міжнародних документів у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів свідчить, зокрема, про наступне [5 с.150-155; 15 с.163-166; 8 с.155-162; 9; 10]. По-перше, на відміну від судової діяльності, звернення до прокуратури у міжнародних документах відбулося пізніше, у 1990 році, коли на 8-му конгресі ООН з попередження злочинності були прийняті «Керівні принципи щодо ролі державних прокурорів». По-друге, дані документи напрацьовані різними суб'єктами: ООН; Парламентською асамблеєю ради Європи (ПАРЄ); Комітетом міністрів Ради Європи (КМ РЄ); Міжнародною асоціацією прокурорів (МАП); Консультативною радою європейських прокурорів (КРЕП) та ін. По-третє, до недавнього часу в них йшлося головним чином про роль прокуратури та статус прокурорів

у сфері кримінального судочинства. Більше того, «...здійснення органами прокуратури різних функцій, які не відносяться до сфери кримінального права», викликало навіть стурбованість, як про це зазначено у п. 6 v) Рекомендації ПАРЄ 1604 (2003) «Про роль прокуратури в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві закону» [9].

У відповідь на Рекомендацію ПАРЄ 1604 (2003) КМ РЄ зазначив, що «...не в змозі схвалити... такі ідеї Асамблеї, як обмеження ролі прокуратури рамками системи кримінального правосуддя, ... не знаходить підстав ..., щоб ... обмежувати прокурорів у здійсненні функцій за межами сфери кримінального судочинства ...» (п. 3) [10].

Звернення до аналізу досвіду європейських країн у цій сфері свідчить, що за межами кримінальної сфери прокуратура наділена компетенцією в більшості країн Європи [16 с.4].

Діяльність прокуратури поза кримінальною сферою почала обговорюватися на міжнародному рівні: на 4-й конференції генеральних прокурорів країн Європи в Братиславі (Словацька Республіка) у 2003 році, потім у Целле (Німеччина) в 2004 році, в Будапешті (Угорщина) в 2005 році, а також у 2006 році в Москві (Російська Федерація) [2].

На конференції Генеральних прокурорів країн Європи «Роль прокуратури в захисті прав людини та публічних інтересів поза кримінально-правовою сферою», що була проведена під егідою Ради Європи у липні 2008 році (Санкт-Петербург, Російська Федерація), були підтверджені висновки Будапештської та Московської конференції про те, що в Європі існує велике різноманіття систем прокуратури, у тому числі поза кримінальною сферою, що обумовлено правовими та історичними традиціями. Держави-члени мають право самостійно визначати свої правові механізми та порядок їх функціонування при дотриманні прав і свобод людини, принципу верховенства закону та своїх міжнародних зобов'язань. Роль прокуратури та обсяг її повноважень, включаючи сферу захисту прав людини та публічних інтересів, визначаються законодавством держав-членів (п. 5) [12].

При цьому констатовано, що незважаючи на відсутність загальноєвропейських

правових норм і правил, що стосуються завдань, функцій і організації прокуратури, у всіх державах-членах прокурори відіграють важливу роль і несуть обов'язок із захисту прав людини, забезпечення законності та захисту публічних інтересів. У більшості держав-членів ці роль і обов'язок, тією або іншою мірою, здійснюються й поза кримінально-правовою сферою (п. 6).

Крім того, були сформульовані принципи, відповідно до яких держави мають забезпечити реалізацію функцій прокуратури поза кримінальною сферою: 1) ці функції мають здійснюватися прокурорами «від імені суспільства та у публічних інтересах для забезпечення виконання законів» при повазі основних прав і свобод, в рамках повноважень, наданих прокурорам законом, а також при дотриманні положень Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод і прецедентного права Європейського Суду з прав людини; 2) повинні бути забезпечені принцип поділу влади та свобода від неналежного втручання в діяльність органів прокуратури; 3) повинно бути гарантоване право на судове оскарження будь-якої дії або бездіяльності прокурора відносно прав і обов'язків індивіда; 4) діючи поза кримінально-правовою сферою, прокурори повинні мати такі ж права й обов'язки, як інші сторони, й не повинні займати привілейоване положення в судочинстві; 5) дії органів прокуратури в інтересах суспільства, при захисті публічних інтересів у не кримінальних справах, не повинні порушувати принципу обов'язковості судових рішень (*res judicata*) (п. 8).

Конференція рекомендувала КРЄП у своїй діяльності з питання про роль прокуратури в захисті прав людини й публічних інтересів поза кримінально-правовою сферою ґрунтуватися на висновках та інших матеріалах, представлених на Конференції, з метою підготовки проекту висновку з даного питання (п. 4).

Вже КРЄП у своєму Висновку № 3 (2008) «Роль прокуратури за межами сфери кримінального права» (був прийнятий на 3-му пленарному засіданні (Страсбург, Франція, 15 – 17 жовтня 2008 року)), зробленому на підставі узагальнення існуючого у країнах

Європи досвіду, зазначає: «діяльність прокурорських служб за межами кримінального права визначається насамперед потребою суспільства у належному захисті прав людини та державних інтересів» (п. 29); констатується: «Не існує загальних міжнародних правових норм та правил стосовно завдань, функцій та організації прокурорської служби за межами сфери кримінального права. Водночас в усіх правових системах прокурорська служба відіграє важливу роль у захисті прав людини, забезпеченні законності та верховенства права, зміцненні громадянського суспільства. Розмаїття функцій прокурорських служб за межами кримінального права впливає з національних правових та історичних традицій. Держава має суверенне право визначати свої інституційні та правові процедури реалізації її функцій із захисту прав людини та державних інтересів...» (п. 31). «Усі держави Європи мають завдання розвивати та зміцнювати правоохоронний потенціал своїх органів, включаючи суди та прокуратури» (п. 32). При цьому, окрім принципів, на які зверталася увага на конференції Генеральних прокурорів країн Європи «Роль прокуратури в захисті прав людини та публічних інтересів поза кримінально-правовою сферою», у 2008 році вказано на такі принципи для прокуратур, що виконують функції за межами сфери кримінального права: дії прокурорів за межами сфери кримінального права мають характеризуватися чесністю та неупередженістю; такі компетенції прокурорів мають якомога точніше регулюватися законом; діючи за межами сфери кримінального права, прокурори мають користуватися тими ж правами й обов'язками, як будь-яка інша сторона, і не повинні мати привілейоване становище у ході судових проваджень (рівність сторін позову); зобов'язання прокурорів обґрунтовувати свої дії та розкривати ці причини особам або інститутам, задіяним або зацікавленим у справі, має бути встановлене законом; необхідно гарантувати право осіб або інститутів, задіяних або зацікавлених у цивільних справах, оскаржувати дії або бездіяльність прокурорів; слід ретельно слідкувати за змінами прецедентного права суду щодо діяльності прокурорських служб за

межами кримінального права, для забезпечення повної відповідності правової основи такої діяльності та пов'язаної практики відповідним рішенням Суду (п. 34) [13].

У свою чергу КРЄП рекомендував КМ РЄ розглянути можливість вироблення спільних загальноєвропейських принципів щодо, зокрема, статусу, повноважень та практики прокурорів за межами кримінального права.

7-8 грудня 2011 року у м. Страсбурзі (Франція) відбулося засідання групи спеціалістів щодо ролі прокуратури поза межами кримінального судочинства, звіт якого свідчить про розробку проекту рекомендації щодо ролі прокуратури поза межами кримінального судочинства (4-те засідання) [4]. І вже 19 вересня 2012 року КМ РЄ було ухвалено Рекомендацію (2012) 11 про роль прокурорів поза сферою кримінального судочинства [11].

Ухвалюючи дану Рекомендацію КМ РЄ, як зазначається, усвідомлює, що в багатьох державах-членах, внаслідок їх правових традицій, прокурори грають роль поза сферою кримінальної юстиції, і що ця роль істотно відрізняється між національними правовими системами; в різних національних правових системах вона може включати представлення загальних або публічних інтересів, включаючи надання юридичної допомоги приватним особам у захисті прав і основних свобод, представлення інтересів держави в судах, здійснення нагляду над державними органами та іншими юридичними організаціями та здійснення консультативної функції в судах, і що, крім цього, характер цієї ролі може відрізнятися стосовно публічного та приватного права. При цьому до завдань прокурорів відноситься представлення спільних чи публічних інтересів, захист прав і основних свобод людини та підтримання верховенства закону (п. В.2.).

Повноваження прокурорів поза кримінальною сферою не повинні бути такими, які б обмежували право будь-якої фізичної або юридичної особи на ініціювання процесуальних дій або участь у якості відповідача перед незалежним і безстороннім судом навіть по тих справах, у яких прокурор є або має намір бути стороною процесу (п. D.10).

На що особливо слід звернути увагу, так це на підрозділ Е. Роль прокуратури як наглядового органу, де закріплено, що виконуючи функції з нагляду над державними, регіональними та місцевими органами влади, а також щодо інших юридичних суб'єктів, з метою забезпечення законності їх діяльності, прокурори повинні здійснювати свої повноваження незалежно, прозоро і в повній відповідності з принципом верховенства закону (п. 23). Прокурор має реалізовувати наглядову функцію щодо недержавних юридичних суб'єктів тільки у випадках, коли існують обґрунтовані та об'єктивні підстави вважати, що недержавний юридичний суб'єкт порушує свої правові зобов'язання, включаючи зобов'язання, які витікають з виконання міжнародних договорів з прав людини (п. 24). Органи влади або інші юридичні суб'єкти, відносно яких були реалізовані дії прокурора передбачені п.п. 23 і 24, повинні мати право представляти пояснення й оскаржити такі дії в суді (п. 25).

Зазначені положення Рекомендації КМ РЄ (2012) 11 мають принципове значення для реформування прокуратури в нашій державі, адже фактично сприяють завершенню багаторічної дискусії про відповідність наглядової функції прокуратури України (поза кримінальною сферою) стандартам Ради Європи, за яку, до речі, Україна неодноразово піддавалася критиці з боку міжнародних інституцій (про це свідчать, зокрема, п. 13.4. Резолюції 1466 (2005) ПАРЄ «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 5 жовтня 2005 року; п. 7.2. Резолюції 1755 (2010) ПАРЄ «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 4 жовтня 2010 року та ін.) [6;7]. Таким чином, зауваження до України щодо невідповідності функції нагляду за додержанням законів європейським стандартам, з урахуванням вищезазначених положень, можна вважати недостатньо мотивованими і обґрунтованими.

Забезпечення законності – суспільно важлива мета, а при виборі засобів її досягнення мають враховуватися національні особливості [17 с.43]. Тому сама держава має вибрати найбільш динамічні і результативні заходи для нормалізації законності. Нагляд

за додержанням і застосуванням законів є результативною процедурою захисту інтересів громадян, суспільства та держави в досудовому порядку. Наявність прокурорського нагляду відповідає національним особливостям, у тому числі історичним, та не суперечить положенням міжнародних документів.

Враховуючи останні зміни до Закону України «Про прокуратуру», слід зазначити, що наша держава поступово виконує всі взяті на себе зобов'язання при вступі до Ради Європи в частині реформування органів прокуратури [1;14]. При цьому слід зважати й на національні особливості та пам'ятати, що наявна компетенція прокуратури поза кримінальною сферою є необхідною складовою діяльності органів прокуратури в Україні. Від її результативності залежить реальний вплив прокурорів на стан законності в державі, та, крім того, на стан реальної захищеності прав та інтересів людини, інтересів суспільства та держави.

Література

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури: Закон України від 18 вересня 2012 року № 5288-VI (Електронний ресурс). – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
2. Доклад Генерального прокурора Російської Федерації на 8-й Конференції генеральних прокурорів стран Європи «Роль прокуратури в захисті прав человека и публичных интересов, в том числе вне уголовно-правовой сферы» (Електронний ресурс). – Режим доступу: <http://www.coe.int/>
3. Європейські інструкції з питань етики та поведінки прокурорів (2005)
4. Звіт про засідання групи спеціалістів щодо ролі прокуратури поза межами кримінального судочинства (7-8 грудня 2011 року, м. Страсбург, Рада Європи) від 18 січня 2012 року // Генеральна прокуратура України / (Електронний ресурс). – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/>
5. Керівні принципи щодо ролі прокурорів (ООН, 1990 рік) // Права людини: довідник для прокурорів / Упоряд. Марнікс Алінк. – К.: Фенікс, 2005. – С.150-155;

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена розкриттю та аналізу положень міжнародних документів про роль прокуратури поза кримінальною сферою. Звернуто увагу на історію прийняття відповідних документів, їх зміст, принципи, відповідно до яких в національних правових системах є бажаним забезпечення реалізації функцій прокуратури поза кримінальною сферою.

SUMMARY

The article devoted to the research and analysis of the provisions of international documents on the role of public prosecutors outside the criminal justice system. The attention is paid at the history of the adoption of the relevant documents, its content, the desirable principles under which national legal systems should provide public prosecution services outside criminal justice system.

6. Резолюція 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» 5 жовтня 2005 року (Електронний ресурс). – Режим доступу: <http://www.gada.gov.ua>

7. Резолюція 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» (Електронний ресурс). – Режим доступу: <http://www.gada.gov.ua>

8. Рекомендація R (2000) 19 КМ РЄ щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства // Права людини: довідник для прокурорів / Упоряд. Марнікс Алінк. – К.: Фенікс, 2005. – С.155-162;

9. Рекомендація ПАРЕ 1604 (2003) «Про роль прокуратури в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві закону» (Електронний ресурс). – Режим доступу: <https://www.coe.int/>

10. Role of the public prosecutor's office in a democratic society governed by the rule of law – Parliamentary Assembly Recommendation 1604 (2003) (Reply adopted by the Committee of Ministers on 4 February 2004 at the 870th meeting of the Ministers' Deputies) (Електронний ресурс). – Режим доступу: <https://www.coe.int/>

11. Recommendation CM / Rec (2012) 11 of the Committee of Ministers to member States on the role of public prosecutors outside the criminal justice system (Електронний ресурс). – Режим доступу: <https://www.coe.int/>

12. Роль прокуратури в защите прав человека и публичных интересов вне уголовно-правовой сферы: итоговый документ Конференции генеральных прокуроров стран Европы, проводимой Советом Европы совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации (2-3 июля 2008 года) (Електронний ресурс). – Режим доступу: <http://www.coe.int/>

13. Роль прокуратури за межами сфери кримінального права: висновок № 3 (2008) Консультативної ради європейських прокурорів прийнятий на 3-му пленарному засіданні (Страсбург, 15-17 жовтня 2008 року) // Генеральна прокуратура України / Офіційний інтернет-портал / Режим доступу: <http://www.gr.gov.ua>

14. Висновок № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи (Електронний ресурс). – Режим доступу: <http://www.gada.gov.ua/>

15. Стандарти професійної відповідальності та виклад основних обов'язків і прав прокурорів (МАП, 1999 рік) // Права людини: довідник для прокурорів / Упоряд. Марнікс Алінк. – К.: Фенікс, 2005. – С.163-166;

16. Корнякова Т. Питання діяльності прокуратури поза межами кримінально-правової сфери // Вісник прокуратури. – 2009. – № 12. – С.4; 17. Кряжков А.В. Роль прокурора в защите публичных интересов в арбитражном суде. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / А.В. Кряжков. – М., 2000. – С. 43.