



Юрій ДЬОМІН,

*заступник Генерального прокурора України,
державний радник юстиції 2 класу,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України*

ЗМІНИ ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ» – ЧЕРГОВИЙ КРОК НА ШЛЯХУ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ

Ключові слова: *європейські стандарти; прокуратура; межі кримінального правосуддя.*

Україна завжди враховувала європейські стандарти стосовно місця правоохоронних органів у системі державних, у тому числі й щодо функцій та завдань, які ставляться перед органами прокуратури України.

Слід нагадати, що 18–19 вересня 2012 року на 1151-му засіданні Комітету міністрів Ради Європи була прийнята Рекомендація державам-учасницям щодо ролі державних прокурорів за межами системи кримінального правосуддя [1].

Метою прийняття Рекомендації Радою Європи було досягнення більшої єдності між її учасниками, забезпечення та запровадження ідеалів і принципів, що є їхнім спільним надбанням, про що зазначено в тексті рекомендації. На наш погляд, це зроблено з метою усунення прогалин та протиріч у деяких правових питаннях, аналізу прокурорської наглядової практики поза межами кримінального провадження, наближення та подальшої адаптації національних правових систем до вимог міжнародно-правових стандартів з одночасним їх узагальненням, вивченням неоднозначних підходів до окреслених питань в європейському просторі.

Прийняття цієї Рекомендації актуальне для нашої країни, тому що майже одночасно Верховною Радою України прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» [2], у якому, зокрема, за органами прокуратури України залишаються повноваження, які будуть здійснюватися поза межами кримінальної юстиції. При цьому українським законодавцем дотримано основних засад європейської правової системи, а саме таких, як: верховенство

права, справедливий та незалежний суд, рівність перед законом і судом, з обов'язковим урахуванням Рекомендації Ради Європи Rec (2000) 19 та Висновку Консультативної ради європейських прокурорів (CCPE) про «Роль прокуратури за межами системи кримінального правосуддя» №3 (2008), висновків Конференції генеральних прокурорів Європи в Будапешті та Санкт-Петербурзі від 29–31 травня 2005 року та від 2–3 липня 2008 року, Звіт Європейської комісії за демократію через право («Венеціанська комісія») за 2010 рік щодо європейських стандартів, які стосуються незалежності судової системи.

Хотілося б зазначити, що Радою Європи в Рекомендації від 19 вересня 2012 року визнано відсутність єдиних правових стандартів стосовно завдань, функцій та організації прокуратури поза межами системи кримінального правосуддя, відмінність національних правових систем щодо ролі органів прокуратури поза межами кримінального переслідування.

У багатьох державах-учасницях Ради Європи внаслідок існуючих правових традицій прокурори виконують певні повноваження за межами системи кримінального правосуддя, що відрізняється від інших функцій прокуратури. Загальнодержавний правовий інститут захисту прав і свобод громадян може складатися з декількох структур, бути більш прогресивним завдяки альтернативності інститутів по захисту прав і свобод громадян, якщо фізичні особи справді матимуть можливість обрати на «конкурсній» основі будь-який правовий інститут, на їхній погляд, більш дієвий, економічно-оперативний та вдосконалений за рахунок багаторічного досвіду, підтверджено-

го правовою практикою, та який цілком їх влаштує. Отже, створюється правовий механізм, завдяки якому громадяни змогли б на свій розсуд обрати інститут, що забезпечив би можливість відновлення або захисту їхніх прав. При цьому все ж таки слід враховувати, що інститут прокурорського нагляду за захистом прав та свобод громадян залишається одним із найбільш дієвих, про що свідчить і статистика звернень до нього громадян, і позиція деяких вчених [3, 4, 5, 6].

Згідно з рекомендаціями Ради Європи прокурори повинні мати у своєму розпорядженні необхідні фінансові й трудові ресурси, проходити підготовку з метою належного виконання їхніх обов'язків за межами системи кримінального правосуддя, за необхідності ділитися позитивним досвідом роботи поза межами кримінального провадження, бути більш прозорими, розвивати співпрацю або контакти з омбудсменами, іншими державними, регіональними та місцевими органами влади, неурядовими організаціями.

У разі коли органи прокуратури мають подібні обов'язки за межами системи кримінального правосуддя, їм рекомендовано підтримувати міжнародну співпрацю, надавати практичну допомогу в межах та поза межами відповідних міждержавних угод.

Як зазначено в Рекомендації CM/Rec (2012)11 від 19 вересня 2012 року, в різних національних правових системах ця роль може включати представництво загальних або громадських інтересів, надання правової підтримки громадянам під час захисту їхніх прав та свобод, представництво держави в судах, спостереження за державними органами та іншими особами. Характер цієї ролі може відрізнятись у громадському та приватному праві тощо.

Слід також враховувати і відповідні рішення Європейського суду з прав людини, в яких задекларовано позицію про те, що власне присутність прокурора на судовому процесі на боці однієї зі сторін може ставити під загрозу принцип рівності та справедливий баланс між сторонами (п.п. 30–33 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Менчинська проти Росії», п. 53 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Мартіні проти Франції»).

Посилаючись на принципи, викладені у спільному висновку Консультативної ради європейських суддів (CCJE) та Консультативної ради європейських прокурорів (CCPE) щодо суддів та прокурорів у демократичному суспільстві («Дек-

ларація Бордо») від 18 листопада 2009 року, і, зокрема, їх відношення до державних прокурорів, що здійснюють функції за межами сфери кримінального законодавства, рекомендацією від 19 вересня 2012 року нормативно запропоновано надати прокурорам право здійснювати наглядову діяльність поза межами кримінального правосуддя, що не суперечить загальноєвропейським нормам.

У Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» від 18 вересня 2012 року така позиція була врахована, а саме: внесено зміни у функції органів прокуратури, не пов'язані з кримінальним судочинством.

Внаслідок прийняття вказаного Закону обов'язки та повноваження прокурорів за межами системи кримінального правосуддя встановлені на законодавчому рівні, вони чітко визначені з метою уникнення будь-яких двозначностей та певним чином обмежені. Отже, вітчизняним законодавцем ураховані останні рекомендації Комітету міністрів Ради Європи від 19 вересня 2012 року.

З метою недопущення порушень поза сферою кримінального провадження або обмеження прав фізичних та юридичних осіб шляхом реалізації прокуратурою своїх владних повноважень в статтях 21, 23 Закону України «Про прокуратуру» в новій редакції встановлено порядок проведення перевірок органами прокуратури та порядок реагування прокурора на виявлені порушення закону.

Згідно зі ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» перевірки проводяться за письмовими зверненнями органів державної влади, органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, фізичних та юридичних осіб, а також за власною ініціативою прокурора.

При цьому перевірки за заявами фізичних чи юридичних осіб, зверненнями та запитамі депутатів усіх рівнів, крім заяв та повідомлень про кримінальне правопорушення, проводяться лише за умови їх попереднього розгляду компетентними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими чи службовими особами або неприйняття ними у встановлені строки рішень з цих питань.

Якщо захист прав та свобод людини і громадянина та інтересів держави є компетенцією відповідних органів державного нагляду (контролю), перевірки проводяться з обов'язковим наданням оцінки щодо законності їх діяльності.

Проведення перевірки можливе лише після внесення вмотивованої постанови, у якій зазначаються підстави, що свідчать про можливі порушення законності. Не допускається проведення перевірки без надання копії постанови представнику підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, підпорядкованості чи приналежності.

Прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» від 18 вересня 2012 року зумовлено необхідністю створення належних умов для підвищення ефективності здійснення повноважень органами прокуратури, подолання окремих проблем, які виникли при здійсненні прокуратурою своїх функцій, подальшої адаптації законодавства України до законодавства Євросоюзу, виконання зобов'язань, які взяла на себе Україна.

Будь-яке процесуальне рішення, прийняте прокурором, у тому числі і постанова проведення перевірки, може бути оскаржене до вищестоящого прокурора або до суду. Тому прокурор згідно з чинним законодавством повинен приймати законні та обґрунтовані рішення, що впливають на права та обов'язки громадян, у межах повноважень, передбачених відповідними галузями законодавства, та компетенції. Водночас ухилення від виконання законних вимог прокурора тягне за собою відповідальність, передбачену законом (ст. 8 Закону України «Про прокуратуру») [7].

Більш детально у ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» регламентовано координаційні повноваження прокуратури у сфері протидії злочинності та корупції. Координаційну раду визначено як основну форму координаційної діяльності прокурора, передбачено й інші координаційні повноваження, зокрема проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, проведення узгоджених заходів тощо. Організація роботи з координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією визначається Положенням, що розробляється і затверджується Генеральним прокурором України за погодженням із керівниками правоохоронних органів.

Деякі питання прокурорського нагляду в Україні вже відрегульовані нормами Кримінального процесуального кодексу України (КПК України) від 13 квітня 2012 року та іншими кодексами [8]. Так, норма Рекомендації Ради Європи, в якій ідеться про те, що прокурор не повинен прихову-

вати докази, які стосуються відповідних питань у провадженні, вже міститься у ст. 290 КПК України. Згідно зі ст. 35 Закону України «Про прокуратуру» прокурор не має переваг у кримінальному або будь-яких інших провадженнях. Він є рівноправною стороною у процесах, позивачем, відповідачем, стороною обвинувачення тощо і будь-яких необґрунтованих переваг йому не надано.

Прокурор не має також переваг і в реалізації права на подання клопотання, апеляції, касації або вимогу іншого перегляду судового рішення судом вищої інстанції як по суті визначеною законодавчо, так і включаючи часові межі, дослідження доказів тощо. Усі зазначені вище питання та будь-які інші спірні можуть бути розглянуті за певних обставин судом.

У новому Кримінальному процесуальному кодексі України також закріплено повноваження прокуратури щодо створення та забезпечення ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, методики обліку кримінальних правопорушень, осіб, які їх вчинили, та руху кримінальних проваджень (зміни до ст. 14 Закону України «Про прокуратуру»). Надалі можливо розглянути досвід інших країн щодо ведення прокуратурою реєстру перевірок, які здійснюються контролюючими органами в державі.

Згідно з Рекомендацією Ради Європи від 19 вересня 2012 року якщо державні прокурори виконують наглядові функції стосовно державних, регіональних та місцевих органів влади, а також інших юридичних осіб з метою забезпечення додержання ними закону, вони мають здійснювати свої повноваження у незалежний, прозорий спосіб, у повній відповідності до принципу верховенства права.

Рекомендацією Ради Європи від 19 вересня 2012 року прокурору надано повноваження виконувати свої наглядові функції лише у випадках, коли є обґрунтовані та об'єктивні підстави вважати, що відповідна юридична особа порушує свої правові обов'язки, включаючи й ті, що передбачені міжнародними угодами про права людини.

З набуттям чинності нового Закону дещо звужуються повноваження прокурора щодо видання таких актів прокурорського реагування, як припис і протест прокурора, які можуть зупинити господарську діяльність. Такі акти прокурорського реагування законодавчо скасовані.

Згідно зі ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» встановлено єдиний акт прокурорського реагування на виявлені порушення закону у виг-

ляді подання, внесення якого не тягне за собою зупинення дії нормативно-правових актів, припинення певного виду господарської діяльності або скасування такої діяльності взагалі, необхідності вчинення дій або безумовного, безапеляційного усунення порушень, що мали місце.

У зв'язку з прийняттям нового КПК України, який не передбачає винесення постанови про порушення кримінальної справи, цілком логічним є внесення змін до ст. 24 Закону України «Про прокуратуру», якою передбачено винесення постанови прокурором лише у випадках притягнення до дисциплінарної або адміністративної відповідальності, що повністю усуває колізію норм права.

Конкретний перелік підстав для представництва прокурором інтересів громадянина в суді встановлено в ст. 36-1 Закону України. Зокрема, це неспроможність захистити свої права чи реалізувати процесуальні повноваження громадянином через:

- фізичний чи матеріальний стан;
- недосягнення повноліття;
- похилий вік;
- недієздатність або обмежену дієздатність.

У попередній редакції цієї статті перелік підстав для представництва інтересів громадянина був набагато ширшим та передбачав можливість вступу прокурора у справу й у разі наявності інших поважних причин.

Змінено і порядок подання прокурором заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами у цивільних, господарських та адміністративних справах. Таке право надається лише Генеральному прокурору України, його першому заступнику та заступникам, прокурорам АР Крим, областей, міст Києва, Севастополя і прирівняним до них. Прокурорів нижчого рівня такого права позбавлено.

Отож слід визнати, що повноваження прокурора Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» від 18 вересня 2012 року дещо обмежено.

Водночас Генеральний прокурор України В.П. Пшонка зазначив, що прокуратура усвідомлено йде на обмеження своїх повноважень і вважає цей крок лише початком комплексного реформування правоохоронної системи в державі. Передусім необхідно виробити державницький та системний підхід до проблеми реформування прокуратури, а не кількість повноважень того чи іншого правоохоронного органу. І якщо сьогодні існує об'єктивна необхідність у корегуванні повноважень прокурора в сфері нагляду за додержанням та застосуванням законів і представництвом громадян і держави в суді, то це слід зробити [9].

Указаними змінами прокурорський нагляд за законністю діяльності державних органів зведено до мінімуму, водночас залишено можливість прокурора вживати заходів реагування на виявлені порушення.

Наприклад, прокуратурою Миколаївської області виявлено факти безпідставного призначення та проведення працівниками Державної податкової служби України перевірок суб'єктів господарювання лише у зв'язку із значним зменшенням показників виторгу. Вказані обставини не передбачені Податковим кодексом України як підстави для їх проведення. До винних осіб вжито заходи дисциплінарного впливу [10]. Цей перелік можна продовжувати.

Сподіваємося, що всі зазначені вище новели законодавства України сприятимуть подальшому поглибленню процесів демократизації, посиленню захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, інтересів держави.

Список використаних джерел:

1. Див.: Рекомендація Комітету міністрів Державам-учасницям щодо ролі державних прокурорів за межами системи кримінального правосуддя CM/Rec(2012)11, прийнята Комітетом міністрів 19 вересня 2012 року під час 1151-го засідання [Текст]: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unhcr.org/refworld/category,LEGAL,,,50697b5e2,0.html>
2. Див.: Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури: закон України від 18 вересня 2012 року №5288-VI // Голос України. – 2012. – 28 вересня. – №182.
3. Див.: Косюта М. Деякі аспекти вдосконалення Закону України «Про прокуратуру» / М. Косюта // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – №2 (26). – С. 24.
4. Литвак О. Проблеми реформування органів прокуратури / О. Литвак, П. Шумський // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – №1 (25). – С. 5.
5. Косюта М. Правозахисна функція прокуратури та її закріплення у майбутньому Законі України «Про прокуратуру» / М. Косюта // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – №2 (22).

6. Копиленко О. Міжнародні стандарти та вітчизняний досвід правового регулювання статусу прокуратури / О. Копиленко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – №2 (22). – С. 35.
7. Див.: Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року №1789-XII // Голос України. – 1991. – 11 грудня.
8. Див.: Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року №4651а-17 [Текст] // Голос України. – 2012. – 19 травня. – №90–91.
9. Пшонка В. Прокуратура за обмеження своїх повноважень / В. Пшонка // Закон і Бізнес. – 2012. – №38 (1077). – 22–28 вересня.
10. Див.: Ментель О. У полі зору прокуратури – незаконні перевірки податківців / О. Ментель // Голос України. – 2012. – №178 (5428). – 22 вересня.

Юрій ДЬОМІН

**ЗМІНИ ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ» –
ЧЕРГОВИЙ КРОК НА ШЛЯХУ
ДЕМОКРАТИЧНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ**

Резюме

Розглянуто зміни, внесені до Закону України «Про прокуратуру». Проведено порівняльний аналіз вказаного законодавчого акта та Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» в контексті європейських стандартів визначення функцій та завдань, поставлених перед органами прокуратури України.

Юрій ДЕМИН

**ИЗМЕНЕНИЯ К ЗАКОНУ УКРАИНЫ «О ПРОКУРАТУРЕ» –
ОЧЕРЕДНОЙ ШАГ
НА ПУТИ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ**

Резюме

Рассмотрены изменения, внесенные в Закон Украины «О прокуратуре». Проведен сравнительный анализ указанного законодательного акта и Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по вопросам усовершенствования деятельности прокуратуры» в контексте европейских стандартов определения функций и задач, поставленных перед органами прокуратуры Украины.

Yuriy DYOMIN

**AMENDMENTS TO THE LAW OF UKRAINE «ON THE PROSECUTOR'S OFFICE» –
NEXT STEP ON THE WAY
TO DEMOCRATIC TRANSFORMATIONS**

Summary

The amendments to the Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office» are considered in the article. The comparative analysis of this statute and the Law of Ukraine «On amendments to certain Laws of Ukraine on the development of prosecutorial activity» on determination of prosecutor's functions and tasks in the context of European standards are given.