

ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ

МІЖНАРОДНИХ ДОКУМЕНТІВ ПРО РОЛЬ ПРОКУРАТУРИ ПОЗА КРИМІНАЛЬНОЮ СФЕРОЮ



С. В. Подкопаев

кандидат юридичних наук, доцент, професор
кафедри кримінального права і процесу
Київського міжнародного університету

Аналізуються положення міжнародних документів про роль прокуратури поза кримінальною сферою. Звертається увага на історію прийняття відповідних документів, їх зміст, принципи, відповідно до яких в національних правових системах є бажаним забезпечення реалізації функцій прокуратури поза кримінальною сферою.
Ключові слова: реформування, прокуратура, європейські стандарти, повноваження прокурорів.

Анализируются положения международных документов о роли прокуратуры вне уголовной сферы. Обращается внимание на историю принятия соответствующих документов, их содержание, принципы, согласно которым в национальных правовых системах желательно обеспечивать реализацию функций прокуратуры вне уголовной сферы.

Ключевые слова: реформирование, прокуратура, европейские стандарты, полномочия прокуроров.

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, it's content, the desirable principles under which national legal systems should provide public prosecution services outside criminal justice system.

Keywords: *reformation, office of public prosecutor, European standards, powers of public prosecutor.*

Сучасний етап реформування прокуратури України, обумовлений виконанням нашою державою зобов'язань перед Радою Європи, є достатньо результативним. Так, прийнятий у 2012 році Кримінальний процесуальний кодекс України суттєво змінив статус прокурора у кримінальному судочинстві та отримав схвальні відгуки не лише в Україні, а й міжнародної спільноти [1]. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» від 18 вересня 2012 р. 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. [2].

У минулому році на основі положень міжнародних документів у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів, висновків і рекомендацій Венеціанської комісії щодо законопроектів про реформування прокуратури України, отриманих від Ради Європи «Принципів щодо ролі інституціональної організації прокурорської служби та статусу прокурорів України» (Тематична директорія принципів до проекту закону про прокуратуру України) [3, с.12], був розроблений проект Закону України «Про прокуратуру» (далі – проект Закону) [4].

Враховуючи, що проектом Закону передбачається змінити об'єм та зміст повнова-

жень прокурорів України поза межами кримінальної сфери, існує потреба у розкритті та аналізі положень міжнародних документів у цій сфері, що визначають загальні підходи до бажаної в національних правових системах моделі прокуратури і, в першу чергу, з огляду на нагадування, що мали місце у минулому з боку міжнародних інституцій, в т. ч. стосовно невідповідності функції нагляду (поза кримінальною сферою) 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; пп. 7.2.2 Резолюції 1755 (2010) ПАРЄ) [5; 6].

Зазначимо, що до питань діяльності прокуратури в Україні поза кримінальною сферою (прокурорського нагляду та представництва інтересів громадянина або держави в суді) зверталася низка вітчизняних науковців та практиків (М. І. Гаврилюк, Т. О. Дунас, І. С. Зарубінська, Т. В. Корнякова, М. В. Косюта, О. Г. Кучер, І. Є. Марочкін, М. І. Мичко, О. П. Натрус, Н. С. Наулік, М. В. Руденко, М. М. Руденко, В. В. Сухонос, Я. М. Толочко та ін.). Проте недостатньо уваги приділено аналізу положень міжнародних документів, які визначають загальні принципи та підходи щодо діяльності прокуратур (в рамках національних правових систем) поза межами кримінальної сфери.

Аналіз міжнародних документів у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів свідчить, зокрема, про наступне [7, с. 150-155, с. 163-166, с. 155-162; 8; 9]. По-перше, на відміну від судової діяльності, звернення до прокуратури у міжнародних документах відбулося пізніше, у 1990 р., коли на 8-му конгресі ООН з попередження злочинності були прийняті «Керівні принципи щодо ролі державних прокурорів». По-друге, ці документи напрацьовані різними суб'єктами: ООН; Парламентською асамблеєю Ради Європи (далі – ПАРЄ); Комітетом міністрів Ради Європи (далі – КМРЄ); Міжнародною асоціацією прокурорів

(далі – МАП); Консультативною радою європейських прокурорів (далі – 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» [8].

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) [9].

Звернення до аналізу досвіду європейських країн у цій сфері свідчить, що за межами кримінальної сфери прокуратура наділена компетенцією в більшості країн Європи [10, 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 р., потім у Целле (Німеччина) в 2004 р., в Будапешті (Угорщина) в 2005 р., а також у 2006 р. в Москві (Російська Федерація).

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 р. (Санкт-Петербург, Російська Федерація), були підтверджені висновки Будапештської та Московської конференцій про те, що в Європі існує велике різноманіття систем прокуратури, у т. ч. 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) [11].

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 та 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 КРЕП 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 цього питання (п. 4).

Уже КРЕП 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 р.)), зробленому на підставі узагальнення існуючого в 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 правозахисний 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 р. зазначено про 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 і 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) [12].

КРЕП також 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) [13]. І вже 19 вересня 2012 року КМ РЄ було ухвалено Рекомендацію (2012) 11 про роль прокурорів поза сферою кримінального судочинства [14].

Ухвалюючи цю Рекомендацію, КМ РЄ, як зазначається, усвідомлює, що в багатьох державах-членах, внаслідок їх правових традицій, прокурори грають роль поза сфе-

рою кримінальної юстиції, і ця роль істотно відрізняється між національними правовими системами; в різних національних правових системах вона може включати захист 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 і здійснення консультативної функції в судах, і що, крім цього, характер цієї ролі може відрізнитися 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, в яких прокурор є або має намір бути стороною процесу (п. D. 10).

Особливо слід звернути увагу на підрозділ Е. «Роль прокурорів 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 пп. 23 і 24, повинні мати право представляти пояснення і оскаржити такі дії в суді (п. 25).

Зазначені положення Рекомендації КМРЄ (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 р.; п. 7.2. Резолюції 1755 (2010) ПАРЄ «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 4 жовтня 2010 р. та ін.) [5; 6]. 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. Тому сама держава має вибрати найбільш динамічні і результативні заходи для нормалізації законності. Нагляд за додержанням та застосуванням законів є результативною процедурою захисту інтересів громадян, суспільства й держави в судовому порядку. Наявність прокурорського нагляду відповідає національним особливостям, у т. ч. історичним, та не суперечить положенням міжнародних документів.

І в цьому сенсі прокурорський нагляд за додержанням законів органами державної влади та місцевого самоврядування, на наш погляд, повинен був знайти своє відображення в проекті Закону.

Список використаної літератури

1. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI // Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури : Закон України від 18 вересня 2012 р. № 5288-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
3. Інформація «Про імплементацію у 2013 році Порядку денного асоціації Україна – ЄС» (станом на 20.08.2013) – С.12 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>
4. Проект Закону про прокуратуру // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>
5. Резолюція 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» 5 жовтня 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
6. Резолюція 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
7. Права людини: довідник для прокурорів / Упор. Марнікс Алінк. – К. : Фенікс, 2005. – 168 с.
8. Рекомендація ПАРЄ 1604 (2003) «Про роль прокуратури в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві закону» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.coe.int>
9. 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>
10. *Корнякова Т.* Питання діяльності прокуратури поза межами кримінально-правової сфери // Вісник прокуратури. – 2009. – № 12. – С. 3-7.
11. Роль прокуратуры 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 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.int>
12. 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 р.) // Генеральна прокуратура України / Офіційний інтернет-портал / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua>
13. Звіт про засідання групи спеціалістів щодо ролі прокуратури поза межами кримінального судочинства (7-8 грудня 2011 р., м. Страсбург, Рада Європи) від 18 січня 2012 р. // Генеральна прокуратура України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua>
14. *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>