



УДК 342.9

ПРИНЦИПЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ В КОНТЕКСТЕ ВНЕДРЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ СТАНДАРТОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ

Валерий КАРПУНЦОВ,
кандидат юридических наук,
народный депутат Украины

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена обоснованию принципов разграничения процессуальной компетенции органов прокуратуры Украины в контексте внедрения международно-правовых стандартов деятельности прокуратуры. Раскрыто содержание принципа верховенства права как ключевого принципа разграничения процессуальной компетенции органов прокуратуры Украины. Определены правовые требования, через соблюдение которых раскрывается содержание принципа верховенства права: 1) соответствие правореализации функции органов прокуратуры в процессуальных правоотношениях, исходя из приоритета защиты прав и основоположных свобод; 2) правовая определенность процессуальной компетенции, недопущение использования дискреции в случае надлежащего урегулирования процессуальной компетенции. Выделены принципы разграничения процессуальной компетенции органов прокуратуры, соответствующих принципам применения норм права: справедливость, законность, пропорциональность, обоснованность, целесообразность, разумность, своевременность. Указан также принцип разделения сфер применения процессуальной компетенции.

Ключевые слова: органы прокуратуры, процессуальная компетенция, принципы, разграничение, международно-правовые стандарты.

PRINCIPLES OF LIMITATION OF UKRAINIAN PROSECUTOR'S OFFICES'S PROCEDURAL COMPETENCE IN THE CONTEXT OF IMPLEMENTATION OF PROSECUTOR'S ACTIVITY'S INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS

Valery KARPUNTSOV,
Candidate of Legal Sciences, people's Deputy of Ukraine

SUMMARY

The article is devoted to justifying of principles of procedural competence's delineation of the organs of the Prosecutor's Office of Ukraine in the context of the implementation of international legal standards for the activities of the Prosecutor's Office.

The content of the principle of the law's rule as a key principle of delineation of the procedural competence of the organs of the Prosecutor's Office of Ukraine is disclosed.

Legal requirements are determined through observance of which the content of the principle of the rule of law is disclosed: 1) conformity of the legalization of the function of the prosecutor's office in procedural legal relations, based on the priority of protection of rights and fundamental freedoms; 2) legal certainty procedural competence, avoiding the use of discretionary and jurisprudential properly settlement of procedural competence. Procedural principles for the distribution of competence allocated by prosecution authorities, the relevant principles of the application of the law: justice, legality, proportionality, reasonableness, appropriateness, reasonableness, timeliness. The principle of separation of spheres of procedural competence's application is also indicated.

Key words: organs of the Prosecutor's Office, procedural competence principles, differentiation, international legal standards.

REZUMAT

Articolul este dedicat justificării principiilor de delimitare a competenței procedurale de exercițiu al procurorului în contextul punerii în aplicare a standardelor juridice internaționale pentru activitatea procuraturii. Conținutul statului de drept, ca principiu fundamental al diviziunii de competență procedurală de exercițiu al Procuraturii Ucrainei. Stabilește cerințele legale, prin respectarea care au divulgat conținutul statului de drept: 1) Procurorii funcția de conformitate pravorealizatsii în raport juridic procedural, bazat pe prioritatea protejării drepturilor și libertăților fundamentale; 2) Certitudinea juridică a competenței procedurale, pentru a preveni utilizarea puterii de apreciere în cazul unei soluționări corespunzătoare a competenței procedurale. Evidențiat principiile de delimitare a procurorilor procedurale de competență, în conformitate cu principiile de aplicare a legii: justiție, legalitate, proporționalitate, rezonabilitatea, caracterul adecvat, rezonabilitate, promptitudinea. Se indică, de asemenea, principiul separării sferelor de aplicare a competenței procedurale.

Cuvinte cheie: organe de urmărire penală, competență procedurală, principii, delimitare, standarde juridice internaționale.



Постановка проблемы. Конституционная модернизация судебной системы, совершенствование защиты прав и законных интересов юридических лиц в контексте ориентиров дальнейшего реформирования прокуратуры, которыми являются международные стандарты, определяют потребность проведения системного анализа процессуального статуса органов прокуратуры, выступающего основой правоприменительной компетенции. В таком направлении аналитического исследования актуализируется проблема унификации процессуального статуса прокурора с учётом европейских норм и стандартов, что предусматривает необходимость решения ряда проблем, в том числе – определения принципов разграничения процессуальной компетенции.

Актуальность темы исследования основывается, в первую очередь, на отсутствии научных работ, посвященных проблеме разграничения процессуальной компетенции органов прокуратуры, а также на необходимости определения базовых принципов разграничения, что способствует обеспечению эффективности правоприменительной деятельности органов прокуратуры.

Состояние исследования. Научный анализ был направлен преимущественно на проблемы, связанные с реформированием органов прокуратуры (Ю. Грошевой, Л. Давыденко, П. Каркач, О. Литвак, И. Марочкин, О. Червякова и другие), на отдельные проблемы административно-правового обеспечения деятельности прокуратуры Украины (А. Бандурка, П. Каркач, С. Подоляка, М. Потребенько и другие). Однако в условиях новеллизации процессуального законодательства в соответствии с Законом Украины «О внесении изменений в Хозяйственный процессуальный кодекс Украины, Гражданский процессуальный кодекс Украины, Кодекс административного судопроизводства Украины и иные законодательные акты» от 03.10.2017 г. № 2147-VIII [1] перед законодателем и правоприменителем возникают новые задачи, которые требуют научного сопровождения способов их решения.

Цель и задача статьи состоят в обосновании принципов разграничения процессуальной компетенции органов прокуратуры в контексте внедрения международно-правовых стандартов деятельности прокуратуры.

Изложение основного материала. Процессуальная компетенция органов прокуратуры реализуется: в досудебных производствах; в судебном процессе по административным, гражданским, хозяйственным и уголовным делам; в производствах по делам об административных правонарушениях. Определение принципов разграничения процессуальной компетенции прокуратуры должно быть осуществлено с учетом международно-правовых стандартов деятельности прокуратуры. Такой подход обусловлен признанием свойств норм, закрепленных в международно-правовых актах как норм-принципов.

В ст. 4 Закона Украины «О прокуратуре» от 14.10.2014 г. № 1697-VII действующие международные договоры, согласно на обязательность которых дано Верховной Радой Украины, отнесены к законодательству, определяющему организацию и деятельность прокуратуры Украины. Вместе с тем международно-правовые стандарты прокурорской деятельности содержатся в международных документах, не имеющих прямого действия на урегулирование деятельности прокуратуры в Украине, однако содержат общегуманитарные ценности и основы правового поведения.

В частности, речь идет о Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятого Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 17.12.1979 г., в статье 1 которого прямо указано, что должностные лица по поддержанию правопорядка постоянно выполняют возложенные на них законом обязанности, защищая всех лиц от противоправных актов в соответствии с высокой степенью ответственности, как того требует их профессия [2].

Основываясь на положении указанного международного акта, можно определить такие принципы прокурорской деятельности: высокая степень ответственности, обусловленная профессией; постоянный характер выполнения возложенных обязанностей по осуществлению правовой защиты.

Среди международных актов следует выделить, в первую очередь, Общую декларацию прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Именно этим международным актам П. Каркач, и

А. Лапкин дают приоритет при характеристике актов общего характера как правовых основ деятельности прокуратуры [3, с. 12]. Так, исходя из ч. 3 ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., установлена обязанность государства по обеспечению права на правовую защиту любого лица, которое требует такой защиты. Хотя в этом международном правовом акте о прокуратуре не сказано, однако, как правильно указывают П. Каркач, А.Лапкин, эти акты имеют первоочередное значение для прокуратуры как главного правозащитного органа государства [3, с. 13].

Таким образом, принципом правоприменительной деятельности прокуратуры является принцип гарантирования правовой защиты способом, предусмотренным действующим законодательством.

Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г., ратифицированной Украиной 17.07.1997 г., было закреплено обязательство государства и его уполномоченные органы усилить защиту прав человека. Процессуальная деятельность органов прокуратуры (прокуроров), исходя из предписаний Конвенции, в первую очередь в уголовном производстве, должна быть направлена на обеспечение действительности правовой защиты, охрану права каждого на жизнь, свободу, личную неприкосновенность. Отдельно следует указать на нормы ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., которой определено право на справедливый суд, то есть право каждого на справедливое и публичное рассмотрение дела независимым судом в течение разумного срока, установленного законом, который решит спор в отношении его прав и обязанностей гражданского характера или установит обоснованность любого выдвинутого против него уголовного обвинения [4].

Таким образом, в гражданском процессе деятельность прокурора должна быть направлена на обеспечение решения спора о гражданских правах и обязанностях, а в уголовном – на обеспечение установления обоснованности обвинения. Такие правовые требования ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. выступают, по сути, критериями разграничения процессуальной компетенции органов прокуратуры, опираясь на которые,



должен быть проведен анализ действующего процессуального законодательства с позиций соответствия этим требованиям, а законодательства, определяющего процессуальный статус органов прокуратуры (прокуроров), – с позиций действенности правозащитной деятельности органов прокуратуры (прокуроров) в случае нарушения права на справедливый суд.

Принцип верховенства права является одним из системы основополагающих принципов, которые определяют новый конституционный строй Украины, и является юридически обязательной нормой наивысшего уровня современного украинского правопорядка [5, с. 51]. В ст. 8 Конституции Украины установлено, что в Украине признаётся и действует принцип верховенства права.

Академик В. Аверьянов указывал как минимум на две составляющие доктринального толкования принципа верховенства права, которые раскрываются через правовые требования: а) подчинение деятельности всех без исключения государственных институтов потребностям реализации и защиты прав человека; б) приоритетность этих прав перед всеми иными ценностями демократического, социального, правового государства [6, с. 31].

Раскрывая содержание принципа верховенства права, как правило, приводят правовую позицию Конституционного Суда Украины в Решении от 2 ноября 2004 года № 15-рп/2004 [7], где указано, что под верховенством права следует понимать главенствование права в обществе. Верховенство права требует от государства его внедрение в правотворческую и правоприменительную деятельность, в частности, в законы, которые по своему содержанию должны быть проникнуты, в первую очередь, идеями социальной справедливости, свободы, равенства» (абз. 2-4 пп. 4.1 п. 4 Решения Конституционного Суда Украины от 02.11.2004 г. № 15-рп/2004).

Приведенная правовая позиция Конституционного Суда Украины позволяет учесть принцип верховенства права как ключевой принцип разграничения процессуальной компетенции органов прокуратуры, содержание которого раскрывается в таких правовых требованиях: 1) соответствие правореализации функции органов

прокуратуры в процессуальных правоотношениях, исходя из приоритета защиты прав и основоположных свобод; 2) правовая определенность процессуальной компетенции, недопущение использования дискреции в случае надлежащего урегулирования процессуальной компетенции.

Основой формирования принципов разграничения процессуальной компетенции органов прокуратуры целесообразно считать научный подход С. Алексеева в отношении выделения закономерностей в праве, опираясь на понимание принципов как основы, начала, руководящей идеи или основного правила поведения [8, с. 363].

Указывая о закономерностях в праве, С. Алексеев отмечал, в первую очередь, свойство чёткости, определённости, постоянства, наличие социально-политического и специально-юридического аспектов содержания. Отправным пунктом при рассмотрении правовых закономерностей, как отмечал учёный, может быть распределение присущих праву связей и отношений на: 1) закономерности возникновения и развития, то есть связи генезиса; 2) закономерности функционирования, бытия, то есть связи структурно-функционального характера [9, с. 98].

Применяя эти базовые положения о закономерностях в праве на определение и характеристику принципов применения права, можно сказать следующее. Принципы в их юридическом значении имеют динамический характер, а потому могут быть выделены принципы развития и принципы функционирования. Именно принципы функционирования охватывают принципы применения норм права, содержание которых может быть положено в основу разграничения процессуальной компетенции органов прокуратуры.

Анализируя принципы разграничения процессуальной компетенции органов прокуратуры, согласно подходу, производному от подхода по выделению закономерностей в праве, следует указать о том, что разграничение процессуальной компетенции касается непосредственно применения соответствующих норм права, которыми закреплена компетенция. Именно поэтому о принципах разграничения указано в значении принципов применения норм права как о фундаментальных положе-

ниях, реализация которых обеспечивает эффективность правоприменительной деятельности путем выдвижения требований к лицам, уполномоченных такую деятельность осуществлять.

К принципам применения норм права относят: справедливость, законность, добросовестность, пропорциональность, обоснованность, целесообразность (принцип полезного эффекта), разумность, своевременность [10, с. 622–625].

Указанные выше принципы применения норм права являются основой определения принципов разграничения процессуальной компетенции органов прокуратуры с соответствующим уточнением их содержания. Вместе с тем следует указать, что принцип добросовестности является основой любой правоприменительной деятельности.

Раскрытие содержания принципа справедливости как одного из принципов разграничения процессуальной компетенции органов прокуратуры осуществляется с учётом содержания справедливости в формальном, содержательном и процедурном аспектах. Реализация процессуальной компетенции органами прокуратуры на основе принципа справедливости направлена на гарантирование независимости, объективности, отсутствие ошибок в процессуальной деятельности при реализации компетенции, учёта особенностей каждого вида процессуальных правоотношений и процедур.

В отношении принципа законности как основы разграничения процессуальной компетенции органов прокуратуры необходимо указать норму ч. 2 ст. 19 Конституции Украины, где утверждается, что органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, предусмотренным Конституцией и законами Украины [11]. Исходя из указанной конституционной нормы, необходимо выделить такие правовые требования к реализации органами прокуратуры процессуальной компетенции: обязанность действовать только на основании, предусмотренном Конституцией Украины, законами Украины; в пределах полномочий, предусмотренных Конституцией Украины, законами Украины;



способом, предусмотренным Конституцией Украины, законами Украины, то есть в пределах правовой процедуры, установленной процессуальным законом; нельзя перепоручать выполнение функций органами прокуратуры другому органу; процессуальная компетенция органов прокуратуры должна быть полной и исключительной.

Среди принципов применения норм права указан принцип пропорциональности. Его содержание в контексте раскрытия основ разграничения процессуальной компетенции органов прокуратуры непосредственно связано с принципами справедливости и законности и состоит в суровом соблюдении органами прокуратуры (прокурорами) при реализации компетенции в процессуальных правоотношениях требования принятия процессуального решения, совершения процессуального действия при реализации компетенции, исходя из баланса ограничений и негативных последствий для прав, свобод и интересов лица, а также цели принятия решения или совершения действия. При этом абсолютно логичен учёт принципа обоснованности как основы принятия процессуального решения или совершения процессуального действия органами прокуратуры (прокурором).

Принципы разграничения процессуальной компетенции органов прокуратуры непосредственно исходят из принципов соответствующих производств и видов судебного процесса. Вместе с тем на формирование принципов разграничения процессуальной компетенции органов прокуратуры непосредственно влияют принципы применения норм права. Согласно такому подходу среди принципов разграничения процессуальной компетенции органов прокуратуры следует назвать принцип разделения сфер применения процессуальной компетенции, что означает реализацию органами прокуратуры (прокурором) процессуальной компетенции на основании, установленном нормами материального права. При этом необходимо соблюдение правового требования недопущения противоречий между принципами правовой определённости процессуального статуса прокурора и принципом равенства всех перед законом.

Выводы. Таким образом, проведенный анализ позволил установить

ключевым принципом разграничения процессуальной компетенции органов прокуратуры принцип верховенства права, содержание которого раскрывается в таких правовых требованиях: 1) соответствие правореализации функции органов прокуратуры в процессуальных правоотношениях, исходя из приоритета защиты прав и основоположных свобод; 2) правовая определенность процессуальной компетенции, недопущение использования дискреции в случае надлежащего урегулирования процессуальной компетенции. Формулирование принципов разграничения процессуальной компетенции органов прокуратуры осуществлено на основе теоретической модели принципов применения норм права, что позволило выделить такие принципы, как: справедливость, законность, пропорциональность, обоснованность, целесообразность, разумность, своевременность. Также необходимо выделить принцип разделения сфер применения процессуальной компетенции органами прокуратуры.

Список использованной литературы:

1. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 р. №2147-VIII. Голос України. 2017. 11. 28.11. 2017 № 221–222.
2. Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка 17 декабря 1979 г. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_282
3. Каркач П.М., Лапкін А.В. Правові основи прокурорської діяльності в Україні: наук.-практ. посіб. Х.: Право, 2011. 264 с.
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. ETS N 005. Офіційний вісник України від 16. 04. 1998. 1998 р. № 13, № 32 від 23.08.2006. С. 270. Ст. 2371.
5. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Пе-

тришин (відп. секр.), Ю.Г. Барабаш та ін.; Нац.акад.прав.наук України, 2-ге вид., переробл.і допов. Х.: Право, 2012. 1128 с.

6. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: у 2 кн. / голов. редкол.: Шемшученка Ю. С. та ін. Кн. 2: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / ред. В.Б. Авер'янов. К.: Конус-Ю, 2008. 314 с.

7. Рішення Конституційного Суду України У справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 02.11.2004 р. № 15-рп/2004. Офіційний вісник України. 2004. № 45. Ст. 2975.

8. Философский энциклопедический словарь. М.: ИНФРА-М, 1997. 576 с.

9. Алексеев С.С. Общая теория права: уч. 2-е изд., перераб.и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. 576 с.

10. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Х.: Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад.прав.наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац.юрид.ун-т імені Ярослава Мудрого. 2017. 952 с.

11. Конституція України від 28 червня 1996 р. (із змінами). Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Карпунцов Валерий Витальевич – кандидат юридических наук, народный депутат Украины;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR
Karpuntsov Valeriy Vitalyevich - Candidate of Legal Sciences, people's Deputy of Ukraine;

ep2016@ukr.net