

Поняття, принципи та види взаємовідносин прокуратури з органами правосуддя
Роль, місце та соціальне призначення прокуратури як органу державного контролю за станом законності та правопорядку і органів правосуддя як самостійної гілки влади зумовлюють актуальність та важливість наукового дослідження їх взаємовідносин у процесі реалізації ними своїх конституційних функцій.

Віктор СУХОНОС,

декан

юридичного факультету Української академії банківської справи НБУ (м. Суми),

державний радник юстиції 3 класу,

кандидат юридичних наук, доцент,

Олександр ЗВІРКО,

доцент кафедри кримінально-правових дисциплін Української академії банківської справи НБУ (м. Суми), старший радник юстиції, кандидат юридичних наук

З п'яти функцій, покладених на прокуратуру України ст. 121 Конституції України, дві безпосередньо пов'язані з діяльністю прокурорів у судах (підтримання державного обвинувачення та представництво в судах). Здійснення інших функцій прокуратури в багатьох випадках неможливе без участі суду. Від правильної і виваженої з точки зору теорії та практики побудови і регулювання взаємовідносин прокуратури із судом залежить ефективність функціонування всієї правової системи держави, стан захищеності прав і свобод людини та громадянина.

Мета цієї статті — дослідження суті, основних засад та видів взаємовідносин прокуратури із судами загальної юрисдикції. Вибір оптимального варіанту побудови взаємовідносин між ними набуває особливого значення в умовах розпочатого реформування судової та прокурорської систем в Україні відповідно до міжнародних стандартів.

Питання взаємовідносин прокуратури та суду в сучасних умовах на теоретичному рівні є малодослідженими. Цих питань торкалися в своїх працях М. Мичко, М. Косюта, В. Малюга та інші, але ґрунтовного аналізу принципів та видів зазначених взаємовідносин у них не міститься,

Завданнями цієї статті є розробка системи універсальних принципів взаємовідносин прокуратури та суду, класифікації видів таких взаємовідносин, рекомендацій щодо вдосконалення законодавства у цій сфері.

Під принципами слід розуміти основні засади, керівні положення, відповідно до яких будуються взаємовідносини прокуратури та суду в процесі їх спільної діяльності,

Взаємовідносини прокуратури та суду — це урегульовані нормами права та професійної етики відносини, що виникають у процесі їх спільної діяльності і виражаються у поведінці суб'єктів таких відносин, спрямованих на виконання мети та завдань зазначених органів.

У процесі своєї діяльності органи прокуратури постійно вступають у певні взаємовідносини з органами правосуддя, в першу чергу із судами загальної юрисдикції. Це обумовлюється спільністю мети, яка впливає зі змісту ч. 3 ст. 3 Конституції України, де йдеться про утвердження і забезпечення прав і свобод людини як головного обов'язку держави, а також спільними завданнями захисту законних прав, свобод, інтересів держави, суспільства, юридичних та фізичних осіб. Так, згідно зі ст. 2 Закону України від 7 лютого 2002 р. "Про судоустрій України" завданнями суду є забезпечення захисту гарантованих Конституцією України законних прав і свобод людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави. А завданнями прокурорського нагляду за додержанням законів ст. 4 Закону України від 5 листопада 1991 р. "Про прокуратуру" проголошує захист від неправомірних посягань закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень;

гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними актами соціально- економічних прав і свобод людини та громадянина; основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих рад, органів самоорганізації населення. Незважаючи на різне формулювання завдань у зазначених вище законах, безперечно, загальні мета та завдання судів та прокуратури співпадають.

У той же час на взаємовідносини органів прокуратури та правосуддя накладають свій відбиток місце, яке вони посідають у системі державної влади, функції, форми та методи їх діяльності, що зумовлює особливості у їх взаємовідносинах.

Якщо судові органи віднесені Конституцією України (ст. 6) згідно з принципом розподілу влади до однієї з трьох гілок влади, а саме — судової, то місце прокуратури в системі гілок влади не визначене, що породжує вже тривалий час дискусію із цього питання. Переважна більшість дослідників схиляється до думки, що прокуратура займає самостійне місце у системі влади, виступаючи як своєрідний інструмент стримання та противаг.

Аналіз теорії та практики діяльності органів прокуратури та суду дає можливість визначити універсальні принципи їх взаємовідносин.

По-перше, це — принцип самостійності та незалежності в їх діяльності. Він означає відсутність відносин підлеглості між ними, адміністративного втручання у справи один одного, самостійність у прийнятті рішень і виконанні своїх функцій. На думку М. Косюти, "немає вагомих підстав для тверджень про абсолютну самостійність судів у відносинах з прокуратурою, і навпаки, оскільки будь-який взаємозв'язок неминуче тягне за собою і взаємозалежність"¹. Із цим висновком погодитись не можна. І прокуратура, і суди становлять собою автономні системи, повністю незалежні одна від одної, що є гарантією їх неупередженості, об'єктивності та справедливості при вирішенні покладених на них завдань, у тому числі у кримінальному судочинстві. Прокура-, тура не здійснює нагляду за Законністю дій та рішень органів судової влади, хоча наділена окремими повноваженнями контрольного характеру (ініціювання перегляду справ, розглянутих без участі прокурорів, та відповідальності суддів), що впливає із представницьких функцій прокурора та ролі прокуратури у механізмі стримання та противаг.

По-друге, це — принцип взаємної поваги у їх відносинах. Працівники суду та прокуратури будь-якого рівня мають поважати незалежність свого партнера у справі утвердження законності та правопорядку, неухильно дотримуватися етичних норм поведінки в процесі своєї діяльності, сприяти формуванню у громадян почуття поваги до органів прокуратури та суду.

По-третє, це — принцип законності. Взаємовідносини суду та прокуратури мають будуватися винятково на підставі норм чинного законодавства та правил професійної етики, а діяльність цих органів має проходити в межах наданих їм законом повноважень.

По-четверте, принцип системності та субординації в організації діяльності кожного із зазначених органів. Він полягає у тому, що і суди, і прокуратура мають чітку систему органів, визначених законом, кожна з яких організаційно підпорядкована вищестоящому органу (Верховному Суду чи Генеральній прокуратурі в особі їх керівників). Процесуальними кодексами, наказами Генерального прокурора України сурово регламентовані вид та обсяг взаємовідносин на відповідних рівнях.

По-п'яте, принцип взаємодії та взаємного сприяння. Він полягає в тому, що прокуратура та суди спільно вирішують питання узагальнення судової та прокурорсько-слідчої практики, проведення навчальних конференцій та семінарів, обміну досвідом та інформацією, організації засідань суду, явки свідків, забезпечення захисту учасників процесу, життя, здоров'я, майна суддів та прокурорів, їх близьких родичів у випадках, визначених законом.

І, нарешті, по-шосте, принцип взаємного стримання та противаг.

Питання про місце та роль прокуратури у механізмі стримання та противаг є недостатньо дослідженим. М. Косюта зазначає, що "стосунки судів і прокуратури мають

будуватися на універсальній системі стримання та протигаг у відносинах органів, які уособлюють різні гілки державної влади" . Як впливає з аналізу відповідного розділу монографії зазначеного автора, стримання полягає у судовому контролі за рішеннями і діями прокурорсько-слідчих працівників, вирішенні судом скарг на дії, бездіяльність та рішення прокурорів, розгляді судом позовних заяв про відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями і діями посадових осіб прокуратури, а з боку прокуратури — у ініціюванні перегляду судових рішень, кримінальної та дисциплінарної відповідальності суддів.

На нашу думку, зазначений підхід є дещо спрощеним і не відповідає реаліям сучасного законодавства та практики. Безумовно, елементи стримання та протигаг у взаємовідносинах прокуратури та суду мають місце. Але не можна погодитися з тим, що одним із таких елементів є розгляд судом позовних заяв про відшкодування шкоди, завданої незаконними діями та рішеннями прокурорів, а також надання судом дозволів на тримання під вартою та проведення окремих слідчих дій. У першому випадку розглядається спір за позовом потерпілого, і суд виконує при цьому функцію правосуддя, а не стримання та протигаг, а в другому випадку суд самостійно приймає рішення, яке може бути оскаржене учасниками процесу.

На наш погляд, стримання означає вжиття заходів щодо припинення незаконних дій, рішень (перевищення та зловживання владою, корупція), а протигаги — це наявність законних можливостей у представника іншої гілки влади здійснити ефективне стримання представників відповідної гілки влади, тобто наявність певних повноважень.

У цьому контексті стримання полягає в наявності в обох сторін — прокуратури та суду — взаємних повноважень ініціювати дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність працівників суду та прокуратури, яка часто доповнюється відшкодуванням матеріальної та моральної шкоди.

Суддя має процесуальне право реагувати на порушення закону прокурором на будь-якій стадії процесу шляхом винесення окремої ухвали і направлення її на розгляд вищестоящому прокуророві. В цій ухвалі можуть міститися факти, які є підставою для перевірки і порушення як дисциплінарного, так і адміністративного провадження чи навіть кримінальної справи. Прокурор має аналогічне право: або ініціювати дисциплінарне провадження щодо судді шляхом звернення прокурора обласного чи вищестоящого рівня до кваліфікаційної комісії чи Вищої ради юстиції, або порушити своєю постановою адміністративне провадження (скласти протокол про корупційне діяння), або за наявності підстав — кримінальну справу щодо судді та ініціювати через Генеральну прокуратуру України розгляд Верховною Радою України питання про затримання та взяття судді під варту.

Одним з елементів стримання та протигаг слід визнати право прокурора, який не брав участі у розгляді справи у суді, ініціювати перегляд судових рішень. У тих випадках, коли прокурор брав участь у розгляді судових справ як представник держави чи законних інтересів громадян, право на оскарження та перегляд судових рішень не виконує ролі стримання, оскільки прокурор виступає одним із учасників судового процесу і продовжує обстоювати свою правову позицію. Своєчасний розгляд судом скарг на дії, бездіяльність чи рішення прокурора виступає як дійовий елемент стримання та протигаг у тих випадках, коли суд визнає їх незаконними і поновить порушені права та свободи громадян.

З точки зору теорії державного управління уявляється слушним зробити спробу класифікації видів взаємовідносин прокуратури і суду. Такі класифікації можливі за різними критеріями.

Перш за все — за обсягом та видом правового регулювання таких відносин. Згідно із цим критерієм усі взаємовідносини, які виникають між органами прокуратури та судами в процесі їх діяльності, можна розподілити на правові та неправові. Правові — це такі взаємовідносини, які будуються на нормах чинного законодавства. їх у свою чергу можна розподілити на передбачені Конституцією України, спеціальними та іншими

законами, підзаконними актами. Під неправовими треба розуміти взаємовідносини, що виникають між органами прокуратури та суду в процесі їх діяльності, не засновані на нормах чинного законодавства. Ними можуть бути етичні (моральні) відносини, засновані на звичаях чи кодексах етики (поведінки), які виходять не від держави, а від громадських органів, створених працівниками зазначених структур (наприклад, з'їздом суддів, конференцією прокурорів) і передбачають лише громадські заходи впливу за їх порушення. Ними можуть бути не заборонені законом, але по суті непроцесуальні заходи взаємної допомоги (наприклад, сприяння прокурором суду у забезпеченні явки свідків, надання транспорту для виїзду учасників суду для проведення судових дій за межами приміщення суду, організації виїзного засідання суду тощо).

Оскільки участь прокурора у судочинстві регулюється процесуальними кодексами, за цим критерієм усі взаємовідносини між прокуратурою та судом можна розподілити на процесуальні та непроцесуальні. Значення такого розподілу полягає в тому, що відхилення від процесуальних норм у будь-якому обсязі неминуче впливає на об'єктивність, законність та обґрунтованість судових рішень, а якщо вони мають істотний характер, судові рішення підлягають скасуванню, тобто це призводить до недосягнення мети і завдань, що поставлені як перед судом, так і перед прокуратурою.

Процесуальні взаємовідносини, в свою чергу, можна розподілити на види залежно від виду судочинства, а саме на: кримінально-процесуальні, цивільно-процесуальні, господарсько-процесуальні, адміністративного судочинства та з приводу розгляду справ про адміністративні правопорушення. Кожен із цих видів судочинства має свої особливості, які стосуються правого статусу учасників процесу, в тому числі прокурорів.

За стадією процесуальної діяльності в суді можна виокремити такі підвиди процесуальних взаємовідносин прокуратури із судами:

- на стадії попереднього розгляду справи;
- на стадії судового розгляду;
- на стадії перегляду судових рішень;
- 4) на стадії виконання судових рішень.

Непроцесуальні відносини — це такі правові відносини, що врегульовані не нормами процесуального права, а іншими нормативними актами і не стосуються розгляду справ судами. Такими, наприклад, є взаємовідносини, що виникають при виконанні прокурором окремих ухвал суду щодо притягнення до відповідальності осіб, які допустили грубі порушення при розслідуванні справи або проведенні слідчих заходів, у процесі координації діяльності по боротьбі зі злочинністю тощо.

За сферою або предметом діяльності взаємовідносини між прокуратурою і судом можна розподілити на такі, що виникають:

у процесі проведення прокурором нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю, дізнанням і слідством (надання судом дозволу на проведення окремих оперативних або слідчих дій, вирішення поточних питань);

у процесі участі прокурора у розгляді справи в суді;
ініціювання прокурором дисциплінарної або адміністративної відповідальності суддів;

притягнення суддів до кримінальної відповідальності (тобто вирішення питань, пов'язаних з недоторканністю суддів);

розгляд у суді за участю прокурора скарг на дії, бездіяльність чи рішення прокурорів;

координації прокуратурою діяльності інших правоохоронних органів;
участь прокурорів у забезпеченні безпеки та кримінально-правового захисту суддів та членів їх сімей;

додержання правил етики у професійних відносинах прокурорів та суддів.

Що стосується етики взаємовідносин прокуратури із судом, слід зазначити таке. Етичні взаємовідносини зазначених органів мають будуватися на загально визначених міжнародних та вітчизняних правових принципах діяльності судових та прокурорських органів та доповнюватися звичаями, що усталені і загальноприйняті, нормами моралі, які, в свою чергу, не повинні суперечити принципам, визначеним нормами міжнародного та національного права.

На жаль, сьогодні етичні стосунки працівників прокуратури та суду належним чином не врегульовані. В Кодексі професійної етики судді, затвердженому 24 жовтня 2002 р. на V з'їзді суддів України, окремо не йдеться про правила поведінки щодо прокурорів. Лише в ст. 7 сказано, що суддя повинен при здійсненні судочинства виявляти тактовність, ввічливість, витримку й повагу до учасників процесу. Цей Кодекс потребує відповідних доповнень. Подібного Кодексу професійної етики прокурорів сьогодні не існує, хоча нагальна потреба в ньому відчувається.

У Рекомендаціях Ради Європи щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства, ухвалених Комітетом міністрів Ради Європи в жовтні 2000 р., взаємовідносинам між прокурорами і суддями присвячено окремий розділ (пункти 17 —20)³. Зокрема, пункти 19 і 20 стосуються саме етичного аспекту поведінки суддів та прокурорів у процесі їх професійної діяльності. Зокрема, згадується про повагу до незалежності та неупередженості суддів, про об'єктивність та справедливість прокурорів під час судових розглядів тощо.

Найбільш повним документом, що містить норми професійної етики прокурорів, у тому числі у взаємовідносинах з суддями у кримінальному судочинстві, є Стандарти професійної відповідності та виклад основних обов'язків і прав прокурорів, ухвалені Міжнародною асоціацією прокурорів 23 квітня 1999 р.⁴

Якою б не була модель прокуратури в правовій державі за обсягом функцій, взаємовідносини органів суду і прокуратури мають ґрунтуватися на універсальних принципах, а самі взаємовідносини повинні бути чітко регламентовані у відповідних законах та кодексах професійної етики з урахуванням специфіки видів судочинства та видів взаємної діяльності зазначених органів.

У майбутньому Кодексі професійної етики прокурорів, крім зазначених положень міжнародних стандартів, слід більш детально врегулювати поведінку прокурорів не тільки в кримінальному, а й інших видах судочинства та взаємодію з іншими питань.

У такому Кодексі слід окремим розділом викласти засади взаємодії прокурорів та суддів у процесі їх професійної діяльності, не обмежуючись сферою судочинства. В основу такого Кодексу слід покласти Керівні принципи щодо ролі прокурорів, ухвалені ООН у 1990 р.⁵, у яких йде мова про роль прокурорів у кримінальному процесі, кримінальному переслідуванні, відносинах з іншими державними органами та установами, зокрема судами. Так, у ст. 3 розділу "Статус і умови служби" записано, що прокурори як важливі учасники процесу здійснення правосуддя поведуться чесно і гідно, як того вимагає їхня професія⁶. У ст. 20 Керівних принципів на прокурорів покладається обов'язок співпрацювати із судами та іншими державними органами з метою забезпечення справедливості та ефективності переслідування в кримінальному порядку⁷.

¹Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. — Одеса, 2002. — С. 81-82.

²Там само. — С. 81.

³Див.: Права людини: Довідник для прокурорів. — К., 2005. — С. 159—160.

⁴Див.: Там само. — С. 163—166.

⁵Див.: Там само. — С. 150—155.

⁶Див.: Там само. — С. 152.

⁷Див.: Там само. — С. 154.