



ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ДЕТЕЙ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Георгий ПОПОВ,

кандидат юридических наук, директор
Института подготовки кадров
Национальной академии прокуратуры Украины

Summary

The article analyzes the European and national legal instruments and identifies activities Prosecutor's Office for the Protection of Children's Rights in the present historical period. The author argues that in the context of Ukraine's integration into the European Community must be as close as possible to take into account the provisions of the legal instruments referred to in the development of legislation.

Key words: attorney, European integration, European Union, children's rights protection.

Анотация

В результате анализа европейских и национальных правовых документов выявлены направления деятельности прокуратуры Украины по защите прав детей в настоящий период. Автор утверждает, что в условиях интеграции Украины в Европейское сообщество при разработке законодательства необходимо учитывать положения европейских правовых документов, одновременно соблюдая интересы Украины.

Ключевые слова: прокурор, европейская интеграция, Европейский Союз, права детей, защита.

Постановка проблемы. В современных исторических реалиях существование какой бы то ни было страны невозможно без экономических, политических и социальных взаимоотношений с другими государствами и международными институтами. Не является исключением и Украина, которая в настоящее время находится на этапе интеграции в Европейское сообщество. Учитывая это, происходит активная переориентация деятельности государственных органов и общественных институтов нашей страны на европейские стандарты.

Так, на стадии активного реформирования в настоящее время пребывают органы прокуратуры Украины. В частности, результатом активной работы по приведению национального законодательства к общеевропейским основам стала разработка нового Закона Украины «О прокуратуре».

Актуальность темы исследования. Важно отметить, что одной из основных задач реформ является наилучшее обеспечение соблюдения прав и свобод человека и гражданина в соответствии с европейскими стандартами. Так, новым Законом Украины «О прокуратуре» установлено, что прокуратура Украины составляет единую систему в порядке, предусмотренном настоящим Законом, осуществляет установленные Конституцией Украины функции с целью защиты прав и свобод человека, интересов общества и государства (ст. 1) [1].

Упомянутая выше проблематика не является новой для украинской правовой науки, неоднократно становясь предметом научных дискуссий Л. Грицаенко, А. Копыленко, В. Кравчука, Н. Руденко, Г. Середы, В. Сухоноса, Н. Якимчука и других ученых.

Вместе с тем одной из важнейших задач деятельности прокуратуры является обеспечение соблюдения международных актов и законов Украины, направленных на защиту прав и свобод детей.

Следует подчеркнуть, что вопрос о месте прокуратуры в системе защиты прав и свобод лиц до 18 лет в современных условиях требует своего дополнительного изучения.

Целью статьи является анализ европейских, а также национальных правовых документов и выявление направлений деятельности прокуратуры Украины по защите прав детей в настоящий исторический период.

Изложение основного материала. Вступая в научную дискуссию, прежде всего следует отметить, что начало сотрудничеству в политической, торгово-экономической и гуманитарной сферах положило Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между Украиной и Европейским Сообществом и их государствами-членами от 14 июня 1994 года (вступило в силу 1 марта 1998 года).

В ст. 6 Соглашения указано, что Стороны устанавливают между собой регулярный политический диалог, который они намерены развивать

и углублять. Политический диалог предусматривает, что Стороны будут сотрудничать в вопросах укрепления стабильности и безопасности в Европе, соблюдения принципов демократии, уважения и содействия правам человека, правам национальных меньшинств, а в необходимых случаях проводить консультации по соответствующим вопросам [2].

В стратегии интеграции Украины в Европейский Союз, утверждённой Указом Президента Украины от 11 июня 1998 года № 615/98, определены основные направления интеграционного процесса: 1) адаптация законодательства Украины к законодательству ЕС, обеспечение прав человека; 2) экономическая интеграция и развитие торговых отношений между Украиной и ЕС; 3) интеграция Украины в ЕС в контексте общеевропейской безопасности; 4) политическая консолидация и укрепление демократии; 5) адаптация социальной политики Украины к стандартам ЕС; 6) культурно-образовательная и научно-техническая интеграция; 7) региональная интеграция Украины [3].

Результатом многолетнего сотрудничества нашей страны и Европейского Союза стало Соглашение об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом, Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, ратифицированное 16 сентября 2014 года [4].

В соответствии с п. «е» ч. 2 ст. 4 Соглашения об ассоциации во всех сферах,



представляющих взаимный интерес, между Сторонами должен развиваться и укрепляться политический диалог, целью которого является укрепление уважения к демократическим принципам, верховенства права и надлежащего управления, прав человека и основных свобод, в том числе прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, недискриминации лиц, принадлежащих к меньшинствам, и уважения к ним, а также вклад в консолидацию внутренних политических реформ.

Соглашение об ассоциации определяет, что Стороны договорились развивать дальнейшее сотрудничество, касающееся судебной деятельности между Украиной и ЕС по гражданским делам на основе соответствующих многосторонних правовых документов, в частности конвенций Гаагской конференции по международному частному праву в сфере международного правового сотрудничества, судебного процесса, а также защиты детей (ч. 2 ст. 24).

В контексте нашего исследования необходимо обратиться к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года, в ст. 1 которой указано, что высокие Договаривающиеся Стороны обеспечивают каждому человеку, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы, установленные в Разделе I настоящей Конвенции [5].

Ст. 13 указанной Конвенции также определяет, что каждый человек, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективные средства правовой защиты перед государственным органом даже в том случае, если такое нарушение совершено лицами, действовавшими в официальном качестве.

Следует отметить, что отдельные положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод посвящены защите прав несовершеннолетних. Так, в п. «d» ч. 1 ст. 5 Конвенции закреплена норма, в соответствии с которой никто не может быть лишен свободы иначе как в случаях и в порядке, установленных законом, осуществляется задержание несовершеннолетнего лица на основании законного постановления для воспитательного надзора или для того, чтобы оно предстало перед компетентным органом.

Также, в ч. 1 ст. 6 Конвенции предусмотрено, что судебное решение объявляется публично, однако пресса и публика могут не допускаться на судебные заседания в течение всего процесса или его части по соображениям морали, общественного порядка или государственной безопасности в демократическом обществе, а также тогда, когда того требуют интересы несовершеннолетних, для защиты частной жизни сторон, при особых обстоятельствах, когда гласность нарушала бы интересы правосудия.

Европейская конвенция об осуществлении прав детей от 25 января 1996 года, ратифицированная Украиной 3 августа 2006 года, является поистине ключевым документом на европейском правовом поле, касающимся защиты прав детей. Настоящая Конвенция применяется в отношении детей, не достигших возраста семнадцати лет.

Цель настоящей Конвенции состоит в том, чтобы обеспечивать в интересах детей их права, предоставлять им процессуальные права и облегчать реализацию этих прав, следя за тем, чтобы дети были информированы лично, через других лиц либо через другие органы, им было позволено участвовать в судопроизводстве, затрагивающем их интересы (ст. 1) [6].

В п. «с» ст. 2 Европейской конвенции об осуществлении прав детей, например, разъясняется понятие «представитель», по которым понимается лицо, например, адвокат либо орган, назначенный для того, чтобы выступать от имени ребенка в отношениях с органом судебной власти.

В случае если внутреннее право лишает носителей родительской ответственности возможности представлять ребенка в результате столкновения собственных интересов с его интересами, орган судебной власти в процессе судопроизводства, затрагивающего интересы ребенка, имеет полномочия назначить специального представителя ребенка.

Стороны рассматривают возможность предоставления органу судебной власти в процессе судопроизводства, затрагивающего интересы ребенка, полномочий назначать независимого представителя, в соответствующих случаях – адвоката, представляющего

ребенка (ст. 9 Европейской конвенции об осуществлении прав детей).

Относительно цитированного выше положения отметим, что органы прокуратуры не упоминаются в качестве возможного представителя ребенка вообще, в частности при защите его прав в суде. Следует подчеркнуть, что в п. 2 ст. 121 Конституции Украины от 28 июня 1996 года указано: прокуратура Украины составляет единую систему, на которую возложено представительство интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом [7].

Также в соответствии с ч. 2 ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Украины от 18 марта 2004 года № 1618–IV с целью представительства интересов гражданина или государства в суде прокурор в пределах полномочий, определенных законом, обращается в суд с иском заявлением, участвует в рассмотрении дел по искам, а также может вступить по своей инициативе в дело, производство по которому открыто по иску других лиц, на любой стадии его рассмотрения, подает апелляционную, кассационную жалобу, заявление о пересмотре судебного решения Верховным Судом Украины, о пересмотре судебного решения по вновь открывшимся обстоятельствам. При этом прокурор должен представить документы, подтверждающие невозможность гражданина самостоятельно осуществлять представительство своих интересов [8].

В ч. 2 ст. 36–1 Закона Украины «О прокуратуре» от 5 ноября 1991 года № 1789–XII основанием для представительства в суде интересов гражданина является его невозможность передвижения из-за физического состояния, недостижения совершеннолетия, преклонного возраста, недееспособности или ограниченной дееспособности самостоятельно защитить свои нарушенные или оспариваемые права либо реализовать процессуальные полномочия. Наличие таких оснований должно быть подтверждено прокурором путем предоставления суду соответствующих доказательств [9]. Подобная норма зафиксирована и в ст. 25 проекта Закона Украины «О прокуратуре».

Говоря о европейских основах деятельности прокурора при защите прав детей, необходимо отметить, что она



должна осуществляться с учётом Европейской конвенции об усыновлении от 27 ноября 2008 года, Конвенции Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуального насилия от 25 июля 2007 года, Рекомендации № Rec (2003) 20 Комитета министров Совета Европы государствам-членам «О новых подходах к преступности среди несовершеннолетних и о значении правосудия по делам несовершеннолетних» от 24 сентября 2003 года, Конвенции Совета Европы о контакте с детьми от 15 мая 2003 года № ETSN 192, Рекомендации № R (99) 19 Комитета министров Совета Европы государствам-членам, которые заинтересованы в организации медиации в уголовных делах от 15 сентября 1999 года, и других правовых документов.

Также в своей работе прокурорским работникам следует учитывать правовые документы Комитета министров Совета Европы: Рекомендацию № R (79) 17 о защите детей от плохого обращения, Рекомендацию № R (84) 4 об обязанностях родителей, Рекомендацию № R (87) 6 о приемных семьях, Рекомендацию № R (87) 20 об общественной реакции на преступность среди несовершеннолетних, Рекомендацию № R (94) 14 по последовательной и комплексной политике по вопросам семьи, Рекомендацию № R (98) 8 об участии детей в семейной и социальной жизни, Рекомендацию Rec (2001) 16 о защите детей от сексуальной эксплуатации, Рекомендацию Rec (2003) 19 о повышении доступности социальных прав и Рекомендацию Rec (2003) 20 о новых методах работы с несовершеннолетними правонарушителями и о роли правосудия по делам несовершеннолетних, а также ряд иных правовых документов.

Как следует из упомянутых выше правовых актов, одним из основных принципов ЕС является всестороннее обеспечение условий для реализации прав и свобод человека, гражданина в целом и детей в частности. При этом отметим, что нормы европейских правовых документов направлены на гарантирование реализации прав указанной категории людей как в уголовно-правовой сфере, так и вне её.

Анализируя место прокуратуры в сфере защиты прав детей сквозь призму европейских правовых актов, не-

обходимо отдельное внимание уделить Рекомендации Rec (2000) 19 Комитета Министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия от 6 октября 2000 года, а также Выводу № 3 Консультативного совета европейских прокуроров «О роли прокуратуры за пределами уголовного права» от 21 октября 2008 года и Выводу № 5 Консультативного совета прокуроров Европы «Прокуратура и ювенальная юстиция» от 20 октября 2010 года.

Рекомендация Rec 19 определяет, что прокуроры во всех системах уголовного правосудия решают вопрос о начале или продолжении уголовного преследования, поддерживают обвинение в суде, могут обжаловать или вносить апелляционные представления на все или некоторые судебные решения (п. 2).

В определенных системах уголовного правосудия прокуратура также осуществляет государственную уголовную политику с учетом региональных и местных условий; осуществляет расследование, руководит им или осуществляет надзор за ним; обеспечивает предоставление эффективной помощи пострадавшим; принимает решения о мерах, альтернативных уголовному преследованию; осуществляют надзор за исполнением решений судов и так далее.

При выполнении своих обязанностей в соответствии с п. 24 Рекомендации Rec 19 прокуроры должны: а) выполнять свои функции справедливо, беспристрастно и объективно; б) уважать и стараться защищать права человека, как указано в Конвенции о защите прав человека и основных свобод; в) пытаться обеспечить, чтобы система уголовного правосудия функционировала так быстро, насколько это возможно [10].

В Выводе № 3 определено, что на конференции Генеральных прокуроров Европы (Санкт-Петербург, 2008) было подчеркнуто о возрастающей потребности наших обществ в эффективной защите уязвимых групп населения, в частности детей и молодежи, свидетелей, жертв, инвалидов, а также социальных и экономических прав населения в целом. Было высказано мнение, что прокуроры могут играть критически важную роль в этом отношении, и возрастающее участие государства в

решении актуальных проблем, таких как защита окружающей среды, прав потребителей или общественного здоровья, может привести к расширению роли прокурорских служб (п. 10).

Прокурорские службы большинства государств-участников Совета Европы имеют определенные задачи и функции за пределами сферы уголовного права. Сферы компетенции отличаются и включают гражданское, семейное, трудовое, административное, избирательное право, а также защиту окружающей среды, социальных прав и прав уязвимых групп населения, таких как несовершеннолетние, инвалидов и малообеспеченных лиц. В некоторых государствах-участниках задачи и обязанности прокуроров в этой сфере могут даже преобладать над ролью прокуроров в системе уголовного судопроизводства. С другой стороны, прокурорские службы некоторых государств заявили, что их компетенция в этой сфере не очень важна или очень редко реализуется на практике (п. 16) [11].

Вывод № 5 Консультативного совета прокуроров Европы «Прокуратура и ювенальная юстиция» от 20 октября 2010 года должен обеспечить при всех производствах по делам несовершеннолетних, в которые вовлечены прокуроры, применение определенных фундаментальных принципов с соответствующим учетом уровня зрелости, уязвимости и психических способностей несовершеннолетнего, будь то лицо, нарушившее закон, потерпевший или свидетель. Эти принципы надлежит применять на всех этапах процесса, то есть перед слушанием, во время и после него, а также при исполнении и выполнении решений в отношении несовершеннолетних [12].

Следует отметить, что в Европе существует две прокурорские системы: в одной прокуроры наделены полномочиями вне уголовной юстиции, во второй они не имеют таких функций. В подавляющем большинстве государств Европейского континента (Австрия, Болгария, Греция, Италия, Германия, Венгрия, Франция) и в Украине прокуратуры имеют в той или иной степени полномочия в указанной сфере, которые согласно Выводами № 2 и № 3 (2008) Консультативного совета европейских прокуроров вполне допу-



стимы в демократическом государстве [13, с. 4].

Таким образом, одним из направлений реформирования прокуратуры, наряду с учетом европейских стандартов, определением ее места в структуре судебной или исполнительной власти, четким законодательным закреплением ее функций, является содержательное совершенствование прокурорской власти, достижение эффективности прокурорской деятельности в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Ведь основным пользователем прокурорских услуг вне уголовного судопроизводства есть человек, который по Конституции Украины является наивысшей социальной ценностью, а обеспечение и защита его основных прав и свобод являются приоритетной задачей правового, демократического, социального государства [14, с. 141].

Выводы. Следует отметить, что в условиях интеграции Украины в Европейское Сообщество необходимо как можно более полно учитывать положения упомянутых правовых документов при разработке законодательства. Сближение национальных и европейских правовых актов должно происходить с обязательным учетом интересов нашей страны и наилучшим обеспечением прав и свобод детей. Эффективная же деятельность прокуратуры по защите прав и свобод малолетних и несовершеннолетних возможна только при комплексном подходе, то есть с широким использованием полномочий как в сфере уголовного процесса, так и за его пределами.

Список использованной литературы:

1. О прокуратуре : проект Закона Украины в редакции от 17 июня 2014 года № 3541 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=48935&pf35401=304580>.
2. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между Украиной и Европейским Сообществом и их государствами-членами от 14 июня 1994 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998_012.
3. Об утверждении Стратегии интеграции Украины в Европейский Союз :

Указ Президента Украины от 11 июня 1998 года № 615/98 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/615/98>.

4. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України от 16 сентября 2014 года № 1678–VII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>.

5. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1678-18http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

6. Европейская конвенция об осуществлении прав детей от 25 января 1996 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_135.

7. Конституция Украины от 28 июня 1996 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

8. Гражданский процессуальный кодекс Украины от 18 марта 2004 года № 1618–IV [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>.

9. О прокуратуре : Закон Украины от 5 ноября 1991 года № 1789–XII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>.

10. Рекомендация Rec (2000) 19 Комитета Министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия от 6 октября 2000 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1568277&Site=DC>.

11. Вывод № 3 Консультативного совета европейских прокуроров «О роли прокуратуры за пределами уголовного права» от 21 октября 2008 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.gp.gov.ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=174101.

12. Вывод № 5 Консультативного совета прокуроров Европы «Прокуратура и ювенальная юстиция» от 20 октября 2010 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gp.gov.ua/>

[ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=174102](http://www.gp.gov.ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=174102).

13. Роль прокуратуры поза межами кримінального судочинства // Юридичний вісник України. – 25–31 жовтня 2008. – № 43 (695). – С. 4.

14. Кравчук В.М. Прокуратура України та європейська інтеграція / В.М. Кравчук // Українсько-грецький міжнародний науковий юридичний журнал «Порівняльно-правові дослідження». – 2009. – № 1. – С. 137–141.