

4. КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ. КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО. КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА. СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА. ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ. СУДОУСТРІЙ. ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

DOI: 10.35774/app2022.04.163
УДК 342.5 (045)

Петро Бойко,
здобувач, Західноукраїнський
національний університет
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6453-355X>

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРАТУРИ

Розглянуто базові європейські стандарти забезпечення принципу незалежності прокуратури.

Встановлено, що закономірним відображенням сучасної тенденції у напрямі посилення гарантій незалежності працівників прокуратури є підвищена увага до міжнародних стандартів у галузі прав людини, які акумулюють у собі найбільш передові правові концепції, що визначають правове становище особи. Адже саме від ставлення держави до посадової особи, її гідності, інтересів, прав залежить механізм побудови процесуальних правовідносин. Згідно з положеннями міжнародного законодавства, у багатьох країнах простежується сплеск реформаторської активності, що ґрунтується як на обліку міжнародного права, так і на прагненні створити щось нове натомість міжнародно-правове регулювання.

Обґрунтовано, що інтеграція української прокуратури в систему судової влади буде основоположним і фундаментальним кроком на шляху її реформування, що дасть змогу забезпечити неупередженість, незалежність і деполітизованість її діяльності та відповідатиме встановленим сучасним тенденціям прокуратури в демократичній ролі держави. Не лише такі європейські демократії, як Бельгія, Іспанія, Італія, Нідерланди, Греція, Португалія, Франція, Фінляндія, а й Азербайджан, Вірменія, Грузія, Казахстан, Молдова, Росія, Латвія, Литва, Болгарія та Румунія.

Зроблено висновок, що для нашої країни важливим завданням є не лише реалізація основних європейських стандартів і принципів, а й вироблення специфічних механізмів, необхідних для реформування прокуратури України. Необхідно визначити на конституційному рівні, що прокуратура є незалежним органом у системі

судової влади, здійснити оптимізацію її функції, удосконалити гарантії забезпечення незалежності прокурорів, процедуру їх призначення, підстави та порядок звільнення Генерального прокурора, змінити вимоги до особи, яка може обіймати зазначену посаду.

Ключові слова: прокуратура, європейські стандарти, розподіл державно-владних повноважень, міжнародні гарантії, Рада Європи.

Boiko P.

European standards for ensuring the principle of the prosecutor's office

The article discusses the basic European standards for ensuring the principle of independence of the prosecutor's office.

It has been established that increased attention to existing international standards in the field of human rights, which accumulate the most advanced legal concepts that determine the legal status of a person, is a natural reflection of the modern trend in the direction of strengthening guarantees of the independence of prosecutor's office workers. After all, the mechanism of building procedural legal relations depends on the attitude of the state towards the official, his dignity, interests, and rights. Based on the provisions of international legislation, in many countries, there is a surge of reform activity, which is based both on the accounting of international law and on the desire to create something new instead of international legal regulation.

It is substantiated that the integration of the Ukrainian prosecutor's office into the judicial system will be a fundamental step on the way to its reform, which will make it possible to ensure the impartiality, independence, and depoliticization of its activities and will correspond to the established modern trends of the prosecutor's office in the democratic role of the state. Not only such European democracies as Belgium, Spain, Italy, the Netherlands, Greece, Portugal, France, and Finland, but also Azerbaijan, Armenia, Georgia, Kazakhstan, Moldova, Russia, Latvia, Lithuania, Bulgaria, and Romania.

The author concludes that an essential task for our country is not only the implementation of the main European standards and principles but also the development of specific mechanisms necessary for reforming the prosecutor's office of Ukraine. It is necessary to determine at the constitutional level that the prosecutor's office is an independent body in the judicial system, to optimize its function, to improve the guarantees of ensuring the independence of prosecutors, the procedure for their appointment, the grounds and procedure for the dismissal of the Prosecutor General, to change the requirements for the person who can hold the specified position.

Keywords: prosecutor's office, European standards, distribution of state powers, international guarantees, Council of Europe.

Постановка проблеми. Закономірним відображенням сучасної тенденції у напрямі посилення гарантій незалежності працівників прокуратури є підвищена увага до міжнародних стандартів у галузі прав людини, які акумулюють у собі найбільш передові правові концепції, що визначають правове становище особи. Адже саме від ставлення держави до посадової особи, її гідності, інтересів, прав залежить механізм побудови процесуальних правовідносин.

Згідно з положеннями міжнародного законодавства, у багатьох країнах простежується сплеск реформаторської активності, що ґрунтується як на обліку міжнародного права, так і на прагненні створити щось нове замість міжнародно-правового регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичну основу наукової статті становлять праці вітчизняних і зарубіжних вчених – представників адміністративно-правової науки, зокрема таких, як: Н. М. Бакаянова, І. О. Билиця, Х. Н. Бехруз, Г. А. Мамедов, В. І. Малюга, Ю. Є. Полянський, С. В. Прилуцький.

Мета статті – дослідження змісту європейських стандартів забезпечення принципу незалежності прокуратури у сучасній правовій державі, з метою формування пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Серед європейських джерел правових стандартів функціонування і діяльності органів прокуратури варто особливо відзначити Рекомендацію «Про роль прокуратури в системі кримінального правосуддя» REC (2000) 19 Комітету міністрів Ради Європи, прийняту 6 жовтня 2000 року на 724-ій зустрічі заступників міністрів [1].

Відповідно до такого рекомендаційного акта, прокуратура – це орган державної влади, який від імені громадянського суспільства й у суспільних інтересах здійснює правозастосування, якщо порушення законодавства передбачає кримінальну відповідальність, з урахуванням, з одного боку, прав та законних інтересів особи, а з іншого – необхідності дієвості системи правосуддя.

Зазначено, що в усіх системах кримінального судочинства прокурори здійснюють такі повноваження:

- підтримують державне обвинувачення в суді;
- приймають рішення щодо відкриття або продовження кримінального провадження;
- можуть оскаржувати або готувати апеляційні скарги щодо усіх або окремих судових рішень.

В окремих процесуальних системах прокурори також:

- проводять досудове розслідування, керують ним або здійснюють нагляд за ним;

- здійснюють реалізацію державної кримінальної політики з урахуванням, за можливості, місцевих і регіональних умов;

- забезпечують надання ефективної правової допомоги потерпілим;

- здійснюють загальний нагляд за виконанням судових рішень;

- ухвалюють управлінські рішення щодо заходів, які альтернативні кримінальному переслідуванню.

Водночас важливою нормою є те, що держава має забезпечити ефективні гарантії виконання прокурорами своїх професійних обов'язків і функцій за належних правових та організаційних умов, а також забезпечити такі відповідні умови з точки зору коштів, особливо бюджету. Кошти в їхньому розпорядженні. Ці умови мають бути встановлені у тісній співпраці з представниками прокуратури [1].

Як зазначає О. Б. Невзоров, активно проводяться наукові пошуки ефективних моделей прокурорського нагляду, відповідних динамічним соціальним умовам [2, с. 114] Однак шляхи до цього різні – одні намагаються вирішити проблему шляхом запозичень чужих процесуальних форм, серед яких популярністю користується англійський тип судочинства, інші розвивають у світлі нових ідей власні традиції, наприклад континентального права. Говорять також про формування конвергентної загальноєвропейської форми прокурорського нагляду. Вивчення вищезазначених процесів становить безперечно цінність з огляду на те, що Україна також дотримується реформаційних процесів, тому в подібній ситуації, як зазначає І. В. Плахіна, важливо знайти точні орієнтири у розвиток вітчизняної юридичної науки [3, с. 38].

Враховуючи такі положення, вивчення інтерпретації міжнародних стандартів у цих країнах, а також створених на їх основі правових інститутів становить вагомий інтерес для юридичної науки як у гносеологічному контексті, так і як визначальний напрям можливих перетворень у кримінально-правовій політиці. Механізми забезпечення принципу незалежності прокуратури, що діють у більшості країн світу, мало чим нагадують вітчизняну правову дійсність, що цілком закономірно, як і присутня неоднорідність у праві країн, які традиційно належать до однієї політико-правової сім'ї через наявність насамперед власної самостійної внутрішньої політики.

Як уже зазначалося, міжнародне співтовариство з моменту створення Організації Об'єднаних Націй, спираючись на принципи, сформульовані у Статуті та Міжнародному біллі про права людини, розробило документи, що охоплюють ключові питання правовий статус правоохоронних органів та формують їх міжнародні стандарти.

Правовий статус таких стандартів та норм неоднакові, оскільки декларації, принципи, керівні вказівки, правила, плани дій, типові договори та рекомендації не мають обов'язкової юридичної сили. Проте такі документи мають міжнародну значимість, є продуктом міжнародних переговорів і результатом досягнутої згоди, а отже, мають незаперечний моральний авторитет і відіграють роль практичного керівництва для держав. Їхня цінність полягає у визнанні та прийнятті великою кількістю держав, і навіть незважаючи на те, що вони не мають у своїй більшості обов'язкової юридичної сили, вони розглядаються як документи, що закріплюють цілі, практику та стратегії, що користуються широким визнанням у міжнародного співтовариства.

З огляду на те, що міжнародні документи в галузі прав людини – це загальнолюдські стандарти, які передбачають заходи щодо забезпечення прав і свобод та захисту їх від посягань, а також надають самій особі юридичні можливості реалізувати та захищати визнані права та свободи, необхідно акцентувати увагу на їх вивченні та детальному аналізі.

Якщо проаналізувати наявні міжнародні документи, можна дійти невтішного висновку, що міжнародна громадськість передусім прагнула розробити стандарти у найбільш уразливих сферах правовідносин. Якщо у початковий період становлення прав особистості акцент робився на проголошенні невід'ємних прав і свобод особистості, які на сьогодні становлять принципові правові категорії, то на подальшому етапі розвитку світової спільноти увага приділяється переважно спеціалізації правових положень щодо окремого учасника кримінального судочинства і, зрештою, процесу демократизації процесуальних правовідносин.

На підставі вищевикладеного можна провести класифікацію міжнародних стандартів у сфері захисту незалежності прокуратури, де на перше місце будуть поставлені стандарти, що мають узагальнений характер та містяться в документах, які мають загальновизнаний статус.

Загальна декларація прав людини, прийнята та проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральною Асамблеєю ООН від 10. 12. 1948 р., яка стала одним із перших документів ООН, що встановлюють єдині стандарти, яких необхідно прагнути державам, і як зазначив В. Бразелюк (*Bazeliuk V, Demyanenko Yu, Maslova O (2022)*), – це було одним з перших ефективних кроків, зроблених ООН з міжнародно-правового закріплення основних прав і свобод людини [4, с. 205]. У стандартах, які у Декларації, за висловом А. Кокс (*Cox, A. L., & Gripp, C. (2022)*), втілені ті загальнолюдські цінності, які необхідні для гідного розвитку кожної людини, забезпечення її правових і законних інтересів. Вони виражають досвід, накопичений світовою спільнотою, і визначають рівень, нижче якого держави, які вважають себе цивілізованими, не можуть опускатися [5, с. 658].

Загальна декларація прав людини, що прийнята в 1948 р. Генеральною Асамблеєю ООН як «стандарт, до досягнення якого повинні прагнути всі народи і всі держави», – це не просто рекомендаційний документ. Це одне з провідних джерел міжнародного права, оскільки більшість держав розглядає її як документ, що містить звичайні норми міжнародного права, майже всі з яких відтворені в національних конституціях і внутрішньодержавних законах.

Положення, встановлені в преамбулі Декларації, якнайкраще відображають тенденцію, що властива характеру міжнародних стандартів, а саме: процесу гармонізації законодавства держав. Декларація, яка мала статус рекомендаційного міжнародного акта, завдяки успішному виконанню поставленого в ньому завдання (щоб кожна людина і кожен орган суспільства, постійно маючи на увазі цю Декларацію, прагнули через освіту сприяти повазі цих прав та свобод та забезпеченню шляхом прогресивних національних та міжнародних заходів загального та ефективного їх визнання та здійснення) набула статусу загальновизнаної норми міжнародного права. У зв'язку з цим сподіваємося, що така сама доля очікує інші міжнародні норми – стандарти в галузі прав людини, оскільки повага до прав і свобод людини – це прямий обов'язок держави та всіх її установ.

У червні 1995 р. за Представництва ООН у Відні була створена Міжнародна асоціація прокурорів (МАП). Офіційно вона розпочала свою діяльність у вересні 1996 р. під час Конгресу в Будапешті. МАП визначив своїм пріоритетом широку міжнародну співпрацю між прокурорами з метою забезпечення більшої ефективності та результативності кримінальних розслідувань та впровадження інших заходів міжнародної співпраці.

Міжнародна асоціація прокурорів – це неурядова та неполітична організація та єдина асоціація прокурорів у всьому світі. Асоціація нараховує понад 130 колективних членів, у т. ч. Асоціацію прокурорів та Асоціацію працівників правоохоронних органів. 23 квітня 1999 р.

Міжнародна асоціація прокурорів прийняла Стандарти професійної відповідальності відповідно до Керівних принципів щодо попередження злочинності та поведження з правопорушниками, прийнятих Восьмим об'єднаним комітетом з питань відповідальності [6].

Держави повинні вжити заходів для забезпечення того, щоб:

а) відбір та просування по службі прокурорів здійснювалося відповідно до справедливих і неупереджених правил, які запобігають будь-яким методам, що сприяють інтересам певних груп і виключають дискримінацію за будь-якою ознакою, такою як стать, раса, колір шкіри, мова, релігійні, політичні ознаки та інші переконання, расове чи соціальне походження, належність до національної меншини, майновий, соціальний чи інший стан;

б) професійна діяльність прокурорів, просування по службі та службове підвищення здійснюється відповідно до встановлених об'єктивних критеріїв, таких як компетентність і досвід;

в) просування по службі прокурорів також визначається службовою необхідністю;

г) умови праці прокурорів, такі як винагорода за роботу, перебування на посаді та пенсія, а також вік виходу на пенсію, що відповідає їх високому соціальному становищу і встановлені законом;

д) розглядаючи дисциплінарну відповідальність прокурорів відповідно до закону, процедура гарантує справедливу та об'єктивну оцінку і вирішує прийняти незалежну та неупереджену перевірку;

е) у разі порушення правового статусу прокурорів вони мають право на доступ до відповідних процедур оскарження, у т. ч. в суді;

є) органи державної влади забезпечують захист прокурорів та їхніх сімей у разі загрози їхній фізичній безпеці під час належного виконання ними своїх обов'язків [7, с. 37].

Крім того, держави повинні вжити заходів для гарантування прав прокурорів на свободу вираження поглядів, переконань, асоціацій і зібрань. Зокрема, вони повинні мати право брати участь у дискусіях з питань правової, судової та допомоги у захисті прав людини, а також право приєднуватися або створювати місцеві, національні чи міжнародні організації та брати участь у їхній діяльності для участі в законній діяльності та брати участь у зборах законної організованої діяльності без шкоди для свого професійного статусу. Зазначені права можуть бути обмежені лише в межах, прямо передбачених законом і необхідних для збереження конституційного статусу прокурора. У разі порушення вищезазначених прав повинні бути доступні ефективні засоби правового захисту [8, с.175].

Наша країна частково вживає заходи в цьому напрямку. Наприклад, проект Кодексу професійної етики прокурорів широко обговорювали, ухвалення проекту підтримали Асоціація прокурорів України, багато експертів – юристів, науковців. Благородні моральні якості та зразкова поведінка – це необхідні умови належного виконання прокурорами своїх обов'язків.

Мета Кодексу прокурорської етики – це встановлення основних морально-етичних норм і принципів, якими мають керуватися працівники прокуратури. Це принципи верховенства права, гуманізму, справедливості, рівності перед законом, демократизму, законності, незалежності, об'єктивності, неупередженості, чесності.

У документі також висувуються моральні вимоги до прокурорів: ставити на перше місце людину, поважати та захищати права, свободу та гідність громадян відповідно до вітчизняних, іноземних правових та загальнолюдських норм моралі. Прокурори повинні глибоко розуміти суспільну значущість своєї ролі, ступінь відповідальності перед суспільством і країною, забезпечувати захист громадян законом, розумно і гуманно використовувати надані їм права відповідно до принципів справедливості, постійно вдосконалювати професійні навички, знання законодавства, підвищувати загальні знання, самовдосконалюватись, творчо опановувати вітчизняний та зарубіжний досвід.

Висновки. Для нашої країни важливе завдання – це не лише реалізація основних європейських стандартів і принципів, а й вироблення специфічних механізмів, необхідних для реформування прокуратури України. Необхідно визначити на конституційному рівні, що прокуратура – це незалежний орган у системі судової влади, здійснити оптимізацію її функцій, удосконалити гарантії забезпечення незалежності прокурорів, процедуру їх призначення, підстави та порядок звільнення Генерального прокурора, змінити вимоги до особи, яка може обіймати зазначену посаду.

Список використаних джерел

1. Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf (дата звернення: 10.12.2022)
2. Невзоров О. Б. Зарубіжний досвід визначення адміністративно-правового статусу прокуратури. Науковий вісник публічного та приватного права. 2016 № 1. Т. 2. Вип. 1. Ч. 2. С. 114–117.
3. Плахіна І. В. Особливості органів прокуратури в зарубіжних країнах. Часопис Академії адвокатури України. 2014. № 4 (25). Т. 7. С. 37–43.
4. Bazeliuk V, Demyanenko Yu, Maslova O 'Peculiarities of Prosecutor Participation in Private Cases: Ukrainian Experience' 2022 1(13) Access to Justice in Eastern Europe 203-211. URL: <https://doi.org/10.33327/AJEE-18-5.1-n000107>
5. Cox, A. L., & Gripp, C. (2022). The Legitimation Strategies of “Progressive” Prosecutors. *Social & Legal Studies*, 31 (5), 657–678. URL: <https://doi.org/10.1177/09646639211060814> (дата звернення: 10.12.2022).
6. Gonzalez E., *Crim. Justice* 34(3), 9–14 (2015). Accessed on: December 20, 2020. [Online]. URL: <https://search.proquest.com/openview/eef0a26f19f99d58b0681ae82223873b/1?pqorigsite=gscholar&cbl=35991> (дата звернення: 10.12.2022).
7. Michelini, M. Cadelli, Le juge d'instruction est inutile lorsque le parquet est indépendant: l'exemple G.italien, in *La figure du juge d'instruction: réformer ou supprimer?* 37-55 (Anthémis, Limal, 2017)
8. Shandula O. O. Features of legal status of prosecutors of military prosecutor's offices. *Bulletin of the National Academy of Law*. 2017. № 1 (88). P. 173–181.

References

1. *Recommendation Rec (2000). 19 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states regarding the role of the prosecutor's office in the criminal justice system*. Retrieved from https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf [in English]
2. Nevzorov, O. B. (2016). Zarubizhnyy dosvid vyznachennya administratyvno-pravovoho statusu prokuratury [Foreign experience in determining the administrative and legal status of the prosecutor's office]. *Naukovyi visnyk peblixnohos prava – Scientific bulletin of public and private law, 1*, Volume 2, Issue 1, Part 2, 114–117 [in Ukrainian]
3. Plakhina, I. V. (2014). Osoblyvosti orhaniv prokuratury v zarubizhnykh krayinakh. [Peculiarities of prosecutor's offices in foreign countries]. *Chasopuss Academiil advocacy Ukrainu – Journal of the Academy of Advocacy of Ukraine, 4 (25)*., Volume, 7, 37–43 [in Ukrainian]
4. Bazeliuk, V., Demyanenko, Yu & Maslova, O. (2022), Peculiarities of Prosecutor Participation in Private Cases: Ukrainian Experience, 1 (13). *Access to Justice in Eastern Europe*, 203-211. DOI: <https://doi.org/10.33327/AJEE-18-5.1-n000107> [in English]
5. Cox, A. L., & Gripp, C. (2022).. The Legitimation Strategies of Progressive” Prosecutors. *Social & Legal Studies, 31(5)*, 657–678. <https://doi.org/10.1177/09646639211060814>[in English]
6. Gonzalez, E. *Crim. Justice 34(3)*, 9-14 (2015). Accessed on: December 20, 2020. Retrieved from <https://search.proquest.com/openview/eef0a26f19f99d58b0681ae82223873b/1?pqorigsite=gscholar&cbl=35991>[in English]
7. Michelini, G., Cadelli M., (2017). *Le juge d'instruction est inutile lorsque le parquet est indépendant: l'exemple italien, in La fi gure du juge d'instruction: réformer ou supprimer?* 37-55 (Anthémis, Limal, 2017) [in English]
8. Shandula, O. O. (2017). Features of legal status of prosecutors of military prosecutor's offices. *Bulletin of the National Academy of Law, 1 (88)*. P. 173–181.

Стаття надійшла до редакції 08.12.2022.