

УДК 342.5 (045)

В. А. Миколенко, канд. юрид. наук,
проректор з організаційної роботи та зовнішніх зв'язків
Східноєвропейський університет економіки та менеджменту
вул. Нечуя-Левицького, 16, Черкаси, 18036, Україна

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА ЯК ДЕРЖАВНОЇ ПОСАДОВОЇ ОСОБИ

Стаття присвячена дослідженню правових аспектів діяльності прокурора як посадової особи, яка забезпечує права та свободи людини і громадянина у контексті впровадження європейських стандартів діяльності прокуратури в рамках загальної правоохоронної системи держави. Проаналізовано функції та повноваження прокуратури у відповідності до європейських правових стандартів. На підставі проведеного аналізу систематизовано форми, методи та практичні аспекти діяльності прокурора у сучасній європейській правовій системі. Наголошується, що побудова європейської моделі прокуратури є важливим напрямком діяльності держави та актуальним аспектом модернізації правоохоронної діяльності у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції та імплементації до українського законодавства європейських правових стандартів.

Ключові слова: прокуратура, правоохоронна система, правоохоронна діяльність, європейські стандарти, прокурор.

Постановка проблеми. Реформа правоохоронної системи є одним з найважливіших та визначальних напрямів сучасного конституційно-правового розвитку, оскільки спрямована на підвищення ефективності реалізації правоохоронної функції як іманентної характеристики демократичної, правової, соціальної держави за умови концептуального спрямування реалізації цієї функції на захист прав та свобод людини і громадянина як найвищої соціальної та конституційної цінності у контексті всебічного втілення у регулюванні суспільних відносин європейської правової традиції.

Своечасність та актуальність комплексного дослідження конституційної модернізації прокуратури України обумовлюється з декількох позицій.

По-перше, починаючи з 2014 р. українське суспільство розпочало принципово новий етап власного політико-правового та історичного розвитку, зважаючи на події Революції Гідності 2013-2014 рр., підписання та ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, і, як наслідок, ухвалення у 2014 р. нового Закону України «Про прокуратуру», який сформував нормативно-правові передумови для реальної побудови в Україні європейської моделі прокуратури, що ґрунтується на рамкових спільних інституціональних принципах і стандартах організації та діяльності.

По-друге, Україна як член Ради Європи з 1995 р. є суб'єктом виконання зобов'язань щодо перетворення прокуратури в інституцію, що відповідає європейським правовим стандартам, тобто – не виконує функцій т. з. «загального нагляду» й попереднього слідства, а концентрується, в першу чергу, на процесуальному керівництві та підтриманні державного обвинувачення у кримінально-правовій сфері.

По-третє, визначення та об'єктивація в конституційному законодавстві потребує місце прокуратури України у системі державних органів та відповідних гілок державної влади, адже це місце досі залишається невизначеним та становить дискусійне питання у вітчизняній конституційно-правовій науці.

По-четверте, набуття чинності новим спеціальним законом про прокуратуру актуалізує необхідність проведення ретельних науково-практичних досліджень конституційно-правового статусу прокуратури у відповідності до ухвалених положень з точки зору, у тому числі, порівняння, його окремих елементів з відповідними інституціональними нормами законодавства європейських держав, та виокремлення позитивного зарубіжного досвіду, який міг бути корисним у сучасних умовах розвитку українського конституціоналізму та інтенсифікації процесів реформи правоохоронної системи в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто зазначити, що окремі питання конституційно-правового статусу, функціональних та організаційно-правових аспектів діяльності прокуратури неодноразово були безпосереднім предметом дослідження вітчизняної юридичної, зокрема – конституційно-правової, науки.

Серед інших, слід відзначити праці таких науковців, як О. В. Баганець, М. О. Баймуратов, Ю. Г. Барабаш, Ю. М. Бисага, С. В. Білошицький, Ю. О. Волошин, А. Г. Гаркуша, Л. Р. Грицаєнко, В. В. Долежан, О. Є. Єгоров, О. В. Зайчук, В. М. Кампо, В. Б. Ковальчук, О. Л. Копиленко, М. В. Косюта, В. В. Кравченко, В. Т. Маляренко, О. Р. Михайленко, М. І. Мичко, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, М. В. Руденко, М. В. Савчин, Ю. Г. Севрук, М. І. Ставнійчук, А. А. Стрижак, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький, С. В. Шевчук, Ю. С. Шемшученко.

При цьому праці українських конституціоналістів та вчених суміжних галузей права здебільшого були зосереджені на дослідженні та науковому обґрунтуванні функціональної складової діяльності прокуратури України, її внутрішніх організаційно-правових питань, окремих питань взаємодії прокуратури з іншими правоохоронними та судовими органами, в той час як на сучасному етапі європейської міждержавної інтеграції України необхідним вбачається комплексний аналіз оптимальних шляхів удосконалення конституційно-правового статусу прокуратури у контексті загальних європейських тенденцій інтернаціоналізації конституційного права, конституціоналізації міжнародних інституціональних стандартів правоохоронної діяльності, інтенсифікації сприйняття національною правовою системою України європейських правових стандартів.

Мета статті дослідити зміст європейських стандартів інституціональної діяльності прокурорів як посадових осіб у сучасній правовій державі.

Виклад основного матеріалу. Згідно з Рекомендацією Rec (2000) 19 Комітету міністрів Ради Європи про роль прокуратури у системі кримінального правосуддя – основоположним документом Конференції Генеральних прокурорів Європи, прокурори представляють органи державної влади, які від імені суспільства й у суспільних інтересах забезпечують застосування законів, коли порушення закону тягне за собою кримінальне покарання, враховуючи як права особи, так і необхідну ефективність системи кримінального судочинства.

В усіх системах кримінального судочинства прокурори приймають рішення про ініціювання чи продовження судового переслідування; підтримання судового переслідування у судах, а також можуть подавати чи розглядати апеляції стосовно всіх чи окремих судових рішень.

Виходячи з наведених основоположних принципів та постулатів, прокурори європейських держав мають завжди і за будь-яких обставин: виконувати свої обов'язки, включаючи обов'язок вживати заходів, завжди дотримуючись відповідного національного та міжнародного права; здійснювати свої функції чесно, неухильно, неупереджено та оперативно; дотримуватися, захищати та підтримувати людську гідність та права людини; враховувати, що вони діють від імені суспільства та у публічних інтересах; докласти зусиль для підтримання чіткого балансу між загальними інтересами суспільства та інтересами і правами особи.

Крім того, у своїй повсякденній професійній поведінці прокурори мають завжди дотримуватися найвищих професійних стандартів, а саме: завжди підтримувати честь і гідність своєї професії; завжди поводитися професійно; завжди дотримуватися найвищих стандартів чесності і сумлінності; здійснювати свої функції на основі власної оцінки фактів та згідно із законом, вільно від будь-якого неналежного впливу; бути належним чином поінформовані, підготовлені та обізнані щодо необхідних правових і соціальних подій; намагатися бути та виглядати неупередженими та послідовними, включаючи ухвалення і опублікування загальних настанов, принципів і критеріїв, що зазначені у параграфі 36 Рекомендації Rec (2000) 19, якими вони керуватимуться при індивідуальному та колективному виконанні своїх обов'язків, намагаючись забезпечити, за необхідності, діалог та командну роботу; виконувати свої обов'язки чесно та без страху, протегування чи упе-

редженості; залишатися поза впливом індивідуальних чи галузевих інтересів та громадським і медіавпливом; забезпечувати дотримання рівності прав усіх осіб перед законом та утримуватися від дискримінації щодо будь-якої особи за будь-якою ознакою з таких, як стать, раса, колір шкіри, мова, віросповідання, політичні чи інші переконання, сексуальна орієнтація, національне чи соціальне походження, приналежність до національної меншини, статок, народження, стан здоров'я, фізичне чи розумове відхилення тощо; зберігати професійну таємницю; зважати на погляди, законні інтереси, приватне життя та можливі турботи осіб, з якими вони стикаються при виконанні своїх службових обов'язків; намагатися забезпечити, щоб особи були належним чином проінформовані про свої права і правовий статус тією мірою, якою це належить до компетенції прокурора; виконувати свої обов'язки у судових, поліцейських та інших органах державної влади, а також щодо інших своїх колег за професією з повагою і ввічливістю; надавати допомогу прокурорам та органам державної влади інших держав згідно із законом та з метою якнайширшого розвитку міжнародного співробітництва; не дозволяти особистим чи фінансовим інтересам прокурора чи його сім'ї, соціальним та іншим відносинам неналежним чином впливати на його поведінку як прокурора (зокрема вони не повинні діяти як прокурори у справах, у яких вони самі, їх сім'ї чи ділові партнери мають особистий, приватний чи фінансовий інтерес чи відношення).

Виступаючи у кримінальному провадженні, що є основною функцією прокуратури в рамках її загальноєвропейської моделі, прокурори мають завжди: дотримуватися принципу справедливого судового розгляду, закріпленого у статті 6 Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та у судовій практиці Європейського Суду з прав людини; здійснювати свої функції справедливо, неупереджено, об'єктивно та, в рамках положень, встановлених законом, незалежно; намагатися забезпечити якнайоперативніше функціонування системи кримінального судочинства, яка є узгодженою з інтересами правосуддя; дотримуватися принципу презумпції невинуватості; намагатися забезпечити проведення всіх необхідних і доцільних розслідувань і перевірок до прийняття рішення, чи переслідувати особу у судовому порядку або інших рішень, що можуть вплинути на відправлення правосуддя; враховувати всі обставини, що стосуються відповідної справи, включаючи ті, що впливають на підозрюваного, незалежно від того, позитивними чи негативними вони є для останнього; не ініціювати чи не продовжувати судове провадження, коли неупереджене розслідування показало відсутність вини; здійснювати судове переслідування у справі упевнено, але справедливо та не виходити за межі того, на що вказують докази; перевіряти надані докази з метою упевнитися, чи їх було отримано у законний спосіб; відмовляти у використанні доказів, які, за розумною підозрою, було отримано незаконними методами, що є грубим порушенням прав підозрюваного чи іншої особи, будь-якій іншій особі, ніж та, яка застосувала такі методи; намагатися забезпечити вжиття відповідних заходів проти осіб, відповідальних за використання таких методів; гарантувати дотримання принципу рівності сторін, зокрема шляхом розголошення інформації обвинувачуваному чи його захиснику згідно із законом та принципом справедливого судового розгляду; враховувати належним чином інтереси свідків і потерпілих; надавати допомогу суду у винесенні справедливого вердикту; приймати рішення на основі неупередженої і професійної оцінки наявних доказів.

У приватній сфері прокурори не повинні компрометувати фактичну чи розумно очікувану порядність і неупередженість прокурорської служби своєю діяльністю як приватних осіб. Прокурори мають завжди поважати і дотримуватися закону. Прокурори мають поводитися у такий спосіб, щоб розвивати і підтримувати суспільну довіру в їхню професію. Прокурори не повинні використовувати будь-яку інформацію, до якої вони мали доступ впродовж своєї роботи на прокурорській службі, для просування власних особистих інтересів чи інтересів інших осіб. Прокурори не повинні приймати жодні подарунки, винагородження, переваги, заохочення чи сприяння від третіх осіб чи виконувати будь-які завдання, що можуть бути розцінені як компрометування їх порядності, чесності та неупередженості.

Серед регіональних (європейських) джерел міжнародно-правових стандартів функціональної діяльності органів прокуратури окремо необхідно відзначити вже неодноразово згадану вище Рекомендацію REC (2000) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про роль прокуратури в системі кримінального правосуддя», прийняту Комітетом міністрів 6 жовтня 2000 р. на 724-ій зустрічі заступників міністрів [1, с. 13-22].

Згідно цього рекомендаційного документу, прокуратура – це державний орган, який від імені суспільства й у суспільних інтересах забезпечує правозастосування, в разі якщо порушення закону тягне за собою кримінальне покарання, з урахуванням, з одного боку, прав особи, а з другого – необхідної дієвості системи кримінального правосуддя.

Наголошується, в усіх системах кримінального правосуддя прокурори виконують такі повноваження: приймають рішення про відкриття або продовження кримінального переслідування; підтримують обвинувачення в суді; можуть оскаржувати або вносити апеляційні подання щодо всіх або окремих судових рішень.

В окремих системах кримінального правосуддя прокурори також: здійснюють державну кримінальну політику з урахуванням, за можливості, регіональних і місцевих умов; ведуть розслідування, керує ним або здійснює нагляд за ним; забезпечують надання ефективної допомоги потерпілим; ухвалюють рішення щодо заходів, альтернативних кримінальному переслідуванню; здійснюють нагляд за виконанням рішень судів тощо.

При цьому важливим положенням є вказівка на те, що держави мають забезпечувати ефективні гарантії виконання прокурорами своїх професійних обов'язків і функцій за наявності відповідних юридичних і організаційних умов, а також забезпечувати для цього відповідні умови щодо коштів, зокрема бюджетних, що перебувають у їхньому розпорядженні. Такі умови мають встановлюватися у тісній співпраці з представниками прокуратури. Держави мають уживати заходів з метою забезпечення того, щоб: а) добір, підвищення на посаді й просування по службі прокурорів здійснювалося відповідно до справедливих і неупереджених правил, що унеможливають застосування будь-якого підходу, завдяки якому надається перевага інтересам певних груп, і виключає дискримінацію за будь-якими ознаками, такими, як стать, раса, колір шкіри, мова, релігія, політичні й інші переконання, етнічне або соціальне походження, приналежність до національних меншин, майновий, соціальний чи інший статус; б) професійна діяльність прокурорів, їх підвищення на посаді й просування по службі здійснювалися із дотриманням визначених і об'єктивних критеріїв, таких як компетентність і досвід; в) просування прокурорів по службі також визначалося службовою необхідністю; г) умови роботи прокурорів, такі як винагорода за роботу, строк перебування на посаді й пенсія, а також вік виходу на пенсію відповідали їхньому високому становищу й визначалися законом; д) дисциплінарна відповідальність прокурорів розглядалася відповідно до закону, процедура – гарантувала справедливу й об'єктивну оцінку, а рішення підлягало незалежному і неупередженому перегляду; е) якщо правовий статус прокурорів порушений, вони мали право на доступ до відповідної процедури оскарження, у тому числі в судовому порядку; ж) якщо у випадку належного виконання своїх обов'язків особиста безпека прокурорів і їх родин перебуває під загрозою, органи державної влади забезпечували їх захист.

Крім того, держави також повинні вжити заходів для забезпечення прав прокурорів на свободу вираження поглядів, переконань, об'єднання і зборів. Зокрема, вони повинні мати право брати участь в обговоренні питань, пов'язаних із правом, відправленням правосуддя, сприянням у захисті прав людини, а також правом на приєднання або формування місцевих, національних або міжнародних організацій і участь у їх зборах, що не може завдавати шкоди їх професійному статусу, оскільки вони здійснюють законні дії й беруть участь у діяльності законних організацій.

Зазначені вище права можуть бути обмежені, лише якщо це зазначено в законі й необхідно для збереження конституційного статусу прокурорів. У випадку порушення вищевказаних прав повинні бути доступні ефективні засоби захисту.

Висновки. Отже, загалом можна дійти до висновку про те, що спільною особливістю усіх міжнародно-правових стандартів організації та діяльності прокуратури і професій-

ного статусу прокурора як державної посадової особи є їх побудова на таких загальних основоположних принципах, як: професіоналізм, ефективність та відповідальність органів прокуратури; справедливість; гуманізм; об'єктивність; неупередженість; захист публічних (суспільних) інтересів та прав і свобод людини і громадянина; пріоритетність функціонування прокуратури в межах кримінальної юстиції тощо.

Список літератури

1. Акти європейського права з питань правоохоронної діяльності. У 2-х т. : Збірник документів. Пер. з інозем. мов / Вступне слово Голови Верховної Ради України А. В. Парубія. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2016. – Т. I : Прокуратура. – 381 с.

Стаття надійшла 12.03.2017 р.

В. А. Миколенко, канд. юрид. наук,
проректор по организационной работе и внешним связям
Восточноевропейский университет экономики и менеджмента
ул. Нечуй-Левицкого, 16, Черкасы, 18036, Украина

ЕВРОПЕЙСКИЕ СТАНДАРТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА КАК ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА

Резюме

Статья посвящена исследованию правовых аспектов деятельности прокурора как должностного лица, которое обеспечивает права и свободы человека и гражданина в контексте внедрения европейских стандартов деятельности прокуратуры в рамках общей правоохранительной системы государства. Проанализированы функции и полномочия прокуратуры в соответствии с европейскими правовыми стандартами. На основании проведенного анализа систематизированы формы, методы и практические аспекты деятельности прокурора в современной европейской правовой системе. Отмечается, что построение европейской модели прокуратуры является важным направлением деятельности государства и актуальным аспектом модернизации правоохранительной деятельности в современных условиях европейской межгосударственной интеграции и имплементации в украинское законодательство европейских правовых стандартов.

Ключевые слова: прокуратура, правоохранительная система, правоохранительная деятельность, европейские стандарты, прокурор.

V. A. Mykolenko, Candidate of Juridical Sciences,
Prorector for Organizational Work and External Relations
East European University of Economics and Management
Street Nechuya Levitsky, 16, Cherkassy, 18036, Ukraine

EUROPEAN STANDARDS ACTIVITIES PROSECUTOR AS A PUBLIC OFFICIAL

Summary

The article investigates the law aspects of the prosecutor as the official who ensures the rights and freedoms of man and citizen in the context of the implementation of European standards prosecutor's activities within the overall judicial system of the state. Analyzed the functions and powers of the Prosecutor's Office in accordance with European legal standards. Based on the analysis systematized forms, methods and practical aspects of the prosecutor in the modern European legal system. It is noted that the construction of the European model of the prosecutor's office is an important area of state activity and relevant aspect of the modernization of law enforcement activity in modern conditions of European integration and implementation of interstate in the Ukrainian legislation with European legal standards.

Constitutional-law institute of prosecution is one of the important places in the government of any country. In addition, the issue has gained international importance due to adoption of a number of obligations by Ukraine when joining the Council of Europe.

These commitments focused on the prosecutor's office, the need for adjusting its oversight functions in connection with the entry into the European legal space and constitutional

proclamation of Ukraine a democratic state. Recently, the society, the media, among many scholars and practitioners there is discussion about the role and place of prosecution in the system of government in Ukraine. This objectifying need for constitutional and legal research oversight functions Prosecutor of Ukraine, their legal content and evolution in modern legal conditions of social life.

This is especially actualized in connection with the drafting of the new Law on the Prosecutor Ukraine, which has to bring the forms and methods of Public Prosecutions in our country with the generally recognized European standards, strengthen the real possibility of prosecution in ensuring the rights, freedoms and legitimate interests of citizens.

The changes that have occurred recently in the country's political and socio-economic reforms, reform of the state apparatus, qualitative changes inevitably affected the social life of the prosecution. Due to the fact that the prosecution seeks establishment of the rule of law and strengthening the rule of law to the prosecutor requirements are greatly increased, which in turn objectifies and determines the exceptional importance of doctrinal development of modern approaches to the legal status of the prosecutor.

In our view, when considering the problem of the legal status of the prosecutor should take into account that the use of such categories as "legal status", characterized by respect for individuals and legal entities. In respect of the same whole system of state authorities is problematic because of the breadth and diversity of office prosecutors structural units of different levels. Research the legal status of prosecutors in general as a system of state bodies and public prosecutors of different levels is simplified by the fact that by virtue of the principles of unity and centralization, as provided for in the Law of Ukraine "On Prosecution", Prosecution system is based on a single principle – the total subordination of the Prosecutor General of Ukraine. Under the principle of unity of all prosecutors are organized and are based on the same constitutional principles, prosecutors carry out the same functions, use the same means to respond to violations of the laws and have basically the same rights and obligations for persons outside the prosecution system. However, neither in science nor in literature produced no clear notion of the legal status of the prosecutor.

At the same time has not yet developed adequate theoretical, methodological and practical and applied approach to the modernization of prosecutors in kontektsi intensify the implementation of European legal standards, theoretical models of public policy and its implementation on the improvement of the legal status of prosecutors as a structural element of the law enforcement system in the state, the concept of the mechanism of reform of and the activities of the prosecution in Ukraine. In particular, careful design need practical ways of prosecutors and to guarantee the rights and freedoms of man and citizen in the modern Ukrainian society as part of the European legal space.

Thus, in our view, the reform of the prosecution and competence and practical forms of prosecutors at all levels by assigning it to the judiciary should be given preference typology by which prosecutors acquires the status of an independent judicial body, because this position seems is the most reasoned, because the prosecution activity most associated with the administration of justice.

The implementation of this approach will lead to more stable and coordinated functioning of these two institutions in the mechanism of the state, and, consequently, improve the quality and effectiveness of their work to ensure the rights and freedoms of man and citizen.

Key words: prosecutors, law enforcement system, law enforcement, the European standards, the public prosecutor.