

УДК 343.163

*Ю. А. Чаплинська***ВИЗНАЧЕННЯ СТАНДАРТІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
ПРОКУРАТУРИ МІЖНАРОДНИМИ НОРМАТИВНО-
ПРАВОВИМИ АКТАМИ ЯК ВАЖЛИВИЙ НАПРЯМ
ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕФОРМУВАННЯ
ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ**

Постановка проблеми. Реформування органів прокуратури в Україні триває вже декілька десятиліть і, як відомо, його основною ціллю є адаптація діяльності вказаного органу державної влади до вимог європейської та світової спільноти. Крім того, слід відзначити, що основу реформування зазначеного органу державної влади було закладено у 1995 р., коли Україна взяла на себе зобов'язання перетворити прокуратуру на орган, який відповідатиме принципам Ради Європи (далі – РЄ), шляхом зміни її ролі та функцій. Ці прагнення знайшли відображення у чисельних нормативно-правових актах, які були ратифіковані Україною. Варто також підкреслити, що однією із ключових вимог, яка була необхідна нашій державі при вступі до РЄ, було запровадження європейських стандартів діяльності прокуратури.

Стан дослідження. Окремим питанням правового регулювання реформування органів прокуратури в Україні приділяли увагу у своїх наукових працях такі вчені як: В.П. Пшонка, М.В. Руденко, В.В. Сухонос, П.В. Шумський, Ю.Б. Пастернак, Ю.Є. Полянський, А.В. Портнов, В.В. Стеценко, О.М. Литвак, В.В. Сухонос, Г.П. Серета, О.Р. Михайленко та багато інших. Однак, незважаючи на таку велику кількість наукових пошуків, питання визначення стандартів діяльності органів прокуратури міжнародними нормативно-правовими актами, як важливого напрямку правового регулювання реформування органів прокуратури в Україні, практично залишилось поза увагою дослідників.

Саме тому метою статті є: розглянути, яким чином визначення стандартів діяльності органів прокуратури міжнародними нормативно-правовими актами впливає на нормативно-правове регулювання реформування органів прокуратури в Україні

Виклад основного матеріалу. Починаючи виклад основного матеріалу цього дослідження, в першу чергу слід відзначити, що загальних

стандартів організації прокурорської роботи не існує, особливо в тому, що стосується повноважень щодо призначення прокурорів або внутрішньої організації роботи прокурорської служби. Водночас, як вважає Венеціанська комісія, необхідно, щоб їй була забезпечена достатня самостійність з міркувань захисту органів прокуратури від неприйняттого політичного впливу. У відповідності з принципом законності, прокурорська служба має діяти виключно на підставі закону. Це не означає, що закон не може надавати прокурорам деяку свободу розсуду відносно того, порушувати чи не порушувати кримінальне переслідування (принцип доцільності) [1, с. 38–39]. Варто підкреслити, стандарти ЄС у сфері прокурорської діяльності поділяються так:

1) за ознакою закріплених компетенцій:

а) національні – імплементовані в систему органів прокуратури вимоги ЄС, що коригуються згідно з традиціями, ментальністю та соціально-економічною формацією;

б) наднаціональні – вимоги, оформлені з метою забезпечення адекватності реалізації спільної політики;

2) за хронологічною ознакою:

а) первинні – розроблені на ранніх етапах формування ЄС та закріплені у відповідних правових актах ЄС;

б) вторинні – стандарти, сформовані під впливом уніфікації у вирішенні питань та виконання зобов'язань, що поставлені перед країнами в межах ЄС [2, с. 205].

Отже міжнародно-правові стандарти щодо прокурорської діяльності та статусу прокурорів закріплені низкою нормативно-правових актів. Розглянемо основні із тих. Так, в першу чергу слід вказати Рекомендацію Rec(2000)19 щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства, ухваленою Комітетом міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 р. Зазначена Рекомендація визначила, що прокурори є представниками органів державної влади, які від імені суспільства та в інтересах держави гарантують застосування закону, коли його порушення веде до кримінальних санкцій, враховуючи як права фізичної особи, так і необхідну ефективність системи кримінального судочинства. Обов'язково слід відзначити, що Рекомендація Rec (2000)19 закріпила можливість існування у демократичному суспільстві різних моделей прокуратури. Зокрема, прокуратура може існувати як незалежна частина в системі судової влади з обов'язковим визначенням у законі меж її незалежності [3, с. 71–77].

Наступною відзначимо Рекомендацію Парламентської Асамблеї 1604 (2003) щодо ролі прокуратури в демократичному суспільстві, керуваному верховенством права. Підкреслимо, що в Рекомендації увага здебільшого звертається на такі моменти: а) будь-яка роль прокурорів у загальному захисті прав людини не може використовуватися як стримуючий засіб для осіб, які шукають захисту своїх прав у державі; б) при наділенні прокурорів додатковими функціями необхідно забезпечити повну незалежність прокуратури від втручання в її діяльність будь-якої гілки влади на

рівні окремих випадків; в) повноваження й обов'язки прокурорів мають обмежуватися переслідуванням кримінальних діянь і загальною роллю по захисту публічних інтересів через систему кримінального правосуддя зі створенням окремих, належним чином виділених ефективних органів для виконання будь-якої іншої функції [4; 5].

В останній Рекомендації (Рекомендація СМ/Рес(2012)11 від 19 вересня 2012 року) [6] визначено правові стандарти діяльності прокурорів за трьома напрямками: представництво прокурором інтересів фізичних осіб та держави у суді; наглядова діяльність прокурора в інтересах держави; міжнародне співробітництво між прокуратурами різних держав та забезпечення взаємної допомоги за межами кримінального провадження. Крім цього, зазначені стандарти сформульовано у рішеннях Європейського суду з прав людини (Європейський суд), зокрема у справах: «Вермюлен проти Бельгії» (1996 р.); «Брумареску проти Румунії» (1999 р.); «Кресс проти Франції» (2001 р.); «Асіто проти Молдови» (2005 р.); «Станкевич проти Польщі» (2008 р.); «Павлик проти Словаччини» (2006 р.); «Корольов проти Росії» (2010 р.); «Менчинська проти Росії», (2010 р.); «Молдован Костика та інші проти Румунії» (2011 р.) [7, с. 98]. Кількість справ, розглянутих Європейським судом до травня 2011 року, зазначає Я.М. Толочко, дає можливість визнати припустимою практику діяльності прокурора в галузях законодавства, не пов'язаних із кримінальною юстицією. Зазначені новації вимагають актуалізації на вітчизняному рівні дослідження ролі прокуратури поза сферою кримінальної юстиції, досконалого її законодавчого забезпечення й проведення відповідних організаційних практичних заходів [7, с. 98–99]. Варто зазначити, що Рекомендація обмежується встановленням загальних керівних положень для забезпечення гарантій та засобів захисту прав людини, інтересів суспільства і держави, зокрема тоді, коли ці повноваження розподілені між багатьма суб'єктами. Обов'язками та повноваженнями прокурора за межами системи кримінального провадження є представництво загальних або громадських інтересів, захист прав людини та основоположних свобод, а також підтримка верховенства права (п. 2). Прокурори мають здійснювати свої обов'язки та повноваження у повній відповідності до принципів законності, об'єктивності, справедливості та неупередженості (п. 4). Прокурори мають дотримуватися якомога прозорішого підходу до своєї роботи, водночас повністю дотримуючись свого обов'язку щодо збереження конфіденційності (п. 6) [6].

Зазначене вище є яскравим підтвердженням того, що Рада Європи послідовно приділяє велику увагу сприянню Україні у реформуванні органів прокуратури, приведенні її загальних функцій та повноважень до європейських стандартів. Крім того, все вказане вище підтверджує виключну роль міжнародних актів у правовому регулюванні реформування органів прокуратури в Україні. Однак слід відзначити, що не лише у відповідних рекомендаціях визначаються стандарти діяльності прокурорів, окрему підгрупу складають нормативно-правові акти, що визначають засади професійної етики прокурорів. Взагалі, професійна етика – це прикладна етика, й існує вона, пере-

дусім, у тих професіях, об'єктом яких є людина. У ній поєднуються інтереси суспільства і гарантії суверенітету особистості як носія певної професії, а також високі вимоги до її морального стану [8, с. 144–147]. В свою чергу професійна етика прокурорів та інших працівників прокуратури, зазначає І.О. Билиця, – це зведені правила етичної поведінки під час здійснення функцій прокуратури у відносинах з пересічними громадянами, суддями, іншими учасниками судового процесу, представниками правоохоронних та інших державних органів, органів місцевого самоврядування, зарубіжними органами прокуратури, об'єднаннями громадян, засобами масової інформації, колегами-прокурорами для підтримання авторитету прокуратури в суспільстві [9]. Важливе значення професійної етики прокурор (як окремої галузі етики) полягає в тому, що її основною функцією є регулювання моральних відносин прокурора, що виникають під час здійснення ним своїх професійних обов'язків. Крім цього, вона включає в себе: ставлення прокурорських працівників до суспільства; взаємовідносини всередині прокурорського колективу, тобто взаємовідносини як між самими працівниками, так і між працівником і керівником, та специфічні моральні норми, які притаманні лише прокурорській професії; особливості професійного виховання майбутніх прокурорських кадрів; моральні якості прокурорів, наявність яких забезпечить найкраще виконання професійного обов'язку; професіоналізм працівника прокуратури. Застосування норм професійної етики на практиці створює сприятливий професійний клімат у прокурорському середовищі, підвищує працездатність працівників прокуратури та рівень їх доброчесності і цим самим допомагає підвищити авторитет прокурорської професії в очах громадськості [10, с. 19].

Доволі предметно питання етики прокурорів як осіб, на рівні міжнародних нормативно-правових актів, було викладено у Керівних принципах ООН стосовно ролі осіб, які здійснюють судове переслідування, від 1990 р. [11; 12, с. 236], які були розроблені спеціально для обвинувачів, мали бути впроваджені у національному законодавстві і доведені до відома прокурорів. У Преамбулі цього документу вказувалося, що особи, які здійснюють судове переслідування (магістрати прокуратури) відіграють провідну роль у відправленні правосуддя, і що норми, які регулюють виконання ними своїх важливих функцій, повинні заохочувати їх до застосування й дотримання принципів, визначених в основних документах з прав людини, гарантуючи, таким чином, неупереджену і рівноправну систему кримінального правосуддя й ефективний захист громадян від злочинності. Відповідно до положень Керівних принципів, держави мали забезпечити особам, які здійснюють кримінальне переслідування, можливість отримувати відповідну освіту і підготовку, необхідну компетенцію у конституційних і нормативних заходах щодо охорони прав обвинувачених і жертв, а також про права людини й основні свободи, визнані національним і міжнародним правом (ч.«b» п. 2). Від таких осіб вимагається виконувати свої обов'язки відповідно до закону справедливо, послідовно і швидко, поважати і захищати людську гідність і захищати права людини, сприяючи тим самим забезпеченню належного

процесу і безперебійного функціонування системи кримінального правосуддя (п. 12 Керівних принципів). Під час виконання своїх обов'язків прокурори мають виконувати свої функції неупереджено, уникаючи будь-якої дискримінації (ч. «а» п. 13), захищати державні інтереси і діяти об'єктивно, в тому числі, належним чином враховуючи становище жертви (ч. «b» п. 13), зберігати професійну таємницю, якщо тільки виконання їхніх обов'язків та потреби правосуддя не вимагають іншого (ч. «с» п. 13) тощо [11; 12, с. 236].

Наступними обов'язково слід вказати «Стандарти професійної відповідальності та викладення основних прав та обов'язків прокурорів» від 21 квітня 1999 року [13]. Відповідно до вказаних стандартів, прокурори повинні: завжди підтримувати честь та гідність своєї професії; завжди поводитись професійно, згідно закону, правил та етики їхньої професії; у будь-який час дотримуватись найвищих норм чесності; бути добре проінформованим і йти в ногу з відповідними правовими змінами; намагатись бути послідовними, незалежними та безпристрасними; з метою справедливого судового розгляду завжди захищати права особистості обвинуваченого, і, зокрема, гарантувати, що сприятливий для обвинуваченого доказ буде оголошений згідно закону або вимог справедливого судового розгляду; завжди служити державним інтересам і захищати їх; поважати, захищати і підтримувати загальну концепцію людської гідності та прав людини [13].

Наостанок слід вказати «Європейські керівні принципи з етики й поведінки для прокурорів» (Будапештські керівні принципи), прийняті на 6 конференції Генеральних прокурорів Європи в Будапешті 31 травня 2005 року [14; 12, с. 237]. У зазначеному нормативно-правовому акті відзначалося, що прокурори відіграють ключову роль у системі кримінальної юстиції, навіть більше, в деяких правових системах вони виконують й інші завдання. Наприклад, у сфері комерційного, цивільного чи адміністративного права в якості захисників законності. Було встановлено низку керівних принципів, які розглядалися не як такі, що є обов'язковими для органів прокуратури різних країн, однак як ті, що містять широко поширені загальні принципи діяльності прокурорів при виконанні своїх службових обов'язків і як керівництво на національному рівні, що стосується етичних та інших складних питань. Такі керівні принципи встановлюють стандарти поведінки та практичної діяльності, виконання яких очікується від усіх прокурорів, які працюють в прокуратурі або від імені органів прокуратури. Серед них: основні обов'язки; основні вимоги до професійної поведінки; особливості професійної поведінки в сфері кримінального судочинства; певні вимоги до поведінки у приватному житті. До основних обов'язків прокурорів Керівні принципи віднесли такі: в усі часи і за будь-яких обставин виконувати свої обов'язки, включаючи обов'язок діяти згідно з відповідними нормами національного і міжнародного права; виконувати свої функції чесно, неупереджено, послідовно й швидко; поважати, захищати і підтримувати людську гідність і права людини; пам'ятати, що вони діють від імені всього суспільства і в публічних інтересах; намагатись підтримувати справедливий баланс між базовими інтересами суспільства та інтересами і правами людини [14; 12, с. 237].

Висновок. Таким чином, визначення стандартів діяльності органів прокуратури міжнародними нормативно-правовими актами беззаперечно можна вважати важливим напрямком нормативно-правового регулювання діяльності прокуратури в Україні. Виходячи з того, що стандарт – це загальновизнана норма, еталон або зразок чого-небудь, на який орієнтуються у своїй діяльності прокуратури у всіх країнах Європи та Світу, то їх визнання та запровадження, має важливе значення в контексті реформування зазначеного органу державної влади в нашій державі. Водночас слід підкреслити, що швидке реформування та адаптація діяльності органів прокуратури під європейські стандарти є неможливим і для цього законодавець повинен робити поступові, а головне – послідовні кроки у зазначеному напрямку.

Література

1. Миколенко В.А. Європейські стандарти діяльності прокуратури як важливий чинник реформування правоохоронної системи. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2016. № 6. С. 37–41.
2. Толпиго О.Ф., Толпиго Д.М. Досвід імплементації європейських стандартів у національну практику реформування органів прокуратури. Теорія та практика державного управління. 2017. №3(58). С. 201–207.
3. Рекомендація R(2000) 19 Комітету Міністрів держав-членів Ради Європи «Про роль прокуратури в системі кримінального судочинства». Вісник прокуратури. 2001. № 2. С. 71–77.
4. Щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві, керованому верховенством права: Рекоменд. Парламентської Асамблеї РЄ № 1604 (2003). URL: <http://www.uap.org.ua/ua/actions/point-of-view/recomendation-1604-2003/index.html>.
5. Сурженко М.О. Структура і зміст правового статусу прокурора. Проблеми законності. 2013. Вип. 123. С. 314–322.
6. Рекомендація Rec(2012)11 Комітету міністрів державам-учасникам «Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції». URL: http://pravo.org.ua/les/rec_chodo_publ.PDF.
7. Толочко Я.М. Міжнародно-правові стандарти діяльності прокурора поза сферою кримінального провадження. Вісник Національної академії прокуратури України. 2012. № 4. С. 98–103.
8. Мазурик О.В. Соціально-психологічні проблеми культури професійного спілкування офіцерів. Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. 1998. № 2. С. 144–147.
9. Билиця І.О. Професійна етика прокурора: дисертація канд. юрид. наук: 12.00.10, Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2014. 200 с.
10. Билиця І.О. Професійна Етика прокурора як різновид професійної етики юриста. Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права : матеріали Міжнар. наук. конфер. (м. Одеса, 30 листопада 2012 р.) Т. 2 / відп. за випуск д.ю.н., проф. В.М. Дрьомін ; Національний університет «Одеська юридична академія». О.: Фенікс, 2012. С. 156–158.
11. Керівні принципи, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування. Міжнародний документ від 07.09.1990. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_859.
12. Шандула О.О. Міжнародні стандарти як основа професійної етики прокурорів України. Часопис Академії адвокатури України. 2015. Т. 8, № 4. С. 152–156.
13. Стандарти професійної відповідальності, основні обов'язки і права прокурорів: прийняті Міжнародною Асоціацією Прокурорів (МАП) 23 трав. 1999 р. Правові основи прокурорської діяльності в Україні : науково-практичний посібник. / А. В. Лапкін. Х.: Право, 2013. С. 75–79.
14. Європейські керівні принципи з етики і поведінки для прокурорів: Будапештські керівні принципи; прийняті на 6-й конф. ген. прокурорів країн Європи 31.05.2005, Будапешт). Правові основи прокурорської діяльності в Україні: науково-практичний посібник / А.В. Лапкін. Х.: Право, 2013. С. 70–74.

А н о т а ц і я

Чаплинська Ю. А. Визначення стандартів діяльності органів прокуратури міжнародними нормативно-правовими актами як важливий напрям правового регулювання реформування органів прокуратури в Україні. – Стаття.

У статті, на основі аналізу міжнародних нормативно-правових актів, розглянуто, яким чином визначення стандартів діяльності органів прокуратури міжнародними нормативно-правовими актами, впливає на нормативно-правове регулювання реформування органів прокуратури в Україні. Наголошено на їх важливій ролі під час реформування зазначеного органу державної влади в нашій державі. Визначено та розглянуто ключові міжнародні нормативно-правові акти, які визначають міжнародні стандарти діяльності прокуратури.

Ключові слова: стандарт, прокуратура, міжнародний нормативно-правовий акт, правове регулювання, реформування.

А н н о т а ц и я

Чаплинская Ю. А. Определение стандартов деятельности органов прокуратуры международными нормативно-правовыми актами как важное направление правового регулирования реформирования органов прокуратуры в Украине. – Статья.

В статье, на основе анализа международных нормативно-правовых актов, рассмотрено, каким образом определение стандартов деятельности органов прокуратуры международными нормативно-правовыми актами, влияет на нормативно-правовое регулирование реформирования органов прокуратуры в Украине. Отмечена их важная роль при реформировании указанного органа государственной власти в нашем государстве. Определены и рассмотрены ключевые международные нормативно-правовые акты, которые определяют международные стандарты деятельности прокуратуры.

Ключевые слова: стандарт, прокуратура, международный нормативно-правовой акт, правовое регулирование, реформирование.

S u m m a r y

Chaplynska Yu. A. Specification of standards of prosecution bodies activities by international regulatory legal acts as a priority of legal regulation of prosecution bodies reforming in Ukraine. – Article.

In the article, on the basis of the analysis of international normative legal acts, the way in which the definition of standards of activity of the prosecutor's office is determined by international normative-legal acts, influences the legal regulation of the reform of the prosecutor's offices in Ukraine. It is emphasized on their important role in reforming the said state authority in our state. The key international legal acts defining the international standards of the prosecutor's office are determined and considered.

Key words: standard, prosecutor's office, international normative-legal act, legal regulation, reforming.