

9. Левшина Т.Л. Основы законодательства о защите прав потребителей / Т.Л. Левшина. — М.: Юр. лит., 1994. — 158 с.

10. Салухіна Н.Г. Захист прав споживачів: Навч. посіб. Н.Г. Салухіна, О.М. Язвінська, О.І. Башкатова. — К.: МАУП, 2007. — 382 с.

11. Правила роздрібної торгівлі продовольчими товарами: Наказ Міністерства економіки України в ред. від 18 лютого 2008 р. // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0628-03>.

12. Правила роздрібної торгівлі непродовольчими товарами: Наказ Міністерства економіки України від 19 квітня 2007 р. // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1257-07>.

13. Правила побутового обслуговування населення: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 травня 1994 р. (в редакції від 26 грудня 2011 р.) // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/313-94-п>.

УДК 343.1

**Толочко Яна**, доцент кафедри управління безпекою та правоохоронною діяльністю Міжрегіональної академії управління персоналом, к.ю.н.

## Міжнародно-правові стандарти незалежності прокурорів та їх реалізація в Україні

В даній статті проведено аналіз юридичної літератури та положень нормативно-правових актів даної проблематики. Також підготовлені відповідні висновки та пропозиції щодо міжнародно-правових стандартів незалежності прокурорів та їх реалізація в Україні.

**Ключові слова:** прокурор, прокуратура, міжнародно-правові стандарти.

В данной статье проведен анализ юридической литературы и положений нормативно-правовых актов данной проблематике. Также подготовлены соответствующие выводы и предложения по международно-правовым стандартам независимости прокуроров и их реализация в Украине.

**Ключевые слова:** прокурор, прокуратура, международно-правовые стандарты.

This article analyzes the legal literature and provisions of legal acts of the problem. Also prepared the appropriate conclusions and proposals for international legal standards of independence of prosecutors and their implementation in Ukraine.

**Keywords:** Attorney, prosecution, international legal standards.

**Постановка проблеми.** Обраний Україною курс на євроінтеграцію значною мірою позначився на процесах реформування багатьох державних інституцій, у тому числі й органів прокуратури. Належне виконання прокурорами своїх повноважень можливе лише за умови ефективної реалізації системи гарантій їх незалежності. Дієвим механізмом забезпечення незалежності прокурорів є реалізація у сучасній вітчизняній правовій системі міжнародних приписів, які практично апробовані в різних країнах світу. Тим самим, прийняття міжнародного досвіду сприяє підвищенню ефективності роботи прокурорів.

**Аналіз досліджень.** У вітчизняній літературі проблематику незалежності прокурорів досліджували Ю.М. Грошевий, Л.М. Давиденко, В.В. Долежан, Ю.М. Дьомін, П.М. Каркач, М.В. Косюта, О.М. Литвак, І.Є. Марочкін, В.І. Малюга, В.Т. Маляренко,

О.І. Медведько, М.І. Мичко, О.Р. Михайленко, С.В. Подкопаєв, Ю.Є. Полянський, М.В. Руденко, Г.П. Середа, О.Б. Черв'якова, М.К. Якимчук тощо. Однак, мало досліджена проблематика імплементації міжнародно-правових гарантій незалежності прокурорів у вітчизняне законодавство та практику його застосування.

**Постановка мети дослідження.** Системно і комплексно проаналізувавши міжнародні та вітчизняні правові акти і наукові джерела встановити прогалини нормативного гарантування незалежності прокурорів та сформулювати науково обгрунтовані організаційні та процесуальні засоби її забезпечення.

**Виклад основного матеріалу.** В міжнародно-правових документах, які регулюють питання незалежності прокурорів, звертається увага держав на необхідність прийняття заходів, спрямованих на визначення гарантій незалежності прокуратури при здійсненні своїх повноважень. За висновками міжнародних експертів гарантії незалежності прокурорів в Україні не можна вважати достатніми.

Обраний Україною курс на вступ до Європейського Союзу, адаптація законодавства України до законодавства ЄС, правові засади якої визначені Законом України № 1629-IV від 18 березня 2004 року [1], обумовлюють необхідність удосконалення правової бази функціонування органів прокуратури України. Як відомо, у 2001 році у своїй Резолюції № 1244 щодо виконання обов'язків і зобов'язань України, Парламентська Асамблея Ради Європи зобов'язала українських органів влади змінити роль та функції прокуратури України з метою забезпечити їх відповідність міжнародно-правовим стандартам [2].

Система міжнародно-правових гарантій незалежності прокурорів сформульована у низці міжнародних правових актів. Зокрема, розроблені ООН «Керівні принципи, щодо ролі осіб, які здійснюють судове переслідування» встановлюють, що особи відібрані для здійснення судового переслідування, повинні мати високі професійні якості й здібності, а також відповідну підготовку та кваліфікацію. Держава забезпечує цим особам незалежність, безпеку, особливу процедуру притягнення до відповідальності (п.4. п.5). Крім того, для прокурорів, на законодавчому рівні встановлюється належна винагорода; розумний строк служби, пенсійне забезпечення й вік виходу на пенсію. (п.7). Розгляд питання про накладення дисциплінарних стягнень базується на законі. Скарги на дії цих осіб, про порушення ними професійних стандартів розглядаються невідкладно відповідно до вищезазначеної процедури. Прийняте рішення перевіряється незалежною стороною, щоб забезпечити об'єктивну оцінку й ухвалення рішення (п. 21, 22) [3].

В 1999 році Міжнародна асоціація прокурорів опублікувала «Стандарти професійної відповідальності та основні права і обов'язки прокурорів», у 2000 році Рада Європи видала Рекомендації R19 (2000), а в 2003 році Рекомендації 1604 (2003) про роль прокуратури у демократичному правовому суспільстві [4].

Відповідно до п. 5 Рекомендації № (2000) 19 держава повинна вжити заходів, для моделювання незалежності прокуратури на європейському рівні, зокрема:

а) набір, підвищення в посаді та переведення прокурорів проводилися відповідно до справедливої і неупередженої процедури;

б) кар'єра прокурорів, їхнє підвищення в посаді і переміщення з посад здійснювалися відповідно до компетентності та досвіду роботи;

в) переміщення з посад прокурорів могло також диктуватися службовою необхідністю;

г) для виконання функцій закон гарантує прокурору розумні умови, зокрема статус, платню та пенсію відповідно до виконуваних завдань. А також відповідний пенсійний вік;

д) закон передбачає дисциплінарну процедуру для членів прокуратури, що гарантувала б їм оцінку та об'єктивні рішення, що підлягають незалежному та неупередженому контролю;

е) прокурори повинні мати доступ до процедури позову, включаючи, право передавати справу в суд, як тільки буде зачіпатись їхній юридичний статус;

є) прокурори та їх сім'ї охороняються владою у випадку загрози їхній особистій безпеці, що виникла через виконання ними їх функцій.

Слід зазначити, що більшість вищенаведених вимог враховані у ст. 7 Закону України «Про прокуратуру», але нажаль неповністю.

На думку Є.М. Поповича, оновлення Закону України «Про прокуратуру» дозволить у повній мірі виконати вимоги Рекомендації № (2000) 19 Комітету Міністрів щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства [5].

Враховуючі правовий зміст міжнародних стандартів бажано у вітчизняному законодавстві закріпити наступні гарантії незалежності прокурорів:

1) особливий порядок призначення прокурорів на посаду та звільнення з посади;  
2) заборону незаконного тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора;  
3) законодавчо визнану процедура здійснення повноважень у процесуальних та інших законах;

4) особливу процедуру притягнення прокурорів до дисциплінарної та відповідальності та окремі особливості притягнення до кримінальної відповідальності;

5) встановлений законом порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури;

5) належне матеріальне, соціальне та пенсійне забезпечення прокурора;

6) створення та функціонування органів прокурорського самоврядування;

7) визначені законом заходи забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також інші засоби їх правового захисту.

Добір кандидатів на посади прокурорів їх переведення та підвищення в посаді повинно проводитися на конкурсних засадах, відповідно до справедливої, неупередженої та прозорої процедури.

Визначальними етапами добору кандидатів на посаду прокурора є: кваліфікаційний іспит, який дозволяє визначити загальний рівень знань у галузі права; спеціальна перевірка щодо кандидата на посаду прокурора; спеціальна підготовка.

Спеціальну підготовку кандидати на посаду прокурора повинні пройти в Національній академії прокуратури України з метою отримання знань та навичок практичної діяльності на посаді прокурора, складання процесуальних документів, вивчення правил прокурорської етики. Такий підхід є цілком виправданим та відповідає європейській практиці. Так, наприклад, у Польщі існує Державна академія судочинства та прокуратури, яка є єдиною центральною установою, відповідальною за навчання та післядипломну підготовку прокурорів. Аналогічний підхід щодо спеціалізованої підготовки прокурорів дотримується і в інших країнах Європи (Іспанія, Греція, Македонія, Румунія, Франція). Цю ж практику наслідують і деякі країни пострадянського простору, які визначились у своєму європейському виборі. Зокрема, у Молдові створено та успішно діє Національний інститут юстиції для початкового навчання майбутніх прокурорів і безперервної професійної підготовки діючих прокурорів.

Спеціальна підготовка прокурорів повинна здійснюватись шляхом залученням до процесу навчання як висококваліфікованих науковців, так і досвідчених працівників

прокуратури. Це дозволить підготувати фахівців, максимально наближених до потреб прокурорської діяльності. Крім того, це дасть можливість здійснити стандартизацію навчання, сформувавши єдиний підхід щодо змісту та форм навчання прокурорів.

Строк спеціальної підготовки у європейських країнах різний, наприклад, у Франції триває 31 місяць, у Греції – 24 місяці, в Іспанії та Болгарії – 12 місяців. В Україні доцільно також встановити строк спеціальної підготовки у 12 місяців.

За результатами проходження кандидатом на посаду прокурора спеціальної підготовки Національна академія прокуратури України приймає мотивоване рішення про успішне чи неуспішне її проходження. Однак, на нашу думку, необхідність забезпечення прозорості у прийнятті цього рішення може бути досягнуто шляхом запровадження для осіб, що пройшли спеціальну підготовку єдиного випускного екзамену. Саме такий підхід дозволить сформувати об'єктивний рейтинг кандидатів на посаду прокурора не тільки на підставі кваліфікаційного іспиту, але й з урахуванням результатів спеціальної підготовки.

Незалежність прокурорів забезпечується також особливою процедурою притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності. За діючим законодавством притягнення осіб до дисциплінарної відповідальності здійснюється вищестоящим прокурором. Нажаль це не відповідає міжнародним стандартами. Тому необхідно створити органи, підстави та процедуру дисциплінарного провадження. Стосовно органів – бажано створити у прокуратурі кваліфікаційно-дисциплінарні комісії (Вищу та регіональні).

Підставами притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності є дисциплінарний проступок, як винне, протиправне порушення службових обов'язків, службовою дисципліною, а також загально визнаних моральних вимог. Зокрема, невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків; необґрунтоване зволікання з розглядом звернення; розголошення таємниці, що охороняється законом; порушення правил внутрішнього службового розпорядку; одноразове грубе порушення правил прокурорської етики.

Процедура притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, на нашу думку, повинна включати порядок початку дисциплінарного провадження та розгляду скарг (звернень), види дисциплінарних стягнень, порядок прийняття рішення та його оскарження.

Відповідно до коментарів §11 Рекомендації R (2000) 19 всі прокурори, тому що вони виступають від імені суспільства, повинні звітувати за свою роботу на місцевому та регіональному рівні, або на національному рівні, якщо це центральний орган. Ці регулярні звіти надаються громадськості – або прямо через засоби масової інформації, або в друкованому вигляді. Вони можуть бути у формі звіту або статистичних даних, в яких показана виконана робота, досягнуті цілі, шляхи, за якими застосовується протидія злочинності, звіт про витрачені державні кошти, викладене поставлених задач на майбутнє.

Питання про звітність прокурорів залишається відкритим та дискусійним. Відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор України не менш ніж раз на рік інформує Верховну Раду України про стан законності що, звичайно, не можна розглядати як прояв звітності. Пункт 5 ч. 1 ст. 6 Закону вказує, що органи прокуратури інформують державні органи влади, громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення. Що стосується звіту про витрачені бюджетні кошти, то відповідно до ст. 28 Бюджетного кодексу України Генеральна прокуратура України надає громадськості такий звіт [6]. Щорічно Генеральна прокуратура України на своєму офіційному сайті в мережі Інтернет розміщує звіт про витрачення бюджетних коштів у розрізі економічної класифікації видатків за попередній рік станом на перше січня звітного року. Відповідальність за інформування

державних органів влади і громадських організацій покладається на перших керівників прокуратури і здійснюється з усіх напрямів прокурорської діяльності, визначених Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру».

Важливим етапом у становленні міжнародних стандартів статусу прокурора став підсумковий документ Міжнародної асоціації прокурорів «Стандарти професійної відповідальності та основні права і обов'язки прокурорів», що був прийнятий у 1999 році. Принцип незалежності прокурора в цьому документі розкривається в тому, що використання повноважень прокурором повинне здійснюватися незалежно та без впливу політичного втручання. Прокурор завжди має залишатись невідкладним тиску з боку будь-кого, та повинні розраховуватись тільки з державними інтересами; діяти об'єктивно; рахуватись з усіма обставинами, що мають відношення до справи, незалежно від того, надають вони перевагу обвинуваченому або є невідповідними для нього [7].

У 2005 році в Будапешті прийняті Європейські інструкції з питань етики і поведінки державних обвинувачів (Будапештські принципи). Варто зазначити, що діяльність прокурора повинна ґрунтуватись виключно на законі, але із врахуванням норм професійної етики, дисциплінарних норм та моралі [8].

На виконання вимог вищезазначених документів прийнято Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури України.

Згідно з положень даного нормативно-правового документу виконання покладених на прокуратуру завдань потребує від її працівників високого професіоналізму, неупередженості, чесності, порядності та здатності протистояти намаганням неправомірного впливу на їхню службову діяльність.

Відповідно до ст. 7 вищезазначеного Кодексу при виконанні службових обов'язків працівник прокуратури має бути незалежним від будь-якого впливу, тиску чи втручання в його професійну діяльність, у тому числі органів влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, зобов'язаний активно, у визначений законодавством спосіб, протистояти спробам посягання на його незалежність.

У прийнятті конкретних рішень він повинен бути самостійним та керуватись лише вимогами закону, оцінкою отриманої інформації, морально-етичними принципами професії та своїми переконаннями, відмежовуватись від будь-яких корисливих та приватних інтересів, політичного впливу, тиску з боку громадськості та засобів масової інформації.

Працівник прокуратури зобов'язаний виконувати свої службові повноваження політично неупереджено та нейтрально, не використовувати їх в інтересах політичних партій або окремих політиків, громадських об'єднань.

Працівник прокуратури має толерантно і з повагою ставитися до расової, національної приналежності, мови, традицій і звичаїв інших осіб, а також їх політичних та релігійних переконань, якщо вони не спрямовані на розпалення расової, національної, політичної та релігійної ворожнечі [9].

Положення Стандартів професійної відповідальності та викладення необхідних прав і обов'язків прокурорів повинен бути робочим документом для використання в цілях зміцнення стандартів незалежності прокурорів. Загалом не тільки Стандарти, а й Декларація про мінімальні стандарти відносно безпеки і захисту прокурорів і їх сімей, Рекомендації Ради Європи про роль прокуратури в системі кримінального процесу повинні бути основою правового забезпечення незалежності прокурорів в Україні [10].

Законодавець встановив, що прокурор, здійснюючи свої повноваження відповідно до вимог Кримінально-процесуального кодексу, є самостійним у своїй процесуальній діяль-

ності, втручання в яку осіб, що не мають на те законних повноважень, забороняється [11].

КПК України передбачає можливість прокурора у разі встановлення за результатами судового розгляду підстав для відмови від підтримання державного обвинувачення, зміни обвинувачення або висунення додаткового обвинувачення погоджувати відповідні процесуальні документи з керівником органу прокуратури, а в разі підтримання державного обвинувачення останнім — із прокурором вищого рівня (ст. 341) [11].

В.Т.Маляренко, І.В. Вернидубов відмову від обвинувачення розуміють як можливий елемент у структурі обвинувальної діяльності, як виявлення незгоди з обвинуваченням, інкримінованим конкретній особі, шляхом заперечення його законності й обґрунтованості, а також негативного ставлення прокурора до обвинувачення, його заперечення, що може стати наслідком виправлення помилки щодо притягнення особи до кримінальної відповідальності [12]. Якщо керівник органу прокуратури, прокурор вищого рівня відмовляє у погодженні обвинувального акта із зміненим обвинуваченням, клопотання про висунення додаткового обвинувачення або постанови про відмову від підтримання державного обвинувачення, він усуває від участі в судовому розгляді прокурора, який ініціював таке питання, та самостійно бере участь у ньому як прокурор або доручає участь іншому прокуророві. У такому разі судовий розгляд продовжується в загальному порядку.

Таким чином, законодавець передбачив втручання у процесуальну самостійність прокурора, але лише у випадках, передбачених законом. Одним із таких випадків є процесуальний порядок відмови, зміни або висунення додаткового обвинувачення.

Право прокурора відмовитись від кримінального переслідування закріплене за прокурорами практично у всіх країнах Європи, проте межі і умови реалізації мають певні відмінності (Бельгія, Болгарія, Греція, Данія, Іспанія, Італія, Нідерланди, Фінляндія, Франція, Швеція) [13].

Повна відмова від обвинувачення має місце тоді, коли прокурор пропонує суду закрити кримінальне провадження проти особи в повному обсязі обвинувачення, що проти неї висувалося. Цим самим досягається виправлення помилки, якої припустилися відповідні посадові особи при розслідуванні, затвердження обвинувального акту, а також попереднього розгляду справи в суді.

Часткова відмова від обвинувачення має місце у тому разі, коли прокурор у суді відмовляється від підтримання обвинувачення проти особи у вчиненні одного або декількох злочинів, залишивши обвинувачення в інших злочинах [14].

Чинний КПК України у ст. 284 орієнтує суд на закриття справи як наслідок відмови прокурора від обвинувачення. При цьому суд зобов'язаний роз'яснити потерпілому та його представникові право вимагати продовження розгляду справи і підтримання обвинувачення [11]. На нашу думку, дане положення суттєво впливає на такі принципи кримінального процесу як рівність сторін, адже у випадку закриття справи можуть суттєво порушуватись права цивільних позивачів та їх представників.

Частина 3 ст. 37 КПК визначає підстави та порядок заміни прокурора у кримінальному провадженні. Підставами прийняття рішення про заміну прокурора є: заява про його відвід; тяжка хвороба прокурорського працівника; звільнення з органу прокуратури; інша поважна причина, що унеможлиблює його участь у кримінальному провадженні; неефективне здійснення прокурором нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування. Рішення керівника прокуратури про заміну прокурора також приймається у формі постанови, головна вимога до якої — чітке розкриття в мотивувальній частині наявності підстав, передбачених ч. 2 ст. 37 КПК, з посиланням на відповідні

джерела таких відомостей [15]. Це важливі гарантії незалежності та самостійності прокурорів, оскільки суттєво обмежують довільний розсуд керівника прокуратури у питаннях визначення конкретного прокурора у кримінальному провадженні.

**Висновки.** Гарантії незалежності прокурорів та засоби їх забезпечення повинні бути закріплені в Конституції України та інших законах і, на наш погляд, не можуть бути скасовані або зменшені державою.

Без створення надійних конституційних та законодавчих гарантій захисту прокурорів від протиправного впливу на них, під час виконання службових обов'язків, суспільство і держава ніколи не отримають прокурора, який буде захищати людину і закон від протиправних посягань.

### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – С. 367.
2. Резолюція 1244 (2001) Парламентської Асамблеї Ради Європи „Виконання обов'язків і зобов'язань, взятих Україною при вступі до Організації”. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_603](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_603)
3. Керівні принципи, що стосуються ролі осіб, що здійснюють судове переслідування, ООН 8-ий Конгрес проблем злочинності. Гавана 1990 рік. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.un.org/ru/documents/>
4. Рекомендації R (2000) 19 Комітету міністрів держав-членів ради Європи „Про роль прокуратури в системі кримінального судочинства” // Вісник прокуратури. – 2001. №2. – С.71-77.
5. Попович С.М. Функціонування органів прокуратури України відповідно до європейських стандартів / С.М. Попович // Юридична наука і практика, 2011. – № 1 – С. 25
6. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 року. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50-51, ст. 572.
7. Стандарти професійної відповідальності та викладення основних обов'язків та прав прокурорів, прийняті 22 квітня 1999 року Міжнародною Асоціацією Прокурорів. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/>
8. Європейські інструкції з питань етики і поведінки державних обвинувачів, шоста сесія Ради Європи, Будапешт, 2005 рік.
9. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/>
10. Середа Г. Міжнародні стандарти участі прокурора в кримінальному судочинстві / Г. Середа // Вісник прокуратури. – 2009. – №3. – С. 11-17.
11. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
12. Маляренко В. Слово судді про прокурора і прокуратуру / В. Маляренко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2008. – № 2. – С. 7-15.
13. Додонов В.Н., Крутецких В. Прокуратура в Росії та зарубіжжю – М., 2001. – 348 с.
14. Курочка М.І., Каркач П.М. Прокурорський нагляд в Україні: Підручник / За ред. проф. Е.О. Дідоренка. – Київ: Центр навчальної літератури 2005. – 424 с.
15. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар: у 2 т.Т.1 / О.М. Бандурка, Є.М. Блажівський, Є.П. Бурдоль та ін.; за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, А.В. Портнова. – Х.: Право, 2012. – С.132.