



УДК 343.13

## МІЖНАРОДНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ У ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ

Жук Д.В., студентка  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена аналізу міжнародних та європейських стандартів діяльності органів прокуратури, доцільності та можливості запровадження певних засад в Україні.

**Ключові слова:** органи прокуратури, правоохоронні органи, діяльність органів прокуратури, принципи, міжнародні стандарти, європейські стандарти.

Статья посвящена анализу международных и европейских стандартов деятельности органов прокуратуры, целесообразности и возможности применения некоторых основ в Украине.

**Ключевые слова:** органы прокуратуры, правоохранительные органы, деятельность органов прокуратуры, принципы, международные стандарты, европейские стандарты.

Zhuk D.V. INTERNATIONAL AND EUROPEAN STANDARDS OF PUBLIC PROSECUTION SERVICE'S ACTIVITY

The article deals with analysis of international and European standards of public prosecution service's activity, usefulness and ability of some general principles' application in Ukraine.

**Key words:** prosecution authorities, law enforcement agencies, public prosecution service's activity, principles, international standards, European standards.

**Постановка проблеми.** Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що на сьогодні входження України на європейську та світову арену, як рівного гравця, є одним із найважливіших завдань. Саме тому формування громадянського суспільства і побудова правової, демократичної, соціальної держави вимагають політичної, соціальної, економічної, культурної модернізації сучасного українського суспільства та вдосконалення механізму державної влади. І одним із найскладніших завдань цієї реформи є вдосконалення взаємодії між владою та громадянами, налагодження між ними дієвого зв'язку. Особливо це стосується органів прокуратури.

**Ступінь розробленості проблеми.** Питання організації та діяльності органів прокуратури досліджують багато вчених, як-от: Ю.М. Грошевий, В.Г. Даєв, В.В. Долежан, М.В. Косюта, В.І. Малюга, І.Є. Марочкін, Л.Р. Грицаєнко, С.І. Мінченко та інші.

Європейські принципи та стандарти виникли в процесі реалізації ідеї «європейської єдності». Водночас вони є динамічними категоріями, які дають приклад для національних правових систем, що наближаються до них.

Предметом дослідження є європейський та світовий досвід функціонування органів прокуратури.

Тому ми маємо на меті проаналізувати міжнародні та європейські засади діяльності цієї структури, виокремити позитивні моменти, які можна було б запровадити в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Основні стандарти та принципи прокурорської діяль-

ності сформульовані в нормативно-правових актах Організації Об'єднаних Націй та Ради Європи, значна частина яких за своєю природою є рекомендаційними, але все одно повинні застосовуватися державами-членами цих міжнародних організацій [1].

Якщо ж розглянути питання основних зарубіжних принципів і стандартів, то є дуже багато спільного із засадами, що існують у вітчизняній правовій системі.

У законодавстві практично всіх європейських та інших держав закріплені та діють принципи незалежності, об'єктивності і неупередженості. Прокуратура незалежна від будь-якої зовнішньої влади, в тому числі і від політичної. Майже всюди законодавство про прокуратуру розвивається у напрямку, який забезпечує невтручання законодавчої і судової гілок влади до змістовної (тобто процесуальної) діяльності прокуратури [11, с. 118].

Принцип об'єктивності безпосередньо пов'язаний із принципом незалежності. Він втілюється у процесі пізнання обставин кожної кримінальної справи у точній відповідності з дійсністю, неупередженості у їх збиранні, перевірці та оцінці доказів, безсторонності щодо всіх учасників процесу та інших осіб, які беруть участь у справі [4, с. 211].

Загальним для всіх країн є принцип дієвості (ефективності).

Водночас прокурори в процесі своєї прокурорської діяльності повинні прагнути до досягнення справедливості і захисту свободи [7, с. 169].

Однак, задля досягнення своїх суспільних цілей прокуратури всіх європейських

країн вдаються до заходів, котрі є дієвими і водночас не суперечать правосуддю.

Слід звернути увагу, що прокуратури європейських країн використовують всі можливості, аби вирішити питання щодо порушення кримінального переслідування. Досить часто прокурори керуються принципом доцільності переслідування, надаючи перевагу йому, а не принципу законності переслідування. Варто зазначити, що кількість відмов від порушення кримінального переслідування, наприклад, у Франції, становить близько 70 відсотків усіх справ, переданих до органів правосуддя.

Національними стандартами держав західної демократії під час виконання завдань та повноважень встановлено, що, приймаючи рішення про розслідування чи переслідування у судовому порядку, прокурор повинен діяти справедливо, неупереджено й об'єктивно, дотримуватись і захищати права людини, викладені в Конвенції про захист прав і свобод громадян; прискорювати роботу системи кримінального правосуддя; уникати будь-якої дискримінації, заснованої на будь-якій ознаці: статевій, расовій, релігійній, мовній, сексуальній орієнтації чи приналежності до національних меншин, матеріальному статусу, стані здоров'я, фізичних вадах тощо [11, с. 119].

Прокуратура стежить за рівністю кожного перед законом та обґрунтованістю висунутого обвинувачення; повинна не брати до уваги докази, здобуті незаконним шляхом; зберігати конфіденційність зібраної інформації, сприяти заходам щодо захисту свідків, їх фізичної недоторканності і приватного життя; враховувати інтереси потерпілих, інформувати їх про свої права та хід кримінальної процедури.

Крім того, у США, наприклад, існує стандарт, згідно з яким прокурор не повинен ані робити, ані дозволяти поза судовою обстановкою таких висловлювань, котрі, як йому відомо, вплинуть або з досить великою вірогідністю можуть вплинути на хід розгляду кримінальної справи, якщо щодо такого висловлювання є вагомий підстави вважати, що воно розповсюджуватиметься засобами масової інформації.

Основні засади та етичні норми професійної поведінки державних прокурорів у країнах західної демократії визначаються в кодексах професійної етики та поведінки, та правилах поведінки у суді. Наприклад, відповідно до правил поведінки у суді основні обов'язки прокурора штату Каліфорнія полягають у такому:

– прокурор несе відповідальність за виконання обвинувальних функцій у межах свого округу;

– прокурор є виконавцем правосуддя, його представником і посадовою особою суду;

– виконувати свої функції прокурор повинен відповідально та розсудливо;

– обов'язки прокурора полягають у тому, щоб здійснювати правосуддя не тільки в межах винесення вироку;

– важлива функція прокурора полягає в тому, щоб домагатись удосконалення і розвитку системи здійснення правосуддя. Коли прокурору стало відомо про недосконалість або несправедливість певного закону, які належать до сфери матеріального або процесуального права, прокурор зобов'язаний домагатись виправлення такого становища;

– прокурор зобов'язаний знати правила професійної поведінки, встановлені професійними традиціями, етикою і законом, який діє в місцях його округу, і дотримується цих правил у своїй діяльності. Прокурор зобов'язаний спиратись на рекомендації консультативної ради [9, с. 41].

Більше того, з метою запобігання будь-якому свавіллю в процесі прийняття прокурорських рішень, парламентом та урядом визначаються основні напрями, принципи та критерії діяльності прокуратури у питаннях кримінальної політики, а громадськість має повну інформацію про організацію діяльності цієї державної правоохоронної структури.

А тому можна стверджувати, що роль прокуратури в країнах західної демократії полягає в забезпеченні неупередженої і рівноправної системи кримінально-правового правосуддя, участі в цивільному судочинстві та ефективного захисту громадян від злочинності.

Важливим питанням також постають функції та завдання прокуратури. Адже після вступу України до Ради Європи питання виконання Україною своїх зобов'язань щодо реформування прокуратури є одним із головних завдань, що постали перед країною. З 1995 року це питання неодноразово відображалось у документах цієї міжнародної організації, зокрема у Резолюціях Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1179 (1999) від 29.01.99, № 1244 (2001) від 26.04.2001, № 1262 (2001) від 27.09.2001 та у рекомендаціях Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1395 (1999) від 27.01.1999, № 1513 (2001) від 26.04.2001.

Резолюція ПАРЕ № 1755 (2010) нагадує, що Україна при вступі до Ради Європи взяла на себе таке зобов'язання: «Роль та функції прокуратури будуть змінені (зокрема, щодо здійснення загального нагляду за законністю), що трансформує цю інституцію на орган, який відповідає стандартам



Ради Європи», та висловлює свій жаль з приводу того, що це зобов'язання так і не було виконано; закликає органи влади та Верховну Раду якнайшвидше ухвалити, тісно консультуючись з Венеціанською Комісією, закон про прокуратуру, який би повністю відповідав європейським стандартам і цінностям; рекомендує, щоб у якості альтернативи функції нагляду була зміцнена роль омбудсмена, та запроваджена система безоплатної правової допомоги.

У зазначених документах, як пише Л.Р. Грицаєнко, «Парламентська Асамблея Ради Європи постійно нагадує про тверде зобов'язання України на основі змін до Основного Закону чітко визначити місце прокуратури в механізмі державної влади, роль у суспільстві, правовий статус, принципи та механізми взаємодії з іншими гілками влади, відповідно до принципів та стандартів Ради Європи – маючи на меті скасування наглядових функцій прокуратури та досудового слідства, які не відповідають Конституції України.

На думку вченого В.В. Сухоноса, який категорично не погоджується з висновками, викладеними в п. 162 Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1722 (2005), це не є коректним [2]. Він вважає, що такий висновок є передчасним, науково не обґрунтованим та не відповідає реальному стану справ в Україні [8, с. 57].

По-перше, встановлення нагляду прокуратури за додержанням прав і свобод людини та громадянина, законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами – це не відновлення всеохоплюючого загального нагляду, оскільки стосується лише однієї, хоча і досить широкої за своїм складом предметної сфери нагляду. По-друге, у деяких зарубіжних країнах, і в державах-членах Ради Європи, наприклад, в Італії, на органи прокуратури також покладаються певні наглядові повноваження, і це не викликає заперечень та нарікань із боку Ради Європи та її органів. По-третє, таке розширення наглядових функцій прокуратури України є адекватним рівню правової культури населення, зокрема, внаслідок його неготовності активно, самостійно й ефективно захищати свої права та законні інтереси за допомогою судових процедур.

У зазначених документах Парламентська Асамблея Ради Європи постійно нагадує про тверде зобов'язання України на основі змін до Основного Закону чітко визначити місце прокуратури у механізмі державної влади, її роль у суспільстві, правовий статус, принципи та механізми взаємодії з іншими гілками влади. Основною метою

Ради Європи у даному випадку є скасування наглядових функцій прокуратури та досудового слідства за прикладом країн європейської спільноти [3].

Але проаналізувавши організацію та діяльність прокуратур країн Європи, ми помітили певні особливості, що можуть створити певні перешкоди при перейнятті такого досвіду.

По-перше, моделі прокуратур країн Європи дають лише загальне уявлення про функції цих правоохоронних органів. Насамперед, кожна національна прокуратура має свої особливі функції та повноваження. Це пояснюється як загальною логікою моделі, так і особливостями, традиціями національної правової культури, іншими об'єктивними та суб'єктивними факторами. Вони зумовлюють відмінності не тільки в обсягу функцій, але і щодо критеріїв їх класифікації.

По-друге, прокурор у розвинутих демократичних країнах виступає у двох іпостасях – як домінуючий суб'єкт кримінального судочинства (проводить, керує, стежить за розслідуванням) та як учасник цивільного судочинства. Тут ми розглядаємо функції, які на Заході найбільш чітко асоціюються з інститутом прокуратури.

Якщо відійти від особливостей конкретних національних правових систем, то численні функції, властиві прокуратурам різних країн світу, можна розділити на такі основні блоки:

- функція кримінального переслідування й пов'язані з нею функції;
- нагляд за діяльністю правоохоронних і пенітенціарних органів;
- участь у цивільному судочинстві та ін.

[13, с. 7].  
Справді, саме об'єднання у межах однієї інституції названих повноважень, передусім у сфері розслідування злочинів та підтримання державного обвинувачення в кримінальному процесі, й зумовлює таку очевидну відмінність прокуратури від інших органів державної влади в західних демократіях. Унікальність прокуратури виявляється ще й у тому, що донедавна в багатьох державах вона виконувала функції представника держави не тільки у кримінальних справах, а й у цивільному судочинстві.

На сьогодні у більшості держав Європи прокурори вправі порушувати слухання у цивільних справах лише в тому разі, коли зацікавлена сторона не може самостійно захистити свої права, або ж (як в Україні) захищаються інтереси держави в цілому. Функції прокуратури ґрунтуються в цій сфері на основному конституційному праві – праві на доступ до суду [12, с. 16].

Здійснення кримінального переслідування – це фактично єдина універсальна



функція прокуратур багатьох держав, але повноваження прокурорів щодо кримінального переслідування в різних країнах не однакові.

Так, у Німеччині, на думку вчених, прокуратура є «господинею» кримінального переслідування, не менше повноважень у кримінальному судочинстві має прокуратура Франції, а у США аторнеї (прокурори) взагалі «правлять бал» у кримінальному процесі.

По-третє, роль прокуратури, як державної інституції, формується в межах двох моделей кримінального процесу (обвинувального та інквізиційного), де переважають інтереси особи та інтереси суспільства.

Звичайно, постає питання, а на який орган можна було б покласти нагляд за додержанням і застосуванням законів у разі його вилучення з функцій прокуратури? Існує ідея покласти його на місцеві державні адміністрації. Але, по-перше, вони надто завантажені управлінською діяльністю, властивою органам виконавчої влади, а по-друге, самі систематично порушують закон, підмінюючи його господарською та іншою доцільністю. Можливо, можна було б запозичити досвід європейських країн (Фінляндії, Латвії, Естонії та інших), в яких існують посади на кшталт канцлера юстиції з функціями, наближеними до прокурорського нагляду? Але тоді постає інша проблема: навіщо забирати цю функцію в однієї структури і передавати її іншій. Слід враховувати, що застосування прокуратурою наглядових заходів часто є лише початковим етапом реагування на правопорушення, після чого реалізуються інші функції: кримінальне переслідування, представництво у суді інтересів громадян і держави тощо. Таким чином, має місце взаємодія функцій прокуратури, розривати яку немає рації.

Спроби робити такі експерименти горезвісним методом «спроб і помилок» завжди призводили до незадовільних результатів. На нашу думку, цілком природним офіційне закріплення за прокуратурою функції кримінального переслідування. Адже фактично прокуратура завжди її здійснювала, і, крім того, вона є провідною її функцією в усіх країнах Європи [15, с. 4]. Що ж до можливості збереження за прокуратурою функції розслідування злочинів, яка також фігурує у п. 9 Перехідних положень, то вона не є конфліктною у відносинах з органами європейського співтовариства, а сама ця проблема має бути предметом самостійного дослідження.

Цікавим є те, що європейським співтовариством було заплановано створити прокуратуру ЄС, при цьому передбачалося, що в своїй діяльності прокурор ЄС має керуватися принципом монополії прокуратури на

порушення кримінальної справи в усіх випадках вчинення злочинів. Це свідчить про подальше усталення функції прокурора у кримінальному переслідуванні [14, с. 513].

Хоча процес розвитку інституту прокуратури у країнах західної демократії супроводжувався і нині супроводжується різноманітними як позитивними, так і негативними явищами, але він має бути прикладом для нашої країни як такий, що сягнув максимального розвитку (зрілості) прокурорських систем, які нині концентрують свої зусилля здебільшого на проблемі захисту прав людини. Об'єктивно вони вже виконали значну частину завдань системного характеру, виробили стратегію концепції свого розвитку та цілий спектр реформаторських заходів, який забезпечує нині подолання юридичних розбіжностей двох різних за змістом систем, що сприяє їхньому зближенню, адаптації та ефективному функціонуванню в межах єдиного правового простору.

З огляду на вищезазначене не менш важливим завданням для України є не тільки засвоєння основних європейських принципів та стандартів, але й вироблення специфічних заходів та засобів, необхідних саме для реформування прокуратури України на відповідних етапах інтеграції до Європи.

На нашу думку, вся подальша діяльність органів прокуратури України в XXI столітті має ґрунтуватися на загальнолюдських цінностях: захисті прав людини і громадянина, рівності всіх перед законом і справедливості громадянського суспільства, демократії, плюралізму поглядів і верховенстві права в усіх сферах суспільного життя.

**Висновки.** Отже, слід пам'ятати, що для нашої держави важливим завданням є не тільки засвоєння основних європейських принципів і стандартів, а й вироблення специфічних заходів і засобів, необхідних саме для реформування прокуратури України. На конституційному рівні слід визначити, що прокуратура є незалежним органом у системі судової влади, оптимізувати її функції, вдосконалити гарантії забезпечення незалежності прокурорів, порядок призначення, підстави та процедуру звільнення Генерального прокурора, встановити вимоги до особи, яка може обіймати цю посаду.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Статут Ради Європи. – Лондон, 5 травня 1949 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_001).
2. Резолюція № 1755 (2010) «Функціонування демократичних інституцій в Україні». [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.pravda.com.Ua/articles/2010/10/6/5451629/>.



3. Про роль прокуратури в системі кримінального судочинства : Рекомендація R (2000) 19 Комітету міністрів держав – членів Ради Європи // Вісник прокуратури. – 2001. – № 2. – С. 71-77.

4. Прокуратура України: Академічний курс: підручник / В.В. Сухонос, В.П. Лакизнюк, Л.Р. Грицаєнко, В.М. Руденко; За заг. ред. к. ю. н., доцента В.В. Сухоноса. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2005. – с. 388.

5. Кримінальний процес : підручник / за ред. Ю.М. Грошевого та О.В. Капліної. – Х. : Право, 2010. – С. 608 – 442 с.

6. Косюта М.В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави : дис. д-ра юрид. наук / М.В. Косюта. – Одеса : Б. в., 2002. – 467 с.

7. Малюга В.І. Принципи організації та діяльності прокуратури України : дис. канд. юрид. наук : 12.00.10 / В.І. Малюга. – К., 2002. – 205 с.

8. Сухонос В.В. Правові та організаційні аспекти розвитку прокуратури України в сучасних умовах : монографія. – Суми : Університетська книга, 2010.

9. Бандурка О.М. Прокуратура: думка про її реорганізацію // Право України. – 1995. – № 8 – С. 40-43.

10. Гамільтон Д. Загальна оцінка проекту змін до Конституції щодо статусу прокуратури // Реформування органів прокуратури України: проблеми та перспективи: Матеріали науково-практичної конференції. – К. : Академія прокуратури України. – 2007. – С. 14-16.

11. Грицаєнко Л.Р. Основні аспекти застосування міжнародних стандартів прокурорської діяльності в Україні // Реформування органів прокуратури України: проблеми та перспективи / Матеріали науково-практичної конференції. – К. : Академія прокуратури України. – 2007. – С. 118-120.

12. Ківалов С.В. Перспективи реформування законодавства про прокуратуру // Вісник прокуратури України. – 2007. – № 3. – С. 15-23.

13. Медведько О.І. Реформування органів прокуратури України: проблеми та перспективи // Вісник прокуратури України. – 2008. – № 10. – С. 3-10.

14. Мінченко С.І. Євроінтеграційні процеси в Україні: проблеми удосконалення законодавства щодо забезпечення прав людини в діяльності правоохоронних органів / С.І. Мінченко // Держава і право. – 2011. – Вип. 54. – С. 512-518.

15. Озерський І.В. Міжнародні стандарти прокурорської діяльності // Віче – 2010. – № 10. – С. 1-5.