

14. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: base.garant.ru/10101207

** Колюх Валерій Вікторович – доктор політичних наук, доцент кафедри політичних наук Київського національного університету імені Тараса Шевченка.*

УДК 342.5 (045)

Віктор Миколенко *

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЧИННИК РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ

Стаття присвячена дослідженню конституційно-правових особливостей впровадження європейських стандартів діяльності прокуратури як важливої складової загального реформування правоохоронної системи України. Проаналізовано функції та повноваження прокуратури у відповідності до європейських правових стандартів. На підставі проведеного аналізу систематизовано форми, методи та практичні аспекти організації та діяльності органів прокуратури у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції. 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 інституціонального та інструментального юридичного змісту.

Ключові слова: прокуратура, правоохоронна система, правоохоронна діяльність, європейські стандарти, конституційна модернізація.

Миколенко В. А. Европейские стандарты деятельности прокуратуры как важный фактор реформирования правоохранительной системы.

Статья посвящена исследованию конституционно-правовых особенностей внедрения европейских стандартов деятельности прокуратуры как важной составляющей общего реформирования правоохранительной системы Украины. Проанализированы функции и полномочия прокуратуры в соответствии с европейскими правовыми стандартами. На основании проведенного анализа систематизированы формы, методы и практические аспекты организации и деятельности органов прокуратуры в современных условиях европейской межгосударственной интеграции. 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 институционального и инструментального юридического содержания.

Ключевые слова: прокуратура, правоохранительная система, правоохранительная деятельность, европейские стандарты, конституционная модернизация.

Mykolenko V. A. The European standards of prosecution as important element of reforming law enforcement system.

The article investigates the constitutional and legal features the introduction of European standards of prosecution as an important component of the overall reform of the law enforcement system of Ukraine. Analyzed the functions and powers of the prosecution in accordance with European legal standards. Based on the analysis systematized forms, methods and practical aspects of the organization and activity of organs in modern conditions intergovernmental European integration. It is noted that the construction of the European model of prosecution is an important activity of the state and important aspect of the modernization of the enforcement activity in modern conditions

of European integration and the implementation of the intergovernmental Ukrainian legislation to European legal standards, institutional and instrumental legal content.

Keywords: *prosecutors, law enforcement system, law enforcement, the European standards, constitutional modernization.*

Актуальність дослідження. Держава може вважатися демократичною і правовою, якщо вона здатна гарантувати дотримання основоположних прав і свобод, а також рівність усіх перед законом. Такі гарантії закладені у міжнародних документах з прав людини, важливе місце серед яких відведено Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – ЄКПЛ) [1]. Створений відповідно до ЄКПЛ, Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) за роки свого існування створив безпрецедентне за змістом джерело права. Конвенція та практика ЄСПЛ закріпили принципи створення ефективної судової системи, здатної забезпечити захист прав людини і основоположних свобод. У той же час важливо гарантувати безпеку і справедливість у суспільстві шляхом вжиття ефективних заходів відносно злочинної поведінки. У демократичній державі також має гарантуватися безпека в суспільстві шляхом ефективного виконання покарань за злочинну поведінку.

Таким чином, завданням держави є створення ефективної судової системи, у якій дотримуються права й основоположні свободи людини, і забезпечення її функціонування. У свою чергу, на наше глибоке переконання, ключову роль у забезпеченні незалежного і неупередженого функціонування судової системи в умовах функціонування європейської моделі правоохоронної системи держави відіграють саме судді та прокурори, що і визначає важливість науково-практичного завдання, яке вирішується у даному дослідженні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід відзначити, що зазначена проблематика досить ретельно розглядається у вітчизняній конституційно-правовій та міжнародно-правовій літературі. Зокрема можна відзначити праці М. О. Баймуратова, Ю. О. Волошина, Л. Р. Грицаєнка, Ю. М. Грошевого, Л. М. Давиденка, В. В. Долежана, В. С. Зеленецького, П. М. Каркача, О. Р. Михайленка, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка та інших дослідників.

Водночас ще не вироблено концептуальні підходи до модернізації правоохоронної системи України на тлі інтенсифікації впровадження європейських правових стандартів, теоретичної моделі державної політики та її реалізації щодо удосконалення правового статусу прокуратури як структурного елементу правоохоронної системи держави, концептуального механізму реалізації реформи організації та діяльності органів прокуратури в Україні. Зокрема ретельної розробки потребують форми та методи діяльності прокуратури у комплексному забезпеченні прав та свобод людини і громадянина як найважливішої соціальної цінності у сучасному європейському правовому просторі.

Мета статті – дослідити європейські стандарти модернізації організації та діяльності органів прокуратури у контексті сучасного реформування правоохоронної системи України.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи питання реформи прокуратури у контексті європейських стандартів, важливо врахувати, що різні системи кримінальної юстиції походять із різних правових культур. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) у своїх дослідженнях щодо прокурорської діяльності [2] відзначала, що єдиної для всіх країн уніфікованої моделі кримінальної юстиції не існує. Наприклад, існує важлива різниця між змагальними за своєю природою та інквізиторськими системами; між системами, в яких судовий представник контролює розслідування, і тими, в яких розслідування контролює позасудовий прокурор або поліція. Є системи, у яких участь прокурора є обов'язковою (принцип законності), та інші, в яких прокурор може на свій розсуд не проводити кримінальне розслідування, якщо суспільний інтерес держави цього не вимагає (принцип доцільності).

Отже загальних стандартів організації прокурорської роботи не існує, особливо у 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

неприйняттю 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).

Експерти Венеціанської комісії неодноразово наголошували, що самостійність має забезпечуватися всередині прокурорської служби, прокурори не повинні підкорятися суворим ієрархічним вказівкам, які даються без усяких підстав, і повинні бути вправі не виконувати вказівки, що протирічать закону.

Отже, вимоги щодо судової системи (незалежність, самостійність у прийнятті рішень) стосуються *mutatis mutandis* і прокуратури, включаючи важливість оцінки правових норм і практики. Важливим елементом захисту такої самостійності від корупції є належна і достатня винагорода.

Адже упередженість з боку прокуратури може призвести до необґрунтованого або вибіркового переслідування, особливо з боку або під впливом людей, наділених владою або близьких до неї. Це ставить під загрозу існування правової системи в цілому і, тим самим, являє собою небезпеку для принципу верховенства права. Для ідентифікації такої упередженості необхідно забезпечити фіксацію розуміння цієї проблеми у суспільстві.

Венеціанська комісія вважає, що включення більшості питань, що стосуються деталей організації прокурорської служби, до конституції, не є необхідною умовою. Для цього достатньо звичайного і більш гнучкого закону, прийнятого парламентом [3].

У зв'язку з означеними теоретико-методологічними підходами постає закономірне питання – яку роль відіграє прокуратура у судовій системі, що функціонально має забезпечувати засоби правового захисту?

Наявність засобів правового захисту для громадян, чиї права порушуються, є необхідною умовою дотримання принципу верховенства права [4]. У деяких системах існує принцип непрофесійної участі у встановленні фактів або застосуванні законів через участь оцінювачів або непрофесійних суддів. Така участь має наслідки для кримінально-процесуальних норм і встановлення доказів. Деякі системи дозволяють приватне розслідування, у той час як інші цього не передбачають або взагалі не визнають можливість приватного розслідування, або допускають його лише на обмеженій основі. Деякі системи визнають інтереси потерпілого за результатами кримінального розслідування як позивача, а інші визнають тільки спір між прокурором, який представляє інтереси держави або суспільства, та обвинуваченою особою [5].

Венеціанська комісія у своїх дослідженнях щодо ролі прокуратури у правовій системі прийшла до висновків, що роль генерального прокурора та інших прокурорів має бути визначена як кримінальне переслідування за злочин через систему кримінальних судів і має бути поширена на захист суспільних інтересів у цивільних справах [6].

Дискреційну функцію прокуратури, яку рекомендує Венеціанська комісія, було чітко сформульовано у Рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) 1604 (2003) щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві [7]: «повноваження та обов'язки прокурорів обмежуються переслідуванням кримінальних злочинів та загальною роллю щодо захисту суспільних інтересів через систему кримінальної юстиції, яка має окремі, відповідним чином розміщені та ефективні органи, створені для виконання виключно покладених на них функцій».

Взагалі, стандарти Ради Європи щодо відповідності законодавства про інститут прокуратури можна знайти в: Європейській Конвенції з прав людини, (далі «Європейська Конвенція») та відповідній судовій практиці Європейського Суду з прав людини; Рекомендаціях Rec (2000)19 Комітету Міністрів країнам – членам щодо ролі прокуратури в системі кримінальної юстиції; Рекомендації CM/Rec (2012)11 Комітету Міністрів країнам – членам щодо ролі прокуратури поза системою кримінальної юстиції; у вже згаданій Рекомендації 1604 (2003) щодо ролі прокуратури в демократичному суспільстві, яке керується верховенством права; висновках Венеціанської комісії; Звіті Венеціанської комісії про європейські стандарти щодо незалежності судової системи: Частина II Прокуратура; в

Європейських керівних принципах етики та поведінки прокурорів (Будапештські керівні принципи), прийняті Конференцією генеральних прокурорів Європи; у Висновку № 3(2008) Консультативної Ради Європейських прокурорів (КРЕП) про роль прокуратури поза сферою кримінальної юстиції; Висновках № 12 (2009) Консультативної Ради Європейських суддів (КРЕС) та № 4 (2009) Консультативної Ради Європейських прокурорів щодо «Суддів та прокурорів в демократичному суспільстві» («Декларація Бордо»).

Питання незалежності прокуратури залишається актуальним до цього часу. В основі цього питання лежать дискусії щодо ролі органів прокуратури, оскільки питання статусу прокурорів є основним для будь-якого подальшого дослідження залежності чи незалежності судової системи, а отже і питання відносин судової системи й уряду [8].

Консультативна рада європейських суддів і Консультативна рада європейських прокурорів, які діють в рамках Ради Європи, висловили думку, що справедливе відправлення правосуддя потребує рівності у правах обвинувачення та захисту, а також поваги до незалежності суду, дотримання принципу розподілу влади та обов'язкової сили остаточних судових рішень.

Належне виконання різних, але взаємодоповнюючих функцій судьями та прокурорами є необхідною гарантією справедливого, неупередженого та ефективного відправлення правосуддя. Судді та прокурори мають бути незалежними у здійсненні своїх повноважень, а також діяти незалежно один від одного.

Функції, які прокурори відіграють у верховних судах деяких країн, також варто згадати. Ці функції можна порівняти з функціями генерального адвоката в Суді ЄС. В цьому судовому органі генеральний адвокат (або особа на рівноцінній посаді) не є стороною у справі та не представляє державу. Він є незалежним органом, який надає висновки у кожній конкретній справі або лише у справах, що становлять особливий інтерес, з метою уточнення для суду всіх аспектів питань права, які той розглядає, з метою забезпечення правильного застосування закону.

Разом з тим, роль прокуратури поза межами кримінальної юстиції також була предметом стандартотворчого процесу Ради Європи.

Так, Консультативна Рада Європейських прокурорів у своєму висновку щодо ролі прокуратури поза межами кримінального права висловила думку, що держави, у яких прокурорські служби виконують функції за межами сфери кримінального права, мають забезпечити реалізацію цих функцій у відповідності з принципами демократичної держави з верховенством права [8].

У Рекомендації **Rec (2012)11** Комітету міністрів РЄ про роль прокурорів поза системою кримінальної юстиції» зазначається, що при наявності у служби публічного обвинувачення повноважень поза системою кримінальної юстиції, держави – учасниці повинні вжити всіх необхідних і відповідних заходів для забезпечення того, щоб ця роль виконувалась з особливою увагою до захисту прав людини та основоположних свобод і в повній відповідності з принципом верховенства права, зокрема, щодо права на справедливий судовий розгляд.

Висновки. Таким чином, можна констатувати, що на території Європи одночасно існують різні правові системи, в яких у відповідності до різних функціональних моделей втілюються відповідні загальні європейські правові інституціональні стандарти:

- системи загального права, в яких існує чітка відмінність між судьями та прокурорами, і в яких повноваження з проведення розслідування кримінальних справ не поєднуються з іншими функціями;

- системи континентального права, які можна поділити на різні типи, в яких як судді, так і прокурори є частиною «суддівського корпусу» або, навпаки, до нього можуть належати тільки судді.

Отже, залежно від держави, в якій вони працюють, прокурори можуть мати або не мати завдання та функції поза сферою кримінального права. У тих випадках, коли прокурори мають такі завдання та функції, вони можуть включати, зокрема, цивільне, адміністративне, комерційне, соціальне, виборче і трудове законодавство, а також захист довілля, соціальних прав вразливих груп, таких як неповнолітні, інваліди та особи з дуже низьким

рівнем доходів. Роль прокурорів у цьому відношенні не повинна дозволяти їм справляти неналежний вплив на кінцевий процес прийняття рішень суддями.

Означений досвід європейських правових систем та зміст європейських правових стандартів має бути належним чином врахований при здійсненні реформування органів прокуратури України у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції.

Список використаних джерел:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004

2. Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо вступу України (Страсбург, 26 вересня 1995 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_589

3. CDL-PI(2015)009-e *Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning prosecutors* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)009-e)

4. CDL-AD(2016)007-ею *Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11–12 March, 2016)*.

5. CDL-AD(2010)040, *Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II the Prosecution Service, §7* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(1993\)014-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(1993)014-e)

6. CDL(1995)073rev, *Opinion on the Regulatory concept of the Constitution of the Hungarian Republic, chapter 11, p.7*.

7. Рекомендація Парламентської асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) 1604 (2003) щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17109&lang=en>

8. Венеціанська комісія. CDL(1993)014e – *Strasbourg, 15 April 1993, The independence of the judiciary and the role of the public prosecutor's department: constitutional aspects by Xavier Robert (France)*.

** Миколенко Віктор Андрійович – кандидат юридичних наук, проректор Східноєвропейського університету економіки та менеджменту.*

УДК 342(477)

Іван Мищак *

**ДО ПИТАННЯ ЛЕГАЛЬНОСТІ ПРОГОЛОШЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ УКРАЇНИ
ТА ВИХОДУ ЇЇ ЗІ СКЛАДУ СРСР У 1991 РОЦІ**

У статті проаналізовано законодавство СРСР на предмет наявності легальних шляхів виходу союзних республік зі складу Радянського Союзу. Доведено, що проголошення незалежності України відбулося в легальний спосіб та було легітимізовано на всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991 р.

Ключові слова: Верховна Рада України, незалежність України, Радянський Союз, легальність, всеукраїнський референдум.

Мищак И. Н. К вопросу легальности провозглашения независимости Украины и выхода ее из состава СССР в 1991 году.

В статье проанализировано законодательство СССР на предмет наличия легальных путей выхода союзных республик из состава Советского Союза. Доказано, что провозглашение независимости Украины состоялось в соответствии с законодательством и было легитимизировано на всеукраинском референдуме 1 декабря 1991 года.

Ключевые слова: Верховная Рада Украины, независимость Украины, Советский Союз, легальность, всеукраинский референдум.