

11. Recommendation Rec (2004)15 of the Committee of Ministers on electronic governance. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805db3b2. (Title from screen).

12. United Nations E-Government Survey 2016. E-Government in support of sustainable development. URL: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf>. (Title from screen).

Надійшла до редколегії 05.09.2017 р.

УДК 35.351

ДОСВІД ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ У НАЦІОНАЛЬНУ ПРАКТИКУ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Толпиго О. Ф.,

к. держ. упр., доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування;

Толпиго Д. М.,

аспірант кафедри європейської інтеграції,

Одеський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Одеса

Запропоновано нове вирішення актуального наукового завдання публічного управління, що полягає в дослідженні досвіду імплементації правових стандартів ЄС у діяльність органів прокуратури України та визначенні напрямів їхніх реформування й удосконалення у сфері захисту прав і свобод громадян та інтересів держави. Систематизовано стандарти ЄС у сфері прокурорської діяльності. Проведено оцінку рівня відповідності національної нормативної бази до стандартів ЄС в історичній площині. Визначено позитивні тенденції реформи. Проаналізовано наукові доробки із зазначених питань. Окреслено напрями подальших наукових досліджень.

Ключові слова: прокуратура, реформа прокуратури, метод стандартизації, європейський правовий стандарт, європейські стандарти прокурорської діяльності, імплементація.

Tolpygo O. F.,

PhD in Public Administration,

Associate Professor at the Department of Public Administration and Local Self-Government;

Tolpygo D. M.,

Postgraduate Student at the Department of European Integration,

ORI NAPA, Odesa

THE EXPERIENCE OF IMPLEMENTING THE EUROPEAN STANDARDS INTO THE NATIONAL PRACTICE OF THE PROSECUTOR'S OFFICES REFORMING

The paper proposes a new solution of the urgent scientific task in public administration, which is in studying the experience of EU legal standards' implementation into the activity of the prosecutor's offices of Ukraine. It also reveals the trends in reforming these offices and in improving the sphere of human rights and freedoms protection, and the interests of the state. The EU standards in the sphere of the prosecutorial activities are systematized. The assessment of the level of compliance of the national regulatory framework with the EU standards in the historical area was made. The positive tendencies of the reform were determined. Scientific researches of these issues have been analysed. Directions for further research have been determined.

Key words: Prosecutor's office, Prosecutor's offices reforming, method of standardization, European legal standard, European standards of prosecuting activity, implementation.

© Толпиго О. Ф., Толпиго Д. М., 2017

Сучасні глобалізаційні та інтеграційні процеси зумовлюють стрімкі соціально-політичні перетворення в Україні, принципові зміни основ державного управління, вимагають активізації демократичних перетворень, зокрема і шляхом реформування системи органів прокуратури як складової правоохоронної системи країни. За таких умов особливої ваги набуває питання дотримання європейських принципів і стандартів забезпечення й захисту прав і свобод людини.

Суттєвим каталізатором цих процесів стало прийняття Закону України “Про прокуратуру” від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII, що спрямований на підвищення ефективності діяльності та результативності роботи системи органів прокуратури й побудову нової прокуратури європейського зразка. Зазначений Закон вирішив низку проблемних питань в організації роботи системи, але багато аспектів правоохоронної діяльності органів прокуратури ще потребують удосконалення та змін. Дискусійним залишається питання місця і ролі прокуратури в системі органів державної влади в контексті відповідності до стандартів Європейського Союзу (ЄС). Вимагають деталізації та подальшого нормативного закріплення завдання та окремі функції органів прокуратури. Існують прогалини та колізії в нормативно-правових актах, що визначають повноваження органів прокуратури. Потребують перегляду гарантії прокурорської діяльності та ін.

Питанням діяльності прокуратури України в різних площинах присвячено дослідження В. Авер'янова, О. Бандурки, Л. Давиденка, В. Долежана, О. Литвака, В. Одуденко, Є. Поповича, М. Руденка, Г. Середи, В. Сухоноса, Я. Толочко, М. Якимчука та інших вчених.

Незважаючи на розробленість окресленої проблематики в контексті різноманітних авторських підходів у вагомих й актуальних напрацюваннях цих та інших учених, у науковому просторі бракує системних досліджень із питань імплементації стандартів ЄС у практику реформування системи органів прокуратури України, що особливо актуалізується в умовах стрімких законодавчих змін.

Теоретичне та практичне вирішення цих питань зумовлює високий ступінь актуальності досліджень у цьому напрямі.

Метою статті є розроблення сучасних підходів до вирішення проблем, що виникають у процесі реформування органів прокуратури України у площині імплементації стандартів ЄС, пошук шляхів їхнього розв'язання, аналіз відповідної нормативної бази та визначення оптимальних напрямів посилення ефективності діяльності прокуратури відповідності до європейських стандартів.

В умовах сьогодення сприйняття суспільством європейських орієнтирів відбувається завдяки процесу європейської інтеграції, який є стратегічним вектором розвитку Української держави [12, с. 12].

Набуття Україною повноправного членства в Раді Європи сприяло підписанню та ратифікації низки міжнародно-правових угод і конвенцій та дало поштовх до реформування національної правової системи згідно з принципами ЄС. Зокрема, було ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, Рамкову конвенцію про взаємну допомогу в карних справах; прийнято нову Конституцію України, кодекси України (Кримінальний та Цивільний); скасовано смертну кару; реформовано судову та правоохоронну системи.

Комплекс механізмів з адаптації українського законодавства до європейських стандартів, що спрямовані на реалізацію державної політики щодо створення сучасної національної правової системи шляхом удосконалення правотворчої та правозастосовної діяльності органів державної влади, запровадженню єдиної системи планування, координацію та моніторинг роботи з адаптації законодавства [6], було нормативно закріплено в Законі України “Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу”. Цей комплекс забезпечує розроблення та прийняття нормативно-правових актів відповідно до стандартів ЄС, у т. ч. і в напрямі реформування системи органів прокуратури.

У 1995 р. Україна взяла на себе зобов'язання перетворити прокуратуру на орган, який відповідатиме принципам Ради Європи, шляхом зміни її ролі та функцій. Ці прагнення знайшли відображення в положеннях висновку та рекомендацій Парламентської Асамблеї Ради Європи (далі – ПА РЄ) № 190 (1995) від 26 вересня 1995 р. [5] щодо вступу до неї України.

Протягом майже 20 років у Резолюціях ПА РЄ № 1179 (1999) від 27 січня 1999 р., № 1244 (2001) від 26 квітня 2001 р., № 1262 (2001) від 27 вересня 2001 р. та в Рекомендаціях ПА РЄ № 1395 (1999) від 27 січня 1999 р., № 1513 (2001) від 26 квітня 2001 р. ПА РЄ звертала увагу на зобов'язання України щодо трансформації ролі та функцій прокуратури. Зазначені документи містили заклики до органів влади України повністю імплементувати реформу Генеральної прокуратури відповідно до принципів та стандартів Ради Європи.

Значною перешкодою адаптації національної правової системи та законодавства України до стандартів ЄС у цілому та у сфері діяльності органів прокуратури зокрема стала відсутність цілісного законодавчого поля. Це призвело до суперечливості та нестабільності чинної законодавчої бази.

На думку В. Чечерського, необхідно ретельно продумати характер і темпи реформування цього важливого державного органу, враховуючи стан законності та правопорядку. Прокуратура України, як і прокуратури інших постсоціалістичних держав Східної Європи, переживає складні часи. Криза законності, неналежне забезпечення правового захисту особистості й інтересів суспільства, постійне зростання злочинності висувають підвищені вимоги до неї. Прокуратура, спираючися на застарілу правову базу, повинна діяти в абсолютно нових політичних та соціально-економічних умовах, вирішувати ті завдання, які раніше їй не були притаманні [13].

Водночас експерт Українсько-Європейського консультативного центру з питань законодавства В. П'ятницький зазначав, що головна проблема України не в підготовці, а у виконанні нового законодавства. У нас існує велика кількість добрих законів, що не працюють на практиці [9].

Загалом, різні європейські інституції відзначили, що роль органів прокуратури і обсяг їхніх повноважень, включаючи захист прав людини та інтересів суспільства, визначається внутрішнім законодавством держав-учасниць, а наявність або відсутність і обсяг некарних функцій державних прокурорів глибоко коріняться в культурній спадщині, правових традиціях та конституційній історії націй. В Україні ж єдиною історичною моделлю, що існує, є радянська (і царистська) модель прокуратури. Ця модель віддзеркалює недемократичне минуле і не є сумісною з європейськими стандартами та цінностями Ради Європи. Саме з цієї причини Україна, вступаючи до Ради Європи, мала взяти на себе зобов'язання щодо перетворення прокуратури на орган, що відповідатиме стандартам цієї європейської організації [8].

Незважаючи на різні дослідницькі підходи до вивчення цього питання та тривалу науково-експертну дискусію, методом регулювання суспільних відносин у сфері реформування національної системи органів прокуратури було обрано метод стандартизації. Стандартизацію в сучасних умовах реформування слід розглядати як правовий, організаційний, мотиваційний механізм державного управління, спроможний підвищити рівень захисту прав і свобод людини. Базовою змістовою складовою цього механізму є стандарт.

У державному управлінні поняття “стандарт” розглядається як єдина типова форма організації, проведення, здійснення чого-небудь [4, с. 1383]; нормативний документ, розроблений, як правило, на основі відсутності суперечностей із наявних питань у більшості зацікавлених сторін і затверджений компетентним органом.

У свою чергу, європейський правовий стандарт виступає як окрема категорія норм європейського права, змістовими складовими якого є принципи права ЄС та спільні цінності ЄС. Щодо останніх, то в контексті нашого дослідження вони стосуються прав людини й закріплені, наприклад, в Європейській конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

Міжнародно-правові стандарти щодо прокурорської діяльності та статусу прокурорів закріплені низкою нормативно-правових актів, зокрема: Рекомендацією Rec(2000)19 щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства, ухваленою Комітетом міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 р., Висновком Конференції генеральних прокурорів Європи (КГПЄ) № 3 (2008) “Роль прокуратури поза сферою кримінального законодавства”, Висновком КГПЄ № 4 (2009) “Судді та прокурори в демократичному суспільстві”, Висновком КГПЄ № 5 (2010) “Прокуратура та ювенальна юстиція – Єреванська декларація”, а також Рекомендацією Парламентської Асамблеї 1604 (2003) щодо ролі прокуратури в демократичному суспільстві, керованому верховенством права, Звітом Європейської Комісії “За демократію через право” та Рекомендацією CM/Rec(2012)11 щодо ролі державних прокурорів за межами системи кримінального судочинства, прийнятою Комітетом міністрів Ради Європи 19 вересня 2012 р. (Рекомендація CM/Rec(2012)11) тощо.

Рекомендація CM/Rec(2012)11 визначає правові стандарти діяльності прокурора відповідно до напрямів: представництво прокурором інтересів фізичних осіб та держави в суді; наглядова діяльність прокурора в інтересах держави; міжнародне співробітництво між прокуратурами різних держав та забезпечення взаємної допомоги за межами кримінального провадження.

Європейські стандарти прокурорської діяльності сформульовано також на підставі прецедентної практики Європейського суду з прав людини, зокрема в рішеннях у справах: “Вермюлен проти Бельгії” (1996 р.); “Брумареску проти Румунії” (1999 р.); “Кресс проти Франції” (2001 р.); “Асіго 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.).

Прикладом європейських стандартів у сфері наглядової діяльності прокурорів є Рекомендація CM/Rec(2012)11. Рекомендація обмежується встановленням загальних керівних положень для забезпечення гарантій та засобів захисту прав людини, інтересів суспільства і держави, зокрема у випадках, коли ці повноваження розподілено 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 більш прозорого підходу до своєї роботи, водночас повністю дотримуючись свого обов'язку щодо збереження конфіденційності (п. 6) [11].

Водночас положення Рекомендації Rec(2000)19 в контексті ролі прокуратури в системі кримінального судочинства застосовуються у прокурорській діяльності й поза цією сферою: вимоги щодо виконання прокурорами обов'язків із захисту прав людини (п. 24.b), забезпечення рівності перед законом (п. 26) та змагальності сторін (п. 29). Прокурори не можуть використовувати докази, отримані з порушенням закону (п. 28). Заходи прокурора щодо обмеження прав і свобод фізичної особи мають підлягати судовому контролю (п. 31) [10].

Таким чином, серед стандартів ЄС у сфері прокурорської діяльності можна виділити:

– 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;

– 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.

Одним із найяскравіших феноменів політичної глобалізації, сучасних державотворчих процесів в Україні є сприйняття міжнародних стандартів, що мають велику політико-правову цінність. Наприклад, із метою виконання взятих зобов'язань у Конституції України 1996 р. було закріплено положення про продовження виконання прокуратурою функції нагляду за додержанням і застосуванням законів та функції попереднього слідства до введення в дію законів та до формування чинної та регульованої законодавством системи досудового слідства, що було частково забезпечено після прийняття у 2012 р. Кримінального процесуального кодексу України. Наступним кроком стало прийняття Закону України “Про прокуратуру” № 1697-VII від 14 жовтня 2014 р. [7], яким скасована ця функція щодо низки суб'єктів: органи центральної та виконавчої влади, місцеві ради, підприємства, організації, незалежно від форм власності. Така новація є дієвим засобом уніфікації державних владних органів відповідно до європейських стандартів. Водночас її недоліком є відсутність положень щодо покладення функцій контролю додержання та застосування законів на інші органи залежно від сфери діяльності.

Функції нагляду, покладені на прокурора поза межами системи кримінального провадження, зазвичай передбачають забезпечення додержання міжнародно-правових стандартів у таких сферах, як захист конкуренції, працевлаштування, здоров'я та безпека населення, протидія дискримінації, природокористування й управління національними ресурсами та навіть проведення виборів і референдумів.

Під час здійснення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів прокурор, згідно зі ст. 20 Закону України “Про прокуратуру”,

має право: витребувати від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій рішення та інші акти й документи, одержувати інформацію про стан законності; вимагати проведення перевірок діяльності підприємств незалежно від форм власності, а також мати доступ до документів і матеріалів, необхідних для проведення перевірки; отримувати від посадових осіб і громадян усні або письмові пояснення.

У разі виявлення порушень закону прокурор має право: вносити подання; ініціювати притягнення особи до дисциплінарної, адміністративної відповідальності, скласти протокол про адміністративне правопорушення та починати досудове розслідування. У випадку, коли захист прав і свобод людини і громадянина та інтересів держави згідно із законом є компетенцією відповідних органів державного нагляду (контролю), перевірки проводяться з обов'язковим наданням оцінки щодо законності їхньої діяльності.

Повноваження прокурора щодо захисту прав громадян під час застосування примусових заходів, пов'язаних з обмеженням їхньої особистої свободи, традиційно притаманні органам прокуратури, що повністю узгоджується з міжнародно-правовими актами, до яких приєдналась Україна [7]. Аналогічна діяльність прокуратури передбачена законодавством 25 держав – членів Ради Європи, зокрема Польщі та Франції.

Альтернативою функції прокуратури з нагляду за додержанням прав і свобод людини відповідно до стандартів ЄС стало запровадження механізму прямого звернення до суду. З метою заміни діяльності прокуратури в указаному напрямі з 1 січня 2014 р. в Україні розпочав роботу інститут безоплатної правової допомоги. Однак обмеженість фінансування, недостатня компетентність юристів та відсутність у них, на відміну від прокурорів, владних повноважень спричиняють низький рівень ефективності інституту правової допомоги порівняно з прокуратурою.

Закріплені в оновлених нормативно-правових актах положення дають можливість прокурорам працювати в сучасний і демократичний спосіб, що відповідає європейським стандартам. Незважаючи на певні обмеження та запобіжники, за прокуратурою залишилось достатньо повноважень для виконання покладених на неї обов'язків. Вона й надалі буде надійним гарантом захисту прав і свобод громадян та законних інтересів держави [3].

Імплементация описаних стандартів ЄС у національну практику реформування прокуратури дає можливість визначити низку позитивних тенденцій реформи:

- заборона політичної діяльності, що регулюється вимогами Закону України “Про прокуратуру” щодо несумісності [7];
- введення в дію порядку добору кандидатів та призначення їх на посаду;
- запровадження прокурорського самоврядування. Закон передбачає його як одну з ключових гарантій незалежності прокурорів, що забезпечуватиме захист прокурорів від втручання в їхню діяльність і підвищуватиме якість їхньої роботи, у т. ч. організаційне забезпечення, соціальний захист прокурорів та їхніх сімей, забезпечуватиме організаційну єдність, участь у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення, а також у призначенні прокурорів [2].

Імплементация правових стандартів Європейського Союзу в чинну національну правову систему, у т. ч. в напрямі реформування прокуратури, є

передумовою успішної реалізації європейських прагнень України. Позитивний результат у цьому процесі можливий у разі конструктивної співпраці на всіх рівнях публічної влади за умови ефективного застосування наукових підходів і методів, урахування європейського досвіду та найкращих національних традицій.

Прокуратура історично є одним із традиційних для вітчизняної правової системи інститутів. У період реформування суспільних відносин вона повинна не втрачати свої позиції, зміцнюватися та вдосконалюватися як багатofункціональна державна структура.

Детальне дослідження історичних тенденцій становлення та розвитку правозахисної діяльності прокуратури, її суті, мети та завдань, визначення ролі у сфері захисту прав і свобод громадян та інтересів держави, удосконалення та підвищення її ефективності може стати предметом подальших наукових розвідок.

Список використаних джерел

1. Білоус В. Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект): дис. ... д-ра юрид.наук: 12.00.07. Ірпінь, 2004. 194 с.
2. Блудша М. Чимало новел закону про прокуратуру є непродуманим популізмом та марнотратством – експерт // Ракурс. URL: <http://ua.racurs.ua/656-prokuratura-zakon>.
3. Большаков А. С., Михайлов В. И. Современный менеджмент: теория и практик. СПб.: Питер, 2002. 416 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ Перун, 2005. 1728 с.
5. Висновок № 190 (1995) Парламентської асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи: міжнар. док. від 26 верес. 1995 р. № 190 (1995). URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_590.
6. Закон України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” від 18 берез. 2004 р. № 1629-IV // Офіц. вісн. України. 2004. № 15. С. 30, с. 1028.
7. Закон України “Про прокуратуру” від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII (з наступ. змінами) // ВВР України. 2015. № 2/3. Ст. 12.
8. Інформаційно-аналітичні огляди проекту “Вдосконалення прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції”. URL: http://www.cga.in.ua/fckfiles/infor%20analytich%20ref%20procur%20_7.pdf.
9. Кулинич С. А. Управлінські процедури в діяльності органів прокуратури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адмін. право / ХНУВС. Харків, 2007. 20 с.
10. Рекомендації Rec(2000)19 Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя. URL: <http://www.refworld.org.ru/publisher.COEMINISTERS,,,55c46b574,0.html>.
11. Рекомендація Rec(2012)11 Комітету міністрів державам-учасникам “Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції”. URL: http://pravo.org.ua/files/rec_chodo_publ.PDF.
12. Хаустова М. Г. Проблема організаційно-правового забезпечення гармонізації законодавства України до законодавства Європейського Союзу // Проблеми законності: академ. зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. Харків: Нац.ун-т “ЮАУ”, 2013. Вип. 121. С. 12–29.
13. Чечерський В. І. Конституційно-правовий статус органів прокуратури в Словаччині, Польщі, Чехії та Україні (порівняльно-правове дослідження): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2006.

Надійшла до редколегії 11.09.2017 р.