



Юрій ШЕМШУЧЕНКО,
директор Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України,
академік НАН України

Геннадій МУРАШИН,
провідний науковий
співробітник Інституту
держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України,
член-кореспондент АПРН України



ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ В СИСТЕМІ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

Ключові слова: статус, реформування, гармонізація, система, критерії, гарантії, міжнародні зв'язки, співробітництво, ПАРЄ.

Кожна суверенна держава, крім своїх внутрішніх функцій, має вирішувати комплекс проблем, які впливають з фактора здійснення нею функцій зовнішніх. Це зумовлено потребами широкого і багатогранного співробітництва в економічній, культурній, міжнародно-правовій сферах, необхідністю об'єднання зусиль у боротьбі зі злочинністю, міжнародним тероризмом, порушеннями засад екологічної безпеки існування людства тощо.

Попри те, що Українська РСР у складі СРСР була формально суверенною державою і входила до Організації Об'єднаних Націй, вона виконувала тільки окремі міжнародні функції. Що ж стосується прокуратури, то вона фактично була усунута від активних міжнародних контактів.

Відсутність належних прямих професійних контактів прокурорських органів України з відповідними органами інших країн світу обмежувала можливості для вивчення і використання зарубіжного досвіду у вдосконаленні структури і підвищенні ефективності здійснення прокурорського нагляду.

Ситуація поліпшилася з проголошенням незалежності України і прийняттям 5 листопада 1991 року Закону України «Про прокуратуру», а потім – Конституції України

(1996 р.). Цими актами були закладені правові засади міжнародної діяльності прокуратури нашої держави. Так, Верховна Рада України прийняла ряд законів про ратифікацію деяких Європейських конвенцій 1950–1970-х років минулого століття, що стосувалися різних аспектів прокурорської діяльності. Це, зокрема: Закон України від 22 вересня 1995 року «Про приєднання України до Європейської конвенції про передачу провадження у кримінальних справах, 1972 рік»; Закон України від 16 січня 1998 року «Про ратифікацію Європейської конвенції про видачу правопорушників, 1957 рік, Додаткового протоколу 1975 року та Другого додаткового протоколу 1978 року до Конвенції»; а також Закон України від 17 грудня 1997 року «Про ратифікацію Конвенції про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, 1990 рік» та ін. 17 листопада 1993 року Верховна Рада України прийняла Постанову «Про надання Генеральному прокурору України повноважень на підписання договорів (угод) про передачу засуджених».

Серед міжнародно-правових документів, якими керується прокуратура України, значне місце посідають двосторонні меморандуми, протоколи намірів, угоди про пра-

вову допомогу і співробітництво з різних аспектів прокурорської діяльності. Такі двосторонні міжнародно-правові акти були укладені між Департаментом Генерального Аторнея Австралії і Генеральною прокуратурою України щодо співробітництва в переслідуванні воєнних злочинців; про співробітництво між Генеральною прокуратурою України і Федеральною прокуратурою Швейцарської Конфедерації в боротьбі з організованою злочинністю і відмиванням доходів; про взаємопорозуміння між Генеральною прокуратурою України та Міністерством юстиції Канади. Були підписані Протоколи про наміри між Генеральною прокуратурою України і прокуратурами кожної з держав Балтії щодо співробітництва у сфері надання правової допомоги. Угоди про правову допомогу і співробітництво укладені між Генеральною прокуратурою України і прокуратурами багатьох держав СНД, Верховною народною прокуратурою Китайської Народної Республіки, Міністерством юстиції Республіки Польща та ін. Всі ці аспекти міжнародного співробітництва прокуратури України потребують глибокого всебічного дослідження і узагальнення, вироблення необхідних рекомендацій.

Активну участь у цьому мають взяти вчені-правознавці Національної академії наук України, Академії правових наук України, Національної академії прокуратури України та провідних вищих навчальних закладів нашої держави. Спрямування і координація цієї роботи мали б здійснюватися науково-методичною радою при Генеральній прокуратурі України, на яку згідно з діючим положенням покладено узагальнення міжнародної юридичної практики, сучасного зарубіжного законодавства про правоохоронну діяльність, а також участь в організації і підготовці міжнародних конференцій, семінарів, круглих столів з актуальних проблем.

У зв'язку зі здійсненням прокуратурою України міжнародного співробітництва з відповідними органами зарубіжних країн Генеральним прокурором України видано низку наказів та інструкцій, які регулюють цю діяльність. Серед них Наказ «Про організацію роботи органів прокуратури України в галузі міжнародного співробітництва і правової допомоги», Інструкція про порядок підготовки, передачі та виконання органами прокуратури України звернень про правову допомогу у

кримінальних справах, Інструкція про порядок виїздів працівників органів прокуратури України у закордонні службові відрядження, інші нормативні документи Генерального прокурора України. Найбільш важливі аспекти міжнародної діяльності органів прокуратури, на наш погляд, слід було б закріпити в законодавстві, зокрема, при прийнятті нового Закону України «Про прокуратуру», нового Кримінально-процесуального кодексу України, інших законодавчих актів.

У процесі міжнародного співробітництва особливе значення має додержання міжнародно-правових норм, які діють на території України, угод, укладених Генеральною прокуратурою України з органами іноземних держав, що є обов'язковим для усіх прокурорських установ та їх відповідальних працівників у межах їхньої компетенції. Для забезпечення цієї роботи в структурі Генеральної прокуратури України діє міжнародно-правове управління, яке є її самостійним підрозділом. Положення про нього затверджено Наказом Генерального прокурора України від 2 серпня 2007 року. До складу управління входять: відділ міжнародного співробітництва, відділ екстрадиції та відділ правової допомоги. В цьому документі викладені основні завдання цього управління, які охоплюють практично весь спектр напрямів діяльності і сфер міжнародного співробітництва прокуратури. Ефективна реалізація даного Положення має позитивно вплинути на здійснення прокуратурою її міжнародних функцій.

Україна є членом Ради Європи (далі – РЄ). У рекомендаціях, резолюціях, висновках керівних структур цієї впливової і авторитетної міжнародної організації порушуються й питання участі прокурорів у міжнародному правовому співробітництві. Так, у Рекомендації Рес (2000) 19, прийнятій Комітетом Міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 року, зазначається, що яка б роль не належала іншим органам у справах, пов'язаних із міжнародним правовим співробітництвом, слід всіляко розвивати прямі контакти між державними прокурорами різних країн у рамках міжнародних угод там, де вони є, або на основі робочих домовленостей.

У контексті міжнародного співробітництва правових систем, розвитку прямих контактів між державними прокуратурами європейських країн передбачаються такі за-

ходи, як: розповсюдження документації; складання списку зв'язків і адрес із зазначенням прізвищ контактних осіб у різних органах прокуратури, сфери їхньої спеціалізації, кола обов'язків тощо; налагодження регулярних особистих контактів між прокурорами різних країн, зокрема шляхом проведення регулярних зустрічей між Генеральними прокурорами; організація професійного навчання та інформаційно-тематичних занять; створення посад співробітників по зв'язках з органами прокуратури і правосуддя, які постійно працюватимуть в іноземних країнах, і розробка їхніх функціональних обов'язків; організація вивчення іноземних мов; широке застосування електронних засобів передачі інформації, проведення з іншими країнами робочих семінарів з питань взаємної допомоги та вирішення спільних проблем злочинності.

Існуючі і подальші шляхи міжнародного співробітництва прокуратур держав – членів РЄ були в основному схвалені Парламентською Асамблеєю Ради Європи 27 травня 2003 року, яка у Страсбурзі прийняла Рекомендацію 1604 (2003) «Роль прокуратури у демократичному правовому суспільстві». Асамблея висловила за досягнення узгодженості між кримінально-правовими системами держав-учасниць, щоб гідно протистояти новим викликам транснаціональної організованої злочинності та зберегти повагу суспільства до верховенства права і віру у передбачуваність його застосування. Було зазначено: незважаючи на те, що повинні визнаватися національні звичаї та традиції, у тих випадках, коли деякі аспекти діяльності прокуратур окремих держав викликають занепокоєння, вони можуть бути відповідним чином розглянуті на європейському рівні у рамках Ради Європи. Асамблеєю було схвалено проведення Конференції Генеральних прокурорів Європи як широкого та відкритого спеціалізованого форуму для дискусій. Зазначалось, що цей захід надає можливість для внесення та обговорення пропозицій, порад, порівняння розвитку подій в окремих державах та встановлення найкращих методів, що може позитивно позначитися на діяльності Ради Європи у цій сфері. Було визнано, що Конференція заслуговує на те, щоб стати органом, діючим на постійній основі нарівні з Консультативною Радою європейських суддів.

Участь прокуратури України у міжнародному співробітництві з огляду на організаційні і функціональні аспекти прокурорських структур європейських країн має важливе значення для подальшого вдосконалення організації і діяльності нашої прокуратури, гармонізації її правового статусу з правовим статусом інших країн – членів Ради Європи.

У кожній такій країні органи прокуратури мають свої особливості, вони досить різні навіть за назвами. Це, зокрема, «державний обвинувач», «атторней обвинувачення», «державний прокурор» тощо. Існують значні розбіжності в характері стосунків з органами виконавчої влади (від підпорядкування до повної незалежності), а також у стосунках між прокурорами та суддями (в одних країнах вони становлять єдину систему, в інших – відокремлені).

Для гармонізації правового статусу органів прокуратури важливе значення мають такі документи Ради Європи, як: Висновок та рекомендація Парламентської Асамблеї РЄ (далі – ПАРЄ) № 190 (1993) від 26 вересня 1995 року щодо вступу України; Резолюція ПАРЄ від 5 жовтня 2005 року № 1466 (2005) «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною»; Рекомендації № (2000) 19 Комітету Міністрів РЄ державам – членам Ради Європи щодо ролі державної прокуратури у системі кримінального судочинства; Рекомендації ПАРЄ від 27 травня 2003 р. № 1604 (2003) «Роль прокуратури в демократичному правовому суспільстві», а також коментарі щодо проекту Закону про внесення змін до Конституції України стосовно прокуратури України, надані експертами Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) у 2006 році*.

У цих документах сформульовано чимало слушних рекомендацій і фахових порад, які можна використати з метою подальшого підвищення ефективності прокурорської системи в Україні та її раціональної гармонізації з прокурорськими системами європейських країн. Наприклад, у Рекомендації № (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи йдеться про гарантії, які забезпечують вико-

*Див.: *Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи» (м. Київ, 2–3 жовтня 2006 року).*

нання державними прокурорами своїх посадових обов'язків, вказується на те, що держави – члени Ради Європи повинні вжити ефективних заходів, які гарантуватимуть безперешкодне виконання прокурорами своїх професійних обов'язків і функцій у належних правових та організаційних умовах, а також відповідне матеріальне, зокрема бюджетне забезпечення їхньої діяльності, причому ці умови мають бути створені в тісній взаємодії з представниками органів прокуратури.

Це має забезпечувати: а) справедливий та безсторонній порядок добору, просування та переміщень по службі державних прокурорів, у якому втілені гарантії проти будь-яких преференційних підходів в інтересах окремих груп та виключається будь-яка дискримінація на основі статевої чи расової приналежності, кольору шкіри, мови, віросповідання, політичних та інших поглядів, національного чи соціального походження або інших факторів; б) формування кар'єри державних прокурорів, їх просування та переміщень по службі такими об'єктивними критеріями, як фахова компетентність і досвід; с) переміщення по службі має диктуватися службовою необхідністю; d) повинні бути створені гідні умови служби прокурорів, зокрема заробітна плата, вислуга років і розмір пенсій, сумірні за важливістю їхньої ролі, а також відповідний вік виходу у відставку; е) дисциплінарні провадження проти прокурорів мають регулюватися законом і гарантувати справедливість та об'єктивність оцінок і прийнятих рішень, які повинні підлягати незалежному та безсторонньому контролю; f) у випадках порушення правового статусу прокурорів вони повинні мати доступ до задовільної процедури подання скарг, у тому числі, залежно від ситуації, належний доступ до відповідного органу правосуддя; g) має бути забезпечений фізичний захист прокурорів і членів їхніх сімей у випадках загрози їхній безпеці, що виникла внаслідок належного виконання ними своїх посадових обов'язків.

Від держав – членів Ради Європи вимагається вжити заходів, які гарантуватимуть прокурорам ефективне право на свободу слова, віросповідання, об'єднань і зібрань. Вони повинні мати право на участь у публічних дискусіях з питань законодавства, відправлення правосуддя, сприяння та за-

хисту прав людини, а також вступати або створювати місцеві, національні чи міжнародні організації та відвідувати їхні зібрання у приватному порядку без будь-яких негативних наслідків по службі, зумовлених їхніми правомірними діями або членством у законній організації. Зазначені права можуть бути обмежені лише тією мірою, якою цього вимагають закон і необхідність збереження конституційного статусу державних прокурорів. У випадку порушення зазначених прав повинні існувати ефективні засоби судового захисту.

Ця гарантія впливає зі ст. 10 Конвенції про захист прав людини, але має тлумачитись і застосовуватись у світлі обов'язків прокурора утримуватись від політичної діяльності. Виходячи з цього, співробітники прокуратури ряду країн – членів Ради Європи не мають права ні вступати до політичних партій, ні активно займатися політикою.

Серед прокурорських гарантій називають і належні матеріальні умови їх служби. Йдеться, зокрема, про забезпечення певної рівноваги при визначенні розміру заробітної плати і пенсій між працівниками органів суду та прокуратури.

У документах Ради Європи йдеться і про те, що держави-члени повинні вживати належних заходів, які гарантуватимуть виконання прокурорами своїх посадових обов'язків без неправомірного втручання або неправомірного притягнення до цивільної, кримінальної чи іншої відповідальності. Водночас державна прокуратура повинна періодично і публічно звітувати про свою діяльність у цілому і, зокрема, про хід виконання пріоритетних завдань. Зазначається, що державні прокурори не повинні втручатися у сферу компетенції органів законодавчої та виконавчої влади.

У тих країнах, де державна прокуратура не входить до урядових структур, держава повинна вживати ефективних заходів, які гарантуватимуть законодавче закріплення характеру і меж незалежності державної прокуратури.

За будь-яких обставин державні прокурори повинні мати можливість безперешкодно переслідувати державних чиновників за скоєні ними злочини, особливо за корупцію, тяжкі порушення прав людини та інші визнані міжнародним правом злочини.

Серед обов'язків державних прокурорів по відношенню до громадян вказується на те, що вони зобов'язані добросовісно, безсторонньо та об'єктивно виконувати свої функції, поважати та всіляко захищати права людини; забезпечувати рівність громадян перед законом. Держави мають забезпечити неухильне дотримання прокурорами кодексів професійної етики при виконанні ними своїх посадових обов'язків. Порушення цих кодексів може тягнути за собою відповідні санкції.

У документах Ради Європи вказується також, що з метою сприяння справедливій та ефективній діяльності органів державної прокуратури держави повинні: приділяти першочергову увагу ієрархічним організаційним методам, водночас не допускати, аби ці методи призводили до утворення неефективних або громіздких бюрократичних структур; визначати загальні напрями проведеного в життя політики у сфері боротьби з кримінальною злочинністю; визначати загальні засади та критерії, на основі яких мають прийматися рішення у конкретних справах з тим, щоб уникнути свавільних рішень.

Неприпустимим є втягування прокуратури у політичні чвари, що може призвести до деформації суті та істинного призначення прокуратури у демократичному суспільстві, втрати її незалежності, неупередженості та авторитету. Діючи за принципом рівності всіх громадян перед законом і керуючись лише нормами права, прокуратура має бути осторожливим політичним та ідеологічним тиском, оскільки це може призвести до її залежності насамперед від виконавчої влади. На певну політичну заангажованість органів прокуратури України неодноразово вказувалося у документах Парламентської Асамблеї Ради Європи. Зокрема, у Резолюції 1346 (2003) та у Пояснювальному меморандумі співдоповідачок Моніторингового комітету (документ № 10676 від 5 жовтня 2005 року, пункти 155, 156)*.

Чимало рекомендацій Ради Європи з даних питань вже знайшли реалізацію в

* Див.: *Огляд коментарів експертів Ради Європи до проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України стосовно прокуратури»*. – К.: Генеральна прокуратура України, 2006. – вересень. – С. 7; матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи» (м. Київ, 2–3 жовтня 2006 року).

діяльності органів прокуратури України. Так, у Положенні про міжнародно-правове управління Генеральної прокуратури України йдеться про забезпечення виконання визначених законодавством функцій прокуратури України, її відповідних структур щодо застосування норм міжнародних договорів нашої держави у сферах правової допомоги у кримінальних справах, взаємодії з компетентними установами іноземних держав та міжнародними організаціями. Передбачена необхідність підготовки пропозицій та здійснення заходів міжнародно-правового характеру, спрямованих на встановлення, підтримання й розвиток ділових стосунків Генеральної прокуратури України з органами прокуратури, іншими компетентними установами зарубіжних країн, а також з міжнародними організаціями, зокрема професійного характеру. Необхідно проводити постійний контроль за діяльністю прокуратури щодо нагляду за додержанням вимог міжнародних договорів, якими регулюється надання міжнародно-правової допомоги у кримінальних справах, та їх застосуванням, у тому числі необхідної організаційної, методичної, практичної допомоги на місцях.

На підставі законодавства України та міжнародних договорів України, відомчих угод, а в деяких випадках і на бездогвірній основі відбувається виконання звернень про правову допомогу, екстрадицію та передачу кримінального переслідування. З питань міжнародно-правового співробітництва Генеральна прокуратура України взаємодіє з Верховним Судом України, Міністерством внутрішніх справ України, Службою безпеки України, Державною митною службою України, Державною прикордонною службою України, Державною податковою адміністрацією України, Міністерством юстиції України, іншими центральними органами державної влади. Нею у встановленому порядку здійснюються контакти з посольствами та консульськими установами іноземних держав, представництвами міжнародних організацій в Україні з питань діяльності органів прокуратури. Представники прокуратури України беруть участь у заходах міжнародного характеру (конференціях, семінарах, нарадах тощо), передбачена організація навчання працівників прокуратури за кордоном. Вивчається позитивний досвід діяльності іноземних правоохоронних ор-

ганів у сфері міжнародного співробітництва і можливість його запровадження в роботі прокуратури України.

Прокурорським працівникам, які беруть безпосередню участь у роботі з міжнародного співробітництва, слід поглиблювати свої знання щодо основ дипломатичного протоколу. У цьому зв'язку важливими є постійні контакти з Міністерством закордонних справ України. Це стосується таких позицій, як: виконання програм, планів та рішень міжнародних організацій, членом яких є Україна, з питань діяльності органів прокуратури; допомога у встановленні та розвитку ділових відносин з державними установами інших країн та міжнародними організаціями з метою забезпечення представництва органів прокуратури на міжна-

родних зустрічах, нарадах, семінарах та інших заходах, а також для організації навчання працівників прокуратури у рамках програм міжнародного співробітництва; сприяння участі Генеральної прокуратури України в роботі міжнародних організацій, органів та установ (координаційних, науково-дослідницьких, методичних), створених на міждержавному, міжурядовому та неурядовому рівнях, діяльність яких пов'язана з виконанням завдань органів прокуратури, тощо.

На завершення варто зазначити, що участь прокуратури України у міжнародному співробітництві ще не знайшла належного теоретичного обґрунтування. Відповідні проблеми чекають на своїх дослідників-правознавців.

**Юрій ШЕМШУЧЕНКО,
Геннадій МУРАШИН**

ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ В СИСТЕМІ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

Резюме

Висвітлюються проблеми та напрями розвитку співробітництва прокурорських органів України з відповідними органами зарубіжних країн та міжнародними організаціями. Наголошено на формах і методах такого співробітництва з Радою Європи у контексті її рекомендацій «Роль прокуратури у демократичному правовому суспільстві». Сформульовано рекомендації щодо вдосконалення міжнародного співробітництва прокурорських органів України, розвитку наукових досліджень відповідних проблем.

**Юрій ШЕМШУЧЕНКО,
Геннадій МУРАШИН**

ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ В СИСТЕМІ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Резюме

Освещаются проблемы и направления развития сотрудничества прокурорских органов Украины с соответствующими органами зарубежных стран и международными организациями. Акцентируется внимание на формах и методах такого сотрудничества с Союзом Европы в контексте его рекомендаций «Роль прокуратуры в демократическом правовом обществе». Сформулированы рекомендации по усовершенствованию международного сотрудничества прокурорских органов Украины, развитию научных исследований соответствующих проблем.

**Yuriy SHENSHUCHENKO,
Gennadiy MURASHIN**

PUBLIC PROSECUTION OF UKRAINE IN THE SYSTEM OF INTERNATIONAL COOPERATION

Summary

This article is devoted to problems of cooperation between Ukrainian and foreign public prosecutions departments and international organizations. Forms and methods of such cooperation with the Council of Europe following its recommendations «The role of public prosecutions department in the democratic legal society» are emphasized. The recommendations concerning the improvement of international cooperation of public prosecution departments and investigations of the corresponding problems are formulated.