

# Міжнародні стандарти прокурорської діяльності



Ігор ОЗЕРСЬКИЙ,  
юрист

16

**Нині здійснюються дуже важливі кроки, спрямовані на запровадження в діяльність прокуратури України міжнародних стандартів. Про це свідчить позитивна оцінка законопроекту «Про внесення змін і доповнень до Конституції України» експерта Венеціанської комісії Ради Європи Джеймса Гамільтона, котрий зазначив, що такі зміни є ефективними й відповідають міжнародним стандартам» [1, с. 14].**

У червні 1995 року у представництві ООН у Відні було створено Міжнародну асоціацію прокурорів (МАП). Офіційно вона розпочала діяльність у вересні 1996 року під час Загальних зборів у Будапешті [13, с. 122–124]. МАП визначила своїм пріоритетом забезпечення широкого міжнародного співробітництва між прокурорами для досягнення більшої оперативності й ефективності при наданні взаємної допомоги в розслідуванні злочинів і реалізації інших заходів з міжнародної співпраці.

МАП – це неурядова та неполітична організація, що є єдиною всесвітньою асоціацією прокурорів. Асоціація налічує понад 130 колективних членів, включаючи асоціації прокурорів і працівників органів боротьби зі злочинністю.

23 квітня 1999 року Міжнародною асоціацією прокурорів, на основі керівних принципів, затверджених на Восьмому конгресі ООН (Гавана, 1990 рік) щодо запобігання злочинності та поведження з правопорушниками, було прийнято Стандарти професійної відповідальності, якими визначено основні права та обов'язки прокурорів [13, с. 122].

Віднесення прокуратури України до системи судової влади стане фундаментальним і принциповим кроком на шляху її реформування, що дасть змогу забезпечити безсторонність, незалежність і деполітизацію її діяльності та відповідатиме сучасним тенденціям визначення ролі прокуратури в демократичних країнах.

Шляхом віднесення прокуратури до судової гілки влади пішли не тільки такі демократичні європейські країни, як Бельгія, Іспанія, Італія, Нідерланди, Греція, Португалія, Франція, Фінляндія, а й більшість пост-соціалістичних, зокрема Азербайджан, Вірменія, Грузія, Казахстан, Молдова, Росія, Латвія, Литва, Болгарія та Румунія. Натомість віднесення прокуратури до виконавчої влади, зокрема її підпорядкування Міністерству юстиції, зумовлює її втручання в компетенцію виконавчої влади, проти чого застерігає стаття 12 Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи (6 жовтня 2000 рік), і може призвести до політизації прокуратури, її залежності від парламентської коаліції депутатських фракцій і певних політичних сил [8, с. 10].

Незалежність прокуратури України у здійсненні повноважень є визначальним принципом її діяльності, що цілком відповідає міжнародним стандартам. Прокурори здійснюють свої повноваження виключно на підставі додержання Конституції України та чинних на її території законів незалежно від будь-яких органів державної вла-

ди, посадових осіб, а також рішень політичних організацій, громадських об'єднань.

Незалежність органів прокуратури гарантується порядком призначення на посаду Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів, порядком звільнення їх з посад, організаційною побудовою органів прокуратури, порядком їх фінансування, рівнем матеріального та соціального забезпечення працівників органів прокуратури. Для цього необхідно на законодавчому рівні наблизити статус прокурора до суддівського статусу. На думку С. Ківалова, інтеграція прокуратури до судової гілки влади має зумовити поступове наближення правового статусу прокурора до статусу судді [6, с. 18].

Законом України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 року (ст. 7) встановлено гарантії незалежності прокуратури у здійсненні повноважень, які формально, на нашу думку, відповідають міжнародним стандартам прокурорської діяльності. Йдеться про заборону втручання органів державної влади й органів місцевого самоврядування, посадових осіб, засобів масової інформації, громадсько-політичних організацій та їхніх представників у діяльність прокуратури. Звернення представників влади, інших посадових осіб до прокурора з приводу конкретних справ і матеріалів, що перебувають у провадженні прокуратури, не можуть містити будь-яких вказівок або вимог щодо результатів їх вирішення [5].

Неможливо оминати й положення ст. 122 Конституції України про висловлення недовіри Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку, та строк його повноважень. Цілком погоджуємося з думкою Е. Невмержицького, котрий зазначає, що інститут висловлення недовіри Генеральному прокурору потребує скасування [10, с. 69].

Термін повноважень Генерального прокурора є важливим механізмом його захисту від сваволі й тиску. (Наприклад, у ФРН Генеральний прокурор призначається довічно.) Тому в проєкті закону «Про внесення змін до Конституції України» строк перебування на посаді Генерального прокурора збільшується від п'яти до семи років.

Ця пропозиція цілком відповідає міжнародним нормам (експертний висновок) Інституту міжнародних досліджень у Монте-Карло [4, с. 124].

Вважаємо за доцільне звернути увагу на пункт 5 згаданих Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи, яким визначаються найважливіші елементи, що мають забезпечити незалежність прокурора в усіх правових системах. Це, зокрема: процедура добору кадрів на прокурорські посади, їхнє призначення та просування по

службі, притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності, забезпечення їхньої особистої безпеки та членів їхніх сімей.

Питання добору кадрів одне з найголовніших не лише для органів прокуратури України. Ось приклад: у Японії випускники юридичних факультетів, котрі виявили бажання працювати в прокуратурі, зобов'язані скласти іспити в Міністерстві юстиції. До того ж витримують їх лише 2–3 % претендентів. Особи, які пройшли такі випробування, зобов'язані прослухати дворічні курси при Верховному Суді Японії і лише тоді можуть бути призначені на прокурорські посади [3, с. 122–123].

Гарантія незалежності прокурорів обов'язково має бути чітко закріплена в Конституції України, так само, як і гарантія незалежності суддів. Прокурор буде ефективно захищений, коли матиме нормативно закріплені на рівні із суддями гарантії незалежності [11, с. 48].

У разі віднесення прокуратури України до органів судової влади необхідно, враховуючи досвід більшості європейських країн, закріпити прокурорів за певними судами, надавши останнім незалежність від інших прокурорів (подібно до діяльності суддів).

У пункті 36 «а» Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства йдеться про необхідність забезпечення неупередженості під час прийняття прокурорами рішень. Тож потрібно звернутися до Європейських інструкцій з питань етики та поведінки прокурорів, де визначено основні обов'язки прокурорів, норми професійної поведінки в межах кримінального судочинства й особисті обов'язки прокурорів, прийнятих на конференції генеральних прокурорів Європи у Страсбурзі 24–26 січня 2005 року.

Доцільно наголосити, що робота в цьому напрямі в нашій державі почасти просувається. Наприклад, широко обговорювався проект Кодексу професійної етики прокурорів, до прийняття якого долучилися Українська асоціація прокурорів, чимало фахівців – юристів, науковців. Високі моральні якості та зразкова поведінка є обов'язковими умовами належного виконання прокурорами своїх обов'язків.

Метою Кодексу професійної етики прокурорів є визначення основних моральних та етичних норм і принципів, якими мають керуватися прокурори. Це – принципи верховенства права, гуманізму, справедливості, рівності всіх громадян перед законом; демократизму, законності, незалежності, об'єктивності, неупередженості, чесності. Документом окреслено й моральні вимоги до прокурора: необхідність ставлення до людини як до найвищої цінності, а також поваги та захисту прав, свободи й гідності громадян відповідно до вітчизняних і міжнародних правових норм та загальнолюдських принципів моралі. Прокурор має глибоко розуміти соціальну значущість своєї ролі, міру відповідальності перед суспільством і державою за забезпечення правової захищеності громадян, розумно й гуманно використовувати надані права відповідно до принципів справедливості, постійно вдосконалювати професійну майстерність, знання права, підвищувати загальну культуру, творчо опановувати вітчизняний і зарубіжний досвід.

Кажучи про неупередженість прокурорів, слід погодитися зі слушною думкою Г. Середи, який зазначив, що «інструментом забезпечення неупередженості прокурорів є закріплення основних принципів і критеріїв реалізації функцій кримінального переслідування, які слугували б орієнтиром при ухваленні рішення прокурорами, а відповідно й орієнтиром при оцінці рішень прокуратури» [12, с. 15].

Прийняття Кодексу професійної етики прокурорів є справді актуальним і дуже важливим кроком для приведення діяльності прокуратури України до міжнародних стандартів [2, с. 109].


Розглядаючи координацію прокуратурою дій правоохоронних органів з погляду її відповідності міжнародним стандартам, слід зазначити, що згідно з чинним за-

конодавством ця функція є традиційною в діяльності органів прокуратури України.

Тісна взаємодія прокуратури, МВС, СБУ, Державної податкової інспекції, Державної митної служби в боротьбі зі злочинністю сприяє зміцненню законності та правопорядку в державі. Як в Україні, так і в деяких державах на прокуратуру покладається обов'язок здійснювати координаційну діяльність. Це передбачено в Законі «Про прокуратуру», наприклад, Російської Федерації (ст. 8), Узбекистану (ст. 8), Таджикистану (ст. 3), Грузії (ст. 20) та інших країн. Приміром, ст. 8 закону Республіки Узбекистан встановлює, що Генеральний прокурор і підпорядковані йому прокурори з метою ефективного боротьби зі злочинністю координують діяльність відповідних органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та попереднє слідство [7, с. 158].

Згідно з наказом Генерального прокурора України № 8-гн від 26 грудня 2005 року «Про організацію роботи органів прокуратури України у галузі міжнародного співробітництва і правової допомоги» міжнародне співробітництво органів прокуратури України здійснюється відповідно до Конституції, чинного законодавства та міжнародних договорів України, а також на безумовній основі у випадках, коли для належної реалізації завдань і функцій прокуратури необхідні застосування норм міжнародного права або взаємодія з іншими державними установами та міжнародними організаціями.

Неабияку роль у питаннях міжнародного співробітництва відіграє Академія прокуратури України, на базі якої постійно організовують «круглі столи», семінари, всеукраїнські та міжнародні конференції. Так, 2–3 жовтня 2006 року там відбулася Міжнародна науково-практична конференція, на якій експерти європейської комісії «За демократію через право», народні депутати України, представники виконавчої влади, працівники органів прокуратури, судді, науковці обговорили питання реформування органів прокуратури України [9, с. 4].

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. 

## Джерела

1. *Гамільтон Д.* Загальна оцінка проекту змін до Конституції щодо статусу прокуратури // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (2–3 жовтня 2006 року). – К.: Академія прокуратури України, 2007. – С. 14–16.
2. *Грицаєнко Л.* Основні аспекти застосування міжнародних стандартів прокурорської діяльності в Україні // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (2–3 жовтня 2006 року). – К.: Академія прокуратури України, 2007. – С. 108–112.
3. *Грицаєнко Л.* Особливості діяльності органів прокуратури Японії // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 10. – С. 120–124.
4. Експертний висновок щодо проекту закону України «Про внесення змін до Конституції України» Інституту міжнародних досліджень у Монте-Карло // Вісник прокуратури України. – 2007. – № 2. – С. 119–126.
5. Закон України «Про прокуратуру» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – № 53. – Ст. 793.
6. *Ківалов С.* Перспективи реформування законодавства про прокуратуру // Вісник прокуратури України. – 2007. – № 3. – С. 15–23.



7. *Ленчевська Н.* Координація дій правоохоронних органів з точки зору її відповідності міжнародним стандартам прокурорської діяльності // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (2–3 жовтня 2006 року). – К.: Академія прокуратури України, 2007. – С. 158–160.

8. *Медведько О.* Коментар до законопроекту «Про внесення змін і доповнень до Конституції України» стосовно прокуратури України // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (2–3 жовтня 2006 року). – К.: Академія прокуратури України, 2007. – С. 9–14.

9. *Медведько О.* Реформування органів прокуратури України: проблеми та перспективи // Вісник прокуратури України. – 2006. – № 10. – С. 3–10.

10. *Невмержицький Е.* Незалежність прокурора як гарантія забезпечення верховенства права в державі // Вісник прокуратури України. – 2007. – № 10. – С. 63–71.

11. *Сабітус В.* Демократичне управління і незалежний прокурор: досвід Литви // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (2–3 жовтня 2006 року). – К.: Академія прокуратури України, 2007. – С. 48–50.

12. *Середа Г.* Міжнародні стандарти участі прокурора в кримінальному судочинстві // Вісник прокуратури України. – 2009. – № 3. – С. 11–18.

13. Стандарти професійної відповідальності, основні права та обов'язки прокурорів, прийняті 23 квітня 1999 року // Вісник прокуратури України. – 2002. – № 6. – С. 122–131.



## Політико-інституційні передумови реформи місцевого самоврядування в сучасній Україні



Сергій РИБАЛКО,  
здобувач кафедри політології  
Дніпропетровського національного  
університету імені Олеся Гончара

**Політичний процес в Україні нині має низку особливостей, пов'язаних із трансформаційною природою суспільства. Одна з них – фокусування прийняття політичних рішень на рівні центральних міністерств та відомств у межах взаємодії політичних сил і гілок влади. Розвиток регіонального та місцевого самоврядування, особливо нормативне забезпечення його діяльності, серед пріоритетних завдань політичного життя поряд із проблемами розподілу повноважень найвищих державних органів, обрання форми правління та законодавчого забезпечення виборчих процесів. Політичне життя в Українській державі характеризується конфліктною взаємодією основних політичних інститутів: політичних партій, державних інститутів, груп інтересів, громадських об'єднань та організацій.**

Інтереси місцевих громад нерідко перебувають на периферії політичних взаємодій. Водночас питання реформування місцевого самоврядування починаючи з 1991 року стоїть дуже гостро з огляду на брак системних зусиль із перетворень місцевого самоврядування. Попри те, що наша держава пройшла значний шлях трансформації у соціальній, культурній, економічній і правовій сферах, конституційний стан місцевого самоврядування [8] не змінився. Структурно місцеве самоврядування сучасної України походить від радянської моделі організації і реформується досить повільно.

Окремі аспекти політико-інституційного впливу на розвиток місцевого самоврядування вивчали вітчизняні та зарубіжні науковці. Зокрема, М. Пірен розглядає проблему демократизації суспільства в контексті розвит-

ку української політичної еліти [11], В. Куйбіда вивчав принципи й методи діяльності органів місцевого самоврядування, їх сучасний стан і визначив можливі напрями покращення їх роботи [9]. Крім того, Ю. Ключковський зробив істотний внесок у розробку концепції реформування місцевого самоврядування [7]. Попри зусилля науковців невивченим залишається вплив окремих політичних інститутів та інституційної підсистеми політичної системи загалом на процес реформування місцевого самоврядування.

Метою статті є розгляд впливу основних нинішніх політичних інститутів України на розвиток місцевого самоврядування. Завданнями визначено розкриття впливу основних політичних інститутів як функціональних складових політичної системи на процеси розвитку місцевого самоврядування та визначення впливу політико-інсти-