

## МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ

**Макосій Ю.Д.,**

*аспірант кафедри конституційного права  
та порівняльного правознавства  
Ужгородського національного університету  
м. Ужгород, Україна*

### **Макосій Ю.Д. Міжнародно-правові стандарти організації та функціонування прокуратури.**

У статті розглянуто базові міжнародно-правові стандарти організації та функціонування прокуратури. Визначено, що прокуратура поза межами кримінального судочинства почала відігравати роль допоміжного призначення, у той час як органи державної влади та місцевого самоврядування були наділені правом самостійного звернення до суду. Зазначено, що Україна є учасником Статуту та членом Ради Європи, а тому взяла на себе зобов'язання щодо визнання принципів верховенства права та здійснення прав людини і основних свобод (стаття 3 Статуту), є здатною і має бажання виконувати такі зобов'язання (стаття 4 Статуту). Вказано на те, що модернізація конституційно-правового статусу прокуратури відбувається у зв'язку із існуванням ряду зобов'язань Української держави перед Радою Європи. Звертається увага на ключові акти міжнародного рівня, котрі стосуються організації та функціонування прокуратури, визначено основні їх положення у контексті здійсненого аналізу. Підтримано доцільність оптимального розмежування компетенції між прокурором (як адміністративним агентом виконавчої чи законодавчої влади) та судовою владою. Вказується на те, що Європа все дедалі більше і більше розвивається, громадяни є мобільними, внаслідок чого неминуче зазнають впливу різних правових систем, а тому стратегічно важливим видається досягнення гармонізації систем кримінального судочинства членів Ради Європи. Така гармонізація є корисною з огляду на доцільність збереження ефективності систем кримінального судочинства із урахуванням викликів міжнародної організованої злочинності. Встановлено, що реформування конституційно-правового статусу прокуратури в Україні відповідно до взятих на себе зобов'язань перед Радою Європи необхідно розпочати із поетапного вирішення комплексу питань відповідності української прокуратури міжнародним стандартам. Наголошено, що в Українській державі прокуратура займає важливе місце у системі органів державної влади, оскільки її діяльність абсорбує у собі два амбівалентні компоненти, котрі імплікативно доповнюють один одного – забезпечення законності та охорона правопорядку.

**Ключові слова:** прокуратура, розподіл державно-владних повноважень, міжнародні стандарти, Рада Європи.

### **Makosiy Yu.D. International legal standards of organization and functioning of the prosecutor's office.**

The article considers the basic international legal standards of organization and functioning of the prosecutor's office. It was determined that the prosecutor's office, outside of criminal proceedings, began to play the role of ancillary appointments, while public authorities and local governments were given the right to go to court independently. It is noted that Ukraine is a party to the Statute and a member of the Council of Europe, and therefore has undertaken to recognize the principles of the rule of law and the exercise of human rights and fundamental freedoms (Article 3 of the Statute), is able and willing to fulfill such obligations 4 of the Statute). It is pointed out that the modernization of the constitutional and legal status of the prosecutor's office is taking place in connection with the existence of a number of obligations of the Ukrainian state to the Council of Europe. Attention is drawn to the key acts of the international level, which relate to the organization and functioning of the prosecutor's office, identified their main provisions in the context of the analysis. The expediency of optimal division of competence between the prosecutor (as an administrative agent of the executive or legislative power) and the judiciary is supported. It is pointed out that Europe is developing more and more, citizens are mobile, as a result of which different legal systems are inevitably affected, and therefore it is strategically important to achieve harmonization of criminal justice systems of Council

of Europe members. Such harmonization is useful given the feasibility of maintaining the effectiveness of criminal justice systems in the light of the challenges of international organized crime. It is established that the reform of the constitutional and legal status of the prosecutor's office in Ukraine in accordance with the commitments made to the Council of Europe should begin with a gradual solution of a set of issues of compliance of the Ukrainian prosecutor's office with international standards. It is emphasized that in the Ukrainian state the prosecutor's office occupies an important place in the system of public authorities, as its activities absorb two ambivalent components that implicitly complement each other - ensuring law and order.

**Key words:** prosecutor's office, division of state powers, international standards, Council of Europe.

**Постановка проблеми.** Конституційно-правовий статус прокуратури після прийняття Закону України «Про прокуратуру» у 2014 році, а також після внесення змін до Конституції України щодо правосуддя у 2016 році дещо змінився. Обидві події мали своїм наслідком те, що прокуратура поза межами кримінального судочинства почала відігравати роль допоміжного призначення, у той час як органи державної влади та місцевого самоврядування були наділені правом самостійного звернення до суду. Модернізація конституційно-правового статусу прокуратури відбувається у зв'язку із існуванням ряду зобов'язань Української держави перед Радою Європи [1]. Саме тому розгляд міжнародних стандартів щодо організації та функціонування прокуратури є важливим моментом для визначення стратегічного курсу та основних напрямів удосконалення правового статусу прокуратури в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до Закону України «Про приєднання України до Статуту Ради Європи» від 1995 р. Українська держава є відданою, підтверджує таку відданість «ідеалам та принципам, які є спільним надбанням європейських народів», а також враховує той факт, що «інтереси збереження та подальшого втілення в життя цих ідеалів, а також сприяння економічному та соціальному прогресу потребують більш тісного єднання між усіма європейськими країнами» [2].

Україна, будучи учасником цього Статуту, і, відповідно членом Ради Європи (стаття 2 Статуту Ради Європи), бере на себе зобов'язання щодо визнання принципів верховенства права та здійснення прав людини і основних свобод (стаття 3 Статуту), є здатною і має бажання виконувати такі зобов'язання (стаття 4 Статуту) [3].

В контексті нашого дослідження варто звернути увагу на важливий документ міжнародного рівня – Рекомендацію Парламентської Асамблеї №1604 (2003) щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві, котре базується на принципі верховенства права (Recommendation 1604 «Role of the public prosecutor's office in a democratic society governed by the rule of law»). У зазначених рекомендаціях наголошено на важливій ролі прокурора в аспекті забезпечення двох ключових моментів для кожного європейського суспільства – безпеки та свободи. До основних завдань, котрі покладаються на прокурора на цьому шляху та на досягнення вищезазначеної мети, Парламентська асамблея відносить такі:

- 1) забезпечення охорони верховенства права;
- 2) захист прав та свобод людини і громадянина від кримінальних правопорушень;
- 3) забезпечення поваги до прав та свобод підозрюваних та обвинувачених у вчиненні кримінальних правопорушень;
- 4) здійснення нагляду за належним функціонуванням органів, відповідальних за розслідування та переслідування правопорушників.

Заслуговує на увагу і позиція Парламентської Асамблеї, відповідно до якої під повагою до демократії та верховенства права серед іншого варто розуміти існування ефективного розподілу державно-владних повноважень. Така вимога стосується і оптимального розмежування компетенції між прокурором (як адміністративним агентом виконавчої чи законодавчої влади) та судовою владою. Європа все дедалі більше і більше розвивається, громадяни є мобільними, внаслідок чого неминуче зазнають впливу різних правових систем, а тому стратегічно важливим видається досягнення гармонізації систем кримінального судочинства членів Ради Європи. Така гармонізація є корисною з огляду на доцільність збереження ефективності систем кримінального судочинства із урахуванням викликів міжнародної організованої злочинності.

У Рекомендації Парламентської Асамблеї №1604 (2003) щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві також віталось і проведення конференцій Генеральних прокурорів Європи, котрі вже засвідчили ефективність свого функціонування. В ідеальному вигляді такі конференції планувалось проводити як свого роду експертні форуми із широкоаспектною спеціалізацією для обговорення, надання рекомендацій, розгляду та порівняння національного досвіду у сфері діяльності прокуратури задля динамічного вивчення досвіду організації та діяльності прокуратур держав-членів Ради Європи та сприяння зближенню таких традицій.

Щодо проваджень, котрі не стосуються кримінального судочинства, то особливо цінними є положення Рекомендацій №1604 (2003), відповідно до яких:

- повноваження прокурорів під час загального захисту прав людини не повинні породжувати конфлікт інтересів чи бути стримуючим фактором для осіб, які прагнуть захистити свої права з допомогою держави;
- ефективний розподіл державно-владних повноважень між гілками влади повинен бути дотриманий у випадках наділення прокуратури додатковими функціями з урахуванням принципу незалежності прокуратури від втручання на рівні окремих справ будь-якою гілкою державної влади;
- повноваження та відповідальність прокурорів повинні бути обмежені переслідуванням осіб, винних у вчиненні кримінальних правопорушень, а також загальною роллю прокуратури у відстоюванні суспільних інтересів через систему кримінального правосуддя з окремими, належним чином розташованими та ефективними органами, створеними для виконання будь-яких інших функцій [4].

Так, у Рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи № 1622 (2003) фактично дублюється вищевказане. Асамблея рекомендує Комітету міністрів «закликати органи влади України здійснити повне реформування Генеральної прокуратури у відповідності з принципами і стандартами Ради Європи та у тісній співпраці з відповідними органами Ради Європи реалізувати Спільний план дій у частині реформування української прокуратури», а також «забезпечити виконання спеціальних навчальних програм у сфері прав людини для працівників української прокуратури та суддів, з метою поширення серед них демократичної практики» [5].

У Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи № 1466 (2005) вкотре зазначається, що Українська держава «зобов'язалась дотримуватись своїх загальних обов'язків згідно зі Статутом Ради Європи [а саме:] плюралістичної демократії, верховенства права та захисту прав людини і основних свобод усіх осіб під її юрисдикцією» [6].

Резолюція № 1755 від 4 жовтня 2010 року «Функціонування демократичних інституцій в Україні» вкотре наголошувала, що «функція прокуратури України щодо загального нагляду суперечить європейським стандартам, і що, зокрема через наявність цієї функції, вона має повноваження, які значно перевищують ті, що необхідні в демократичній державі» [7].

У Рекомендації Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя зазначено, що «прокуратурі також належить провідна роль в системі кримінального судочинства, а також і в міжнародному співробітництві в кримінальних справах», а «прокурори є представниками органів державної влади, які від імені суспільства та в інтересах держави гарантують застосування закону, коли його порушення веде до кримінальних санкцій, враховуючи як права фізичної особи, так і необхідну ефективність системи кримінального судочинства». При цьому важливо, що саме на державу покладається вжиття ефективних заходів щодо організаційно-правового гарантування діяльності прокурорів. Держава повинна створити усі необхідні умови для того, щоб:

- процедури, пов'язані із добором осіб на посади прокурорів, проведення атестації, переведення та ін. відбувалися із дотриманням принципів справедливості, неупередженості та недопущення дискримінації (поряд з цим, переведення на іншу посаду може за об'єктивних умов здійснюватись за необхідності з урахуванням принципу доцільності);
- основними критеріями для кар'єрного росту прокурорів були професійність (компетентність) та наявність досвіду;
- на рівні закону було гарантовано належний рівень заробітної плати, пенсій, особливості притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності;
- за наявності загрози безпеці прокурори та їх сім'ї знаходились під захистом органів державної влади;
- прокурори були наділені правом на свободу слова, віросповідань, мали можливість об'єднуватись (утворювати, вступати) у громадські організації [8].

**Висновки.** Реформування конституційно-правового статусу прокуратури в Україні відповідно до взятих на себе зобов'язань перед Радою Європи необхідно розпочати із поетапного вирішення комплексу питань відповідності української прокуратури міжнародним стандартам. При цьому слід враховувати, що в Українській державі прокуратура займає важливе місце у системі органів державної влади, оскільки її діяльність абсорбує у собі два амбівалентні компоненти, котрі імплікативно доповнюють один одного – забезпечення законності та охорона правопорядку.

### Список використаних джерел:

1. Берназюк Я. Міжнародні стандарти участі прокурора у судовому провадженні поза межами кримінального процесу. 11 червня 2020 р. *Судова влада України*. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/952570> (дата звернення: 12.08.2021 р.)

2. Закону України «Про приєднання України до Статуту Ради Європи». Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1995. N 38. Ст.287.
3. Статут Ради Європи. Лондон. 1949. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001#Text) (дата звернення: 12.08.2021 р.)
4. Recommendation 1604 «Role of the public prosecutor's office in a democratic society governed by the rule of law». URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/xref/xref-xml2html-en.asp?fileid=17109&lang=en> (дата звернення: 12.08.2021 р.)
5. Рекомендація Парламентської асамблеї Ради Європи № 1622 (2003). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_609#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_609#Text) (дата звернення: 12.08.2021 р.)
6. Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи № 1466 (2005). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_611#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_611#Text) (дата звернення: 12.08.2021 р.)
7. Резолюція 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a19#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a19#Text) (дата звернення: 12.08.2021 р.)
8. Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec\\_2000\\_19\\_2000\\_10\\_6.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf) (дата звернення: 12.08.2021 р.)