

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА В ЄВРОПЕЙСЬКІЙ МОДЕЛІ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ

Досліджено конституційно-правові аспекти діяльності прокурора як посадової особи, яка забезпечує права та свободи людини і громадянина у контексті впровадження європейських стандартів діяльності прокуратури в рамках загальної правоохоронної системи держави. Проаналізовано функції та повноваження прокуратури у відповідності до європейських правових стандартів. На підставі проведеного аналізу систематизовано форми, методи та практичні аспекти діяльності прокурора у сучасній європейській правовій системі. 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.

Ключові слова: прокуратура, правоохоронна система, правоохоронна діяльність, європейські стандарти, прокурор.

Мыколенко В. А. Актуальные вопросы деятельности прокурора в европейской модели правоохранительной системы

Исследованы конституционно-правовые аспекты деятельности прокурора как должностного лица, которое обеспечивает права и свободы человека и гражданина в контексте внедрения европейских стандартов деятельности прокуратуры в рамках общей правоохранительной системы государства. Проанализированы функции и полномочия прокуратуры в соответствии с европейскими правовыми стандартами. На основании проведенного анализа систематизированы формы, методы и практические аспекты деятельности прокурора в современной европейской правовой системе. 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.

Ключевые слова: прокуратура, правоохранительная система, правоохранительная деятельность, европейские стандарты, прокурор.

Mykolenko Viktor. The actual issues of the public prosecutor in the European model of the law enforcement system

The article investigates the constitutional and legal aspects of the prosecutor as the official who ensures the rights and freedoms of man and citizen in the context

of the implementation of European standards prosecutor's activities within the overall judicial system of the state. Analyzed the functions and powers of the Prosecutor's Office in accordance with European legal standards. Based on the analysis systematized forms, methods and practical aspects of the prosecutor in the modern European legal system. It is noted that the construction of the European model of the prosecutor's office is an important area of state activity and relevant aspect of the modernization of law enforcement activity in modern conditions of European integration and implementation of interstate in the Ukrainian legislation with European legal standards.

Key words: *prosecutors, law enforcement system, law enforcement, the European standards, the public prosecutor.*

Конституційно-правовий інститут прокуратури посідає одне з важливих місць у системі органів влади будь-якої країни. Крім того, це питання набуло міжнародного значення у зв'язку з прийняттям Україною низки зобов'язань при вступі до Ради Європи.

У цих зобов'язаннях значну увагу приділено прокуратурі, необхідності коригування її наглядових функцій у зв'язку із входженням до європейського правового простору та конституційним проголошенням України демократичною правовою державою. Останнім часом у суспільстві, засобах масової інформації, серед багатьох вчених і практиків точиться дискусія про роль та місце прокуратури у системі органів державної влади в Україні. Все це об'єктивує необхідність конституційно-правового дослідження наглядових функцій прокуратури України, їх юридичного змісту та еволюції у сучасних правових умовах суспільного життя.

Все це особливо актуалізується у зв'язку з розробкою проекту нового Закону України про прокуратуру, який має наблизити форми та методи прокурорського нагляду у нашій країні до загальноєвропейських стандартів, посилити реальні можливості органів прокуратури у забезпеченні прав, свобод та законних інтересів громадян.

Слід відзначити, що зазначена проблематика досить ретельно розглядається у вітчизняній конституційно-правовій та спеціально-правоохоронній 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, В. Ф. Погорілка, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка та інших дослідників.

Водночас остаточно ще не розроблено належні теоретико-методологічні та практично-прикладні підходи до модернізації діяльності прокурорів у контексті 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 практичні способи діяльності прокурорів щодо гарантування та забезпечення прав та свобод людини і громадянина у сучасному українському суспільстві як невід'ємній частині європейського правового простору.

На сьогодні у всіх державах-членах існує орган державного обвинувачення, більш відомий як «державний прокурор», «атторней обвинувачення» або «прокурор». В усіх системах кримінального судочинства цей орган влади відіграє ключову роль із розходженнями, що залежать від того, давно чи нещодавно була заснована дана структура. Статус і роль прокуратури значно розширюються, відображаючи проведення реформ у багатьох державах-членах за останні десять років.

У різних країнах місце прокурора в системі кримінального судочинства різне, у першу чергу в межах його взаємовідносин із державною виконавчою владою (які можуть варіюватися від підпорядкованості до незалежності), і по-друге, у відношеннях між прокурорами і суддями: у деяких системах вони належать до однієї фахової служби, тоді як в інших – це самостійні служби.

У документах Ради Європи пропонувалися керівні принципи з питань, щодо ролі прокурора у системі кримінального судочинства, як необхідно взяти уваги:

Рекомендацію № R (80) 11 щодо відбування терміна ув'язнення;

Рекомендацію № R (83) 7 щодо участі громадськості в політиці у відношенні злочинності;

Рекомендацію № R (85) 11 щодо положення потерпілого в рамках кримінального права і кримінального процесу;

Рекомендацію № R (87) 18 щодо спрощення кримінального правосуддя, а саме, розділ, що має відношення до дискреційного кримінального переслідування;

Рекомендацію № R (87) 21 щодо допомоги потерпілим і запобігання віктимізації;

Рекомендацію № R (92) 17 щодо узгодженості у винесенні вироку;

Рекомендацію № R (94) 12 щодо незалежності, ефективності та ролі суддів;

Рекомендацію № R (95) 12 щодо управління системою кримінального правосуддя;

Рекомендацію № R (97) 13 щодо залякування свідків та прав сторони захисту;

Рекомендацію № R (99) 19 щодо медіації в кримінальних справах.

Проте, як зазначив Комітет у Пояснювальній записці необхідно відзначити, що на сьогодні статус, роль і методи органів влади, відповідальних за кримінальне переслідування правопорушників, на європейському рівні детально не розглянуті і не урегульовані.

Проте заслуговує на увагу і роль прокурора у визначенні заходів, альтернативних кримінальному переслідуванню.

У Висновку № 2 (2008) КРЕП «Альтернативні кримінальному переслідуванню заходи¹ зазначається, що сучасне кримінальне правосуддя, що відповідає потребам нашого суспільства, повинно використовувати альтернативні кримінальному переслідуванню заходи тоді, коли характер та обставини правопорушень дозволяють робити це, а відповідні державні органи повинні забезпечувати надання державної освіти та інформації щодо характеру та переваг для інтересів держави альтернативних кримінальному переслідуванню заходів;

накладення фіскальних стягнень та покарань у вигляді позбавлення волі, саме по собі, не встановлює достатньо ефективної та чутливої відповіді на порушення закону на початку 21 століття щодо того, чи оберігати суспільство від повторення злочину, відшкодувати шкоду, припинити суперечки, або відповідати очікуванням суспільства та постраждалих осіб; держави-члени повинні враховувати інструменти та нові можливості формування підходящої та різноманітної відповіді на злочини; з огляду на підвищення справедливої, стійкої та ефективної діяльності державних обвинувачів, для імплементації кримінальної політики, пов'язаної з альтернативними кримінальному переслідуванню заходами, повинні бути визначені чіткі

правила, загальні керівні принципи та критерії; відповідні державні органи, таким чином, повинні прийняти такі положення, які будуть загальними, з метою ефективного введення альтернативних заходів;

альтернативні заходи повинні застосовуватися справедливо та у відповідності із національними керівними принципами, якщо вони існують, у відповідності з принципом рівності перед законом та з метою захисту від довільного винесення рішення по окремим справам.

З метою забезпечення прозорості та підзвітності, прокурори повинні мати можливість доповідати про підстави використання альтернативних заходів на місцевому, регіональному та національному рівнях через медіа або публічні повідомлення, у той самий час не втручаючись без законних підстав у незалежність або автономію прокурора;

відповідні матеріальні та людські ресурси повинні надаватися органам прокуратури та іншим відповідним державним органам з тим, щоб за допомогою альтернативних заходів можна було надати ефективну, вчасну та швидку відповідь;

прокурори повинні ініціювати та, де вони мають необхідні повноваження, ефективно застосовувати такі альтернативні заходи; не повинно бути жодного незаконного втручання у діяльність прокурорів, коли вони використовують свої дискреційні повноваження у зв'язку з такими заходами;

альтернативні заходи повинні охороняти інтереси постраждалих осіб та, більше того, дозволяти їм бути більш врахованими завдяки якості відшкодування, швидкості відповіді та, у окремих випадках, завдяки діалогу, розпочатому між порушником та жертвою;

альтернативні кримінальному переслідуванню заходи за жодних обставин не повинні позбавляти постраждалих осіб їх права вимагати захисту своїх прав;

альтернативні заходи за жодних обставин не повинні призводити до відхилення від правил про справедливий суд шляхом накладення заходу на невинну особу або особу, яка не повинна бути засуджена відповідно до таких процесуальних перешкод як крайній строк кримінального переслідування, або якщо існують сумніви щодо відповідальності встановленого порушника або розміру шкоди, завданої правопорушенням.

Щодо захисту прав неповнолітніх доцільно згадати Висновок № 5 (2010) Консультативної ради європейських прокурорів «Прокуратура і ювенальна юстиція»². У питаннях ювенальної юстиції прокурори повинні, у межах своєї компетенції, намагатись забезпечити заходи освітнього та соціалізуючого характеру, таких як: компенсація, освіта, нагляд соціальних служб, лікування, розміщення в закладах для неповнолітніх, посередництво, а також судовий нагляд, пробація та умовне звільнення використовуються у найширшому можливому обсязі, одночасно враховуючи інтереси потерпілого, держави, неповнолітнього, а також цілі кримінальної юстиції.

Прокурори, повинні здійснювати нагляд за законністю при застосуванні санкцій, та процесу освіти у спеціалізованих закладах для неповнолітніх, а також виконувати регулярні перевірки в усіх спеціалізованих пенітенціарних закладах для неповнолітніх, коли це входить в межі їх компетенції. Такі перевірки також мають відбуватись в закладах для попереднього ув'язнення неповнолітніх підозрюваних.

Прокурори повинні, в межах своєї компетенції, забезпечити, щоб неповнолітні, які скоїли правопорушення і до яких мають бути застосовані судові заходи або санкції, знаходились під наглядом та отримували допомогу з метою уникнення ризику повторного скоєння правопорушення.

Щодо відносин прокурорів з представниками пенітенціарної системи слід відзначити Висновок № 6 (2011) ССРЕ про відносини прокурорів з керівництвом в'язниць³.

Незалежно від системи кожної держави-члена Ради Європи, дотримання прав людини в місцях ув'язнення є головною турботою, для прокурорів, які повинні забезпечувати відповідність закону та основоположним принципам, закріпленим у Європейській конвенції про захист прав людини.

КРЕП відзначила, що у більшості держав-членів прокурори відіграють важливу роль при виконанні вироків та нагляді за законністю затримання та умовами життя осіб, утримуваних у в'язницях. Тим не менш, у інших державах прокурори не мають повноважень у тюремних питаннях, така роль виконується іншими органами, котрі повинні завжди мати змогу захищати права осіб, позбавлених волі.

КРЕП висловила такі висновки та рекомендації країнам, де прокурори мають справу з пенітенціарною системою:

- прокурори, залучені до даної сфери діяльності, повинні мати у своєму розпорядженні всі необхідні фінансові та трудові ресурси для відповідного виконання своїх обов'язків;

- залежно від обсягу роботи, органам прокуратури рекомендується мати спеціалізовані підрозділи в межах їхньої організаційної структури для здійснення управління в'язницями;

- при необхідності, слід видати керівні принципи із підсумуванням кращих практик та рекомендацій, спрямованих на узгодження, в межах кожної системи, загальних чи окремих підходів до діяльності прокурорів по відношенню до керівництва в'язниць;

- держави-члени або органи прокуратури повинні розробити спеціальну підготовку прокурорів, залучених до діяльності, пов'язаної з управлінням в'язниць;

- при виконанні своїх обов'язків прокурори повинні встановити та розвинути, при необхідності, співпрацю або зв'язки з омбудсменом чи інститутами, компетенція яких подібна до компетенції омбудсмена, органами, які мають справу з реабілітацією та реінтеграцією, а також з представниками громадського суспільства, у тому числі відповідними неурядовими організаціями.

- всі компетентні органи, у тому числі прокурори, повинні вжити всі необхідні заходи для покращення ситуації затриманих осіб та сприяння їхній реінтеграції у суспільство.

Щодо ролі прокурора у розслідуванні та обвинуваченні від імені держави за кримінальні злочини більшість систем передбачають монополію держави або державного органу. Венеціанська комісія підкреслила у своїх висновках, що той факт, що значна частина роботи прокурорів підлягає судовому контролю, визначає певну форму відповідальності. У системах, де прокурор не контролює розслідування, відносини між прокурором та слідчим обов'язково створюють певний рівень відповідальності. Найбільша проблема відповідальності або її відсутності виникає тоді, коли прокурори приймають рішення не відкривати кримінальне переслідування. Якщо немає засобу правового захисту – наприклад, для осіб, як є жертвами кримінальних дій - тоді має місце високий ризик неконтрольованості⁴.

Як зазначає Венеціанська комісія, прокурор повинен діяти справедливо і неупереджено. Навіть у системах, у яких прокурори не є частиною судової системи, від прокурор вимагається діяти у спосіб, притаманний судовій системі. Функція прокурора полягає не у тому, щоб будь-якою ціною добитися засудження. Прокурор повинен надати суду усі наявні докази, яким можна довіряти, і не може збирати або обирати лише те, що його влаштовує. Прокурор повинен пред'являти усі докази обвинувачуваній особі і не надавати перевагу лише доказам на користь обвинувачення. У випадках, коли докази на користь обвинуваченої особи не можуть бути розкриті, (наприклад, з міркувань уникнення шкоди для безпеки інших осіб), обов'язком прокурора має бути зупинити кримінальне переслідування.

Питання статусу прокуратури, її ролі і місця у правовій системі визначають рівень її самостійності і та належності до судової системи. У цьому контекст цікавим приладом є рішення Європейського суду з прав людини у справі «Мулен проти Франції».

Коротка фабула справи: 13 квітня 2005 року в рамках кримінального провадження адвокат із Тулузи була взята під варту в місті Орлеан і лише через 5 днів була доставлена до слідчих суддів для вирішення питання по суті тримання її під вартою. За цей період в її офісі проводилися обшуки, а саму її перевезли. Потім вона була доставлена в Тулузу для обшуку її офісу в присутності двох суддів з Орлеану, які діяли за межами своєї територіальної юрисдикції і не могли приймати рішення по суті тримання її під вартою. Тримання під вартою було продовжено до 14 квітня 2005 року слідчим суддею. Термін тримання закінчився 15 квітня 2005 року, однак за рішенням заступника прокурора Тулузи вона залишалась під вартою для подальшої передачі слідчим суддям в Орлеані. Лише 18 квітня 2005 року слідчий суддя прийняв рішення по суті про тримання її під вартою. У цій справі ЄСПЛ визнав порушення статті 5 Європейської конвенції з прав людини, яка передбачає, що кожний, кого затримано або заарештовано має постати перед суддею або іншою посадовою особою, якій закон дає право здійснювати судову владу, і йому має бути забезпечено розгляд справи упродовж розумного строку для вирішення питання про взяття його під варту або звільнення. У цій справі ЄСПЛ дав оцінку статусу прокуратури Франції

визнавши, що вона, будучи підпорядкованою міністру юстиції, не є незалежною від виконавчої влади. З рішення суду випливає, що прокуратура виступає від імені держави в апеляційних і касаційних судах і прокурори не можуть вважатися посадовими особами у сенсі статті 5 ЄСПЛ.

ЄСПЛ зазначив, що для суддів і суддів і прокурорів у Франції існують різні правила і що питання статусу прокуратури її підпорядкування міністру юстиції є предметом національних дебатів, втручатися у які ЄСПЛ не мав наміру. ЄСПЛ також заявив, що він розглядав справу виключно з точки зору статті 5 Конвенції.

Розгляд в ЄСПЛ мала вплив на реформи, запропоновані президентом Франції Ніколя Саркозі, який хотів скасувати інститут слідчих суддів, які є незалежними, і передати всі кримінальні справи до органів прокуратури. Така реформа виглядала дуже спірною і була відкладена.

У зв'язку з цим рішенням до кримінально-процесуального кодексу Франції були внесені поправки, які позбавили прокурорів певних повноважень і забезпечили вирішення питання взяття під вартою виключно суддею, врегулювавши в тому числі питання територіальної юрисдикції у випадках, якщо затримання відбулося в 200 км від місцезнаходження відповідного суду.

Таке виконання заходів загального характеру на виконання рішення ЄСПЛ забезпечило закриття справі в рамках нагляду за виконання у Комітеті міністрів РЄ.

Цей приклад, як вбачається, демонструє вплив норм і стандартів РЄ, а також процесу контролю за виконанням цих стандартів, на системну роль та функції прокуратури в європейських країнах.

Таким чином, на наш погляд, при реформуванні прокуратури та компетенції і практичних форм діяльності прокурорів всіх рівнів шляхом віднесення її до судової гілки влади потрібно надати перевагу типології, за якою прокуратура набуває статусу незалежного органу судової влади, через те, що ця позиція, як здається, є найбільш аргументованою, адже прокурорська діяльність в більшості пов'язана із здійсненням правосуддя.

Впровадження подібного підходу сприятиме більш стабільному і взаємоузгодженому функціонуванню двох вказаних інститутів в механізмі держави, і, як наслідок, підвищить якість і ефективність їх діяльності щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004 2. Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо вступу України (Страсбург, 26 вересня 1995 року). URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_589 3. CDL-PI(2015)009-e Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning prosecutors. URL: [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-єю Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016).

Mykolenko Viktor. The actual issues of the public prosecutor in the European model of the law enforcement system

The article investigates the constitutional and legal aspects of the prosecutor as the official who ensures the rights and freedoms of man and citizen in the context of the implementation of European standards prosecutor's activities within the overall judicial system of the state. Analyzed the functions and powers of the Prosecutor's Office in accordance with European legal standards. Based on the analysis systematized forms, methods and practical aspects of the prosecutor in the modern European legal system. It is noted that the construction of the European model of the prosecutor's office is an important area of state activity and relevant aspect of the modernization of law enforcement activity in modern conditions of European integration and implementation of interstate in the Ukrainian legislation with European legal standards.

At the same time has not yet developed adequate theoretical, methodological and practical and applied approach to the modernization of prosecutors in konteksti intensify the implementation of European legal standards, theoretical models of public policy and its implementation on the improvement of the legal status of prosecutors as a structural element of the law enforcement system in the state, the concept of the mechanism of reform of and the activities of the prosecution in Ukraine. In particular, careful design need practical ways of prosecutors and to guarantee the rights and freedoms of man and citizen in the modern Ukrainian society as part of the European legal space.

Thus, in our view, the reform of the prosecution and competence and practical forms of prosecutors at all levels by assigning it to the judiciary should be given preference typology by which prosecutors acquires the status of an independent judicial body, because this position seems is the most reasoned, because the prosecution activity most associated with the administration of justice.

The implementation of this approach will lead to more stable and coordinated functioning of these two institutions in the mechanism of the state, and, consequently, improve the quality and effectiveness of their work to ensure the rights and freedoms of man and citizen.

Key words: prosecutors, law enforcement system, law enforcement, the European standards, the public prosecutor.