

*Єднак В. М.,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри кримінального процесу  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

## ДО ОБҐРУНТУВАННЯ НЕОБХІДНОСТІ ПРИВЕДЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ РЕГЛАМЕНТУЄ ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ, У ВІДПОВІДНІСТЬ ДО МІЖНАРОДНИХ НОРМ І СТАНДАРТІВ

**Анотація.** У статті на основі опрацювання норм чинного міжнародного законодавства обґрунтовується необхідність приведення національного законодавства, яке регламентує діяльність органів прокуратури, у відповідність до міжнародних норм і стандартів. Визначено необхідність сформулювати та закріпити на законодавчому рівні основні завдання органів прокуратури. Чинний Закон «Про прокуратуру», не містить положень, присвячених завданням прокуратури як правоохоронного органу. Така ситуація потребує вирішення, оскільки завдання є не менш важливими, аніж функції прокуратури. Наголошено, що функції – це тільки напрями діяльності, наявність яких, у свою чергу, зумовлюється існуванням певних проблемних питань, що потребують розв'язання. Закріплення загальних завдань цього правоохоронного органу є важливим кроком у напрямі виконання міжнародних стандартів у частині чіткого визначення місця прокуратури в механізмі держави. До кола таких завдань слід віднести, наприклад, такі: сприяння відправленню правосуддя на засадах об'єктивності, неупередженості та справедливості; забезпечення невідворотності відповідальності за вчинення кримінального правопорушення; ствердження режиму законності в діяльності правоохоронних органів; захист прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, а також прав і законних інтересів держави та суспільства; забезпечення високої ефективності та результативності взаємодії правоохоронних органів щодо протидії злочинності та запобігання корупції; підвищення рівня правової культури в країні; забезпечення продуктивного міжнародного співробітництва з питань, що належать до компетенції органів прокуратури. Наголошено на необхідності конкретизувати законодавство в частині випадків участі прокурора у некримінальному судовому провадженні. Для цього необхідно в Цивільному процесуальному, Адміністративному процесуальному та Господарському процесуальному кодексах закріпити, що прокурор може вступати в цей процес як представник інтересів однієї із сторін тільки у виключних, прямо передбачених законом випадках.

**Ключові слова:** законодавство, органи прокуратури, міжнародні норми, міжнародні стандарти, правове регулювання.

**Постановка проблеми.** Інститут прокуратури в нашій державі все ще не сформовано в тому вигляді, в якому він повною мірою відповідатиме міжнародним стандартам і вимогам та належним чином виконуватиме своє соціальне призначення, свою соціальну місію як правоохоронний орган. Одним із ключових моментів у вирішенні питань покращення діяльності

прокуратури, розвитку цього інституту є створення якісного нормативно-правового підґрунтя для організації та функціонування зазначеного правоохоронного органу. При цьому, як вказує більшість правників, важливим напрямом удосконалення досліджуваного законодавства є його приведення у відповідність до міжнародних норм і стандартів. В.В. Стеценко з цього приводу справедливо зазначає, що в сучасних умовах гостро стоїть питання щодо завершення реформування органів прокуратури з метою якнайшвидшого приведення її функцій до міжнародних стандартів [1].

**Стан дослідження.** Окремі проблемні питання вдосконалення діяльності органів прокуратури неодноразово потрапляли в поле зору різних учених. Зокрема, йому приділяли увагу такі ніковці: О.М. Бандурка, А.П. Гель, Г.С. Семаков, С.П. Кондракова, В.Л. Федоренко, С.М. Кременчуцький, М.І. Мельник, М.І. Хавронюк, Ю.М. Грошевий, М.В. Руденко, В.М. Гірич, В.В. Долежан, М.В. Косюта та інші. Варто зазначити, що вказані науковці звертали увагу на багато проблемних аспектів функціонування цього відомства. Однак при цьому зауважимо, що правники фактично поза увагою залишили питання приведення національного законодавства, яке регламентує діяльність органів прокуратури, у відповідність до міжнародних норм і стандартів.

**Мета статті** – обґрунтувати необхідність приведення національного законодавства, яке регламентує діяльність органів прокуратури у відповідність до міжнародних норм і стандартів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Починаючи наукове дослідження, зазначимо, що необхідність удосконалення законодавства, яке визначає правові засади діяльності прокуратури, впливає із цілої низки міжнародних документів, насамперед із Статуту Ради Європи, до якого наша держава приєдналася в 1995 році. Відповідно до Закону України «Про приєднання України до Статуту Ради Європи» від 31 жовтня 1995 року № 398/95-ВР, підтверджуючи відданість України ідеалам та принципам, які є спільним надбанням європейських народів, та враховуючи, 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, Верховна Рада України постановила: «Приєднатися від імені України до Статуту Ради Європи» [2]. Метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному

прогресу. Ця мета досягається за допомогою органів Ради шляхом обговорення питань, що становлять спільний інтерес, шляхом укладання угод і здійснення спільних заходів в економічній, соціальній, культурній, науковій, правовій та адміністративній галузях, а також у галузі захисту та збереження і подальшого здійснення прав людини і основних свобод [3]. Один із ключових принципів, згідно із зазначеним Статутом, є верховенство права. Зокрема, у його статті закріплено, що кожний член Ради Європи обов'язково повинен визнати принципи верховенства права та здійснення прав людини і основних свобод всіма особами, які перебувають під його юрисдикцією, а також повинен відверто та ефективно співробітничати в досягненні вищезазначеної мети [3]. На необхідності трансформації інституту прокуратури в Україні, зокрема її ролі та функціонального призначення, акцентувалася увага в таких документах Ради Європи, як Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи: № 1179 (1999) від 29 січня 1999 року, № 1244 (2001) від 26 квітня 2001 року, № 1262 (2001) від 2 вересня 2001 року; № 1755 (2010) від 4 жовтня 2010 року. Зокрема, в останній Резолюції від 2010 року Парламентська Асамблея Ради Європи нагадує, що Україна під час вступу до Ради Європи взяла на себе таке зобов'язання: «Роль та функції прокуратури будуть змінені (зокрема, щодо здійснення загального нагляду за законністю), що трансформує цю інституцію на орган, який відповідає стандартам Ради Європи»; та висловлює свій жаль із приводу того, що це зобов'язання так і не було виконано; підтверджує, 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; закликає органи влади та Верховну Раду якнайшвидше ухвалити в тісних консультаціях із Венеціанською Комісією закон про прокуратуру, який повністю відповідатиме європейським стандартам і цінностям; вважає, що зміни до конституції є необхідними для позбавлення прокуратури функції загального нагляду та реформування цього органу відповідно до зобов'язань, які взяла на себе Україна під час вступу; рекомендує, щоб як альтернатива функції нагляду було зміцнено роль омбудсмена та запроваджено систему безоплатної правової допомоги [4].

Також слід зазначити Рекомендації ПАРЄ № 1395 (1999) від 27 січня 1999 року, № 1513 (2001) від 26 квітня 2001 року, № 1604 (2003) 11. Зокрема, у оманному документі, Рекомендації ПАРЄ 1604 (2003) 11 «Про роль служби публічних обвинувачів в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права» від 27 травня 2003 року зазначається, що Парламентська Асамблея визнає і високо оцінює суттєву роль служби публічних обвинувачів у справі повсюдного забезпечення безпеки та свободи суспільства європейських країн шляхом охорони верховенства права, захисту громадян від кримінальних посягань на їхні права і свободи, забезпечення дотримання прав і свобод осіб, підозрюваних або обвинувачених у вчиненні кримінальних правопорушень, і шляхом здійснення нагляду за належним функціонуванням органів, відповідальних за розслідування і обвинувачення. Асамблея вважає, що покладені на державу зобов'язання щодо забезпечення прав і свобод, закріплених у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ЄКПЛ), стосовно всіх осіб, які перебувають у межах їхньої юрисдикції, пов'язані з наслідками, які одночасно поширюються на публічних обвинувачів, та тих, хто здійснює кримі-

нальне обвинувачення. Крім того, дотримання принципів демократії та верховенства права передбачає реальне розмежування різних повноважень урядів, що в цьому випадку особливо важливо щодо, з одного боку, публічних обвинувачів, а з іншого – судівництва [5]. На підставі аналізу національності різних держав ПАРЄ звернула увагу на такі проблемні питання:

- I. виконання поліцією функцій обвинувачення;
  - II. розгляд публічними обвинувачами або з їхньою допомогою первинних заперечень у зв'язку з рішенням про взяття під варту;
  - III. зупинення судового рішення про звільнення затриманої особи внаслідок подання апеляції обвинувачем;
  - IV. автоматичність обвинувачення в результаті встановлення доказових підстав;
  - V. здійснення публічними обвинувачами різноманітних функцій, які не належать до сфери кримінального права [5].
- Задля подолання цих проблем, які були притаманні нашій державі та залишаються в певній частині властиві їй і сьогодні, ПАРЄ пропонує державам-учасницям вжити низку кроків, зокрема:
- a) необхідно, щоб відповідальність за обвинувачення покладалася на самостійні органи, незалежні від поліції;
  - b) щодо функцій, які не належать до сфери кримінального права, важливо забезпечити, щоб: будь-які повноваження обвинувачів щодо загального захисту прав людини не призводили до будь-яких конфліктів інтересів і не відштовхували осіб, які домагаються захисту своїх прав із боку держави; ефективний розподіл влади між різними гілками державної влади дотримувався у разі надання обвинувачам додаткових функцій за повної незалежності служби публічного обвинувачення від втручання на рівні індивідуальних справ із боку будь-якої гілки державної влади; і повноваження, і функції обвинувачів обмежувалися сферою обвинувачення у справах про кримінальні правопорушення, і вирішення загальних завдань із захисту інтересів держави через систему кримінальної юстиції, а для виконання будь-яких інших функцій були засновані окремі, належним чином розташовані та ефективні органи [5].

Окрім Рекомендацій ПАРЄ, важливим джерелом міжнародних стандартів, зокрема у сфері діяльності органів прокуратури, є Рекомендації Комітету міністрів державам-учасницям, як-от Рекомендації Rec (2000) 19 [6], Рекомендації Rec (2012)11 [7]. Зокрема, в останньому документі, Рекомендації Rec (2012)11 «Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції», зазначається, що за наявності служби публічного обвинувачення повноважень поза системою кримінальної юстиції держави-учасники повинні вжити всіх необхідних і відповідних заходів для забезпечення того, щоб ця роль виконувалась з особливою увагою до захисту прав людини та основоположних свобод і в повній відповідності до принципу верховенства права, зокрема, щодо права на справедливий судовий розгляд, і з цією метою держави-учасники повинні повною мірою враховувати принципи, викладені в додатку. У цих Рекомендаціях визначено основні принципи, з огляду на які має визначатися роль прокурорів поза кримінальним процесом [7]. Наприклад, обов'язки та повноваження публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції повинні у всіх випадках встановлюватися законом і чітко визначатися задля уникнення багатозначності. Як і у сфері кримінального права, публічні обвинувачі повинні здійснювати свої обов'язки та повноваження поза системою кримінальної юстиції в повній

відповідності до принципів законності, об'єктивності, справедливості та безсторонності. Рекомендація Res (2000)19 Комітету міністрів державам-учасникам «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції» повинна застосовуватися, *mutatis mutandis*, до обвинувачів із певними обов'язками і повноваженнями поза системою кримінальної юстиції, до тих меж, поки вона стосується: гарантій для них задля виконання своїх функцій; їхніх відносин з органами виконавчої, законодавчої та судової влади, а також їхніх зобов'язань та обов'язків щодо індивідів. Служби публічного обвинувачення повинні сприйняти такий підхід до своєї роботи, що характеризується прозорістю і відкритістю, водночас повністю поважаючи їхній обов'язок щодо конфіденційності. Поведінка публічних обвинувачів повинна регулюватися відповідними кодексами етики. Служби публічного обвинувачення повинні мати у своєму розпорядженні необхідні фінансові та людські ресурси і вигоди для належної підготовки для того, щоб належним чином виконувати свої обов'язки поза системою кримінальної юстиції. З метою гармонізації політики і практики у межах усєї національної юрисдикції служби публічного обвинувачення можуть розглянути інструктивні керівні принципи та інформацію щодо найкращих практик поза системою кримінальної юстиції [7].

Слід зазначити, що низку важливих кроків у нашій державі вже було зроблено у напрямі впровадження вищезазначених та інших міжнародних стандартів у діяльність органів прокуратури в Україні. Утім, значна їхня частина досі так і не отримала повноцінного втілення на національному рівні. Про це яскраво свідчать дані Індексу верховенства права (Rule of Law Index) від World Justice Project. Індекс та місце країни в рейтингу визначається за вісьмома критеріями:

1. Обмеження повноважень інститутів влади (оцінюється наявність чіткого законодавчого визначення повноважень, можливість притягнення посадових осіб до відповідальності згідно із законом, наявність систем стримування і протидія та законність переходу влади).

2. Відсутність корупції (визначає рівень корупції як використання публічної влади з метою особистої вигоди. Фактор враховує три форми корупції: хабарництво, неправомірний вплив з боку державних або приватних інтересів, незаконне привласнення державних коштів або інших ресурсів).

3. Прозорість інститутів влади/відкритість влади (оцінка публікації урядових рішень та інформації, права на інформацію, участі громадськості, механізмів подачі скарг).

4. Захист фундаментальних прав (оцінка відсутності дискримінацій та дотримання прав людини на життя і безпеку, належний правовий захист, свободу думки, віросповідання, зібрань, невтручання в особисте життя і захисту прав працівників).

5. Порядок і безпека (оцінка загроз порядку та безпеки, що включає злочинність, політичне насильство, насилля як засіб усунення особистих образ, оцінка захищеності населення від військового конфлікту та тероризму).

6. Дотримання права (оцінка справедливого та ефективного впровадження регуляторних актів, застосування їх без неправомірного впливу посадових осіб або із переслідуванням приватних інтересів, дотримання своєчасного провадження адміністративних справ, відношення уряду до прав власності людей і корпорацій).

7. Цивільне правосуддя (оцінка наявності засобів правового захисту та доступ до них, відсутності надмірних або необґрунтованих зборів і перешкод, дискримінації та корупції в системі правосуддя, вчасність вирішення судових спорів, доступ до альтернативних механізмів вирішення спорів).

8. Кримінальне правосуддя (оцінка ефективності та своєчасності в системі кримінального правосуддя, дотримання принципів неупередженості, відсутності неправомірного впливу, дискримінацій та корупції в системі) [8]. Згідно з опублікованими даними, у 2019 році Україна, як і у 2017 та 2018 роках, посідала 77 місце із 126 країн світу [8]. Ці показники, звісно ж, не свідчать про те, що верховенство права в нашій державі під загрозою, втім, вони вказують на низку проблем із станом законності в Україні. Вони зумовлені цілою низкою умов і факторів, зокрема прогалинами та недоліками в організації і функціонуванні прокуратури.

**Висновки.** Тож, враховуючи вищевикладене, переконані, що приводаючи діяльність вітчизняної прокуратури до міжнародних стандартів необхідно:

– по-перше, сформулювати та закріпити на законодавчому рівні основні завдання органів прокуратури. Чинний Закон «Про прокуратуру» не містить положень, присвячених завданням прокуратури як правоохоронного органу. Така ситуація, на нашу думку, потребує вирішення, оскільки завдання є не менш важливими, ніж функції прокуратури. Крім того, у більшості законів про інші правоохоронні органи, як-от: Національна поліція, Служба безпеки України, податкова міліція. Ми не заперечуємо важливості врегулювання функцій органів прокуратури, однак завдання є не менш суттєвим аспектом правового статусу цього правоохоронного органу, оскільки функції – це тільки напрями діяльності, наявність яких, у свою чергу, зумовлюється існуванням певних проблемних питань, що потребують вирішення, розв'язання. Коло цих проблем і є завданнями. Закріплення загальних завдань цього правоохоронного органу є важливим кроком у напрямі виконання міжнародних стандартів у частині чіткого визначення місця прокуратури в механізмі держави. До кола таких завдань слід віднести, наприклад, такі: сприяння відправленню правосуддя на засадах об'єктивності, неупередженості та справедливості; забезпечення невідворотності відповідальності за вчинення кримінального правопорушення; ствердження режиму законності в діяльності правоохоронних органів; захист прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, а також прав і законних інтересів держави та суспільства; забезпечення високої ефективності та результативності взаємодії правоохоронних органів щодо протидії злочинності та запобігання корупції; підвищення рівня правової культури в країні; забезпечення продуктивного міжнародного співробітництва з питань, що належать до компетенції органів прокуратури; тощо;

– по-друге, конкретизувати законодавство в частині випадків участі прокурора у некримінальному судовому провадженні. Для цього необхідно у Цивільному процесуальному, Адміністративному процесуальному та Господарському процесуальному кодексах закріпити, що прокурор може вступати в цей процес як представник інтересів однієї із сторін тільки у виняткових, прямо передбачених законом випадках. При цьому необхідно надати офіційне тлумачення категорії «винятковий випадок» та (або) закріпити в Законі чіткий перелік таких випадків;

– по-третє, забезпечити реальні гарантії незалежності прокуратури від інших гілок влади та їхніх посадових осіб.

*Література:*

1. Реформа прокуратури України: хронологія функціональних змін. *Форум права*. 2016. № 1. С. 233–240. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2016\\_1\\_38](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2016_1_38).
2. Закон України «Про приєднання України до Статуту Ради Європи» від 31 жовтня 1995 р. № 398/95-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/398/95-%D0%B2%D1%80>.
3. Статут Ради Європи від 5 травня 1949 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_001).
4. Резолюція 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/994\\_a19](https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/994_a19).
5. Рекомендація ПАРС 1604 (2003) 11 «Про роль служби публічних обвинувачів в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права» від 27 травня 2003 року. URL: [http://pravo.org.ua/files/\\_com\\_split\\_1.pdf](http://pravo.org.ua/files/_com_split_1.pdf).
6. Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя від 6 жовтня 2000 року. URL: [http://pravo.org.ua/files/zarub\\_zakon/tek\\_2000.pdf](http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/tek_2000.pdf).
7. 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](http://pravo.org.ua/files/rec_chodo_publ.PDF).
8. Індекс верховенства права 2017–2018. URL: <http://edclub.com.ua/analityka/indeks-verhovenstva-prava-2017-2018>.

**Yednak V. On justification for necessity to modify the national legislation on regulating the prosecution authorities' activity to conform with international rules and norms**

**Summary.** In the article on the basis of elaboration of the norms of the current international legislation, the necessity of bringing the national legislation regulating the activity of the prosecution bodies into conformity with

the international norms and standards is substantiated. The necessity to formulate and consolidate at the legislative level the main tasks of the prosecution bodies. The current law “On the Prosecutor’s Office” does not contain provisions on the tasks of the prosecutor’s office as a law enforcement agency. This situation needs to be addressed because the tasks are no less important than the functions of the prosecutor’s office. It is emphasized that functions are only areas of activity, the presence of which, in turn, is conditioned by the existence of certain problematic issues that need to be resolved. Fixing the overall tasks of this law enforcement agency is an important step towards meeting international standards in terms of clearly identifying the prosecutor’s office in the mechanism of the state. These include, for example, the promotion of justice based on objectivity, impartiality and justice; ensuring the inevitability of liability for a criminal offense; approval of the regime of lawfulness in the activity of law enforcement agencies; protection of the rights, freedoms and legitimate interests of the individual and the citizen, as well as the rights and legitimate interests of the state and society; ensuring the high efficiency and effectiveness of law enforcement cooperation in combating crime and preventing corruption; raising the level of legal culture in the country; ensuring productive international cooperation on matters within the competence of the prosecution authorities. It is emphasized the need to specify the legislation in the case of prosecutor’s involvement in non-criminal court proceedings. For this purpose it is necessary to stipulate in the Civil Procedure, Administrative Procedure and Economic Procedure Codes that the prosecutor may enter into this process as a representative of one of the parties’ interests only in exceptional cases expressly provided by law.

**Key words:** legislation, prosecution bodies, international norms, international standards, legal regulation.