



МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕЗАВИСИМОСТИ ПРОКУРОРОВ

Ольга МАСЛОВА,

начальник отдела по работе с кадрами прокуратуры Днепропетровской области

Summary

In the present article analyzes the international legal instruments, which set out the basic requirements for the determination of the legal status of the public prosecutor, his powers and guarantees of independence. That analysis is required for the adaptation of the Ukrainian legislation to European Union legislation. The author of the article identified the main aspects of the reform of the Prosecutor's Office of Ukraine in particular, guarantees the independence of the public prosecutor in connection with the adoption in June 2016 by the Verkhovna Rada amendments to the Constitution of Ukraine, which the Prosecutor's Office carried to the section Justice and changed its function. Such changes, after the entry into force of the urge to amend the Law of Ukraine „On the Prosecutor's Office”, dated October 14, 2014.

Key words: office of public prosecutor, prosecutor, prosecutor's independence, guarantees, international legal acts.

Аннотация

В данной статье проанализированы международные правовые акты, в которых изложены основные требования к определению правового статуса прокурора, его полномочиям и гарантиям независимости. Такой анализ необходим для адаптации украинского законодательства к законодательству Европейского Союза. Автором в статье определены основные аспекты реформирования прокуратуры Украины, особенности гарантий независимости прокурора в связи с принятием в июне 2016 года Верховной Радой Украины изменений в Конституцию Украины, которыми прокуратуру Украины отнесли к разделу «Правосудие» и изменили ее функции. Такие изменения после вступления в силу побуждают к внесению изменений в Закон Украины «О прокуратуре» от 14 октября 2014 года.

Ключевые слова: прокуратура, прокурор, независимость прокурора, гарантии, международные правовые акты.

Постановка проблемы. Избранный Украиной курс на евроинтеграцию значительной мерой сказался на процессах реформирования многих государственных институтов, в том числе и прокуратуры Украины. В течение последних нескольких лет определяется вектор изменений и развития прокуратуры Украины, кардинально меняются его функции, задачи, полномочия и гарантии независимости прокуроров.

Очевидное влияние на такие нормотворческие процессы имеют международные правовые акты, поскольку Украина избрала курс на вступление в Европейский Союз и необходимость в адаптации украинского законодательства к законодательству Европейского Союза. Кроме того, еще в 2001 году в своей резолюции № 1244 по выполнению обязанностей и обязательств Украины Парламентская Ассамблея Совета Европы обязала украинские органы власти изменить роль и функции прокуратуры Украины с целью обеспечить их соответствие европейским стандартам [1, с. 37].

Состояние исследования. Вопрос о независимости прокурора в Украине и анализе международных актов рассматривали в научных трудах многие отечественные и зарубежные ученые, в частности: В.В. Долежан, М.В. Косюта,

И.Е. Марочкин, Н.С. Наулик, М.А. Погорецкий, В.В. Сухонос, В.Я. Таций, А.Н. Толочко, М.К. Якимчук и многие другие. Анализируя труды вышеуказанных ученых, следует заметить, что на сегодняшний день не существует единого подхода в определении международных стандартов закрепления и обеспечения реализации независимости прокуроров в Украине.

Целью научной статьи является анализ международных актов по вопросам определения стандартов независимости прокуроров и определения основных аспектов адаптации украинского законодательства к указанным рекомендациям.

Изложение основного материала исследования. Изучение вопроса создания международных организаций и анализа принятых международных документов, касающихся статуса прокуроров, указывает на то, что впервые международные органы обратились к основам, на которых прокуроры выполняют свои функции, в конце XX в. Именно Организацией Объединенных Наций разработаны «Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование» на своем 8-м Конгрессе проблем преступности, который состоялся в Гаване в 1990 году. В пункте первом Руководящих принципов установлено,

что лица, отобранные для осуществления судебного преследования, должны иметь высокие профессиональные качества и способности, а также соответствующую подготовку и квалификацию (п. 2). Также определяются условия службы. В частности, лицам, осуществляющим судебное преследование, государство обеспечивает независимость, безопасность, невозможность необоснованного привлечения к ответственности (п. п. 4, 5). Государство должно обеспечить надлежащее вознаграждение, разумный срок службы, пенсионное обеспечение и возраст выхода на пенсию для работников прокуратуры на законодательном уровне (п. 7). Пункты 21 и 22 определяют вопросы дисциплинарной ответственности. Так, отмечается, что рассмотрение вопроса о наложении дисциплинарных взысканий базируется на законе. Жалобы на лиц, осуществляющих судебное преследование, о нарушении профессиональных стандартов рассматриваются безотлагательно в соответствии с вышеупомянутой процедурой. Принятое решение проверяется независимой стороной, чтобы обеспечить объективную оценку и принятие объективного решения [2, с. 102]. Публикация руководящих принципов ООН имела эффект катализатора для изменения Международной ассоциации



прокуроров (МАП), которая возникла 6 июня 1995 в представительстве ООН в Вене, а официальная инаугурация состоялась 19 сентября 1996 в Будапеште. В 1999 году вновь Международная ассоциация прокуроров опубликовала Стандарты профессиональной ответственности и основные права и обязанности прокуроров (стандарты МАП), и в следующем году совет Европы выдал Рекомендации R 19 (2000) [3].

Как подчеркивалось в Рекомендации 1604 (2003) Парламентской Ассамблеи Совета Европы о роли прокуратуры в демократическом правовом обществе от 27 мая 2003 года, прокуратура играет важную роль в обеспечении безопасности и свободы европейского общества путем обеспечения верховенства права, защиты от преступлений против прав и свобод, обеспечения соблюдения прав и свобод лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений, а также путем надзора за надлежащим функционированием ведомств, ответственных за расследование и преследование правонарушений [4, с. 18].

Процесс выработки методологических основ реформирования прокуратуры был достаточно длительным, что вполне понятно: изменение ее правового статуса должно происходить только при условии выбора наиболее целесообразного и научно обоснованного варианта. Однако и затягивать данный процесс нельзя, поскольку промедление с принятием решения тормозит процессы дальнейшего развития и совершенствования органов [5, с. 181].

Если проанализировать содержание Рекомендации № (2000) 19 Комитета Министров государствам – членам Совета Европы о роли государственной прокуратуры в системе уголовного судопроизводства, принятой Комитетом Министров Совета Европы 6 октября 2000 на 724-1 встрече заместителей министров, можно выделить блок вопросов, которые непосредственно связаны с управлением органами прокуратуры. В структуре Рекомендации они содержатся в разделе «Гарантии, предоставленные прокурорам для выполнения их функций». Сопоставление изложенных в этом разделе рекомендаций с правовым статусом и особенностями управления в органах прокуратуры Украины показывает, что в целом

можно констатировать соответствие последних европейским стандартам. Вместе с тем определенное количество рекомендаций не в полной мере реализовано и требует соответствующих изменений в системе управления органами прокуратуры.

Остановимся на некоторых положениях Рекомендации № (2000) 19 подробнее. В соответствии с пунктом 5 указанного документа государство должно принять меры для моделирования работы прокуратуры на европейском уровне, в частности, набор, повышение в должности и перевод прокуроров проводились в соответствии со справедливой и беспристрастной процедурой, исключающей представление интересов конкретных групп и дискриминацию на каком-либо уровне, таком как половая принадлежность, раса, цвет кожи, язык, религия, политические и другие взгляды, национальное и социальное происхождение, связь с национальными меньшинствами, ответственность, рождение и другое общественное положение. Карьера прокуроров, их повышение в должности и перемещение с должностей осуществлялись в соответствии с известными и объективными критериями, такими как компетентность и опыт работы; перемещение с должностей прокуроров могло также диктоваться служебной необходимостью. Условия работы публичных обвинителей, такие как вознаграждение за работу, срок пребывания в должности и пенсия, а также возраст выхода на пенсию соответствуют их высокому положению и определяются законом; закон гарантировал для выполнения этих функций разумные условия. В частности, статус, жалование и пенсию в соответствии с выполняемыми задачами, а также соответствующий пенсионный возраст.

Дисциплинарная ответственность публичных обвинителей рассматривается в соответствии с законом, и процедура должна гарантировать справедливую и объективную оценку, а решение может быть подвергнуто независимому и беспристрастному пересмотру. Если правовой статус общественных обвинителей нарушен, они имеют право на доступ к соответствующей процедуре обжалования, включая возможность обжалования в суде. Если в случае надлежащего выполнения своих обязанно-

стей личная безопасность публичных обвинителей и их семей находится под угрозой, органы государственной власти обеспечивают им защиту [3].

Следует отметить, что большинство вышеприведенных требований учтены в национальном законодательстве, вместе с тем существуют определенные особенности в урегулировании украинским законодательством определенных вопросов.

Согласно комментариям § 11 Рекомендации R (2000) 19 все прокуроры, потому что они выступают от имени общества, должны отчитываться о своей работе на местном и региональном уровне, или на национальном уровне, если это центральный орган. Эти регулярные отчеты предоставляются общественности, или прямо через средства массовой информации, или в печатном виде, или перед избирательными собраниями. Они могут быть в форме отчета или статистических данных, в которых показана выполненная работа, достигнутые цели, пути, которыми применяется политика в отношении преступности в соответствии с дискреционной властью прокуратуры [3].

Вопрос об отчетности прокуроров остается открытым и дискуссионным. Поскольку в соответствии со статьей 6 Закона Украины «О прокуратуре» органы прокуратуры не менее двух раз в год информируют общество о своей деятельности путем сообщений в средствах массовой информации. Генеральный прокурор Украины лично не реже одного раза в год отчитывается перед Верховной Радой Украины на пленарном заседании о деятельности органов прокуратуры путем предоставления обобщенных статистических и аналитических данных. Руководители региональных и местных прокуратур на открытом пленарном заседании соответствующего совета, на которое приглашаются представители средств массовой информации, не менее двух раз в год информируют население соответствующей административно-территориальной единицы о результатах деятельности на этой территории путем предоставления обобщенных статистических и аналитических данных. Информация о деятельности прокуратуры обнародуется в общегосударственных и местных средствах массовой информации и на официальных сайтах орга-



нов прокуратуры. Органы прокуратуры обнародуют выданные ими нормативно-правовые акты по вопросам организации и деятельности прокуратуры Украины в порядке, установленном законом [6, с. 4].

Однако в связи с несогласованностью принципа территориальности в создании местных прокуратур в Украине и местных советов возникает проблема реализации нормы закона относительно информирования на пленарных заседаниях соответствующих советов.

Пункт 6 Рекомендаций указывает, чтобы государства гарантировали для членов прокуратуры право на свободу слова, вероисповедания. Пока эти положения закреплены в статье 36 Конституции Украины. Также нужно отметить, что важное значение приобрели акты, принятые на конференциях Генеральных прокуроров Европы. Так, 24–26 января 2005 были приняты Европейские инструкции по вопросам этики и поведения прокуроров. С июля 2008 года в Санкт-Петербурге состоялась конференция Генеральных прокуроров стран Европы, утвердившая итоговый документ «Роль прокуратуры в защите прав человека и публичных интересов вне уголовно-правовой сферы» [7, с. 37]. Не менее важным является положение Декларации о минимальных стандартах в отношении безопасности и защиты прокуроров и их семей, принятой Международной Ассоциацией Прокуроров 1 марта 2008, в которых указано, что государства должны принимать все необходимые меры для того, чтобы прокуроры и их семьи физически охранялись соответствующими органами государственной власти, когда их личная безопасность находится под угрозой в результате надлежащего исполнения ими своих обязанностей. В случае, если прокуроры или их семьи становятся объектами насилия или угроз применения насилия, подвергаются преследованию, запугиванию или какой-либо форме принуждения или неправомерного наблюдения, государства должны обеспечить полное расследование таких инцидентов; сообщить прокурору о результате таких расследований; принять меры для предупреждения какого-либо повторного проявления таких инцидентов и, если применимо, выдвинуть

уголовные обвинения; предоставить такому прокурору и членам его или ее семьи необходимые консультации или психологическую поддержку. Государства и государственные органы должны принимать все практически возможные меры для защиты информации о лице, что касается прокуроров и членов их семей, от раскрытия третьим лицам, если это нецелесообразно [8, с. 175]. Важным этапом в становлении международных стандартов статуса прокурора стал итоговый документ Международной ассоциации прокуроров «Стандарты профессиональной ответственности и основные права и обязанности прокуроров», который был принят в 1999 году. Положения данного документа можно разделить на 5 блоков, каждый из которых определяет отдельный элемент правового статуса прокурора. В первую очередь, указываются принципы профессионального поведения прокуроров, которые обязаны всегда поддерживать честь и достоинство профессии. Следующий блок определяет принципы, которыми должны руководствоваться прокуроры в своей деятельности. Принцип независимости прокурора раскрывается в том, что использование полномочий прокурором должно осуществляться независимо и без влияния политического вмешательства. Прокурор всегда остается неподвластным давлению со стороны кого-либо, приоритетом его деятельности должен быть государственный интерес; прокурор обязан действовать объективно, учитывать все обстоятельства, имеющие отношение к делу, независимо от того, предоставляют ли они преимущество обвиняемому или невыгодны для него.

Как и все предыдущие документы, стандарты Международной ассоциации прокуроров содержат блок положений, касающихся социального обеспечения прокуроров, прохождения службы и дисциплинарной ответственности.

Последующее развитие, обусловленное потребностью сотрудничества в сфере уголовной политики в Европе, проявилось в ряде конференций Генеральных прокуроров и других прокуроров Европы, организованных под эгидой Совета Европы. Предоставляя важную роль и статус государственным обвинителям, конференция при-

няла на шестой сессии в Будапеште в 2005 году Европейские инструкции по вопросам этики и поведения государственных обвинителей (Будапештские принципы). Эти принципы написаны в строгом соответствии со стандартами МАП и рекомендациями Совета Европы. Стоит отметить, что в соответствии с положениями Будапештских принципов деятельность прокурора должна основываться исключительно на законе, но с учетом норм профессиональной этики, дисциплинарных норм и морали [9, с. 71]. Во исполнение требований вышеупомянутых документов Всеукраинской конференцией работников прокуратуры принят Кодекс профессиональной этики и поведения работников прокуратуры Украины. В соответствии с положениями Кодекса выполнение возложенных на прокуратуру функций требует от ее работников высокого профессионализма, беспристрастности, честности, порядочности и способности противостоять попыткам неправомерного влияния на их служебную деятельность. Согласно вышеуказанным положениям при исполнении служебных обязанностей работник прокуратуры должен быть независимым от какого-либо влияния, давления или вмешательства в его профессиональную деятельность, в том числе органов власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц, обязан активно, определенным законодательством способом противостоять попыткам посягательства на его независимость [10, с. 48]. Важность международных предписаний обусловлена тем, что они практически апробированы в различных странах мира, создали действенный механизм обеспечения независимости прокуроров [11, с. 21]. Тем самым международный опыт способствует повышению эффективности работы прокуроров, является главной целью для государства. На сегодня основными законодательными актами, которые образуют комплекс правового обеспечения независимости прокуроров в Украине, являются Конституция Украины и Закон Украины «О прокуратуре» от 14 октября 2014 года, подзаконные нормативно-правовые акты и локальные правовые акты.

Положение стандартов профессиональной ответственности и изложение необходимых прав и обязанностей



прокуроров должны быть рабочим документом для использования в целях укрепления стандартов независимости прокуроров. Не только стандарты, но и Декларация о минимальных стандартах в отношении безопасности и защиты прокуроров и их семей, Рекомендации Совета Европы о роли прокуратуры в системе уголовного судопроизводства должны лежать в основе правового обеспечения независимости прокуроров в Украине. Так, в заключении Парламентской ассамблеи Совета Европы № 190 (1995) от 26 сентября 1995 года, по вступлению Украины в Совет Европы отмечено, что одно из обязательств, которое взяло на себя наше государство, заключается в том, что роль и функции Генеральной прокуратуры будут изменены (особенно в отношении осуществления общего контроля за соблюдением законности) путем преобразования этого института в орган, который будет отвечать принципам Совета Европы. В окончательном тексте резолюции Парламентской ассамблеи Совета Европы по соблюдению обязанностей и обязательств Украины от 27 сентября 2001 Ассамблея обратила внимание на необходимость выполнения обязательств нашего государства по трансформации роли и функций Генеральной прокуратуры и в связи с этим призвала органы власти полностью имплементировать реформу Генеральной прокуратуры в соответствии с принципами и стандартами Совета Европы, с целью отмены надзорных функций прокуратуры, которые не отвечают Конституции Украины и угрожают независимости судебной власти [4, с. 8]. В резолюции Парламентской ассамблеи Совета Европы № 1346 (2003) от 29 сентября 2003 года «Выполнение Украиной своих обязанностей и обязательств» Ассамблея в очередной раз призвала провести полное реформирование органов прокуратуры в соответствии с принципами и стандартами Совета Европы. Аналогичные по своему содержанию призывы содержатся также в Рекомендации Парламентской ассамблеи Совета Европы № 1622 (2003) от 29 сентября 2003 года, Резолюции № 1466 (2005) от 5 октября 2005 года, Резолюции № 1862 (2012) от 26 января 2013 года. В резолюции № 1755 (2010) от 4 октября 2010 «Функционирование демократических

институтов в Украине». Парламентская ассамблея Совета Европы обратила внимание на тот факт, что функция прокуратуры Украины относительно общего надзора противоречит европейским стандартам и, в частности, из-за наличия этой функции она имеет полномочия, которые значительно превышают те, которые необходимы в демократическом государстве. В связи с этим ПАСЕ призвала органы власти и Верховную Раду Украины как можно скорее принять в тесных консультациях с Венецианской Комиссией закон о прокуратуре, который будет полностью соответствовать европейским стандартам и ценностям [12]. Еще раньше в своих выводах, в частности Заключение от 17 октября 2006 года (CDL-AD (2006) 029, Европейская Комиссия «За демократию через право» (Венецианская Комиссия) отмечала, что отмена в прокуратуре функции общего надзора будет положительным шагом, который показывает намерение разорвать отношения с «советской моделью прокуратуры». Таким образом, важность нового Закона Украины «О прокуратуре» обуславливается как внутренними потребностями нашего государства по формированию новой модели прокуратуры, так и обязательствами Украины перед европейскими институтами.

Выводы. При вступлении в Совет Европы Украина взяла на себя обязательства изменить роль и функции прокуратуры путем превращения этого института в орган, который будет отвечать европейским стандартам. Новый Закон Украины «О прокуратуре» был разработан с учетом опыта функционирования прокуратуры в европейских государствах, стандартов Совета Европы, а также выводов и рекомендаций, которые предоставлялись Венецианской Комиссией по законопроектам о реформировании прокуратуры Украины (CDL-AD (2006) 029 от 17 октября 2006 года, CDL-AD (2009) 048 от 27 октября 2009 года, CDL-AD (2012) 019 от 15 октября 2012 года). Законопроект был проанализирован Венецианской Комиссией (Заключение CDL-AD (2013) 025 от 14 октября 2013), которая отметила, что его положения являются прогрессивными по сравнению с предыдущими предложениями изменений законодательства, закладывают прочную основу для функционирования

органов прокуратуры в соответствии с европейскими стандартами и являются хорошей базой для завершения реформы прокуратуры в нашем государстве (пункты 193, 196 Заключение). Венецианская Комиссия также представила свои предложения по совершенствованию положений законопроекта, большинство из которых было учтено. Кроме того, в июне 2016 года Верховная рада Украины приняла изменения в Конституцию Украины, которыми прокуратуру Украины отнесли к разделу Правосудие и были изменены функции прокуратуры [13]. Такие изменения после вступления в силу побуждают к внесению изменений в Закон Украины «О прокуратуре» от 14 октября 2014 года. Итак, дальнейшее реформирование прокуратуры является важным, учитывая тот факт, что это является обязательством нашего государства перед европейскими институтами.

Список использованной литературы:

1. Лакизюк В. / В. Лакизюк, О. Михайленко Прокуратура України: витоки, розвиток, персоналії та правове регулювання // Вісник прокуратури. №2. – 2000. – С. 37–43.
2. Попович Є. Становлення та розвиток органів прокуратури / Є. Попович // Вісник прокуратури. – 2005. – № 6. – С. 101–108.
3. Рекомендація R (2000) 19 Кабінету Ради Міністрів держав – членів Ради Європи щодо ролі державної прокуратури у системі кримінального судочинства: прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 року на 724–1 зустрічі заступників міністрів / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/rek_2000.pdf.
4. Роль прокуратури в демократичному суспільстві: Рекомендація 1604 (2003) Парламентської Асамблеї Ради Європи про роль прокуратури у демократичному правовому суспільстві від 27 травня 2003 року : Матеріали міжнародної науково – практичної конференції «Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи». – К. : Генеральна прокуратура України, Академія прокуратури України, 2006 – Ст. 34.



5. Матишевський П.С. Кримінальне право України. Загальна частина / П.С. Матишевський. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 271 с.

6. Про прокуратуру. Закон України від 14 листопада 2014 року, № 1697 – 18 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – Ст. 99.

7. Бандурка О.М. Прокуратура: мисли о её реорганизации / О.М. бандурка // Право України. – 1999. – № 9. – С. 36–42.

8. Сухонос В.В. Организационно-правовые проблемы кадрового обеспечения органов прокуратуры / В.В. Сухонос, М.Е. Марочкин, В.В. Богущкий. – Сумы : Слобожанщина. – 2000. – 220 с.

9. Сірий М. Про місце прокуратури в системі розподілу влади та джерела її функцій / М. Сірий // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи : Матеріали Міжнародної науково – практичної конференції (2–3 жовтня 2006 року). – К. : Академія прокуратури України, 2006.

10. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури, схвалено Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури від 28 листопада 2012 р., затверджено Наказом Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 р. № 123 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?_m=publications&_t=rec&id=113992.

11. Лакізіук В. Гласність в системі принципів організації та діяльності прокуратури України / В. Лакізіук, О. Михайленко, В. Малюга // Вісник прокуратури. – 2001. – № 4. – С. 11–21.

12. Резолюція 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні». Ухвалена у Страсбурзі (Французька Республіка) 4 жовтня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_a19.

13. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя). Закон України // Голос України. – № 118 (6372), середа, 29 червня 2016 року.