

УДК 343.163

Володимир Кравчук,

канд. юрид. наук, доцент,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

ЗАСАДИ (ПРИНЦИПИ) ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ ПОЛЬЩІ ЗА РЕФОРМОЮ 2016 РОКУ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Стаття присвячена аналізу засад (принципів) організації та діяльності прокуратури відповідно до польського законодавства про прокуратуру за реформою 2016 року, визначенню їх правової природи, а також формулюванню висновків і пропозицій, спрямованих на вдосконалення вітчизняного законодавства про прокуратуру.

Ключові слова: засади (принципи) діяльності прокуратури, засади (принципи) організації прокуратури, правовий статус прокуратури, прокуратура.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Дослідження засад (принципів) організації та діяльності прокуратури досить давно є предметом вивчення не лише представників юридичної науки, а й практичних працівників органів прокуратури. Сьогодні, коли перед суспільством та державою стоять невідкладні завдання побудови правової держави, задекларованої в ст. 1 Конституції України, першочерговою постає проблема оновлення чинного законодавства, надання йому реального, а не декларативного характеру. Багато в чому вирішенню даної проблеми сприяють теоретичні розробки та надбання, котрі, у свою чергу, набувають нових імпульсів у законодавстві. Це також стосується і засад (принципів) організації та діяльності прокуратури, окреслених у запропонованій статті.

У міру розвитку вітчизняної юридичної науки стає очевидним, що, розглядаючи питання про засади (принципи) організації та діяльності прокуратури, не варто обмежуватись лише аналізом вітчизняних напрацювань. Необхідно залучати до цього аналізу й зарубіжний досвід, насамперед, тих країн, що мають схожі з Україною правові традиції. Без перебільшення можна стверджувати, що однією з таких країн виступає саме Польща.

Аналіз останніх досліджень і публікацій із даної теми, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття. Із різних напрямів досліджуваної теми існує чимала кількість вітчизняних та польських літературних джерел. Питання засад (принципів) організації та діяльності

прокуратури досліджували такі вітчизняні вчені, як Р. Бараннік, В. Долежан, Л. Європіна, В. Коцинець, Н. Кушакова-Костицька, А. Лапкін, В. Малюга, О. Палійчук, Ю. Полянський, Н. Рибалка, О. Скрипнюк, В. Сухонос, Д. Фіолевський, О. Шандула та ін. Питання реформування прокуратури Польщі досліджували польські науковці С. Валтось, Т. Грегорчик, Й. Гургуд, Е. Залевські, С. Іваніцкі, П. Кардаш, Й. Кендзерські, Р. Кмецік, Й. Скорупка, А. Станковські, С. Яворські. Проте стверджувати, що запропонована тема досліджена повністю, не можна, оскільки всі наукові розробки з даної проблеми не вичерпують її змісту. Більше того, внесені до Конституції України зміни в частині правосуддя вносять до порядку денного питання щодо засад (принципів) організації та діяльності прокуратури.

Мета статті полягає в аналізі засад (принципів) організації та діяльності прокуратури Польщі, а також формування на основі проведеного аналізу пропозицій з удосконалення вітчизняного законодавства про прокуратуру.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. У Польщі Закон про прокуратуру прийнятий парламентом 28 січня 2016 року, підписаний Президентом Польщі 12 лютого 2016 року. Закон набрав чинності 4 березня 2016 року з незначними винятками, що стосувалися переважно положень про військову прокуратуру, які набрали чинності 4 квітня 2016 року (далі – польський Закон 2016 року) [1]. Новий польський Закон

2016 року комплексно регулює засади функціонування прокуратури, змінивши положення, що діяли з 1985 року, які не відповідали потребам сучасної правової держави та викликам, пов'язаним із розвитком технологій та злочинності, зокрема терористичної злочинності та організованої фінансово-господарської злочинності.

У свою чергу, польським Законом 2016 року передбачено внесення змін до різних нормативно-правових актів, у тому числі у Кримінальний процесуальний кодекс, закон про працівників суду і прокуратури та ін. Новелізація зазначеного закону викликає інтерес із точки зору здійснення аналогічних процесів в Україні.

Найперше варто зазначити, що для польської нормотворчої техніки не характерне викладення принципів (засад) організації та діяльності державних органів у окремих розділах чи главах із відповідними назвами. Проте окремі принципи (засади) організації та діяльності державних органів впливають зі змісту окремих статей. З тексту статей Глави I «Загальні положення» польського Закону про прокуратуру 2016 року впливають інші принципи організації та діяльності прокуратури. Так, ст. 1 § 1 містить принцип єдиної централізованої системи, очолюваної Генеральним прокурором, функції якого виконує Міністр юстиції Польщі.

Дискусійним було і залишається питання поєднання посади Міністра юстиції та Генерального прокурора відповідно до положень ст. 1 § 2 польського Закону 2016 року. Зокрема, таке поєднання посад часто тлумачиться як порушення іншого принципу організації прокуратури – принципу позапартійності. Адже Міністр юстиції, з одного боку, виступає активним політиком та членом політичної партії, яка бере участь у парламентських виборах, з іншого – є керівником усіх прокурорів держави. Більше того, такий принцип позапартійності закріплений у ст. 97 § 1 польського Закону 2016 року, де вказується, що на час зайняття посади прокурор не може ані належати до політичної партії, ані брати участь у жодній політичній діяльності.

Принцип захисту прокуратурою правопорядку та розслідування злочинів впливає з тексту статті 2 зазначеного закону. У змісті статті 3 закону вбачається принцип законності, оскільки вказується перелік повноважень, які може реалізовувати прокурор, а також підкреслюється, що прокурор може здійснювати інші дії, передбачені законом. Більше того, стаття 6 польського Закону 2016 року наголошує, що прокурор зобов'язаний здійснювати передбачені законами повноваження, керуючись принципом неупередженості

та однакового ставлення до всіх громадян. Тому власне принципами діяльності прокуратури закон напряму називає неупередженість та рівність громадян. Зі змісту ст. 4 та 7 польського Закону 2016 року виділяється принцип ієрархічності та субординації в організації та функціонуванні прокуратури. Так, відповідно до ст. 7 § 2 польського Закону 2016 року прокурор зобов'язаний виконувати розпорядження, настанови і доручення вищестоящего прокурора.

Особливо варто наголосити на принципі незалежності прокурора, напряму передбаченого ст. 7 § 1 польського Закону 2016 року, в якій вказано, що прокурор під час здійснення діяльності, передбаченої законами, незалежний, за винятком кількох окреслених законом випадків. Вважаємо за доцільне окремо зупинитись на таких випадках обмеження прокурорської незалежності. По-перше, як зазначалось, прокурор зобов'язаний виконувати розпорядження, настанови і доручення вищестоящего прокурора (ст. 7 § 2 польського Закону 2016 року). При цьому доручення, що стосується змісту процесуальної діяльності, вищестоящий прокурор видає письмово, а на вимогу прокурора – разом з обґрунтуванням (ст. 7 § 3 польського Закону 2016 року). Якщо прокурор не погоджується з дорученням, що стосується змісту процесуальної діяльності, може вимагати зміни доручення або відсторонення його від виконання діяльності або від участі у справі. Питання відсторонення вирішує остаточно прокурор, який є безпосереднім начальником прокурора, що видав доручення. Заяву про відсторонення подає прокурор, який отримав доручення (ст. 7 § 3-4 польського Закону 2016 року).

По-друге, коли в ході судового розгляду відкриваються нові обставини справи, прокурор самостійно приймає рішення, пов'язані з подальшими діями. Якщо наслідком рішення може бути необхідність здійснення витрат, що перевищують квоту, встановлену керівником відповідного органу прокуратури, прокурор може прийняти рішення про отримання згоди керівника відділу керівника відповідного органу прокуратури.

По-третє, вищестоящий прокурор може змінювати або скасовувати рішення підлеглого прокурора. Зміна або скасування рішення оформляються письмово і включаються до матеріалів справи. Зміна або скасування рішення, яке вже вручено сторонам, їх представникам, іншим уповноваженим суб'єктам може здійснюватися виключно відповідно до порядку, передбаченого законом (ст. 8 польського Закону 2016 року).

По-четверте, вищестоящий прокурор може доручити підлеглим прокурорам вико-

нання діяльності, що належить до кола його повноважень, крім випадків, коли це належить до його виключної компетенції. Разом із тим вищестоящий прокурор може приймати до провадження справи, що провадяться підлеглими прокурорами, і виконувати їх функції, якщо законом іншого не передбачено (ст. 9 польського Закону 2016 року).

Отже, відповідні обмеження незалежності прокурора пов'язуються з його відносинами з вищестоящим прокурором, але такі втручання вищестоящего прокурора повинні бути обґрунтовані та не суперечити закону.

Разом із тим незалежність прокурора, організаційна та функціональна, є не привілеєм для прокурора, а гарантією його належної, неупередженої та об'єктивної діяльності.

Зі змісту статей 10-12 польського закону 2016 року випливає принцип взаємодії прокуратури з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, профспілками.

Принцип гласності діяльності прокуратури фактично визначений у статтях 11-12 польського Закону 2016 року, де, зокрема, зазначається, що щорічно, не пізніше 30 червня, Генеральний прокурор представляє Сейму та Сенату відкрити інформацію по окремих питаннях діяльності прокуратури. Більше того, Генеральний Прокурор, Державний Прокурор або інші уповноважені ними прокурори можуть представити органам публічної влади, а в особливо обґрунтованих випадках – також іншим особам, інформацію, що стосується діяльності прокуратури, в тому числі інформацію щодо конкретних справ, якщо така інформація може бути значущою для забезпечення безпеки держави і її належного функціонування. Особливо принцип гласності діяльності прокуратури виявляється у її стосунках зі ЗМІ. Тож Генеральний прокурор, керівники відділів прокуратури можуть передати медіа особисто або уповноваженим для цього прокурором інформацію про підготовче провадження, що здійснюється прокуратурою щодо особливо важливих публічних справ, за винятком таємної інформації (ст. 12 § 2 польського Закону 2016 року).

Окремо варто зупинитись на тих статтях польського Закону 2016 року, де закріплюється термін «засада». Отже, у ст. 90 § 1 польського закону 2016 року, яка розміщена в Главі IV «Прокурори» Розділі 1 «Призначення та звільнення прокурора», наголошується, що для оцінки кваліфікації кандидата на вакантну прокурорську посаду в районній прокуратурі враховуються особистісні характеристики кандидата, в тому числі вміння приймати рішення, здатність до співпраці,

стійкість до стресу та дотримання принципів етики прокурорської професії.

Стаття 92 § 1 польського Закону 2016 року, що належить до цього ж розділу, містить текст присяги, яку проголошує прокурор, коли призначається на посаду. Текст присяги є таким: «Я урочисто присягаю на дорученій мені посаді прокурора служити вірно Польській Республіці, стояти на охороні права і охороняти правопорядок, сумлінно виконувати посадові обов'язки, бергти таємниці, що охороняються законом, а в своїй діяльності керуватись принципами гідності та чесності»; особа, яка складає присягу, може додати в кінці звернення: «Допоможи мені в цьому, Боже».

Також у ст. 122 § 4 польського закону 2016 року, яка розміщена в Главі IV «Прокурори» Розділ 2 «Обов'язки та права прокурорів», визначається порядок та умови надання прокурору фінансової допомоги у вигляді фінансової позики для вирішення житлових питань. Зокрема, у ст. 122 § 4 вказується, що Міністр юстиції (який також є Генеральним прокурором – В.К.) спільно з Міністром публічних фінансів визначає шляхом видання розпорядження спосіб планування та використання ресурсів на фінансову допомогу, а також порядок та умови її призначення, розмір власних ресурсів прокурора, керуючись принципом раціональності розпорядження ресурсами.

Глава V польського закону про прокуратуру 2016 року називається «Асесори прокуратури, асистенти прокурорів та прокурорські стажери». Поняття «асесор» не характерне ані для вітчизняного законодавства, ані для вітчизняної системи посад. Водночас термін «асесор» у польському законодавстві застосовується і до системи прокурорських, і до системи суддівських посад. Фактично асесором вважається особа, яка безпосередньо претендує на посаду прокурора чи судді, пройшовши відповідні кваліфікаційні відбори, але ще не призначена на посаду прокурора чи судді. Разом із тим асесору надаються окремі обмежені повноваження, що виконуються власне прокурором чи суддею. Так, стаття 173 § 1 польського закону 2016 року вказує, що Генеральний прокурор може доручити асесорові прокуратури на визначений час, але не більше як на 3 роки, виконання функцій прокурора без права участі в провадженні в апеляційному суді, в окружному суді, за винятком провадження в першій інстанції у справах, в яких вів підготовче провадження; а також асесор не має права виступати у Верховному Суді, вносити оскарження і подання до Верховного Суду. Як зазначено в статті 173 § 3 поль-

ського Закону 2016 року, асесор прокуратури, що не має повноважень для здійснення прокурорської діяльності, може виступати як публічний обвинувач у справах, у яких проводив розслідування.

У статті 178 § 1 Глави V «Асесори прокуратури, асистенти прокурорів та прокурорські стажери» польського закону 2016 року вказується, що Міністр юстиції шляхом видання розпорядження визначає сферу і порядок здійснення діяльності асистентами прокурорів, керуючись принципами підготовленості, раціональності, економічної і швидкої діяльності, забезпечуючи ретельне виконання доручених завдань. Більше того, § 2 зазначеної статті передбачено, що Міністр юстиції визначає шляхом видання розпорядження розмір заробітної плати асистентів прокурорів, зважаючи на рівень заробітних плат прокурорів і чиновників прокуратур, а також керуючись принципом диференціювання заробітної плати асистентів прокурорів залежно від того, чи вони працюють в районній, окружній, регіональній прокуратурі чи в Державній прокуратурі.

Виходячи зі змісту нового польського закону про прокуратуру 2016 року, можемо узагальнити принципи організації та діяльності прокуратури.

Так, засадами організації прокуратури є: 1) принцип цілісності-неподільності (організаційна цілісність, а дії вважаються вчиненими від імені всієї прокуратури); 2) принцип централізму (підпорядкування всіх одиниць єдиному в державі одноособовому центральному органу – Генеральному прокурору, яким на даний момент є Міністр юстиції); 3) принцип одноособового керівництва (в цілому прокуратурою, як і окремим підрозділом, керує одноособовий орган); 4) принцип ієрархічної підпорядкованості (підпорядкування органів прокуратури нижчого рівня органам прокуратури вищого рівня та підпорядкування прокурорів своїм керівникам); 5) принцип позапартійності; 6) принцип чотирирівневої організаційної структури; 7) принцип територіальності.

Відповідно, засадами діяльності прокуратури є: 1) принцип законності (обов'язок здійснювати діяльність за допомогою всіх доступних законних засобів у разі порушення норм права); 2) принцип неупередженості (збереження об'єктивізму в рамках вчинюваних дій, також рівне ставлення до всіх громадян, діяльність виключно на підставі права та із застосуванням передбачених законом засобів); 3) принцип співпраці з іншими державними органами; 4) принцип субституції (можливість доручення вищестоящим прокурором підлеглим прокурорам

вчинення дій, які належать до повноважень вищестоящего прокурора); 5) принцип деволуції (можливість вищестоящего прокурора прийняти та провадити будь-яку діяльність, яка відповідно до закону належить до компетенції нижчестоящего прокурора); 6) принцип одноособового вчинення дій (вчинення різних дій прокурором одноособово).

Вітчизняна нормотворча техніка часто використовує термін «засади» або «принципи» у назвах статей, глав, розділів нормативно-правових актів. Не винятком став і новелізований Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року з наступними змінами [2] (далі – Закон).

Так, засади (принципи) організації та діяльності прокуратури закріплені у розділі першому Закону майже з однойменною назвою «Засади організації і діяльності прокуратури». Окремо у статті третій Закон регулює лише засади діяльності прокуратури, не виділяючи в окрему статтю засади організації прокуратури. Це, на нашу думку, «розмиває» зміст засад організації прокуратури, робить їх загальними та неконкретними.

Аналізуючи положення першого розділу Закону, можна виокремити такі засади (принципи) організації вітчизняної прокуратури: 1) єдність прокурорської системи; 2) здійснення встановлених Конституцією України функцій з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави; 3) здійснення функцій прокуратури виключно прокурорами; 4) неможливість делегування функцій прокуратури, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами; 5) гласність (відкритість, транспарентність).

Відповідно до ст. 3 Закону, діяльність прокуратури ґрунтується на засадах: 1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; 2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності; 3) територіальності; 4) презумпції невинуватості; 5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень у процесі виконання службових обов'язків; 6) політичної нейтральності прокуратури; 7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади; 8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом; 9) прозорості ді-

яльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання; 10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки [2].

Висновки

Дослідивши правову природу засад (принципів) організації та діяльності прокуратури, можна зробити висновок, що їх закріплення залежить від традицій нормотворчої техніки, що діють у даній державі. Поверхневий аналіз та порівняння змісту вітчизняного та польського законів дозволяють стверджувати, що в цілому принципи організації та діяльності прокуратури двох держав мають багато спільного та ґрунтуються на європейській правовій традиції. Разом із тим відмінності у засадах (принципах) можна пов'язати з особливостями адміністратив-

но-територіального устрою (чотирирівнева система в Польщі та фактично трирівнева в Україні), особливостями політичної системи (посадження чи розмежування посад Міністра юстиції і Генерального прокурора), структурою державного апарату (наявність посади асесора прокуратури у Польщі) та інші.

Перспективними напрямками подальших наукових досліджень можуть стати порівняльно-правовий аналіз окремих засад (принципів), їх змістового наповнення, а також більш ретельна диференціація засад (принципів) організації прокуратури та засад (принципів) діяльності прокуратури.

Список використаних джерел:

1. Prawo o prokuraturze: Ustawa z dnia 28 stycznia 2016r. /Tekstjedn. //Dzennikustaw. – 2016. – poz. 177 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20160000177>
2. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року, з наступними змінами // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2471.

Стаття посвячена аналізу принципів організації і діяльності прокуратури согласно польскому законодательству о прокуратуре по реформе 2016 года, определению их правовой природы, а также формулировке выводов и предложений, направленных на совершенствование отечественного законодательства о прокуратуре.

Ключевые слова: принципы деятельности прокуратуры, принципы организации прокуратуры, правовой статус прокуратуры, прокуратура.

The article is sanctified to the analysis of principles of organization and activity of office of public prosecutor in accordance with the Polish legislation about the office of public prosecutor after reform of 2016, to determination of them legal nature. There are formulated conclusions and suggestions, sent to perfection of Ukrainian legislation about the office of public prosecutor.

Key words: principles of activity of office of public prosecutor, principles of organization of office of public prosecutor, legal status of public prosecutor, public prosecutor.

