

УДК 343.163

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.6.64>**Сергій Циганок,**

канд. юрид. наук, докторант

Науково-дослідного інституту публічного права

## НЕЗАЛЕЖНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ: ДОСВІД ПОЛЬЩІ

У статті аналізується європейське та польське законодавство, що регулює питання незалежності та автономності прокуратури. На підставі компаративістичного аналізу робиться висновок про невідповідність Закону Польщі «Про прокуратуру» 2016 року у сфері незалежності прокурорів європейським стандартам та рекомендаціям, які були надані Консультативною радою європейських прокурорів.

**Ключові слова:** прокуратура, європейські стандарти, незалежність, автономність, Консультативна рада європейських прокурорів, Польща.

**Вступ.** Подальший процес реформування та оптимізації системи органів прокуратури України та її функцій мусить мати системний, комплексний та науково обґрунтований характер. Прокуратура має залишатися тим важелем, що буде персоніфікувати правоохоронну систему держави. А впровадження позитивного зарубіжного досвіду має бути спрямоване на створення більш ефективного механізму функціонування системи органів прокуратури України, реалізації її функцій та завдань, зокрема й у сфері здійснення адміністративних процедур [1, с. 52].

Тому зрозумілим стає наш науковий інтерес до найближчого нашого сусіда – Польщі.

**Метою статі** є компаративістичний аналіз європейських стандартів та рекомендацій, а також законодавства Польщі у сфері забезпечення незалежності прокуратури.

**Результати дослідження.** У Польщі правовий статус, організація і принципи діяльності прокуратури визначено у Законі від 28 січня 2016 року «Про прокуратуру» [2]. Історичний розвиток прокуратури показує, що вона ніколи не існувала ні в одній зі своїх політичних форм занадто довго, і кожен шлях її функціонування був в основному пов'язаний з питанням про незалежність.

Європейська доктрина відрізняє кілька моделей функціонування прокуратури у системі влади:

- французьку (класичну),
- парламентську,
- президентську,
- змішану.

Класичний варіант полягає в ієрархічному підпорядкуванні прокурорів Міністру юстиції або виконавчої влади. Така модель

має місце, наприклад, у Франції, Австрії, Бельгії, Чехії, Іспанії, Нідерландах, Німеччині, Польщі (до 2010 року).

За парламентської моделі прокуратура підпорядковується законодавчій владі, яка обирає Генерального прокурора. Така модель існує серед інших у Росії, Словенії, Македонії, Білорусії, Угорщині.

Модель підпорядкування прокуратури главі держави на короткий час з'явилася в Польщі після скасування Державної ради в 1989 році, коли Президент Республіки Польща мав право призначати Генерального прокурора. Вона існувала до моменту внесення змін до Закону «Про прокуратуру» [3] 1990 року. Зазначена модель притаманна Бельгії, Болгарії, Греції та Іспанії.

Є варіант змішаної моделі, її ще називають «італійською», зрозуміло, що така модель існує в Італії. Конституція Італії зазначає, що прокуратура (*pubblico ministero*) користується гарантіями, передбаченими для неї правилами щодо судустрою [4]. Прокурори підпорядковуються Вищій раді магістратури і призначаються нею. Державою гарантується незалежність як суддів спеціальних судів, так і прокурорів у разі здійснення ними правосуддя.

Підсумовуючи аналіз наявних європейських моделей існування прокуратури у системі влади, можна дійти таких висновків, що натеper немає єдиної моделі прокуратури як з організаційної, так і з функціональної точок зору. Це пов'язано не тільки з особливостями соціального й політичного устрою різних країн. Різноманіття пояснюється також тим, що подібні функції, що так об'єктивно необхідні в будь-якому сучасному суспільстві, можуть реалізовуватися через різні правові інститути і механізми відповідно до національних правових традицій [5, с. 43].

Відповідно до Закону Польщі «Про прокуратуру» від 28 січня 2016 року питання про незалежність прокуратури повертається до правового статусу, який існував у редакції закону від 31 березня 2010 [6], а якоюсь мірою ще відповідно до положень закону 1996 року.

Прокуратуру очолює Генеральний прокурор, одночасно він є Міністром юстиції. Новим є те, що Міністр юстиції (Генеральний прокурор) мусить мати тільки польське громадянство, бути цивільно-правоздатним та дієздатним, не мати судимості і мати юридичну освіту. Тобто прокуратура знову перестає бути незалежним органом у зовнішньому аспекті, оскільки її очолює політик – Міністр юстиції.

Зазначений закон визначає систему органів прокуратури, яка складається із Генерального прокурора (Міністра юстиції), Національного прокурора, заступників Генерального прокурора, прокурорів загальних підрозділів прокуратури та прокурорів Інституту національної пам'яті. Генеральний прокурор є головним органом прокуратури. Канцелярія Генерального прокурора підпорядкована Міністру юстиції. Прокурорами загальних підрозділів є прокурори Національної прокуратури, регіональні прокурори, районні відділення прокуратури й відділення районної прокуратури. Прокуратура виконує завдання у правоохоронній сфері та у сфері забезпечення верховенства закону [2].

Таким чином, прокурорам надано низку повноважень як у сфері кримінальних та цивільних справ, так і різного адміністративно-управлінського й організаційно-розпорядчого характеру, зокрема повноваження у сфері координації інших органів влади, представницькі повноваження, науководослідні повноваження, інформаційно-аналітичні повноваження тощо.

У пояснювальній записці до вказаного Закону було зазначено, що поправка до Закону про прокуратуру, яка була внесена у 2009 році, дала змогу відокремити позицію Генерального прокурора від позиції Міністра юстиції, що, на думку багатьох науковців, могло бути порушенням ст. 146 пар. 4 п. 9 Конституції Польщі [7], де зазначається, що однією з основних функцій держави і одночасно обов'язку уряду є забезпечення внутрішньої безпеки та громадського порядку. Отже, зазначена поправка дуже серйозно обмежила Раду міністрів у виконанні її конституційних зобов'язань перед державою, пов'язаних із забезпеченням безпеки громадян [8].

Ця аргументація вже давно є стандартним обґрунтуванням, що використовують прихильники поєднання функцій Міністра

юстиції та Генерального прокурора. Але є науковці та практики як польські, так і європейські, що не погоджуються із таким поєднанням функцій. Як справедливо зазначав А. Герцог: «прокуратура не є органом, який виконує державні завдання у сфері внутрішньої безпеки та громадського порядку. Виконання завдань, що стосуються забезпечення зовнішньої і внутрішньої безпеки держави, покладається на міністрів, які опікуються: закордонними справами, національною обороною і внутрішніми справами та адміністрацією, які діють відповідно до постанов Ради Міністрів. Закон не встановлює, що завданням прокуратури є питання «безпеки і громадського порядку». Слід додати, що ця категорія справ підпадає під дію Закону від 24 травня 2002 року «Про Агентство внутрішньої безпеки та Агенцію зовнішньої розвідки» [9]. Таким чином, Рада Міністрів має статутні та достатні інструменти для забезпечення «внутрішньої безпеки і порядку», а прокуратура не є органом, призначеним для цієї мети» [10].

Аналогічної думки дотримується і Д. Білевисзес, який зазначає, що «одна з системних гарантій незалежності прокурора пов'язана із заборонаю на приналежність до політичної партії і участь у будь-якій політичній діяльності. Ця заборона поширюється тільки на прокурорів, які залишаються на дійсній службі. Таким чином, заборона не поширюється на пенсіонерів, які можуть бути членами політичних партій і брати участь у них. Водночас ці прокурори-пенсіонери можуть бути призначені членами груп для проведення підготовчих розглядів з конкретної справи або групи справ, що розслідуються Національною прокуратурою або Головною комісією з розслідування злочинів проти польської нації радниками або консультантами. Хоча цей закон не дає їм права впливати на зміст процесуальних актів, але легко уявити, що ці особи не будуть впливати, наприклад, на дату, спосіб і обсяг інформації, що надається засобом масової інформації про майбутній розгляд, або особисто надавати таку інформацію (включаючи оцінки) засобом масової інформації. Ця прагматика дає можливість впливати на найсерйозніші розслідування політично незалежних суддів через прокурорів-пенсіонерів [11].

Ми підтримуємо позицію зазначених авторів у повному обсязі. Твердження, що прокуратура має виконувати завдання у сфері внутрішньої безпеки та громадського порядку, є оманливим і незрозумілим. Більше того, сам Закон Польщі «Про прокуратуру» не має жодного вищезазначеного положення, навпаки, передбачає, що «прокуратура вико-

не тільки завдання у сфері переслідування та забезпечення верховенства права» [2].

Тут варто зазначити, що жоден з органів ЄС не визначає загальні конституційні стандарти прокуратури в державах-членах. Однак є стандарти, розроблені органами Ради Європи, зокрема Комітетом міністрів і Консультативною радою європейських прокурорів, які рекомендують правила прокуратури.

Найбільш важливим довідковим документом, прийнятим Комітетом міністрів Ради Європи, є Рекомендація Res (2000) 19 «Про роль прокуратури в галузі кримінального правосуддя». Певною мірою рекомендації, що містяться в цьому документі, доповнюються думкою № 9 (2014 року), підготовленою Консультативною радою європейських прокурорів за європейськими стандартами і принципами, що визначає статус прокурора (так звана «Римська хартія») [12].

У цьому документі вказується, що у всіх правових системах прокурори сприяють зміцненню гарантій верховенства права, що досягається, зокрема, шляхом справедливого, неупередженого та ефективного здійснення правосуддя в кожному випадку і на всіх етапах розгляду. Прокурори діють від імені громадськості в інтересах суспільства, щоб поважати і захищати права та свободи людини, зазначені, зокрема, в Конвенції про захист прав людини і основних свобод і в прецедентному праві Європейського суду з прав людини. Незалежність і автономність прокуратури є обов'язковою умовою незалежності судової влади, тому зміцнення реальної незалежності та незалежності звинувачення заслуговує на підтримку. Крім прагнення бути незалежними і неупередженими, вони мають утримуватися від будь-якої політичної діяльності, яка може порушувати принцип безсторонності. Набір і професійна кар'єра прокурорів, у тому числі підвищення по службі, переведення, дисциплінарне провадження й апеляції мають визначатися законом і ґрунтуватися на прозорих та об'єктивних критеріях, що виключає будь-яку дискримінацію і підлягає незалежному і неупередженому контролю.

У пояснювальній записці, підготовленій для цього документа, з посиланням на розділ IV, що стосується незалежності прокурорів, було зазначено, що «в демократичному суспільстві як суди, так і трибунали і органи, які проводять підготовчі розгляди, мають бути вільні від будь-якого політичного тиску» [12]. З цього випливає, що прокурори мають приймати рішення самостійно і співпрацювати з іншими установами, виконувати свої завдання, не піддаючись зовнішньому тиску

або втручання з боку виконавчої чи законодавчої влади, відповідно до принципу поділу влади та юрисдикції. Незалежність прокуратури не є правом або привілеєм, що надається в інтересах прокурорів, але вона є гарантією справедливої, неупередженої та ефективної системи правосуддя і захищає суспільні і приватні інтереси відповідних осіб. Крім того, незалежність прокурорів спрямована на їх захист від політичного тиску.

У пояснювальній записці до «Римської хартії» також містяться докладні керівні вказівки про призначення прокурорів і під час їхньої кар'єри. Було відзначено, що розвиток кар'єри, оцінка роботи, просування по службі та призначення прокурорів мають ґрунтуватися на прозорих та об'єктивних критеріях, таких як компетентність і досвід. У документі неодноразово підкреслюється, що переведення прокурора без його згоди на іншу посаду може стати інструментом надмірного тиску на нього. Якщо закріплюється можливість переведення прокурора проти його волі, незалежно від того, чи то переведення внутрішнє або зовнішнє, має бути забезпечено право на відшкодування збитку за наявності такого ризику (наприклад, переведення є прихованою формою дисциплінарного стягнення). Можливість переведення прокурора без його згоди має регулюватися законом і обмежуватися винятковими обставинами, такими як невідкладні ділові потреби або дисциплінарні заходи, в особливо серйозних випадках. До уваги обов'язково мають братися спеціалізація прокурора, а також його сімейна ситуація.

Але під час прийняття Закону «Про прокуратуру» 2016 р. повною мірою не врахували рекомендації, які були підготовлені Консультативною радою європейських прокурорів. Міністр юстиції (Генеральний прокурор) має повноваження переводити прокурора з однієї прокуратури в іншу і навіть в іншу установу чи організацію на строк до шести місяців без його згоди, а в обґрунтованих випадках – через кадрові потреби – на строк до 12 місяців протягом року, що може суттєво впливати на незалежність та автономність прокурорів [2].

### Висновки

Таким чином, аналізуючи Закон Польщі «Про прокуратуру» 2016 року та європейські стандарти у питаннях незалежності та автономності прокуратури, можна дійти такого:

- незалежність і автономність прокуратури є обов'язковою умовою незалежності судової влади;
- поєднання посад Міністра юстиції та Генерального прокурора суттєво обмежує

незалежність прокуратури взагалі та прокурорів зокрема;

– натепер немає єдиної моделі прокуратури як з організаційної, так і з функціональної точок зору;

– статус прокурора з точки зору елементів, які визначають його незалежність (*sensu stricto*), має бути чітко зазначений у законодавстві, наприклад, заборона на приналежність до політичних партій та проведення політичної діяльності, формальний і матеріальний імунітет, обмеження права переводити без його згоди в інше місце роботи тощо.

#### Список використаних джерел:

1. Подоляка С.А. Зарубіжний досвід здійснення адміністративних процедур органами прокуратури та можливості його використання в Україні. *Наше право*. 2013. № 8. С. 47–52.

2. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U., poz. 177).

3. Ustawa z dnia 10 maja 1996 r. o zmianie ustaw o prokuraturze, o Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i ustawy – Prawo o adwokaturze (Dz.U., nr 77, poz. 367).

4. Конституція Італії. URL: [http://pravo.org.ua/img/books/files/1532528829const\\_italy.pdf](http://pravo.org.ua/img/books/files/1532528829const_italy.pdf).

5. Плахіна І.В. Особливості органів прокуратури в зарубіжних країнах. *Часопис Академії адвокатури України*. 2014. Т. 7, № 4. С. 37–43.

6. Ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., nr 178, poz. 1375).

7. Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz.U., nr 75, poz. 444)

8. Uzasadnienie Druku Sejmowego nr 162 Sejmu VIII kadencji. W uzasadnieniu do wymie

9. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2010 r., nr 29, poz. 154 z późn. zm.)

10. Herzog A., *Niezależność prokuratury – mit czy nadzieja?*, “Prokuratura i Prawo” 2009, nr 1, s. 118.

11. Nowe Prawo o prokuraturze a rekomendacje Rady Europy. URL: <http://lexso.org.pl/2017/10/23/nowe-prawo-o-prokuraturze-a-rekomendacje-rady-eurody/>

12. Мнение № 9 (2014) Консультативного совета европейских прокуроров Комитета министров Совета Европы на Европейские нормы и принципы, касающиеся прокуроров. URL: <https://rm.coe.int/168074738b>.

*В статье анализируется европейское и польское законодательство, регулирующие вопросы независимости и автономности прокуратуры. На основании компаративистического анализа делается вывод о несоответствии Закона Польши «О прокуратуре» 2016 года в сфере независимости прокуроров европейским стандартам и рекомендациям, которые были предоставлены Консультативным советом европейских прокуроров.*

**Ключевые слова:** прокуратура, европейские стандарты, независимость, автономность, Консультативный совет европейских прокуроров, Польша.

*The article analyzes the European and Polish legislation that regulates the independence and autonomy of the prosecutor's office. On the basis of comparative analysis, the conclusion is made that the Law of Poland “On Prosecutor's Office” in 2016, in the area of prosecutor's independence, European standards and recommendations issued by the Advisory Board of European prosecutors.*

**Key words:** prosecutor's office, European standards, independence, autonomy, Advisory Council of European prosecutors, Poland.

