

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.06.58>

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ВЕКТОРИ ВПРОВАДЖЕННЯ ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ПРОКУРАТУРИ У СИСТЕМІ МЕХАНІЗМУ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

**Макосій Ю.Д.,***аспірант кафедри конституційного права  
та порівняльного правознавства**ДВНЗ «Ужгородського національного університету»*

**Макосій Ю.Д. Конституційно-правові вектори впровадження оптимальної моделі прокуратури у системі механізму захисту прав людини.**

Наукова стаття присвячена дослідженню конституційно-правових векторів впровадження оптимальної моделі прокуратури у системі механізму захисту прав людини.

Визначено, прокурори зобов'язані виконувати свої обов'язки без страху, будь-якої прихильності чи упередження; не піддаватися впливу окремих осіб чи груп осіб, тиску засобів масової інформації та повинні враховувати лише суспільні інтереси; діяти об'єктивно; врахувати всі обставини, що мають значення, незалежно від того, йдуть вони на користь чи на шкоду підозрюваному; завжди шукати істину, допомагати суду прийти до неї, встановити справедливості згідно із законом і велінням совісті. Українська держава, у свою чергу, повинна вживати належних заходів для забезпечення того, щоб правовий статус, компетенція та процесуальна роль прокурорів були встановлені законом таким чином, щоб не було законних сумнівів щодо незалежності та неупередженості суддів.

Встановлено, вкрай важливою умовою для ефективного здійснення повноважень прокуратури у сфері захисту прав людини є те, щоб процедура добору осіб на посади прокурорів повинна бути максимально прозорою та об'єктивною, здійснюватись незалежно та неупереджено.

Акцентовано, професійна компетентність прокурорів передбачає насамперед володіння необхідним рівнем знань, умінь та навичок, комунікативних характеристик, доброчесності, наявність високого рівня правової свідомості та професійної культури, поведінки та етики, що може бути досягнуто шляхом безперервного навчання та систематичного підвищення кваліфікації, у тому числі завдяки проходженню інтенсивних тренінгів.

Наголошено, навчання прокурорів є швидше не їх правом, а обов'язком, та повинно бути безперервним. У цьому аспекті слід зазначити, що прокурор, окрім знання поточного законо-

давства у сфері прав та свобод людини і громадянина, їх захисту, особливостей реалізації, повинен також володіти необхідними морально-етичними характеристиками, які відповідають займаній посаді, сфері функціонального призначення прокурора, загальнолюдським цінностям.

У висновках визначено основні напрями впровадження оптимальної моделі прокуратури у контексті належного виконання функціонального призначення прокуратури у сфері захисту прав людини.

**Ключові слова:** верховенство права, прокуратура, незалежність прокуратури, механізм захисту прав людини, конституція, права і свободи.

**Makosiy Yu. D. Constitutional and legal vectors of the implementation of the optimum model of the prosecutor's office in the system of the mechanism for the protection of human rights.**

The scientific article is devoted to the study of the constitutional and legal vectors of the implementation of the optimal model of the prosecutor's office in the system of the human rights protection mechanism.

It is established that prosecutors are required to perform their duties without fear, favor or prejudice; not to be influenced by individuals or groups of individuals, pressure from mass media and must take into account only public interests; act objectively; take into account all relevant circumstances, regardless of whether they are favorable or unfavorable to the suspect; to always seek the truth, help the court arrive at it, establish justice in accordance with the law and dictates of conscience. The Ukrainian state, in turn, must take appropriate measures to ensure that the legal status, competence and procedural role of prosecutors are established by law in such a way that there are no legitimate doubts about the independence and impartiality of judges.

It has been established that an extremely important condition for the effective exercise of the powers of the prosecutor's office in the field of human rights protection is that the

procedure for selecting persons for the positions of prosecutors should be as transparent and objective as possible, carried out independently and impartially.

Emphasized, the professional competence of prosecutors presupposes, first of all, the possession of the necessary level of knowledge, abilities and skills, communicative characteristics, integrity, the presence of a high level of legal awareness and professional culture, behavior and ethics, which can be achieved through continuous training and systematic professional development, including through passing intensive trainings.

It is emphasized that the training of prosecutors is rather not their right, but their duty, and it should be continuous. In this aspect, it should be noted that the prosecutor, in addition to knowledge of the current legislation in the field of human and citizen rights and freedoms, their protection, implementation features, must also possess the necessary moral and ethical characteristics that will correspond to the position held, the prosecutor's functional area, and universal human values.

In the conclusions, the main directions of implementation of the optimal model of the prosecutor's office in the context of the proper implementation of the functional purpose of the prosecutor's office in the field of human rights protection are defined.

**Key words:** the rule of law, the prosecutor's office, the independence of the prosecutor's office, the human rights protection mechanism, the constitution, rights and freedoms.

**Постановка проблеми.** Модернізація інститутів публічної влади шляхом проведення чергових реформ вимагає, серед іншого, підвищення ефективності функціонування державних органів [1]. Основним завданням на шляху до впровадження оптимальної моделі прокуратури у системі механізму прав людини є реальне забезпечення незалежності, політичної нейтральності прокурорів в Україні, а також невторчання у їхню діяльність [2, с. 93–101].

У цьому аспекті зазначимо, що прокурори зобов'язані:

- виконувати свої обов'язки без страху, будь-якої прихильності чи упередження;
- не піддаватися впливу окремих осіб чи груп осіб, тиску засобів масової інформації та повинні враховувати лише суспільні інтереси;
- діяти об'єктивно;
- врахувати всі обставини, що мають значення, незалежно від того, йдуть вони на користь чи на шкоду підозрюваному;
- завжди шукати істину, допомагати суду прийти до неї, встановити справедливість згідно із законом і велінням совісті.

Українська держава, у свою чергу, повинна вживати належних заходів для забезпечення того, щоб правовий статус, компетенція та процесуальна роль прокурорів були встановлені законом таким чином, щоб не було законних сумнівів щодо незалежності та неупередженості суддів.

Прокурори повинні мати можливість безперешкодно переслідувати державних службовців за вчинені ними злочини, зокрема, корупцію, незаконне використання влади, серйозні порушення прав людини та інші злочини, визнані міжнародним правом. При цьому вони повинні суворо поважати незалежність та неупередженість суддів; зокрема, вони не можуть піддавати сумнівам судові рішення чи перешкоджати їх виконанню, за винятком випадків, коли вони реалізують своє право на оскарження судового рішення.

**Виклад основного матеріалу.** Здійснення повноважень прокуратури у сфері захисту прав людини повинно відбуватись відповідно до засад, котрі передбачені положеннями Національної стратегії у сфері прав людини. До них належать такі основоположні принципи як верховенство права, законність і справедливість; рівність та недискримінація у забезпеченні прав і свобод людини; об'єктивність та обґрунтованість визначення проблем у сфері прав людини, оцінка їх масштабу, пошук оптимальних варіантів їх розв'язання; забезпечення своєчасного реагування на нові виклики, що існують у сфері прав людини [3].

У сучасному світі неодноразово зустрічаються випадки впливу державно-владних органів на прокуратуру з метою вирішення кадрових питань для особистої вигоди, або ж навіть звільнення від можливості притягнення до відповідальності осіб, котрі винні у вчиненні злочинів. Якщо говорити про Україну у цьому аспекті, то відповідно до заяви М. Потєбенка, одного із колишніх очільників Генеральної прокуратури, найчастіше такі прохання були від парламентаріїв [4, с. 7].

Також у рамках дослідження шляхів удосконалення організаційних аспектів функціонування прокуратури хотілося б звернути увагу на процедуру переведення прокурора на посаду до іншого органу прокуратури. Порядок здійснення такої процедури передбачається статтею 38 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до положень якої переведення на вакантну або тимчасово вакантну посаду здійснюється за результатами конкурсу, котрий включає виявлення професійних знань, умінь та навичок, перевірку морально-етичних та ділових характеристик, наявність досвіду, а також перевірку готовності особи займати таку посаду [5]. У цьому аспекті важливо зауважити, що перевер-

дення прокурора не повинно розцінюватись як можливість впливу на нього, бути інструментом тиску на нього, або ж навіть імпліцитним різновидом дисциплінарного стягнення.

Прокуратура посідає особливе місце у системі органів державної влади, що зумовлено наявністю специфічних функцій. Тому її політична залежність повинна бути цілком знищена, що не відбулося ще із самого початку здобуття Українською державою незалежності чи навіть прийняття Конституції [6].

На жаль, цілком обмежити політичний вплив на систему прокуратури неможливо. Поряд з цим, слід прикласти максимальних зусиль для мінімізації такого впливу. З іншого боку, прокуратура не повинна втручатися у здійснення повноважень інших органів державної влади.

Сучасні науковці вкотре наголошують, що слід перестати сприймати прокуратуру як інструмент вирішення політичними силами своїх питань. З такою позицією не можна погодитись, оскільки прокуратура фактично є імпліцитним елементом системи стримувань і противаг, а тому безперечно повинна бути політично нейтральним правовим інститутом [7, с. 241].

Ряд сучасних дослідників (Р. Скринковський, М. Ковалів, А. Приведа, М. Хмиз, С. Князь, Д. Павлов) зазначає, що питанням, котре треба вирішити задля забезпечення незалежності та політичної нейтральності прокуратури є «відсутність обмежень як у Конституції України, так і у інших законах щодо того, що Президент має право пропонувати особу на посаду Генерального прокурора» [8].

Вкрай важливою умовою для ефективного здійснення повноважень прокуратури у сфері захисту прав людини є те, щоб процедура добору осіб на посади прокурорів повинна бути максимально прозорою та об'єктивною, здійснюватись незалежно та неупереджено.

Відповідно до Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки в аспекті розвитку професійних компетентностей працівників прокуратури важливого значення набуває «залучення до роботи у прокуратурі вмотивованих професіоналів із високим рівнем знань, умінь і навичок шляхом проведення незалежної, прозорої та об'єктивної процедури добору прокурорів на вакантні посади» [9].

Прокурори, як одні з найважливіших суб'єктів здійснення правосуддя, завжди повинні зберігати честь і гідність своєї професії. Держава, у свою чергу, повинні забезпечити створення усіх необхідних умов для здійснення прокурами повноважень без залякування, перешкод, переслідувань, неправомірного втручання або невинуватого їх піддавання цивільній, кримінальній чи іншим різновидам юридичної відповідальності.

Професійна компетентність прокурорів передбачає насамперед володіння необхідним рівнем знань, умінь та навичок, комунікативних характеристик, добросовісності, наявність високого рівня правової свідомості та професійної культури, поведінки та етики, що може бути досягнуто шляхом безперервного навчання та систематичного підвищення кваліфікації, у тому числі завдяки проходженню інтенсивних тренінгів.

Зазначене дозволяє дійти висновку, що навчання прокурорів є швидше не їх правом, а обов'язком, та повинно бути безперервним. У цьому аспекті слід зазначити, що прокурор, окрім знання поточного законодавства у сфері прав та свобод людини і громадянина, їх захисту, особливостей реалізації, повинен також володіти необхідними морально-етичними характеристиками, які відповідатимуть займаній посаді, сфері функціонального призначення прокурора, загальнолюдським цінностям.

Прокурори повинні відвідувати освітні програми з прав людини (наприклад, програми безперервної юридичної освіти) для того, щоб краще розуміти:

- міжнародну систему прав людини, включаючи всі правозастосовні закони, принципи та стандарти на міжнародному, регіональному та національному рівнях;
- роль, яку відіграють прокурори у заохоченні прав людини, зокрема, у виявленні, попередженні та пом'якшенні фактичних і потенційних порушень прав людини, пов'язаних з їхньою роботою [10].

Важливої ролі у контексті підготовки висококваліфікованих кадрів набуває ефективність здійснення повноважень Тренінговим центром прокурорів. Програми зазначеного «закладу освіти для прокурорів» повинні бути побудовані таким чином, щоб відповідати європейським стандартам, а також охоплювати нові виклики, які постають перед сучасною прокуратурою.

Окрім зазначеного, варто зауважити, що спеціалізація повинна охоплювати і такі сфери злочинної поведінки як міжнародна контрабанда, злочини у сфері ІТ-технологій, відмивання коштів, інші серйозні операції фінансового характеру міжнародного масштабу тощо.

Міжнародні правила, що регулюють юридичні обов'язки держав щодо забезпечення ефективного захисту прав людини, їхні обов'язки щодо запобігання порушенням прав людини, забезпечення ефективних внутрішньо-державних засобів правового захисту у разі ймовірних порушень прав людини, роль юридичних професій, зокрема, прокуратури у забезпеченні захисту та відшкодуванні збитків жертвам злочинів і порушень прав людини, повинні стати основою національного законодавства [11, р. 753].

Суттєвим кроком на шляху до вирішення проблем у сфері правопорядку та кримінальної юстиції є обговорення у Тренінговому центрі прокурорів проєкту Концепції розвитку кримінальної юстиції та системи органів правопорядку [12]. Передбачається, що основна мета зазначеного документа полягає у формуванні довіри суспільства до прокуратури, або як зазначила І. Венедіктова «візія до 2030 року створення збалансованої і злагодженої системи, що сприятиме запобіганню злочинності та зменшенню її рівня, покращенню якості і скороченню строків слідства та судового розгляду, підвищенню доступу громадян до правосуддя», що є досить позитивним напрямом комплексної роботи із удосконалення ефективності зазначеного державного органу [13].

Концепція, котра існує станом на сьогодні [14] є застарілою, положення її є фактично виконаними, тому у зв'язку із зміною правових реалій та криміногенної ситуації в Україні, виникає потреба у прийнятті якісно нового документа, котрий би певним чином модернізував концептуальні підходи у сфері кримінальної та кримінально-виконавчої політики, а також визначив би пріоритети у розвитку положень кримінально-процесуального законодавства [15]. Для розробки концепції та формування її положень планується провести соціологічне дослідження щодо стану злочинності в Україні [16].

**Висновки.** Комплексний системний порядок реформування прокуратури видається неможливим без чіткого бачення кінцевого результату, який планується досягти у короткостроковій та довгостроковій перспективі. Таким чином, до основних напрямів впровадження оптимальної моделі прокуратури у контексті належного виконання функціонального призначення прокуратури у сфері захисту прав людини відносимо такі:

- здійснення функцій у сфері захисту прав людини із урахуванням принципів гуманізму та людиноцентризму;
- комплексні підходи до формування особового складу органів прокуратури відповідно до принципів ефективного добору кадрів – компетентності, добросовісності, професійної етики;
- оптимальний розподіл та унормування навантаження прокурорів, встановлення «достатньої» кількості прокурорів для ефективного здійснення повноважень відповідно до приписів правових норм;
- належний рівень матеріально-фінансового забезпечення та соціального захисту прокурорів;
- мультидисциплінарна координація діяльності із іншими органами державної влади, котра передбачає ефективне, справедливе, не-

упереджене, незалежне та об'єктивне виконання функціонального призначення відповідно до приписів поточного законодавства, а також дотримання принципу поваги до прав людини, їх рівності, а також принципу заборони дискримінації за тими чи іншими ознаками індивідуального конституційно-правового статусу особи тощо;

- узгоджена діяльність усіх рівнів прокуратури задля єдиної спільної мети – здійснення законодавчо визначених функцій з метою захисту прав людини, загальних інтересів суспільства, держави;

- забезпечення якості діяльності органів самоврядування прокурорів, встановлення належного рівня їх бюджетного фінансування;

- робота із правовою свідомістю та правовою культурою людини, котра передбачає формування у неї уявлення про позитивний образ прокурора та прокуратури загалом шляхом здійснення правового виховання та навчання правовій культурі усіх верств населення;

- підвищення довіри громадськості до органів прокуратури шляхом ведення прокурорами відкритої та прозорої діяльності, забезпечення вільного доступу громадян до інформації щодо такої діяльності;

- визначення якісно нових підходів у діяльності ювенальних прокурорів у сфері охорони дитинства, на основі ставлення, дружнього до дитини;

- збільшення кількості та удосконалення якості прокурорських перевірок у місцях несвободи для виявлення фактів порушення прав людини (катування, обмеження особистого простору, ненадання медичної допомоги, незаконне утримання у таких місцях, жорстоке поводження, приниження, порушення строків тримання під вартою, );

- методично-тактичне удосконалення нагляду у сфері кримінально-виконавчої діяльності;

- прийняття окремого документа «Порядок оцінки діяльності прокурорів» з метою забезпечення ефективності здійснення повноважень прокуратурою;

- боротьба з бюрократією та корупцією.

При виконанні своїх професійних обов'язків прокурори повинні діяти незалежно, без незаконного втручання уряду, парламенту та іншого зовнішнього впливу, дотримуватись принципу верховенства права, зокрема, права на справедливий суд, захищати підсудного від усіх форм дискримінації та *поважати стандарти прав людини на всіх етапах своєї роботи*, зокрема щодо:

- поліцейських розслідувань у контексті забезпечення права особи на приватність, гарантування того, що катування чи інше жорстоке

поводження не застосовуються, і що право не свідчити проти себе поважається;

– арештів та попереднього ув'язнення, наприклад, утримання від катувань або іншого жорстокого поведіння;

– судових процедур, зокрема, гарантування того, що заяви, зроблені у результаті катувань, не використовуються в судовому процесі, забезпечується рівність сторін, не приховуються доказів, які можуть звільнити особу від відповідальності, дотримується принцип презумпції невинуватості;

– засуджених до позбавлення волі, котрі не повинні зазнавати катувань чи іншого жорстокого поведіння, а поведіння з ними повинно здійснюватись з гуманністю та повагою.

Реформування прокуратури як важливого елемента механізму захисту прав людини повинно здійснюватись з урахуванням позитивного досвіду європейських держав шляхом стратегічного планування сталого розвитку зазначеного правового інституту у напрямку до реалізації фундаментальних демократичних засад правової держави, котра визнає людину найвищою цінністю, а також євроінтеграційних перетворень у рамках асоціації Україна-ЄС.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Жоган Р. Конституційно-правовий статус прокуратури в Україні. Київ. 2010.
2. Кравченко Т. Окремі аспекти представництва прокурором інтересів держави в суді. Місцеве самоврядування. № 8 (1). 2020. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2020/august/issue-8/1/article-110235.html> (дата звернення: 12.06.2020).
3. Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень: Наказ Генерального прокурора України від 21.09.2018 № 186 (втратив чинність).
4. Права і свободи в Україні: конституційно-правовий механізм захисту. Часопис Київського університету права. 2009. № 2. С. 49–55.
5. Про Раду Європи. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/the-coe/about-coe> (дата звернення: 12.04.2020).
6. Офіс Генпрокурора підписав Меморандум із Представництвом Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ) в Україні щодо підтримки впровадження ініціативи зі співробітництва у галузі захисту прав дітей. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/news?\\_m=publications&\\_c=view&t=rec&id=274159](https://www.gp.gov.ua/ua/news?_m=publications&_c=view&t=rec&id=274159) (дата звернення: 08.08.2020).
7. Басараб Р.І. Організаційно-правові засади діяльності Генерального прокурора України: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10. Національна академія прокуратури України. К., 2015. 245 с.
8. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_010#-Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010#-Text) (дата звернення: 09.02.2021).
9. Сухонос В. Щодо Концепції реформування прокуратури України. Право України. 2004. № 1. С. 86–90.
10. Napoleonic Code. France. 1804. URL: <https://www.britannica.com/topic/Napoleonic-Code> (date of application: 09.04.2020).
11. Publication de l'avis rendu par la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature. 2020. URL: <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/actualites/publication-de-lavis-rendu-par-la-formation-pleniere-du-conseil-superieur-de-la> (date of application: 08.02.2021).
12. Огородник А.П. Механізм забезпечення прав і свобод людини та принципи законності в Україні. Право України. 2008. № 6. С. 14–18.
13. В Україні розробляють Концепцію розвитку кримінальної юстиції та системи органів правопорядку. URL: <https://sud.ua/ru/news/ukraine/207051-v-ukrayini-rozroblyayut-kontseptsiyu-rozvitku-kriminalnoyi-yustitsiyi-ta-sistemi-organiv-pravoporyadku> (дата звернення: 09.11.2021).
14. Копча В.В. Правозахисна функція держав Центральної Європи: теоретичні та порівняльно-правові аспекти: автореф. На здоб. Наук. Ступ. Канд. Юрид. наук. Київ. 2021. 38 с.
15. Генеральний прокурор провела міжвідомчу нараду щодо створення Концепції розвитку кримінальної юстиції та системи органів правопорядку. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/news?\\_m=publications&\\_c=view&t=rec&id=298908](https://www.gp.gov.ua/ua/news?_m=publications&_c=view&t=rec&id=298908) (дата звернення: 08.07.2021).
16. Новосад Ю. Про деякі змістовні елементи дослідження діяльності прокуратури як суб'єкта боротьби із злочинністю в Україні. Підприємство, господарство і право. Київ: НДІ приват. права і підприємництва України НАПрН України, 2017. Вип. 9(259). С. 183–187.