

СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 343.163

Костенко С. К.,

аспірант кафедри правосуддя

Київського національного університету імені Тараса Шевченка,

член Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів

СТВОРЕННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРОРСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ ТА ПРОБЛЕМА ДОСЯГНЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРОРА

CREATION OF THE PROSECUTOR'S GOVERNANCE INSTITUTION AND THE PROBLEM OF ACHIEVING EUROPEAN STANDARDS FOR THE INDEPENDENCE OF THE PROSECUTOR

У статті проаналізовано так зване м'яке право, тобто рекомендації галузевих європейських інституцій, орієнтири, які стосуються створення органів прокурорського врядування як засобу гарантування незалежності прокурорів. Зроблено висновок, що утворення для адміністрування системи прокуратури інституцій за зразками «євромоделі» судових рад не завжди є гарантією досягнення євростандартів щодо забезпечення балансу між незалежністю, ефективністю, прозорістю й відповідальністю прокурорів та органів прокуратури.

Ключові слова: *європейські стандарти, незалежність прокурора, Консультативна рада європейських прокурорів, органи прокурорського врядування, судові ради.*

В статті проаналізовано так называемое мягкое право, то есть рекомендации отраслевых европейских институций, ориентиры, которые касаются создания органов прокурорского управления как гарантии независимости прокуроров. Сделан вывод, что создание для администрирования системы прокуратуры институций по образцам «евромоделей» судебных советов не всегда может гарантировать достижение евростандартов по обеспечению баланса между независимостью, эффективностью, прозрачностью и ответственностью прокуроров и органов прокуратуры.

Ключевые слова: *европейские стандарты, независимость прокурора, Консультативный совет европейских прокуроров, органы прокурорского управления, судебные советы.*

The so-called soft law, that is, the recommendations of sectoral European institutions, and the guidelines for the establishment of prosecutorial self-government as a means of guaranteeing the independence of prosecutors, are analyzed. It was concluded that establishment of institutions, aimed at managing the prosecution system, following the “European model” of the judicial councils is not always a guarantee of the achievement of European standards for balancing the independence, efficiency, transparency and accountability of prosecutors and prosecutor’s offices.

Key words: *European standards, prosecutor's independence, Consultative Council of European Prosecutors, prosecutorial self-governance, judicial councils.*

Незважаючи на різні дослідницькі позиції щодо питання прокурорського врядування та самоврядування, а також тривалу науково-експертну дискусію, методом регулювання суспільних відносин у сфері реформування національної системи органів прокуратури обрано метод стандартизації. Базовим змістовим складником цього механізму є стандарт [1, с. 1–7]. У державному управлінні поняття «стандарт» розглядається як єдина типова форма організації, проведення, здійснення чого-небудь [2].

Попри очевидне науково-практичне значення в юридичній літературі цій проблемі приділяється недостатня увага. Проблемі євростандартів забезпечення незалежності прокуратури та прокурорів праці присвятили такі вчені, як Р. Бурлаков, Л. Грицаєнко, Н. Ленчевська, О. Медведько, Е. Невмержицький, С. Попович, Г. Серета, Я. Толочко та інші.

Радою Європи сформовано і структуровано значну кількість стандартів, що покликані гарантувати незалежність і неупередженість прокуратури. У відповідних документах наголошено, що право на спра-

ведливий судовий розгляд забезпечується завдяки незалежній та ефективній судовій системі й належному здійсненню повноважень прокурорами.

Проте міжнародних норм, які стосуються засобів досягнення незалежності прокурорів, зокрема щодо створення органів прокурорського врядування та самоврядування, не існує.

Метою публікації є отримання шляхом аналізу так званого м'якого права, тобто рекомендацій галузевих європейських інституцій, орієнтирів, які стосуються створення органів прокурорського врядування як засобу гарантування незалежності прокурорів.

Сьогодні, попри розмаїття національних правових систем Європи, їх спільною ознакою є вимога щодо незалежності прокуратури та прокурорів, що є індикатором відповідності країни критерію верховенства права. Цей критерій – один із основних для країн-кандидатів на вступ до Європейського Союзу (Копенгагенські критерії) [3], тому його досягнення, у свою чергу, відповідає зовнішньополітичному курсу України.

Незалежність прокурора є різновидом незалежності службових осіб, яка певною мірою притаманна представникам різних професій. Незалежність у цьому значенні – це правові й організаційні гарантії автономної реалізації службовою особою своїх повноважень. Гарантія – це умови, що забезпечують успіх чого-небудь [4, с. 29]. Автономний розуміється як самостійний, незалежний у розв'язанні певних питань [4, с. 13]. Специфіка незалежності службових осіб різних професій полягає в тому, які саме умови необхідно їм створити для успіху (ефективності) їхньої діяльності. Підтвердженням цього є те, що в Законі України «Про прокуратуру» [5] (далі – Закон) до засад діяльності прокуратури зарахована незалежність прокурора й указано, що вона передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень під час виконання службових обов'язків (ст. 3 Закону). Конкретні гарантії незалежності прокурора закріплені в ст. 16 Закону.

Проте незалежність прокурорів не є самоціллю. Узагальнення європейських стандартів у цій сфері дає змогу дійти висновку, що вони спрямовані на досягнення балансу між незалежністю прокурорів та органів прокуратури й ефективністю, прозорістю (підзвітністю) їхньої діяльності та відповідальністю. Крім того, стандарти можуть бути загальним критерієм оцінювання наданого (задекларованого) обсягу незалежності й засвоєного (фактичного) її обсягу.

Для характеристики відповідних європейських стандартів незалежності прокурора їх можна систематизувати за такими рівнями: інституційна незалежність (зовнішній рівень); функціональна незалежність (внутрішній рівень).

Перший рівень стосується загальноорганізаційних гарантій незалежності всіх прокурорів, які можна поділити на три складники: 1) незалежність прокурорів від інших гілок влади; 2) фінансове та матеріально-технічне забезпечення прокуратури; 3) прозорість, критика і взаємини із засобами масової інформації.

Другий рівень стосується гарантій незалежності окремого прокурора (від прокурора місцевої прокуратури до Генерального прокурора), які також можна поділити на три складники: 1) обсяг функціональної незалежності; 2) призначення та кар'єра; 3) неупередженість, деонтологічні кодекси й дисциплінарна відповідальність.

Наведемо деякі приклади складових елементів інституційної незалежності:

1. Якщо прокуратура становить незалежну систему, то характер та обсяг її функцій визначаються законом. Якщо ж прокуратура залежна від уряду, законом має бути встановлений обсяг повноважень уряду й гарантовано, що уряд здійснює свої повноваження прозоро [6, п. п. 7, 9, 16–17]. Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) наголошує, що «в демократичному суспільстві як суди, так й органи обвинувачення мають залишатись вільними від політичного тиску» [7, п. 86]. Крім того, суд послався на незалеж-

ність прокурорів у контексті «загальних гарантій, таких, які забезпечують функціональну незалежність прокурорів від ієрархії всередині системи та від судового контролю за їхніми діями» [8, п. 57]. Держава має гарантувати, що прокурори можуть виконувати свої функції без залякувань, перешкод, неправомірного втручання та необґрунтованого притягнення до цивільної, кримінальної й іншої відповідальності [9, п. 4]. Прокурори повинні здійснювати судове переслідування без перешкод з боку посадових осіб держави за злочини, вчинені ними, зокрема корупцію, незаконне застосування сили й інші порушення прав людини [10, п. 16]. Прокурори мають бути незалежні не тільки від інших гілок влади, а й від інших осіб та установ, у тому числі в галузі фінансів, майна й від засобів масової інформації. Прокурори також незалежні під час їх взаємодії з правоохоронними органами, судами тощо [11, п. п. 38–39].

2. Консультативна рада європейських прокурорів (далі – КРЕП) зазначає, що забезпечення адекватності організаційних, фінансових, матеріальних і людських ресурсів сприяє забезпеченню незалежності [12, п. 4]. Коли управління ресурсами покладено на прокуратуру, вона повинна робити це з максимальною прозорістю [13, п. 51]. Прокурори мають отримувати відповідну підтримку від кваліфікованих спеціалістів [11, п. 117]. Незалежно від того, має прокуратура власне автономне управління чи ні, вона повинна мати можливість оцінити власні потреби, бюджет і вирішити, як використати засоби, виділені на прозорій основі [13]. Державам варто вживати заходів для забезпечення того, щоб обвинувачі мали належні умови служби в таких питаннях, як винагорода, житло, пенсія, які спільномірні з їхньою визначною роллю, а також пенсійний вік. Бонуси, там де вони існують, повинні відповідати об'єктивним і прозорим критеріям [11, п. п. 75–76]. Умови роботи в прокуратурі мають відображати гідність і важливість установи [10, п. 5]. КРЕП визнає, що в разі економічної кризи прокурори, як і всі члени суспільства, мають жити в умовах того суспільства, якому служать. Проте фактор постійного недофінансування загалом варто розглядати як неприйнятний [14, п. 24]. Це підриває основи демократичного суспільства, верховенства права. Загальні принципи і стандарти Ради Європи (далі – РЄ) містять обов'язки держав-членів надавати фінансові ресурси, які відповідають потребам систем правосуддя, в тому числі органам прокуратури [15, п. 32].

3. КРЕП зазначає, що прозорість у здійсненні функцій прокуратури є ключовим компонентом законності (як елемента верховенства права) та однією з найважливіших гарантій справедливого судового розгляду. Крім того, про те, що правосуддя відбулося, має бути відомо (суспільству). Для цього засоби масової інформації (далі – ЗМІ) повинні бути поінформовані про наслідки розгляду кримінальних справ [16, п. 30]. Також КРЕП визнає, що прокурори мають право на свободу вираження думок¹, при

¹ ЄСПЛ зазначає, що зміст ст. 10 Конвенції поширюється на всіх державних службовців («Гужа проти Молдови»). П. 52. URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/19381227/>. У справі «Нарабін v. Slovakia», п. 149, зазначено, що належність до судової системи (заявник був головою Верховного Суду) не позбавляє його захисту за статтею 10. URL: <https://rm.coe.int/16807475b5>.

цьому необхідно дотримуватись вимог щодо професійної таємниці, конфіденційності й об'єктивності. Коли прокурори виступають у ЗМІ, вони повинні враховувати ризики, які виникають, для неупередженості та єдності прокуратури [16, п. 19]. Право громадськості на отримання інформації має бути захищеним [17]. Проте спосіб, у який це буде зроблено, залежить від обставин судового розгляду, тож можуть бути певні обмеження [16, п. 22]. КРЕП зазначає, що деякі політики надали коментарі, які свідчать про нерозуміння ролі незалежних суддів і прокурорів [14, п. 27]. Тому, коли діяльність прокурора зазнає критики ЗМІ, йому, відповідно до законодавства, має бути надана можливість висловити свою думку або можливість скористатись іншими ЗМІ для захисту. Коли розповсюджується неправдива інформація про осіб або події у справі, краще якщо інформація надаватиметься керівником або офіційним представником прокуратури, а саме головним прокурором або вищим органом. Така інституційна реакція мінімізує «персоналізацію конфлікту» через необхідність реакції від конкретного прокурора [16, п. 45].

Консультативна рада європейських прокурорів наголошує, що для того, щоб забезпечити неупередженість прокурорів, важливо враховувати не тільки зовнішню незалежність прокуратури від інших державних установ, а й здатність окремих прокурорів приймати об'єктивні рішення, вільні від надмірного впливу в межах прокурорської системи. КРЕП погодилась із Венеціанською комісією у тому, що «слід розробити відповідні гарантії невтручання в діяльність прокуратури. Невтручання означає, що діяльність прокурорів, зокрема, в судових процедурах вільна від зовнішнього тиску, а також від невинного або незаконного тиску всередині системи прокуратури» [11, п. 42; 6, п. п. 31–32].

Отже, до складових елементів функціональної незалежності прокурора можуть висуватись зазначені нижче вимоги:

1. Венеціанська комісія звертає увагу на те, що «незалежність» (або автономія) прокурорів за своїм характером відрізняється від незалежності суддів [6, п. 86]. Саме по собі надання вказівок прокурорам нижчого рівня не суперечить європейським стандартам, проте з метою запобігання можливим зловживанням цими повноваженнями необхідні певні процесуальні гарантії. Усі вказівки прокурорам нижчого рівня мають надаватись у письмовій формі, усні вказівки мають підтверджуватись письмово за відповідною вимогою або скасовуватись, а звинувачення в наданні незаконних указівок мають розглядатись судом або незалежним органом, наприклад, Радою прокурорів [18, п. п. 58, 64].

2. Необхідно дотримуватись таких вимог: а) добір, просування та переведення прокурорів має здійснюватись за процедурами, що виключають дискримінацію за будь-якими ознаками; б) кар'єра прокурорів, їх професійне оцінювання, просування по службі й переведення регулюються прозорими та об'єктивними критеріями, такими як компетентність і досвід; в) органи з добору мають бути сфор-

мовані на основі наявності відповідних компетентностей, навичок, об'єктивних критеріїв і виконувати свої функції; г) переведення прокурорів має визначатись потребами служби [11, п. 51].

Прагнення до об'єктивності, яка повинна керувати добром і кар'єрним просуванням прокурорів, має сприяти конкурентна система доступу до професії та створення вищих рад як для всієї судової системи, так й окремо для прокуратури [10, п. 5]. Прокурори повинні призначатись до виходу на пенсію. Призначення на обмежений період часу з можливістю повторного перепризначення містить ризик того, що прокурор прийматиме свої рішення не на основі закону, а щоб догодити тим, хто в майбутньому його призначатиме на посаду [6, п. 50]. Порядок, за яким призначається та звільняється Генеральний прокурор, має важливу роль у системі, що гарантує ефективне функціонування прокуратури. Якщо уряд має певний вплив на призначення Генерального прокурора, важливо, щоб метод відбору заслуговав на довіру й повагу громадськості, а також представників судової та прокурорської систем та адвокатури. Генеральний прокурор повинен бути призначений на досить довгий період часу або назавжди, щоб забезпечити його незалежність від політичних змін [11, п. 56].

3. Згідно з позицією КРЕП, ієрархічна структура є спільною ознакою більшої прокуратури з огляду на завдання, які вони виконують. Відносини між різними щаблями ієрархії повинні регулюватись чіткими та збалансованими правилами, а також має бути забезпечена ефективна система перевірок [11, п. 40]. При ієрархічній структурі прокуратури ефективність обвинувачення полягає в тому, що воно тісно пов'язане з прозорістю виконання прокурором своїх повноважень, підзвітністю й відповідальністю. В ієрархічній системі вищий прокурор повинен мати можливість здійснювати контроль за рішеннями свого офісу за умови дотримання належних гарантій для окремих прокурорів [11, п. 41].

КРЕП наголошує, що прокурори повинні заслужити довіру громадськості, демонструючи за будь-яких обставин зразкову поведінку. Вони мають ставитись до людей справедливо, шанобливо й увічливо, завжди дотримуватись найвищих стандартів і підтримувати честь і гідність своєї професії, завжди бути чесними та сумлінними [19, п. 97]. Кодекси професійної етики й поведінки мають бути прийняті та обнародовані відповідно до міжнародних стандартів, розроблених ООН [9] і викладених у Європейських керівних принципах з етики й поведінки прокурорів (Будапештські керівні принципи) [11, п. 99].

Нині Консультативна рада європейських прокурорів за дорученням Комітету міністрів РЄ здійснено підготовку висновку щодо незалежності, підзвітності й етики прокурорів. Цей висновок за № 13 затверджено на 13-му пленарному засіданні КРЕП у Страсбурзі 22–23 листопада 2018 року [20].

У 2017 році КРЕП підготовлено Доповідь щодо незалежності й неупередженості прокурорів у державах-членах РЄ [21]. Надалі такі доповіді плану-

ється здійснювати регулярно. У вказаній Доповіді, зокрема, висвітлено деякі проблеми щодо забезпечення незалежності та неупередженості прокурорів в окремих державах-членах РЄ, в тому числі в Україні, на основі даних, наданих членом КРЕС від нашої держави. А також звернено увагу на те, що територіальна юрисдикція місцевих прокуратур не збігається з адміністративно-територіальним поділом держави; на необхідність обов'язкової участі прокуратури в обговоренні законопроектів, які стосуються її діяльності; на виплату зарплат прокурорам згідно із Законом, а не постановами уряду [22].

Кардинальна зміна конституційного статусу прокуратури відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [23, ст. 532], пов'язана з визначенням Прокуратури України як органу системи правосуддя. Саме таке визначення прокуратури притаманне більшості європейських правових систем, навіть якщо організаційно прокуратура входить до системи органів виконавчої влади. І саме тому в Бордоській декларації «Судді та прокурори в демократичному суспільстві» [24] зазначено, що правоохоронні та, де це прийнятно, дискреційні повноваження прокуратури на етапі досудового слідства потребують, щоб статус прокурорів був гарантований законом на якомого вищому рівні, подібно до статусу суддів. КРЕС конкретизує це положення, зазначаючи, що «подібність і взаємодоповнюючий характер місії суддів і прокурорів вимагає створення аналогічних вимог і гарантій їхнього статусу й умов служби, а саме щодо добору, підвищення кваліфікації, побудови кар'єри, заробітної плати, дисципліни та процедури переведень (які мають відбуватись тільки згідно із законом і за їхньої згоди), винагород, припинення повноважень і свободи створення професійних асоціацій» [12, п. 37].

Отже, обраний вітчизняним законодавцем шлях зближення статусу суддів і прокурорів цілком відповідає європейським стандартам і повинен мати своїм наслідком уніфікацію статусу цих представників системи правосуддя. І хоча щодо створення органів прокурорського самоврядування та врядування не існує будь-яких рекомендацій, з огляду на викладене, відповідні документи, що стосуються статусу суддів, можуть слугувати орієнтирами для побудови національної системи адміністрування прокуратури.

Уже в першому висновку, прийнятому у 2001 році, Консультативна рада європейських суддів (далі – КРЕС) визнала, що кадрові рішення щодо суддів повинні прийматись незалежним органом зі значним представництвом суддів, які демократично обрані іншими суддями. Зазначено, що існують різні системи призначення суддів та адміністрування судів, але створення незалежних органів рекомендується КРЕС особливо для країн, які не мають інших усталених і таких, які довели свою демократичність, систем [25].

У 2007 році КРЕС затвердила Висновок «Судові ради на службі суспільства» № 10(2007) [26]. Цим документом визначено основні завдання, склад і функції судових рад чи подібних органів з метою

посилення та захисту незалежності судової влади. Хоча у висновку йдеться про розмаїття систем адміністрування органів судової влади в різних європейських країнах, основні його положення стосуються так званої європейської моделі судової ради, що діє переважно в країнах Південної та Південно-Східної Європи. Важливе уточнення стосується сфери застосування цього висновку: КРЕС, згідно зі своєю основною метою, наголошує на ролі рад для судових органів, проте зауважує, що це не заважає застосовувати відповідні рекомендації як спільні для суддів і прокурорів.

На думку КРЕС, найбільш визначні ознаки судових рад такі:

1. Склад ради є змішаним і включає більшість суддів, які обираються суддями, і членів, які не є суддями, щоб забезпечити додаткове джерело легітимності судової системи й захищати її від створення враження корпоративізму та «закритості», кругової поруки й непотизму. Також це дасть можливість відобразити різні думки в суспільстві. Функціонування ради у змішаному складі не повинно мати будь-якого впливу з боку парламентської більшості або виконавчої влади, щоб запобігти підпорядкуванню політичним партіям. КРЕС уважає, що адміністрування судів і прокуратури у складі однієї ради є проблематичним з погляду незалежності суддів, але з урахуванням національних особливостей окремих держав не висловлює жодних рекомендацій із цього приводу.

2. Стосовно особистих якостей і кваліфікації членів судових рад, то вони повинні бути обрані на основі наявних компетентностей, досвіду, розуміння діяльності судової влади й культури незалежності суддів. Крім того, передбачається, що члени рад, які є суддями, обираються своїми колегами без втручання з боку державної влади або судової ієрархії, а члени рад, які не є суддями, обираються неполітичним органом. Якщо вони обираються парламентом, то це робиться кваліфікованою більшістю на підставі знань, досвіду претендентів, що сприятиме урізноманітненню представництва суспільства, і вони не повинні бути членами парламенту.

3. Щодо повноважень судових рад, то їхні основні стандарти мають бути такими: члени ради повинні працювати повний робочий день, але їхній мандат обмежений у часі для збереження контакту із судовою практикою; судова рада повинна керувати своїм власним бюджетом, що є гарантією її незалежного функціонування; рішення ради повинні бути вмотивовані й забезпечена можливість їх судового оскарження; дії ради повинні відображатись у конкретних і доступних публічних звітах, які включають заходи з покращення функціонування судової влади; повноваження судової ради повинні мати широкий діапазон, щоб забезпечити повну незалежність та ефективність правосуддя: судова рада повинна мати повноваження для відбору, призначення й переведення суддів за абсолютної прозорості критеріїв щодо цього; рада повинна брати активну участь в оцінюванні якості правосуддя, може порушувати

питання етики й розгляду скарг щодо дотримання дисципліни, здійснювати організацію та моніторинг навчання, в тому числі розробляти й впроваджувати програми навчання в незалежних навчальних центрах; може мати повноваження для участі у формуванні та управлінні бюджетом судової системи, а також повноваження з адміністрування судів для покращення якості правосуддя, але без повноважень щодо управління ефективністю окремих суддів; виконувати роль захисника авторитету судової влади й висловлювати свою думку щодо проектів законів, які стосуються судових органів; установлювати співпрацю та взаємодію з іншими органами влади, а також з іншими судовими радами на європейському й міжнародному рівнях.

Водночас варто зазначити, що останні два десятиліття триває наукова дискусія щодо різних моделей і правових систем адміністрування судової влади. Увагу зосереджено на здатності різних законодавчих рішень гарантувати суддівську незалежність. Ці дебати як сприяють висвітленню ситуації в конкретній державі, так і допомагають у вдосконаленні наявних інституціональних структур і моделей.

Дослідження американських учених Ніно Гарупа й Тома Гінсбурга «Як захиститись від захисників: судові ради та суддівська незалежність» [27] є одним із наймасштабніших і цілісних емпіричних досліджень різних систем адміністрування судової влади у формі судових рад і відображає інституційну структуру забезпечення незалежності й підзвітності суддів.

Мета цього дослідження – запропонувати теорію створення судових рад і визначити відмінності у формі та змісті національних рад, з'ясувати, як різні моделі судових рад впливають на якість судових систем. Понад 60% країн уже мають певну форму судових рад, порівняно з 10% тридцять років тому. Науковці зазначають, що існує невелика кореляція між створенням судової ради та якістю. Також існують межі ефективності інституціонального вирішення проблеми суддівської незалежності, хоча ці ради слугують ареною для зіткнення різних груп, які зацікавлені в ефективності судів, самі по собі вони не гарантують незалежності та якості правосуддя. Автори доводять, що, хоча адекватні інститути можуть укріпляти незалежність судової системи, виникає зворотна проблема підпорядкування суду публічній політиці. Іншими словами, як тільки судова система починає брати на себе функції демократичного процесу, тиск на неї щодо більшої підзвітності й відповідальності зростає. Створення судових інспекцій та інших моделей зовнішнього оцінювання діяльності суду є лише однією з явних форм цього тиску.

Однією з причин поширеності франко-італійської моделі судових рад, на думку вказаних учених, є необхідність гарантувати незалежність після періодів недемократичного правління. Для цього більшість країн закріплюють судову владу у своїх конституціях. Однак навіть якщо судді незалежні від політичного контролю, вони можуть піддаватись впливу інших суб'єктів, таких як старші судді в судовій ієрархії. Можливо, через таку структурну про-

блему зовнішній контроль посідає другорядне місце серед цілей судових рад. У цьому контексті наводяться приклади рад деяких країн Північної Європи, таких як Німеччина, Австрія, Нідерланди, які мають більш вузькі повноваження, ніж франко-італійські ради. Приклад із голландською судовою радою є показовим. Приводом її створення у 2002 році став не політичний вплив на судову систему, а намагання досягнення більшої підзвітності, відповідальності й кращого розподілення ресурсів усередині системи.

У дослідженні «Незалежність судової системи в Європі: перспективи Швеції, Італії та Німеччини» британський учений Джон Аденітайр [28] зазначає, що адміністративне управління судами є компетенцією виконавчої влади в Німеччині, контролюється квазідержавною установою в Швеції, є обов'язком судової ради в Італії. Порівняльний аналіз інституційної структури трьох судових систем свідчить, що поняття незалежності суддів є динамічною концепцією, яка залежить від різних політичних міркувань. Хоча немає універсального механізму, який гарантує принцип незалежності суддів, практика конвергенції в цих країнах свідчить, що існує загальне розуміння мінімальних стандартів, що наявний консенсус стосовно того, що захист від корупції, тиску або довільних змін у судовій системі має основоположне значення для збереження незалежності суддів. Однак, крім цього мінімального стандарту, різні інституціональні структури підтримують тезу, що розуміння принципу незалежності суддів ґрунтується на аргументах, оснований на реальних відносинах між судовою й іншими владами.

Процеси інституційних судових реформ у Польщі, Чехії та Угорщині порівнюються в дослідженні Данієла Піана, професора Болонського університету: «Влада стукає в задні двері суду (дві хвили посткомуністичних судових реформ)» [29]. У ньому висвітлюються зовнішні та внутрішні чинники, які зумовили прийняття різних інституційних моделей судової системи в цих трьох колишніх тоталітарних державах, незважаючи на їхню загальну культурну та конституційну традицію. Аналізуються дві хвили судових реформ, проведених у цих країнах у період 1989–1997 і 1997–2004 років, і стверджується, що зміни можна пояснити, вивчивши сегменти влади, якими обмінюються різні учасники реформ. У статті розглядаються судові реформи, спрямовані на «системне управління» (призначення, просування по службі, атестація й навчання суддів) та управління судом, що розуміється як управління судовими установами. Аналіз логіки дій осіб, які керують реформами в ці періоди, підкріплює тезу автора, що організаційні зміни впроваджуються тільки тією мірою, якою вони не завдають шкоди чинній владі. Зміна інституційної моделі судів визначається політичними інститутами, і в цьому спостерігається інертність. Це відбувається тому, що будь-яка зміна в судовій організації еventуально призводить до зміни в розподілі влади між політичними інститутами.

Питання щодо впливу інституційної моделі судових рад на забезпечення незалежності судової влади

в країнах Центральної та Східної Європи (далі – ЦЄС) детально аналізується в статті «Глобальні рішення – регіональні проблеми. Критичне дослідження судових рад в Центральній і Східній Європі» [30]. Її автори – чеські науковці Міхал Бобек і Девід Косар – справедливо вказують на те, що ідея досягнення незалежності судової влади, особливо в країнах ЦЄС, а також в інших країнах з перехідною економікою часто обмежується одним із її аспектів – інституційною реформою відповідно до певної моделі – моделі судової ради. Ця модель пропонується як універсальна та правильна рішення, яке має усунути недоліки попередніх моделей, зокрема вплив міністерства юстиції на суди. Основним аргументом у дослідженні є те, що в країнах ЦЄС широкопропагована «євро-модель» судових рад не призводить до укріплення незалежності судової влади. Більше того, автори наголошують, що в деяких країнах регіону ситуація погіршилася після утворення судових рад. Вони підсумовують, що побудова посттоталітарної самоврядної судової системи до того, як відбулися реальні внутрішні зміни й оновлення, призводить до формальної конституційної незалежності судової системи із залежними суддями. «Євро-модель» захищає судову систему від зовнішніх впливів, але ігнорує загрози всередині системи; сформовані демократії відмовляються прийняти модель судової ради, викладену в рекомендаціях Ради Європи та ЄС; «євро-модель» не враховує специфіки конкретної судової системи, наявної правової культури та історичної спадщини у сфері управління судовою системою.

Аналогічного висновку доходять й автори дослідження «Вплив «євро-моделі» на судову незалежність на Західних Балканах: судові ради як рішення проблеми або нова причина для занепокоєння з приводу судової реформи» [31] – македонські науковці Д. Прешова, І. Даміановський і З. Нешев.

Підсумовуючи, зазначимо, що утворення для адміністрування системи прокуратури інституцій за зразком так званої євро-моделі судових рад не завжди є гарантією досягнення вимог євростандартів із забезпечення найоптимальнішого балансу між незалежністю, ефективністю, прозорістю й відповідальністю прокурорів і прокуратури. Водночас звертає на себе увагу відсутність у критиків цього варіанта інституційної реформи конкретних пропозицій щодо вирішення проблеми іншим шляхом у посттоталітарних державах. Зламавши тоталітарну систему адміністрування судів завдяки діяльності судових рад, деякі країни не отримали того результату, якого ці ради досягають у країнах зі сталими демократичними традиціями, в чому нині лунають звинувачення саме на адресу судових рад.

І хоча єдиної й універсальної ефективної моделі судових рад не існує та й не може бути створено, головним питанням у їхній організації, за визначенням Ніно Гарупа й Тома Гінсбурга, як «арени для зіткнення різних груп, які зацікавлені в ефективності судів», є те, наскільки наявні інституційні механізми здатні урівноважити цю зацікавленість в інтересах усього суспільства. Тому фокус досліджень у цьому напрямі повинен зміщуватись на порядок формування та якості особистого складу судових рад та органів прокурорського врядування. І якщо питанням квот представництва у складі рад присвячено доволі багато досліджень, то вивченню відповідних професійних корпусів (як суддівського, так і прокурорського), функціонування різних форм самоврядування, формування складу делегатів усеукраїнських конференцій, висунення, обговорення й обрання кандидатів тощо не приділяється належної уваги. Однак саме від вирішення окреслених питань залежатиме здатність цих нових інституцій протистояти як зовнішнім, так і внутрішнім загрозам незалежності суддів і прокурорів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Толпиги О.Ф., Толпиги Д.М. Досвід імплементації європейських стандартів у національну практику реформування органів прокуратури. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 3(58). С. 1–7.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ Перун, 2005. 1728 с.
3. Копенгагенські критерії членства в Європейському Союзі (довідка). URL: <http://mfa.gov.ua/ua/page/open/id/774>.
4. Словник української мови: в 11 т. Т. 2. 1971. С. 29.
5. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2–3.
6. Звіт Венеціанської комісії з Європейських стандартів щодо незалежності судової системи: частина II – Служба обвинувачення. URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/zvit_V_2010.pdf.
7. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Гужа проти Молдови». URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/19381227/>.
8. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Kolevi v. Bulgaria». URL: <http://hrlibrary.umn.edu/research/bulgaria/KOLEVI.pdf>.
9. Керівні принципи, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування, прийняті восьмим Конгресом ООН з попередження злочинності та поводженню з правопорушниками. Гавана, Куба, 28 серпня – 7 вересня 1990 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_859.
10. Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції: Рекомендації REC (2000) 19 Комітету міністрів державам-членам. URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/rek_2000.pdf.
11. Європейські норми та принципи щодо прокурорів: Висновок Консультативної ради європейських прокурорів № 9 (2014) (Римська хартія). URL: <https://rm.coe.int/168074738b%C2%A0>.
12. Про взаємовідносини між суддями та прокурорами в демократичному суспільстві: Висновок Консультативної ради європейських прокурорів № 4 (2009) (Бордоська декларація). URL: <https://rm.coe.int/1680747391>.
13. Управління засобами прокуратури: Висновок Консультативної ради європейських прокурорів № 7 (2012). URL: <https://rm.coe.int/16807475b5>.

14. Спільна доповідь КРЄС та КРЄП по проблемах щодо незалежності та неупередженості юстиції в державах-членах Ради Європи (березень 2016 р.). URL: <https://rm.coe.int/sginf-2016-3rev-challenges-judicial-independence-16807778b9%C2%A0>.
15. Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a38.
16. Про взаємини між прокурорами та засобами масової інформації: Висновок Консультативної ради європейських прокурорів № 8 (2013). URL: <https://rm.coe.int/16807475b5>.
17. Рішення ЄСПЛ у справі «ARRIGO and Patrick VELLA against Malta». URL: <http://echr.ketse.com/doc/6569.04-en-20050510/view/>.
18. Висновок № 735/2013 щодо Проекту Закону України «Про прокуратуру», ухвалений Венеціанською комісією на 96-му Пленарному засіданні (Венеція, 11–12 жовтня 2013 р.). URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>.
19. Європейські керівні принципи по етиці та поведінці прокурорів (Будапештські керівні принципи). Прийняті на 6-й Конференції генеральних прокурорів країн Європи (Будапешт, 2005 р.). URL: <https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5>.
20. Офіційний веб-сайт КРЄП. URL: <https://www.coe.int/en/web/ccpe/-/the-ccpe-should-adopt-an-opinion-on-independence-accountability-and-ethics-of-prosecutors>.
21. Доповідь щодо незалежності та неупередженості прокурорів у державах-членах Ради Європи у 2017 р. URL: <https://rm.coe.int/ccpe-bu-2017-6e-report-situation-prosecutors-2017/1680786f96>.
22. Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників органів прокуратури: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 травня 2012 року № 505. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/505-2012-%D0%BF>.
23. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 28. С. 7. Ст. 532.
24. Судді та прокурори у демократичному суспільстві: Бордоська декларація, спільно розроблена Робочою Групою Консультативної ради європейських суддів і Консультативної ради європейських прокурорів у м. Бордо (Франція) та офіційно прийнята у м. Брдо (Словенія) 18 листопада 2009 р. URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/3adf2d0e52f68d76c2256c080037bac9/76fa438f3292ff99c22576f60047ebb6?OpenDocument>.
25. Про стандарти незалежності судових органів та незмінності суддів: Висновок Консультативної ради європейських суддів № 1 (2001). URL: <https://rm.coe.int/1680747830>.
26. Судові ради на службі суспільства: Висновок Консультативної ради європейських суддів № 10 (2007). URL: <https://rm.coe.int/168074779b>.
27. Garoupa, Nino; Ginsburg, Tom. Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence. 2009. URL: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1221&context=law_and_economics.
28. Adenitire, John. Judicial Independence in Europe The Swedish, Italian and German Perspectives. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/c7fc/34a90d3f46501ec271ee5feea0998279fb80.pdf>.
29. Piana, Daniela. The Power Knocks at the Courts' Back Door Two Waves of Postcommunist Judicial Reforms. URL: <http://www.sadebnopravo.bg/biblioteka/2015/11/19/>.
30. Michal Bobek, David Kosar, Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe, College of Europe, Department of European legal studies, 07/2013. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/19557413.pdf>.
31. Preshova, Denis, Damjanovski, Ivan, Nechev, Zoran, The Effectiveness Of The “European Model” № Of Judicial Independence in The Western Balkans: Judicial Councils as a Solution or a New Cause of Concern for Judicial Reforms, CLEER Papers 2017/1. URL: http://www.asser.nl/media/3475/cleer17-1_web.pdf.