

## РОЛЬ РАДИ ЄВРОПИ У РЕФОРМУВАННІ СИСТЕМИ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ У НАПРЯМІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

**Лапкін Андрій Васильович,**

доктор юридичних наук, доцент,  
в. о. завідувача кафедри кримінальної юстиції Національного  
юридичного університету імені Ярослава Мудрого



*У науковій статті досліджено вплив Ради Європи на реформування системи кримінальної юстиції України. Мета статті – з'ясувати роль Ради Європи та її органів й інституцій у реформуванні системи кримінальної юстиції України, а також визначити основні напрями та інструменти реалізації її впливу на ці процеси.*

*Обґрунтовано, що діяльність Ради Європи є одним із найбільш важливих правових інструментів європейської інтеграції України. Її роль у реформуванні системи кримінальної юстиції України виявляється у: 1) розробленні загальних для всіх країн – членів РЄ стандартів щодо системи кримінальної юстиції; 2) контролі за додержанням цих стандартів із боку України; 3) підтримці реформ у сфері кримінальної юстиції.*

*Розглянуто систему стандартів Ради Європи у сфері кримінальної юстиції, які класифіковано на: 1) загальні (стосуються прав людини та механізмів їх захисту) та 2) спеціальні (присвячені питанням організації та функціонування системи кримінальної юстиції та окремих її інститутів: суду, прокуратури, адвокатури та ін.). Також їх можна поділити на: 1) формально обов'язкові (містяться у міжнародних договорах, які після ратифікації стають частиною національного законодавства України) та 2) рекомендаційні (мають властивості т. зв. «м'якого» права).*

*Виявлено, що зусилля Ради Європи у процесі реформування системи кримінальної юстиції України виявляються у такому: 1) виробленні міжнародних стандартів як системи орієнтирів для реформування системи кримінальної юстиції України; 2) визначенні пріоритетних напрямів перебудови системи кримінальної юстиції; 3) оцінюванні рівня ефективності національної системи кримінальної юстиції та ступеня її реформування; 4) стимулюванні процесів трансформації за допомогою постійного моніторингу та контролю; 5) забезпеченні конкретного інструментарію реформування за допомогою матеріально-технічної та експертної підтримки.*

**Ключові слова:** система кримінальної юстиції, Рада Європи, міжнародні стандарти, євроінтеграція, суд, прокуратура, адвокатура.

### **Lapkin Andrii. Role of the Council of Europe in reforming the criminal justice system of Ukraine in the direction of European integration**

*The scientific article examines the influence of the Council of Europe on the reform of the criminal justice system of Ukraine. The article is aimed at clarifying the role of the Council of Europe and its bodies and institutions in reforming the criminal justice system of Ukraine, as well as determining the main directions and tools for implementing its influence on these processes.*

*It is substantiated that the activity of the Council of Europe is one of the most important legal instruments of European integration of Ukraine. The role of the Council of Europe in reforming the criminal justice system of Ukraine is manifested in the following aspects: 1) development of standards for the criminal justice system common to all CoE member states; 2) control over compliance with these standards by individual states, in particular Ukraine; 3) support for criminal justice reforms.*

*The system of standards of the Council of Europe in the field of criminal justice is considered, which are classified as: 1) general (concerning human rights and mechanisms of their protection) and 2) special (devoted to the organization and functioning of the criminal justice system and its institutions: court, prosecutor's office, bar, etc.). They can also be divided into: 1) imperative (contained in international treaties, which after ratification become part of the national legislation of Ukraine) and 2) advisory (have the properties of "soft" law).*

*It has been found that the efforts of the Council of Europe in the process of reforming the criminal justice system of Ukraine are as follows: 1) developing international standards as a system of guidelines for reforming the criminal justice system of Ukraine; 2) determination of priority directions for restructuring the criminal justice system; 3) assessment of the level of effectiveness of the national system of criminal justice and the degree of its reform; 4) stimulation of transformation processes through constant monitoring and control; 5) provision of specific tools of reform with the help of material and technical and expert support.*

**Key words:** *criminal justice system, Council of Europe, international standards, European integration, court, prosecutor's office, advocacy.*

Одним із важливих кроків реформування правової системи України в напрямі євроінтеграції є трансформація системи кримінальної юстиції. Її успішність значно залежить не лише від політичної волі керівництва держави, а і від фактору зовнішнього конструктивного впливу. У цьому контексті важлива роль у вже проведених, поточних та подальших реформах системи кримінальної юстиції в Україні належить Раді Європи (РЄ). Тому набуває актуальності дослідження правових аспектів впливу останньої на процеси європейської інтеграції України у сфері кримінальної юстиції.

Наукові розробки з питань стандартів РЄ у сфері кримінальної юстиції здійснювали такі вітчизняні вчені, як І.В. Гловюк, О.В. Капліна, Г.Р. Крет, В.Т. Нор, І.А. Тітко, О.Г. Шило та ін. Проте предметом досліджень цих та інших учених переважно були окремі аспекти кримінального провадження, які реформувалися під впливом рекомендацій РЄ, як-от доказування, захист прав особи, незалежність суду, застосування примусових заходів тощо. Водночас залишається необхідність комплексно проаналізувати участь РЄ у реформуванні системи кримінальної юстиції України.

Мета статті – з'ясувати роль Ради Європи та її органів й інституцій у реформуванні системи кримінальної юстиції України, а також визначити основні напрями та інструменти реалізації її впливу на ці процеси.

Діяльність Ради Європи можна вважати одним із найбільш важливих правових інструментів євроінтеграційних процесів. Це зумовлено тим, що до складу РЄ входять 46 держав-членів, включно зі всіма членами Європейського Союзу, з яким РЄ працює в тісному партнерстві. Також вона співпрацює з Організацією Об'єднаних Націй, Організацією з безпеки і співробітництва в Європі та з іншими міжнародними організаціями та окремими державами. Діяльність Ради Європи безпосеред-

ньо впливає на Україну як на її члена, оскільки, як указує В.Т. Маляренко, саме з ухваленням Закону України «Про приєднання України до Статуту Ради Європи» від 31.10.1995 р. наша держава взяла на себе зобов'язання привести своє національне законодавство у відповідність до загальноновизнаних норм міжнародного права [1, с. 29]. Спрямованість РЄ на захист і утвердження прав людини, що зумовлює накладення відповідних зобов'язань на її держав-членів, наочно відображається у положеннях ст. 3 її Статуту, відповідно до яких повага до прав людини є основоположним принципом участі у РЄ. Цей принцип не є декларативним, оскільки ст. 8 Статуту передбачає повноваження Комітету Міністрів (КМ) РЄ щодо застосування санкцій щодо держав, винних у серйозних порушеннях прав людини, у виді призупинення їх участі або виключення із РЄ [2]. Відповідно, це зумовлює важливість актів РЄ для України. Зважаючи на це, роль РЄ у реформуванні системи кримінальної юстиції України можна розглядати в таких аспектах: 1) розробка загальних для всіх країн – членів РЄ стандартів щодо системи кримінальної юстиції; 2) контроль за додержанням цих стандартів із боку окремих держав, зокрема України; 3) підтримка реформ у сфері кримінальної юстиції.

Розглядаючи діяльність РЄ щодо розробки стандартів кримінальної юстиції, слід зауважити, що вони можуть мати як загальний, так і спеціальний характер, бути як обов'язковими, так і рекомендаційними. Так, загальний характер мають положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та протоколів до неї, які розглядаються РЄ як живий інструмент кожної людини для захисту своїх прав, що забезпечує покращення механізмів захисту прав людини на національному рівні через внесення змін до законодавства та правозастосов-

ної практики з метою приведення їх у відповідність до її приписів [3, с. 7]. Наприклад, результатом впливу Конвенції на Україну стала відмова від смертної кари, а також проведення т.зв. «малої судової реформи» у 2001 р., яка значно посилила правові гарантії прав особи у сфері кримінального правосуддя, зокрема в аспекті забезпечення права на захист, презумпції невинуватості, права на свободу та особисту недоторканність тощо. Крім того, нині РЄ розроблено та ухвалено понад 200 конвенцій та угод, які спрямовані на захист і реалізацію фундаментальних цінностей – прав людини, демократії і верховенства права [4]. Отже, стандарти РЄ загального характеру стосуються прав людини та механізмів їх захисту, одним із яких є діяльність системи кримінальної юстиції. Вони закріплюються у формально обов'язкових міжнародних актах у формі договорів та конвенцій, які після їх ратифікації стають частиною національного законодавства України.

Водночас на рівні РЄ існує значний масив спеціальних стандартів кримінальної юстиції, предметно присвячених питанням організації та функціонування цієї системи загалом або окремих її інститутів. Такі стандарти переважно мають властивості т. зв. «м'якого» права (soft law), якому притаманна рекомендаційність та відсутність юридичних наслідків за його невиконання [5, с. 12], що поєднуються з наявністю опосередкованого правового ефекту, оскільки воно має на меті та призводить до практичних наслідків, передбачаючи дотримання суб'єктами міжнародного права [6, с. 77]. До актів «м'якого права» належать, зокрема, резолюції та рекомендації КМРЄ та ПАРЄ, а також усі інші акти, які в системі джерел міжнародного права складають факультативний (забезпечувальний) рівень і містять норми-рекомендації, загальні принципи та цілі, не встановлюючи при цьому конкретних зобов'язань [7].

Так, наприклад, із питань судової влади РЄ прийнято такі документи, як: Європейська Хартія про закон «Про статус суддів» від 10.07.1998 р., Рекомендація СМ/Рес (2010) 12 КМРЄ щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17.11.2010 р. та ін.; з питань прокура-

тури – Рекомендація Рес (2000) 19 КМРЄ про роль публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції від 06.10.2000 р., Рекомендація ПАРЄ № 1604 (2003) про роль прокуратури у демократичному правовому суспільстві від 27.05.2003 р., Рекомендація СМ/Рес (2012) 11 КМРЄ про роль прокуратури поза межами системи кримінального правосуддя від 19.09.2012 р.; з питань поліції – Рекомендація Рес (2001) 10 КМРЄ про Європейський кодекс поліцейської етики від 19.09.2001 р.; щодо адвокатури – Резолюція (78) 8 КМРЄ про юридичну допомогу та консультації від 02.03.1978 р., Рекомендація № R (2000) 21 КМРЄ про свободу професійної діяльності адвокатів від 25.10.2000 р.; з питань пенітенціарної служби та пробації – Рекомендація R (2006) 2 КМРЄ про Європейські пенітенціарні правила від 11.01.2006 р., Рекомендація СМ/Рес (2010) 1 КМРЄ про Правила Ради Європи про пробацію від 20.01.2010 р., Рекомендація СМ/Рес (2017) 3 КМРЄ про Європейські правила щодо громадських санкцій та заходів від 22.03.2017 р.; з питань захисту потерпілих та свідків – Рекомендація Рес (2005) 9 КМРЄ щодо захисту свідків та осіб, які співпрацюють із правосуддям, Рекомендація Рес (2006) 8 КМРЄ щодо допомоги потерпілим від злочинів від 14.06.2006 р.; щодо спрощення кримінальної юстиції – Рекомендація R (99) 19 КМРЄ щодо медіації у кримінальних справах від 15.09.1999 р., Рекомендація Рес (2001) 2 КМРЄ щодо побудови та перебування судових систем та правової інформації в економічний спосіб від 28.02.2001 р., Рекомендація R (81) 7 КМРЄ стосовно шляхів полегшення доступу до правосуддя від 14.05.1981 р., Рекомендація № 6 R (87) 18 КМРЄ щодо спрощення кримінального правосуддя від 17.09.1987 р., Рекомендація R (95) 12 КМРЄ щодо управління системою кримінального правосуддя від 11.09.1995 р. визначала стандарти управління робочим навантаженням, інфраструктурою та людськими ресурсами системи кримінальної юстиції з метою підвищення її ефективності, Рекомендація СМ/Рес (2010) 3 КМРЄ щодо ефективних засобів правового захисту від надмірної тривалості провадження від 24.02.2010 р. та ін.

Відповідні документи РЄ визначають дороговказ для перебудови системи кримінальної юстиції України та є конкретним інструментом такого реформування, оскільки останнє здійснюється у напрямі гармонізації національного законодавства з уміщеними у них стандартами. Відповідні положення міжнародних документів відтворюються у нормах кримінального, кримінально-виконавчого та кримінального процесуального законодавства України, а також законодавства про судоустрій і статус суддів, прокуратуру, адвокатуру та органи правопорядку.

Поряд із джерелами загальних для всіх країн – членів РЄ міжнародних стандартів у сфері кримінальної юстиції, варто звернути увагу на діяльність РЄ щодо контролю за їх додержанням. Слід зазначити, що під егідою Ради Європи участь у формуванні стандартів кримінальної юстиції та контролі за їх додержанням беруть Комітет Міністрів, Парламентська Асамблея, Група держав із боротьби з корупцією (GRECO), Європейський комітет із попередження тортур і нелюдського поводження або такого, що принижує гідність, чи покарання (CPT), Група експертів із питань протидії торгівлі людьми (GRETA), Європейська комісія з ефективності правосуддя (CEPEJ), Венеціанська комісія, Консультативна рада європейських суддів та Консультативна рада європейських прокурорів тощо.

Указані структури РЄ приймають різноманітні документи, у яких дається оцінка стану їх реалізації в Україні та рекомендації щодо цього. Їх можна розглядати як форми втілення результатів контролю РЄ за додержанням Україною відповідних міжнародних стандартів, що, таким чином, мають індивідуальний характер. За своїм призначенням і формою викладу ці документи Е. Іскендеров поділяє на такі види: а) висновки ПАРЕ, якими затверджують відповідні заходи, яких повинні вжити країни, котрих приймають до РЄ; б) резолюції ПАРЕ, у яких надається оцінка стану виконання тією чи іншою державою-членом своїх зобов'язань щодо врегулювання тих чи інших питань в інтересах розвитку демократії і захисту прав людини; в) висновки Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комі-

сії); г) висновки окремих членів Венеціанської комісії, які покладаються в основу рішень Комісії [8, с. 31–32]. До них також варто додати рішення Європейського Суду з прав людини (ЄСПЛ), звіти GRECO, CEPEJ та інших інституцій РЄ. Важливо зазначити, що ці документи становлять єдину систему, за допомогою якої РЄ реально впливає на реформування системи кримінальної юстиції у незалежній Україні.

Вирішальний вплив на початок та розвиток системи кримінальної юстиції здійснювала позиція ПАРЕ, викладена у її Висновках та Резолюціях щодо України. Так, базис для цього закладено у Висновку № 190 (1995) ПАРЕ щодо заявки України на вступ до Ради Європи, де передбачалася, зокрема, необхідність проведення Україною після вступу до РЄ судової реформи, ухвалення нових кримінального та кримінально-процесуального кодексів, перетворення прокуратури в орган, який відповідатиме стандартам РЄ, передання відповідальності за управління пенітенціарною системою Міністерству юстиції, забезпечення незалежності судової влади відповідно до стандартів РЄ, захист статусу правничої професії (адвокатури) тощо [9]. У подальшому ПАРЕ у відносинах з Україною незмінно дотримувалася позиції щодо необхідності додержання нашою державою взятих на себе зобов'язань (більшість із яких не була своєчасно виконана), що стимулювало розвиток реформ у сфері кримінальної юстиції. Зокрема, на тому, що прийняття законодавства щодо реформування судової системи та прокуратури, а також виконання інших умов має бути завершено, наголошувалося у Резолюціях № 1179 (1999) ПАРЕ «Дотримання Україною зобов'язань», № 1244 (2001) «Виконання обов'язків і зобов'язань, узятих Україною при вступі до Організації», № 1262 (2001) «Виконання обов'язків та зобов'язань Україною», № 1346 (2003) «Виконання Україною своїх обов'язків та зобов'язань», № 1466 (2005) «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною», № 1755 (2010) «Функціонування демократичних інституцій в Україні», № 1862 (2012) «Функціонування демократичних інституцій в Україні». Водночас у цих документах ПАРЕ відмічала успіхи, здійснені Україною в процесі реформ. Таким чином,

за допомогою систематичного контролю за виконанням Україною відповідних зобов'язань та регулярного наполегливого нагадування про потребу його завершення ПАРЕ послідовно стимулювала українську владу до здійснення реформування системи кримінальної юстиції.

Також значний внесок у формування міжнародних стандартів системи кримінальної юстиції та контроль за їх додержанням робить ЄСПЛ. Після того як особа використала всі можливості оскарження на національному рівні, вона може подати до ЄСПЛ скаргу про порушення прав людини на будь-яку із 46 держав-членів. Якщо Суд установлює, що права людини були порушені, то відповідна держава має забезпечити поновлення прав такої особи та вжити заходів для забезпечення того, щоб подібні випадки не повторювалися. При цьому заходи, які вживає національна влада у відповідь на рішення ЄСПЛ, перебувають під наглядом КМРЕ. Додаткове значення практики ЄСПЛ для системи кримінальної юстиції України виявляється у тому, що її варто враховувати при застосуванні засад верховенства права та законності у кримінальному провадженні (ст. ст. 8, 9 КПК України). Тому практику ЄСПЛ використовують для обґрунтування правової позиції та рішень слідчого, прокурора, суду, сторони захисту тощо.

Важливо відмітити внесок у процес формування стандартів у сфері кримінальної юстиції та контроль за їх додержанням Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії), яка є консультативним органом РЕ з конституційних питань і надає юридичні консультації країнам-членам, зокрема допомогу державам, які бажають привести свої правові та інституційні структури у відповідність до європейських стандартів та міжнародного досвіду в галузі демократії, прав людини та верховенства права [10]. Венеціанська комісія виробила певні загальні положення щодо суду, прокуратури та інших інститутів кримінальної юстиції, утілені, наприклад, у Звіті про незалежність судової системи від 2010 р. В основному ж її вплив на реформування системи кримінальної юстиції України виявляється у наданні висновків щодо законопроектів на предмет їх відповідності стандартам

РЕ (наприклад, щодо проектів КПК України, законів України «Про судоустрій і статус суддів», «Про прокуратуру» та ін.). У низці випадків подібні висновки, у яких указано на недоліки законопроектів, превентивно впливають на перебіг реформ, попереджаючи ухвалення законів України або їх зміни, які не відповідають стандартам РЕ. З іншого боку, на основі викладених у них рекомендацій відбувається своєчасне корегування положень законопроектів, а позитивні висновки дозволяють їм отримати додаткову політичну підтримку з боку вітчизняного законодавця.

Контроль за проведенням в Україні реформ у сфері кримінальної юстиції здійснюють й інші структури РЕ. Наприклад, GRECO провела щодо України декілька раундів оцінювання заходів у сфері запобігання корупції, за підсумками кожного з яких сформувала відповідні рекомендації та підготувала звіти з оцінювання. Значною мірою під її впливом відбувалися становлення і розвиток в Україні спеціалізованої системи антикорупційної кримінальної юстиції, а також упровадження практик запобігання та протидії корупції у діяльність судових та правоохоронних органів України.

Заслугує на увагу і такий напрям діяльності РЕ, як підтримка реформ у сфері кримінальної юстиції. Наприклад, в Україні впродовж 01.09.2015–28.02.2019 рр. впроваджено проект РЕ «Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції», метою якого було підвищення інституційного та професійного потенціалу органів прокуратури та системи безоплатної правової допомоги в Україні із забезпеченням повної відповідності стандартам РЕ. Результати проекту полягали у впровадженні реформи прокуратури в Україні відповідно до європейських стандартів та передового досвіду, підвищенні спроможності системи безоплатної правової допомоги надавати доступну та якісну правову допомогу, а також посиленні залученості громадськості до процесу реалізації реформ і зростання довіри до цих інститутів. Реалізація проекту містила такі елементи, як визначення стандартів, моніторинг та технічне співробітництво, та охоплювала широкий спектр заходів, включно з експертними консультаціями, оцінкою та рекомендаціями, заходами,

спрямованими на підвищення інституційного та функційного потенціалу основних бенефіціарів, навчальними заходами та заходами з підвищення кваліфікації основних цільових груп, обговореннями у форматі круглих столів, конференцій та публічних дебатів [11]. Таким чином, у межах цього напряму діяльності зусилля РЄ виявляються насамперед у матеріально-технічній та експертній підтримці процесу реформ окремих РЄ інституцій, які є бенефіціарами цієї підтримки.

Рада Європи відіграє винятково важливу роль у реформуванні системи кримінальної юстиції України у напрямі європейської інтеграції нашої держави, залишаючись упродовж усього періоду незалежності України одним з основних зовнішніх акторів у реалізації цих процесів. Діяльність РЄ у цьому напрямі можна розглядати в таких аспектах: 1) розробка загальних

для всіх країн-членів РЄ стандартів щодо системи кримінальної юстиції; 2) контроль за додержанням цих стандартів із боку окремих держав, зокрема України; 3) підтримка реформ у сфері кримінальної юстиції. Зусилля РЄ у процесі реформування системи кримінальної юстиції України виявляються у такому: 1) виробленні міжнародних стандартів як системи орієнтирів для реформування системи кримінальної юстиції України; 2) визначенні пріоритетних напрямів перебудови системи кримінальної юстиції; 3) оцінюванні рівня ефективності національної системи кримінальної юстиції та ступеня її реформування; 4) стимулюванні процесів трансформації за допомогою постійного моніторингу та контролю; 5) забезпеченні конкретного інструментарію реформування за допомогою матеріально-технічної та експертної підтримки.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Маляренко В.Т. Перебудова кримінального процесу України в контексті європейських стандартів: Мон. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 512 с.
2. Статут Ради Європи від 5 травня 1949 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001).
3. The European Convention on Human Rights: A living instrument. European Court of Human Rights, September 2020. URL: <https://edoc.coe.int/fr/convention-europenne-des-droits-de-l-homme/8528-the-european-convention-on-human-rights-a-living-instrument.html>.
4. Про Раду Європи. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/the-coe/about-coe>.
5. Терлецький Д. Феномен «м'якого права» в контексті положень статті 18 Конституції України. *Юридичний вісник*. 2009. № 2. С. 10–16.
6. Смирнова К. Концепція «м'якого» права (soft law) в міжнародному праві та праві Європейського Союзу. *Український часопис міжнародного права*. 2012. №. 3. С. 74–78.
7. Шалінська І.В. Акти «м'якого права»: поняття та значення у міжнародному правопорядку. *Соціологія права*. 2011. № 2. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/39605>.
8. Іскендеров Е. Ф. Правозахисна діяльність органів прокуратури : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Одеса, 2013. 242 с.
9. Щодо заявки України на вступ до Ради Європи: Висновок № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи від 26.09.1995. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_590](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_590)
10. The Venice Commission of the Council of Europe «For democracy through law». URL: [https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Presentation&lang=EN](https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN)
11. Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/support-to-the-criminal-justice-reform-in-ukraine>.