

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРАТУРИ

БОЙКО Петро Григорович - здобувач Тернопільського національного економічного університету

УДК 342.5 (045)
DOI 10.32782/НР.2022.4.8

У статті розглянуто базові міжнародно-правові стандарти забезпечення та реалізації принципу незалежності прокуратури.

Встановлено, що міжнародні стандарти забезпечення принципу незалежності прокуратури є дуже суперечливими як за ступенем конкретизації, так і за характером юридичної значущості. Враховуючи ці фактори, а також і те, що в різних державах, навіть незважаючи на віднесення їх до однорідних правових сімей, є дуже серйозні відмінності в характері правової регламентації, є цікавим проаналізувати окремі підходи в національному законодавстві деяких країн щодо чинних варіантів у втіленні міжнародних стандартів, і з виділення окремих інститутів адміністративного права, що відбивають певний інтерес як у плані розвитку та формування нових міжнародних стандартів, так і подальшого якісного розвитку вітчизняного законодавства, здійснюваного з урахуванням гуманістичних начал.

Обґрунтовано, що інтеграція української прокуратури в систему судової влади стане основоположним і фундаментальним кроком на шляху її реформування, що дасть змогу забезпечити неупередженість, незалежність і деполітизованість її діяльності та відповідатиме встановленим сучасним тенденціям прокуратури в демократичній ролі держави. Не лише такі європейські демократичні держави, як Бельгія, Іспанія, Італія, Нідерланди, Греція, Португалія, Франція, Фінляндія, а й Азербайджан, Ві-

рменія, Грузія, Казахстан, Молдова, Росія, Латвія, Литва, Болгарія та Румунія.

Автор приходить до висновку, що для нашої країни важливим завданням є не тільки реалізація основних європейських стандартів і принципів, а і вироблення ефективних засобів і заходів, необхідних саме для реформування прокуратури України. На конституційному рівні необхідно визначити, що прокуратура є незалежною інституцією в системі державної влади, вдосконалити законодавчі гарантії забезпечення незалежності прокурорів, оптимізувати її функції, порядок призначення прокурорів, підстави та порядок звільнення Генерального прокурора, розробити вимоги до особи, яка може зайняти цю посаду.

Ключові слова: прокуратура, розподіл державно-владних повноважень, міжнародні стандарти, Рада Європи

Постановка та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями

Нині вплив міжнародного права значною мірою торкнувся сфери адміністративного законодавства України, висловлюючись, зокрема, у вигляді відповідних змін при регламентації порядку здійснення прокурорського нагляду, а також у помітному посиленні уваги вітчизняних юристів правоохоронних органів до проблеми застосування та дотримання міжнародних норм з прав людини в нашій країні.

Міжнародні стандарти забезпечення принципу незалежності прокуратури є дуже суперечливими як за ступенем конкретизації, так і за характером юридичної значущості. Враховуючи ці фактори, а також і те, що в різних державах, навіть незважаючи на віднесення їх до однорідних правових сімей, є дуже серйозні відмінності в характері правової регламентації, є цікавим проаналізувати окремі підходи в національному законодавстві деяких країн щодо чинних варіантів у втіленні міжнародних стандартів, і з виділення окремих інститутів адміністративного права, що відбивають певний інтерес як у плані розвитку та формування нових міжнародних стандартів, так і подальшого якісного розвитку вітчизняного законодавства, здійснюваного з урахуванням гуманістичних начал.

Європейські стандарти прав і свобод людини, по суті, - це та нормативна основа, на яку мають орієнтуватися держави при визнанні та забезпеченні проголошуваних прав своїх громадян.

Вони поєднують у собі фундаментальні права особистості, які мають визначальне значення для захисту прав людини від невинуватого кримінального переслідування (право на життя, заборона тортур, право на свободу та особисту недоторканність, право на справедливий судовий розгляд тощо).

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття

Поняття «стандарт», «європейський стандарт» стосовно юриспруденції та соціальних вимірів цієї категорії у вітчизняній юридичній літературі практично не досліджувалося. Найчастіше проблему стандартів учені-юристи розглядали у зв'язку з класифікацією норм Європейської конвенції 1950. Побічно питання про роль європейських стандартів забезпечення принципу незалежності торкалося дослідження

проблем компетенції Європейського суду з прав людини, системи та класифікації прав людини і громадянина, а також співвідношення вітчизняного та міжнародного права такими авторами, як І.О. Билиця, Д.М. Добровольський, В.В. Завальнюк, О.М. Литвак, В.І. Малюга, П.М. Каркач, С.В. Ківалов, І.О. Кісліцина, М.І. Козюбра.

Формулювання цілей статті

Метою статті є дослідження змісту міжнародно-правових стандартів забезпечення та реалізації принципу незалежності прокуратури в сучасній правовій державі, з метою формування пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів

Закономірним відображенням сучасної тенденції у напрямі посилення гарантій незалежності працівників прокуратури, стала підвищена увага до чинних міжнародних стандартів у галузі прав людини, які акумулюють у собі найбільш передові правові концепції, що визначають правове становище особи. Адже саме від ставлення держави до посадової особи, її гідності, інтересів, прав залежить механізм побудови процесуальних правовідносин.

Виходячи з положень міжнародного законодавства, у багатьох країнах спостерігається сплеск реформаторської активності, що ґрунтується як на обліку міжнародного права, так і на прагненні створити щось нове натомість міжнародно-правове регулювання.

Як зазначає Невзоров О.Б., активно проводяться наукові пошуки ефективних моделей прокурорського нагляду, відповідних динамічним соціальним умовам.[1, с. 114].- Однак шляхи до цього різні - одні намагаються вирішити проблему шляхом запозичень чужих процесуальних форм, серед яких популярністю користується англійський тип судочинства, інші розвивають у світлі нових ідей власні традиції, наприклад, континентального права. Говорять також про формування конвергентної загальноєвропейської форми прокурорсько-

го нагляді. Вивчення вищезазначених процесів становить безперечну цінність, зважаючи на те, що й Україна дотримується реформаційних процесів, тому в подібній ситуації, як зазначає Плахіна І.В., важливо знайти точні орієнтири в розвитку вітчизняної юридичної науки. [2, с.38]

Враховуючи ці положення, вивчення сучасної інтерпретації міжнародних стандартів у цих країнах, а також створених на їх основі правових інститутів представляє вагомий інтерес для юридичної науки, як у гносеологічному контексті, так і як визначальний напрям можливих перетворень у кримінально-правовій політиці. Сучасні механізми забезпечення принципу незалежності прокуратури, що діють у більшості країн світу, мало чим нагадують вітчизняну правову дійсність, що цілком закономірно, як і присутня неоднорідність у праві країн, які традиційно належать до однієї й тієї ж політико-правової сім'ї через наявність, насамперед, власної самостійної внутрішньої політики.

Як уже зазначалося раніше, міжнародним співтовариством з моменту створення Організації Об'єднаних Націй, спираючись на принципи, сформульовані у Статуті та Міжнародному біллі про права людини, були розроблені документи, що охоплюють ключові питання правового статусу правоохоронних органів та формують їх міжнародні стандарти.

Слід зазначити, що правовий статус таких стандартів та норм не однаковий, оскільки декларації, принципи, керівні вказівки, правила, плани дій, типові договори та рекомендації не мають обов'язкової юридичної сили. Тим не менше, володіючи міжнародною значимістю, є продуктом міжнародних переговорів і наслідком досягнутої згоди, такі документи мають незаперечний моральний авторитет і відіграють роль практичного керівництва для держав. Їхня цінність полягає у визнанні та прийнятті великою кількістю держав і, навіть незважаючи на те, що вони не мають у своїй більшості обов'язкової юридичної сили, вони розглядаються як документи, що закріплюють цілі, практику та страте-

гії, що користуються широким визнанням у міжнародного співтовариства.

Враховуючи той факт, що міжнародні документи в галузі прав людини, становлячи загальнолюдські стандарти, передбачають у собі заходи щодо забезпечення прав і свобод та захисту їх від посягань, а також надають самій особі юридичні можливості реалізувати та захищати визнані права та свободи, необхідно акцентувати увагу з їх вивчення та детального аналізу.

Якщо проаналізувати наявні міжнародні документи, можна дійти невтішного висновку в тому, що міжнародна громадськість, передусім, прагнула виробити стандарти в найуразливіших сферах правовідносин. Причому, якщо у початковий період становлення прав особистості акцент робився на проголошення невід'ємних прав і свобод особистості, які на сьогодні складають принципові правові категорії, то на подальшому етапі розвитку світової спільноти увага приділяється переважно спеціалізації правових положень щодо окремого учасника кримінального судочинства і, зрештою, процесу демократизації процесуальних правовідносин.

На підставі вищевикладеного можна провести класифікацію чинних міжнародних стандартів у сфері захисту незалежності прокуратури де на перше місце будуть поставлені стандарти, що мають узагальнений характер та містяться в документах, які мають загальноновизнаний статус.

Загальна декларація прав людини, прийнята та проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральною Асамблеєю ООН від 10. 12. 1948 р., яка, по суті, стала одним із перших документів ООН, які встановлюють єдині стандарти, яких необхідно прагнути державам, і, як зазначив Холодницький Н. - це стало одним із перших ефективних кроків, зроблених ООН з міжнародно-правового закріплення основних прав і свобод людини. [3, с.145] У стандартах, які в Декларації, за висловом Реховського Б. (*Djumanazarova, & Rekhovsky (2017)*), втілені ті загальнолюдські цінності, які необхідні гідного розвитку кожної людини, забезпечення її правових і законних інтересів. Вони виражають

досвід, накопичений світовою спільнотою, і визначають ту планку, нижче за яку держави, які вважають себе цивілізованими, не можуть опускатися [4, с.80].

Слід також наголосити, що прийнята в 1948 р. Генеральною Асамблеєю ООН як «стандарт, до досягнення якого повинні прагнути всі народи і всі держави», Загальна декларація прав людини є не просто рекомендаційним документом. Це одне з провідних джерел міжнародного права, так як більшість держав розглядає її як документ, що містить звичайні норми міжнародного права, майже всі з яких відтворені в національних конституціях і внутрішньодержавних законах.

Положення, встановлені в преамбулі Декларації, якнайкраще відображають тенденцію, властиву характеру міжнародних стандартів, а саме процесу гармонізації законодавства держав. Декларація, яка мала статус рекомендаційного міжнародного акту, завдяки успішному виконанню поставленого в ньому завдання — щоб кожна людина і кожен орган суспільства, постійно маючи на увазі цю Декларацію, прагнули шляхом освіти та освіти сприяти повазі цих прав та свобод та забезпеченню шляхом прогресивних національних та міжнародних заходів, загального та ефективного їх визнання та здійснення - набула статусу загальноновизнаної норми міжнародного права, у зв'язку з чим нам залишається сподіватися, що така ж доля очікує й інші міжнародні норми - стандарти в галузі прав людини, оскільки повага до прав і свобод людини є прямий обов'язок держави та всіх її установ.

У червні 1995 року при Представництві ООН у Відні була створена Міжнародна асоціація прокурорів (МАП). Офіційно розпочала свою діяльність у вересні 1996 року під час Конгресу в Будапешті. МАП визначив своїм пріоритетом широку міжнародну співпрацю між прокурорами з метою забезпечення більшої ефективності та результативності кримінальних розслідувань та впровадження інших заходів міжнародного співробітництва.

Міжнародна асоціація прокурорів є неурядовою та неполітичною організацією

та єдиною асоціацією прокурорів у всьому світі. Асоціація нараховує понад 130 колективних членів, у тому числі Асоціацію прокурорів та Асоціацію працівників правоохоронних органів. 23 квітня 1999 року, Міжнародна асоціація прокурорів прийняла Стандарти професійної відповідальності відповідно до Керівних принципів щодо попередження злочинності та поведінки з правопорушниками, прийнятих Восьмим об'єднаним комітетом з питань відповідальності. [6, с.40].

Інтеграція української прокуратури в систему судової влади стане основоположним і фундаментальним кроком на шляху її реформування, що дасть змогу забезпечити неупередженість, незалежність і деполітизованість її діяльності та відповідатиме встановленим сучасним тенденціям прокуратури в демократичній ролі держави. Не лише такі європейські демократії, як Бельгія, Іспанія, Італія, Нідерланди, Греція, Португалія, Франція, Фінляндія, а й Азербайджан, Вірменія, Грузія, Казахстан, Молдова, Росія, Латвія, Литва, Болгарія та Румунія.

Навпаки, передача виконавчих повноважень прокуратурі, особливо її підпорядкування Міністерству юстиції, призводить до її втручання в компетенцію виконавчої влади, європейським застереженням, проти якого виступає Стаття 12 Рекомендації Ради Міністрів, і може призвести до політизації прокуратури, яка спирається на парламентські фракції та парламентські альянси певних політичних сил [7, с. 174].

Незалежність української прокуратури у здійсненні своїх повноважень є визначальним принципом її діяльності та повністю відповідає міжнародним стандартам. Прокурори здійснюють свої повноваження лише на підставі дотримання Конституції України та чинних на її території законів, незалежно від рішень будь-яких органів державної влади, посадових осіб, політичних організацій, громадських об'єднань.

Порядок призначення на посаду Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів, порядок їх звільнення, організаційну структуру прокуратури, порядок їх фінансування та рівень

матеріального і соціального забезпечення працівників прокуратури. Для цього необхідно на законодавчому рівні наблизити посаду прокурорів до посади суддів, інкорпорація прокуратури в судову систему влади має призвести до поступового наближення правового статусу прокурора до судді.

Незалежність прокуратури у здійсненні своїх повноважень гарантується Законом України «Про прокуратуру», який, на наш погляд, формально відповідає міжнародним стандартам прокурорської діяльності. Йдеться про заборону органам державної влади та місцевого самоврядування, посадовим особам, засобам масової інформації, громадсько-політичним організаціям та їх представникам втручатися в діяльність прокуратури. Скарги до прокурора представників влади та інших посадових осіб щодо конкретних справ і матеріалів, які перебувають у провадженні прокуратури, не повинні містити вказівок чи вимог щодо результатів їх рішень.

Перебування на посаді Генерального прокурора є важливим захистом від свавілля та тиску (у Німеччині, наприклад, генеральний прокурор призначається довічно).

Вважаємо за доцільне звернути увагу на пункт 5 згаданої вище рекомендації Комітету міністрів Ради Європи, який визначає найважливіші елементи, які мають забезпечити незалежність прокурорів у всіх правових системах. Зокрема, включають процес відбору, призначення та просування по службі прокурорів, дисциплінарну відповідальність прокурорів та захист особистої безпеки прокурорів та їхніх сімей.

Питання кадрового підбору є не лише одним із найважливіших питань для української прокуратури. Приклад: у Японії випускники юридичних шкіл, які виявили бажання працювати в прокуратурі, повинні скласти іспит Міністерства юстиції. Крім того, іспит здають лише 2-3% абітурієнтів.

Особи, які склали іспит, повинні пройти дворічні курси у Верховному суді Японії перед призначенням на посаду прокурора. Конституція України має чітко гарантувати незалежність прокурорів, а також незалежність суддів. Коли прокурор користується

такими ж гарантіями правової незалежності, як і суддя, він буде ефективно захищений.

Якщо українську прокуратуру віднести до органів судової влади, то необхідно, враховуючи досвід більшості європейських країн, закріпити прокурорів за певними судами, зробивши останніх незалежними від інших прокурорів (на зразок діючих суддів).

У параграфі 36 (а) Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя йдеться про необхідність забезпечення неупередженості в рішеннях, які приймаються прокурорами. Тому необхідно вдаватися до прийнятої Конференцією Європейської директиви з етики та поведінки прокурорів, яка визначає основні обов'язки прокурорів, кодекс професійної поведінки в рамках кримінального провадження та особисті обов'язки прокурорів 24 -26 січня 2005 р.

Висновки

Реформування правового статусу прокуратури в Україні на основі зобов'язань перед Радою Європи потрібно розпочати із поетапного забезпечення відповідності діяльності прокуратури міжнародним стандартам. Для нашої країни важливим завданням є не тільки реалізація основних європейських стандартів і принципів, а і вироблення ефективних засобів і заходів, необхідних саме для реформування прокуратури України. На конституційному рівні необхідно визначити, що прокуратура є незалежною інституцією в системі державної влади, вдосконалити законодавчі гарантії забезпечення незалежності прокурорів, оптимізувати її функції, порядок призначення прокурорів, підстави та порядок звільнення Генерального прокурора, розробити вимоги до особи, яка може зайняти цю посаду.

Література

1. Невзоров О.Б. Зарубіжний досвід визначення адміністративно-правового статусу прокуратури. Науковий вісник

публічного та приватного права. 2016. № 1. Том 2. Вип. 1. Ч. 2. С. 114–117.

2. Плахіна І.В. Особливості органів прокуратури в зарубіжних країнах. Часопис Академії адвокатури України. 2014.- № 4 (25). Том. 7. С. 37–43.

3. Холодницький Н. Зародження європейської концепції прокуратури та її рецепція у Сполучених Штатах Америки. Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». 2014. Випуск 59. С. 141–147.

4. Джуманазарова, & Реховский,. (2017). International standards activities of the Prosecutor's office. *Advances in Law Studies*. 5. 78-87. 10.12737/19404.

5. E. Gonzalez, *Crim. Justice* 34(3), 9-14 (2015). Available: <https://search.proquest.com/openview/eef0a26f19f99d58b0681ae82223873b/1?pq-origsite=gscholar&cbl=35991>

6. G. Micheli, M. Cadelli, Le juge d'instruction est inutile lorsque le parquet est indépendant: l'exemple italien, in *La figure du juge d'instruction: réformer ou supprimer?* 37-55 (Anthémis, Limal, 2017)

7. Shandula O. O. Features of legal status of prosecutors of military prosecutor's offices. *Bulletin of the National Academy of Law*. 2017. № 1 (88). P. 173–181.

АНОТАЦІЯ

The article examines the basic international legal standards for ensuring and implementing the principle of independence of the prosecutor's office.

It was established that the international standards for ensuring the principle of independence of the prosecutor's office are very contradictory, both in terms of the degree of specification and the nature of legal significance. Taking into account these factors, as well as the fact that in different states, even despite their classification into homogeneous legal families, there are very serious differences in the nature of legal regulations, it is interesting to analyze individual approaches in the national legislation of some countries regarding the existing options in the implementation of international standards, and with the selection of separate institutes of administrative law that reflect a certain interest, both in terms of the development and formation of new international standards, and the further qualitative development of domestic legislation, carried out taking into account humanistic principles.

It is substantiated that the integration of the Ukrainian prosecutor's office into the judicial system will be a fundamental and fundamental step on the way to its reform, which will make it possible to ensure the impartiality, independence and depoliticization of its activities and will correspond to the established modern trends of the prosecutor's office in the democratic role of the state. Not only such European democracies as Belgium, Spain, Italy, the Netherlands, Greece, Portugal, France, Finland, but also Azerbaijan, Armenia, Georgia, Kazakhstan, Moldova, Russia, Latvia, Lithuania, Bulgaria and Romania.

The author comes to the conclusion that an important task for our country is not only the implementation of the main European standards and principles, but also the development of effective means and measures necessary for reforming the prosecutor's office of Ukraine. At the constitutional level, it is necessary to determine that the prosecutor's office is an independent institution in the system of state power; to improve legislative guarantees for ensuring the independence of prosecutors, to optimize its functions, the procedure for appointing prosecutors, the grounds and procedure for dismissing the Prosecutor General, and developing requirements for a person who can occupy this position.

Key words: prosecutor's office, distribution of state powers, international standards, Council of Europe