

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

БОЙКО Петро Григорович - здобувач Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

УДК 342.5 (045)
DOI 10.32782/LAW.UA.2021.1.32

Мета наукового дослідження полягає у формуванні концептуально значущого уявлення про сутність міжнародно-правових стандартів діяльності прокуратури у сфері захисту прав людини та їх ролі у забезпеченні прав учасників процесу, які можуть послужити основою оптимізації норм діючого законодавства, а також удосконалення правозастосовної діяльності у відповідній сфері.

Встановлено, що метою Європейської Конвенції про захист прав людини (Конвенція) було створення правового простору для співробітництва між європейськими державами, в яких конституції будуються на основі демократії та рівності перед законом. Загалом можна сказати, що Конвенція стала реакцією на поточні та минулі події в Європі. Причиною створення Конвенції стала величезна кількість неправомірних та несправедливих судових рішень, прийнятих у період між двома світовими війнами та під час Другої світової війни.

Зазначено, що відповідно до положень Закону «Про приєднання України до Статуту Ради Європи» Українська держава бере на себе і підтверджує свою відданість «ідеалам і принципам, які є спільним надбанням європейських народів», враховуючи «інтереси збереження і подальшої реалізації цих ідеалів, а також сприяння інтересам, а також сприяння соціально - економічному прогресу потребує більш тісного єднання між усіма європейськими країнами»

Автор приходить до висновку, що реформування адміністративно-правового статусу

прокуратури в Україні відповідно до зобов'язань перед Радою Європи варто розпочати із поетапного, комплексного вирішення питань відповідності діяльності української прокуратури міжнародним стандартам діяльності прокуратури у сфері захисту прав людини. При цьому варто враховувати, що в Україні прокуратура займає особливе місце у системі органів державної влади, адже її діяльність синтезує два амбівалентні компоненти, які імплікативно доповнюють один одного: забезпечення законності і охорона правопорядку.

Ключові слова: розподіл державно-владних повноважень, прокуратура, міжнародні стандарти, Парламентська асамблея Ради Європи

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями

Модернізація всіх інституцій, у тому числі й прокуратури, є особливо важливою в умовах побудови в Україні демократичної правової держави та її інтеграції в європейський правовий простір, від чого залежить ефективне функціонування правопорядку. Необхідність комплексного реформування кримінальної юстиції та прокуратури вже давно обговорюється та дискутується в суспільстві, удосконалюється чинне законодавство про прокуратуру, удосконалюється правоохоронна діяльність, досить активно ведеться робота над законопроектами.

Водночас, якщо законодавство України не адаптується до законодавства Єв-

ропейського Союзу (далі – ЄС), процес європейської інтеграції в Україні та реформування будь-яких державних інституцій буде неможливим. Тому у контексті реформування органів прокуратури України особливий інтерес становить вивчення міжнародного досвіду організації та діяльності органів прокуратури, а також інших органів, які виконують аналогічні функції.

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

Науково-теоретичну основу статті становлять наукові праці вітчизняних і зарубіжних вчених - представників правової науки, зокрема: Н.М. Бакаянова, І.О. Билиця, Х.Н. Бехруз, Ю.М. Дьомін, Т.О. Дунас, А.М. Мудров, І.В. Назаров, В.С. Нерсеянц, М.М. Стефанчук, В.В. Сухонос. Нормативно - правовою базою дослідження є Конституція України, Закон України «Про прокуратуру», законодавство про прокуратуру держав-членів Європейського Союзу, міжнародні нормативно-правові акти, що стали частиною національного законодавства, Рішення Конституційного Суду, інші нормативно-правові акти.

Формулювання цілей статті

Мета наукового дослідження полягає у формуванні концептуально значущого уявлення про сутність міжнародно-правових стандартів діяльності прокуратури у сфері захисту прав людини та їх ролі у забезпеченні прав учасників процесу, які можуть послужити основою оптимізації норм діючого законодавства, а також удосконалення правозастосовної діяльності у відповідній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів

Сучасний розвиток міжнародного співтовариства показав, що основним компонентом у цій системі має стати людина, її

права та гарантії щодо їх здійснення. Сьогодні сформувався комплекс прав як соціального, політичного, і культурного характеру. Особливе місце у цьому механізмі посідають права людини, пов’язані з процедурою здійснення правосуддя, які отримали закріплення у таких міжнародних актах як «Загальна декларація прав людини» від 10 грудня 1948 р., «Конвенція про захист прав людини та основних свобод» (Рим, 4 листопада 1950 р.), «Міжнародний пакт про громадянські та політичні права» (Нью-Йорк, 19 грудня 1966 р.).

Важливість закріплених кримінально-процесуальних прав проявляється, перш за все, в тому, що правосуддя – є вид державної діяльності, пов’язаний, у певних випадках, із застосуванням примусових заходів, тому визначити межі можливого обґрунтованого впливу держави на особу – це першочергове завдання, яке отримало визнання міжнародною спільнотою.

Як уже наголошувалося, на міжнародному рівні вироблено досить значний комплекс міжнародно-правових стандартів діяльності прокуратури у сфері захисту прав людини, дотримання та виконання яких необхідне для визнання національних правових систем відповідними міжнародним стандартам. Але найбільшою мірою, що вже є незаперечним фактом, міжнародні стандарти набули свого розвитку та закріплення у такій регіональній організації як Рада Європи, а основними інструментами формування таких стандартів стали практика Європейського Суду з прав людини та рекомендації Комітету міністрів.

Орієнтація на Раду Європи пояснюється насамперед тим, що ця організація міждержавної та парламентської співпраці вважається найавторитетнішою в Європі завдяки ефективній системі контрольних механізмів, що забезпечують захист прав людини.[1]

Зважаючи на те, що Україна є членом Ради Європи, на неї поширюється положення ст. 3 Статуту цієї організації, що говорить про те, що «кожен Член Ради Європи повинен визнавати принцип верховенства права та принцип, відповідно до

якого всі особи, які перебувають під його юрисдикцією, повинні користуватися правами людини та основними свободами».[3]

Включення європейських стандартів з прав людини у вітчизняну правову систему істотно підвищує міру відповідальності всіх правозахисних механізмів, у тому числі і в рамках кримінального судочинства, одночасно розширилося уявлення про права людини. У це поняття були включені європейські правові норми та принципи, що відображають життєво необхідні права та основні свободи людини, їхні юридичні гарантії.

В Україні багато зроблено для того, щоб привести національне законодавство у відповідність до європейських стандартів. Незважаючи на це, велика кількість скарг, які надсилаються до Європейського Суду, є доказом того, що становище з дотриманням прав людини в нашій державі залишає бажати кращого. Тим часом, подібне твердження необхідно сприймати з урахуванням того фактора, що подібна проблема існує не тільки в нас, а й в інших країнах з демократичною системою, що, здавалося б, вже сформувалася. Таке положення пояснюється, перш за все, не в цілеспрямованому порушенні прав людини, а в історичній особливості їх розуміння, що укорінилася, а також можливих меж їх здійснення на основі існуючої національної правозастосовної практики. У цьому й знаходить свою реалізацію одна з основних функцій міжнародних стандартів - гармонізація національних правових режимів на основі міжнародних стандартів, що в кінцевому підсумку і призводить до їхнього якісно нового стрибка у розвитку. Найпомітніші успіхи в цьому напрямку якраз і демонструє сьогодні Рада Європи, що проявляється, перш за все, у створенні унікального механізму реалізації практично гарантованості здійснення прав і свобод особистості, зокрема й у кримінально-правовій сфері.

Європейські стандарти у сфері правами людини не тільки перебувають у повній гармонії з універсальними принципами, а й розширюють їх межі, створюючи тим самим вищий поріг захищеності особис-

тості та захищаючи сферу її інтересів від безконтрольного втручання із боку держави. Разом з тим багато суддів, прокурорів, слідчих та інших правоохоронців, які ще не усвідомили практичні потреби і вимоги, що випливають з факту входження України в європейський правовий простір. [1]

В основі притаманного Європейській Раді механізму лежить Конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 року та Протоколи до неї.

Як зазначають дослідники, метою Європейської Конвенції про захист прав людини (Конвенція) було створення правового простору для співробітництва між європейськими державами, в яких конституції будуються на основі демократії та рівності перед законом. Загалом можна сказати, що Конвенція стала реакцією на поточні та минулі події в Європі. Причиною створення Конвенції стала величезна кількість неправомірних та несправедливих судових рішень, прийнятих у період між двома світовими війнами та під час Другої світової війни.

Відповідно до положень Закону «Про приєднання України до Статуту Ради Європи» Українська держава бере на себе і підтверджує свою відданість «ідеалам і принципам, які є спільним надбанням європейських народів», враховуючи «інтереси збереження і подальшої реалізації цих ідеалів, а також сприяння інтересам, а також сприяння соціально - економічному прогресу потребує більш тісного єднання між усіма європейськими країнами» [2].

Україна, будучи учасником Статуту Ради Європи, і, відповідно членом Ради Європи, бере на себе зобов'язання щодо додержання принципів верховенства права та захисту прав людини та основних свобод (стаття 3 Хартії), маючи намір і можливість виконувати такі зобов'язання (стаття 4 Хартії) [3].

У контексті нашого дослідження варто звернути увагу на важливий міжнародний документ – Рекомендацію 1604 «Роль прокуратури в демократичному правовому суспільстві»). Наведені вище рекомендації підкреслюють життєво важливу роль прокурорів у забезпеченні двох ключових мо-

ментів у кожному європейському суспільстві – безпеки та свободи.

На думку Асамблеї, основні завдання, покладені на Прокурора на цьому шляху та для досягнення вищезазначених цілей, такі:

- 1) забезпечує охорону законності;
- 2) захист прав людини, прав і свобод громадян від кримінальних правопорушень;
- 3) забезпечує додержання прав і свобод підозрюваних і обвинувачених у вчиненні кримінальних правопорушень;
- 4) нагляд за належним функціонуванням органів, відповідальних за розслідування та переслідування злочинців.

Заслуговує на увагу позиція Асамблеї Парламенту, згідно з якою під повагою до демократії та верховенства права слід розуміти, серед іншого, наявність ефективного розподілу державної влади. Ця вимога також стосується оптимального розподілу компетенції між прокуратурою (як виконавчою чи законодавчою владою) та судовою владою. Оскільки Європа стає все більш розвинутою, а її громадяни мобільними, вони неминуче підпадають під дію різних правових систем, тому досягнення гармонізації систем кримінального правосуддя держав-членів Ради Європи виглядає стратегічно важливим. Враховуючи виклики міжнародної організованої злочинності, така координація є корисною з огляду на доцільність підтримки ефективності системи кримінального правосуддя.

У Рекомендації № 1604 (2003) Парламентської асамблеї щодо ролі прокуратури в демократичному суспільстві також вітається скликання Європейської конференції генеральних прокурорів, яка довела свою ефективність. В ідеалі такі конференції плануються як своєрідний форум експертів із широким спектром спеціалізацій для обговорення, консультування, розгляду та порівняння національного досвіду у сфері діяльності прокуратури з метою динамічного вивчення досвіду прокуратури Організації держав-членів Ради Європи та діяльності Офісу прокурора та сприяти інтеграції зазначеного досвіду.

Стосовно проваджень, не пов'язаних із кримінальним провадженням, особливу цінність мають положення Рекомендації № 1604 (2003), згідно з якими:

повноваження прокурора під час загального захисту прав людини не повинні створювати конфлікту інтересів або стримувати тих, хто прагне захистити свої права за допомогою держави;

у випадках, коли прокуратурі делегуються додаткові функції, слід дотримуватися ефективного розподілу державних повноважень між державними відомствами, беручи до уваги принцип незалежності прокуратури від втручання будь-якої держави на рівні окремих справ;

повноваження та обов'язки прокурорів обмежуються судовим переслідуванням осіб, винних у вчиненні кримінальних правопорушень, і загальною роллю прокурорів у захисті суспільних інтересів через систему кримінального правосуддя з незалежними, належним чином розташованими та ефективними установами для виконання будь-яких інших функцій [4].

Таким чином, Рекомендація Ради Європи 1622 (2003) Парламентської асамблеї Ради Європи фактично повторює вищезазначене. Асамблея рекомендувала Раді міністрів «закликати українську владу провести комплексну реформу Офісу Генерального прокурора Європи відповідно до принципів і стандартів Ради Європи в тісній співпраці з працівниками української прокуратури». Офіс та судді проводять спеціальні навчальні програми у сфері прав людини з метою поширення серед них демократичних практик» [5].

Резолюція 1466 (2005) Парламентської асамблеї Ради Європи підтверджує, що українська держава «взяла на себе зобов'язання дотримуватися своїх зобов'язань відповідно до Хартії Ради Європи [тобто:] плюралістичної демократії, верховенства права та захисту прав людини. прав і основних свобод усіх осіб, які перебувають під його юрисдикцією» [6]. Постанова № 1755 від 4 жовтня 2010 року «Функціонування демократичних інститутів України» підтверджує, що «функція загального нагляду української прокуратури»

ри суперечить європейським повноваженням». [7].

У Рекомендації Rec (2000) 19 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя зазначено, що «прокуратура також відіграє провідну роль у кримінальній юстиції», а також «Прокуратура складається з представників державних органів, які від імені суспільства та в інтересах держави гарантують застосування закону, коли порушення закону призводять до кримінальної відповідальності, враховуючи права особи та забезпечення необхідної ефективності системи кримінального правосуддя» [8].

Водночас важливо, що держава зобов'язана вживати дієвих заходів щодо забезпечення організаційно-правових гарантій прокурорської діяльності. Держава повинна створити всі необхідні умови для:

- процедури відбору, атестації та переведення прокурорів. Дотримуватись принципів справедливості, неупередженості та недискримінації (при цьому з урахуванням принципу доцільності та, у разі необхідності, передачі за об'єктивних умов);
- основними критеріями кар'єрного зростання прокурорів є професіоналізм (компетентність) та досвід;
- встановлювати соціальні гарантії на законодавчому рівні особливості, що гарантують належний рівень оплати праці, пенсій, дисциплінарної відповідальності прокурорів;
- за наявності загроз безпеки прокурор та його сім'я знаходиться під захистом органів державної влади;
- прокурори наділені правами на свободу слова, віросповідання, мають можливість об'єднуватись у громадські організації для захисту своїх прав та інтересів.

Висновки

Реформування адміністративно-правового статусу прокуратури в Україні відповідно до зобов'язань перед Радою Європи варто розпочати із поетапного, комплексного

вирішення питань відповідності діяльності української прокуратури міжнародним стандартам діяльності прокуратури у сфері захисту прав людини. При цьому варто враховувати, що в Україні прокуратура займає особливе місце у системі органів державної влади, адже її діяльність синтезує два амбівалентні компоненти, які імплікативно доповнюють один одного: забезпечення законності і охорона правопорядку.

Література

1. Берназюк Я. Міжнародні стандарти участі прокурора у судовому провадженні поза межами кримінального процесу. 11 червня 2020 р. Судова влада України. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/952570>
2. Закону України «Про приєднання України до Статуту Ради Європи». Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1995. N 38. Ст.287.
3. Статут Ради Європи. Лондон. 1949. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001#Text
4. Recommendation 1604 «Role of the public prosecutor's office in a democratic society governed by the rule of law». URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/xref/xref-xml2html-en.asp?fileid=17109&lang=en>
5. Рекомендація Парламентської асамблеї Ради Європи № 1622 (2003). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_609#Text
6. Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи № 1466 (2005). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_611#Text
7. Резолюція 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a19#Text
8. Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf

SUMMARY

The purpose of the scientific research is to form a conceptually significant idea about the essence of the international legal standards of the prosecutor's office in the field of human rights protection and their role in ensuring the rights of the participants in the process, which can serve as the basis for optimizing the norms of the current legislation, as well as improving law enforcement activities in the relevant field.

It has been established that the purpose of the European Convention on the Protection of Human Rights (the Convention) was to create a legal space for cooperation between European states in which constitutions are built on the basis of democracy and equality before the law. In general, it can be said that the Convention was a reaction to current and past events in Europe. The reason for the creation of the Convention was the huge number of illegal and unjust court decisions made in the period between the two world wars and during the Second World War.

It is noted that in accordance with the provisions of the Law «On Ukraine's Accession to the Charter of the Council of Europe», the Ukrainian

state undertakes and confirms its commitment to «ideals and principles that are the common property of European nations», taking into account «the interests of preserving and further implementing these ideals, as well as promotion of interests, as well as promotion of socio-economic progress, requires closer unity between all European countries»

The author comes to the conclusion that reforming the administrative and legal status of the prosecutor's office in Ukraine in accordance with the obligations to the Council of Europe should begin with a step-by-step, comprehensive solution to the issues of compliance of the Ukrainian prosecutor's office with international standards of the prosecutor's office in the field of human rights protection. At the same time, it is worth considering that in Ukraine the prosecutor's office occupies a special place in the system of state authorities, because its activity synthesizes two ambivalent components that implicitly complement each other: ensuring legality and maintaining law and order.

Keywords: distribution of state powers, prosecutor's office, international standards, Parliamentary Assembly of the Council of Europe