

Європейська модель конституційно-правового статусу прокуратури: теоретико-методологічні засади та проблеми імплементації

European model of the constitutional and legal status of the prosecutor's office: theoretical and methodological foundations and problems of implementation

Віктор Миколенко

Ключові слова:

прокуратура, правоохоронна система, правоохоронна діяльність, європейські стандарти, конституційна модернізація.

Key words:

prosecutors, law enforcement system, law enforcement, European standards, constitutional modernization.

За нашим переконанням, доцільне проведення комплексного міждисциплінарного загальнотеоретичного, міжнародно-правового та конституційно-правового дослідження з використанням новітнього інтеграційно-правового інструментарію з метою створення якісного доктринального забезпечення розбудови в Україні справжньої європейської моделі прокуратури як із функціональної, так і з організаційно-правової й міжінституційної позицій.

Отже, з огляду на неповноту наукового аналізу проблематики впливу сучасних інтеграційних процесів на вдосконалення конституційно-правового статусу прокуратури варто зробити фундаментальний висновок про доцільність і необхідність проведення наукового дослідження в цій сфері, його теоретичну й практичну значимість в умовах усебічної активізації процесів європейської міждержавної інтеграції України.

Зауважимо, що зазначена проблематика досить ретельно розглядається у вітчизняній конституційно-правовій та міжнародно-правовій літературі. Зокрема, можна згадати праці М.О. Баймуратова, Ю.О. Волошина, Л.Р. Грицаєнка, Ю.М. Грошевого, Л.М. Давиденка, В.В. Долежана, В.С. Зеленецького, П.М. Каркача, О.Р. Михайленка, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка та інших авторів.

Водночас ще не вироблено концептуальні підходи до модернізації правоохоронної системи України на тлі інтенсифікації впровадження європейських правових стандартів, теоретичної моделі державної політики та її реалізації щодо вдосконалення правового статусу прокуратури як структурного елемента правоохоронної системи держави, концептуального механізму реалізації реформи організації й діяльності органів прокуратури в Україні. Зокрема, ретельного розгляду потребують форми та методи діяльності прокуратури в комплексному забезпеченні прав і свобод людини й громадянина як найважливішої соціальної цінності в сучасному європейському правовому просторі.

Основним системоутворюючим чинником реформування правоохоронних органів у сучасних українських реаліях, безсумнівно, варто визнати інтенсивні інтеграційні процеси, які особливо посилились якісно й кількісно впродовж 2014–2016 рр. після Революції гідності, підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом та імплементації цілого комплексу європейських інституціональних стандартів до національної правової системи нашої держави.

У зв'язку із цим необхідно зазначити, що в умовах постійного зростання ролі стандартів у розвитку демократичних принципів функціонування державності актуалізується проблематика, що стосується визначення поняття європейського правового стандарту. Сьогодні з приводу визначення поняття й класифікації європейських правових стандартів існує багато альтернативних позицій як серед вітчизняних представників доктрини, так і серед зарубіжних науковців. Проте остаточний варіант не встановлено.

У своєму етимологічному й онтологічному значенні стандарт (англ. «норма, зразок, модель», від франц. букв. «твердо стояти») – це документ, що встановлює для загального та багаторазового застосуван-

ня правила, загальні принципи чи характеристики, які стосуються діяльності або її результатів, з метою досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній галузі. Приймається такий документ у встановленому порядку на основі консенсусу¹.

Таким чином, як бачимо з наведеної дефініції, під стандартами можна розуміти певні норми й принципи, які приймаються або санкціонуються в порядку, встановленому чинним законодавством.

Загальновідомо, що норма права – це загальнообов'язкове правило поведінки, сформоване в суспільстві відповідно до визнаної в ньому справедливої міри свободи й рівності та формально визначене (встановлене й санкціоноване) і гарантоване державою як правозначущий спосіб регулювання суспільних відносин. Норма права – це первинний елемент права, за допомогою якого відображається та закріплюється найпростіше правило юридично значущої поведінки².

Так, принципи права – це основоположні загальноприйняті норми-ідеї (вихідні начала), що виражають сутність права, закономірності його розвитку та мають найвищий авторитет, тобто є незаперечними вимогами, які висуваються до учасників суспільних відносин із метою встановлення соціального компромісу й порядку³.

Відповідно до думки українського вченого О.О. Мережка, у сучасних умовах міжнародне право не є повністю самостійною нормативною системою, абсолютно ізольованою від інших соціальних регуляторів міжнародних відносин. Норми міжнародного права разом із нормами національного права, що регулюють міжнародні відносини, входять у складну систему міжнародного порядку⁴.

Таким чином, говорячи про європейські правові стандарти з гносеологічних позицій, необхідно зауважити таке:

- 1) під ними розуміються насамперед єдині принципи й норми щодо поведінки суб'єктів права, які зафіксовані в основних джерелах міжнародного права, як в універсальних, так і в регіональних правових актах;
- 2) вони є оптимальними юридичними вимогами щодо правових систем держав – учасниць міжнародного співтовариства;
- 3) вони розкривають найкращі правові досягнення міжнародного права й співробітництва держав – членів міжнародної спільноти та держав – членів універсальних і регіональних міжнародних міжурядових організацій;
- 4) вони відображаються у відповідних джерелах права у вигляді принципів і норм права;
- 5) вони є основою узгодження міжнародного й національного права;
- 6) вони є обов'язковими вимогами для учасників міжнародних договорів, що включають ці правові стандарти.

З іншого боку, нормативно-правові стандарти можна класифікувати за суб'єктами їх створення (стандарти Ради Європи, Європейського Союзу, Організації з безпеки та співробітництва в Європі тощо), за галузевою приналежністю (конституційно-правові, цивільно-правові, кримінально-правові тощо), за зовнішньою формою закріплення (ті, що фіксуються в міжнародних договорах, у практиці Європейського суду з прав людини, у юридичних актах міжнародних організацій, ті, що відносяться до джерел права)⁵.

Так, загальновизнані європейські юридичні стандарти формуються насамперед правовими системами Ради Європи та Європейського Союзу, які є ефективними формами європейської правової інтеграції.

Варто зазначити, що міжнародні норми щодо організації й діяльності правоохоронної системи та окремих правоохоронних органів, зокрема й прокуратури, зазвичай являють собою певний набір цінностей. Інакше кажучи, вони відображають фундаментальні аксіологічні ідеї та уявлення, загальноприйняті в сучасній європейській правовій традиції.

¹ Словарь иностранных слов. – 18-е изд., стереотип. – М. : Русский язык, 1989. – С. 481.

² Чиркин В.Е. Сравнительное конституционное право / В.Е. Чиркин. – М., 2002. – С. 281.

³ Чиркин В.Е. Сравнительное конституционное право / В.Е. Чиркин. – М., 2002. – С. 241.

⁴ Мережка О.О. Співвідношення міжнародного і національного права / О.О. Мережка // Юридичний журнал. – 2009. – № 2. – С. 85.

⁵ Поленина С.В. Взаимодействие международной и внутригосударственной правовых систем / С.В. Поленина. – М., 1987. – С. 17.

Визначальну роль у цьому процесі відіграють рамкові джерела загальноновизнаних стандартів забезпечення прав особистості, зокрема Загальна декларація прав людини 1948 р., Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р., Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. з протоколами, що до неї додаються.

Також необхідно назвати прецедентне право як джерело стандартів правоохоронної діяльності, оскільки воно окремо виділяється та створене практикою Європейського суду з прав людини. Отже, Європейський суд із прав людини фактично встановлює нові правові норми й принципи, яких повинні дотримуватись держави – учасниці Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Для прикладу можна зазначити, що Венеціанська комісія на запити Парламентської Асамблеї Ради Європи сформулювала свої доповіді з певної проблематики у світлі Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та прецедентів, побудованих Європейським судом із прав людини.

Проблематика формулювання європейських правових стандартів стала особливо значущою в XXI ст., коли багато держав прагнуть зробити гармонійними принципи, на яких формуються їхні правові системи, таким чином визначаючи, наприклад, право громадян на рівний доступ до інформації, на участь в управлінні державою тощо як основні права людини.

У свою чергу можна зауважити, що під міжнародними виборчими стандартами розуміють принципи міжнародного права, що стосуються виборчих прав громадян, організації й проведення виборів.

Принципи міжнародного права як найбільш загальні правила поведінки учасників міжнародного спілкування здійснюють певний вплив на встановлення міжнародно-правових норм як більш конкретних правил поведінки. Той чи інший принцип права не лише впливає на виникнення вищезазначених правил поведінки, а й підпорядковує їх собі. У свою чергу найбільш конкретні правила поведінки узгоджуються між собою та водночас із принципом як більш загальним правилом поведінки.

Варто зазначити, роблячи певний узагальнюючий висновок, що норми міжнародного права закріплюють як принципи також конкретні правила поведінки. До того ж конкретні правила поведінки постійно оформлюються у вигляді норм міжнародних актів чи звичаїв. І кожен принцип може бути закріплений у якому-небудь міжнародному акті у формі деякої норми, а може й не отримати чітке формулювання та виражатись у сукупності норм, аналіз яких дає змогу твердити про їх єдність і відповідність певному принципу.

У свою чергу важливо розуміти, що європейські стандарти не можна сприймати як щось таке, що стоїть незмірно вище за будь-які правила з позицій методології, які діють в окремо взятій державі.

Щодо класифікації міжнародних стандартів варто зазначити, що найбільша увага приділяється міжнародним стандартам у сфері прав людини та їх захисту, стандартам Міжнародної організації з питань стандартизації, стандартам у сфері локальної й регіональної демократії та європейським регіональним стандартам у сфері інституціонально-інструментального функціонування судової й правоохоронної системи.

Зауважимо, що всі зазначені європейські стандарти концептуально та ідеологічно беруть витоки з фундаментальних положень Загальної декларації прав людини 1948 р. Досить важливо закріпити, що європейські стандарти у сфері прав людини найбільше конкретизуються в Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, що були прийняті Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 р.

У свою чергу будь-які стандарти прав людини можна класифікувати за такими критеріями:

- 1) за суб'єктом їх встановлення: а) міжнародні (всесвітні, регіональні, двосторонні); б) національні;
- 2) за ступенем визначеності змісту: а) абсолютно визначені (у якісному й кількісному вираженні); б) відносно визначені (зокрема, якщо застосовуються оціночні поняття);
- 3) за юридичною значимістю: а) формально необов'язкові, або декларативні; б) рекомендаційні («м'яке» право); в) формально обов'язкові.

Необхідно вказати також на ту обставину, що з аксіологічних позицій у європейських стандартах прав людини виконується позитивація найголовніших цінностей суспільства.

Такі цінності, як вважає С.О. Верланов, власне через європейські стандарти прав людини поширюються й укорінюються в національних правових системах, у яких їх первинний зміст зберігається, підкріплю-

ється юридичною формою найчастіше як конституційні права або права за міжнародним договором, що належним чином ратифікований та став частиною національного законодавства⁶. Загальновідомо, що це відображається також у статтях 9 і 22 Конституції України.

Окремо варто наголосити на тому, що на сучасному етапі створено цілу систему спеціальних міжнародно-правових стандартів щодо інституціональної організації й діяльності органів прокуратури, причому особливо інтенсивним процес створення подібних стандартів є на регіональному (європейському) рівні.

Серед регіональних (європейських) джерел міжнародно-правових стандартів функціональної діяльності органів прокуратури на особливу увагу заслуговує Рекомендація REC(2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи «Про роль прокуратури в системі кримінального правосуддя», прийнята 6 жовтня 2000 р. на 724-ій зустрічі заступників міністрів⁷.

Іншим важливим джерелом міжнародно-правових (європейських) стандартів статусу прокуратури є Рекомендація ПАРЕ 1604(2003) про роль прокуратури у демократичному правовому суспільстві, заснованому на верховенстві закону⁸.

Також серед найважливіших стандартів конституційно-правового статусу прокуратури, розроблених Консультативною радою європейських суддів, окремо необхідно назвати Висновок № 9(2014) щодо європейських норм та принципів стосовно прокурорів від 17 грудня 2014 р.⁹, основною частиною якого є Римська хартія та пояснювальна записка до неї.

Таким чином, можна зробити такі найважливіші висновки щодо загальних особливостей європейської моделі конституційно-правового статусу прокуратури в сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції та інтернаціоналізації конституційного права європейських держав:

1) європейські стандарти правоохоронної діяльності є рамковими, створюючи певну концептуальну стандартизовану модель конституційно-правового статусу окремих правоохоронних органів, яка наповнюється конкретними функціями й повноваженнями на національно-правовому рівні (зазвичай шляхом ухвалення спеціальних інституціональних законодавчих актів);

2) найприйнятнішою в сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції формою імплементації європейських стандартів організації та діяльності правоохоронних органів є трансформація, тобто втілення фундаментальних принципів європейського права в національному законодавстві із широким використанням національного термінологічного й мовно-текстуального інструментарію;

3) імплементація міжнародних стандартів організації та діяльності прокуратури має діалектично поєднуватись з імплементацією відповідних стандартів організації й діяльності інших правоохоронних органів держави, а також судової системи, оскільки прокуратура є складовим елементом цілісної національної правоохоронної системи, яка має бути в належний спосіб організована функціонально та структурно.

Анотація

Статтю присвячено дослідженню теоретико-методологічних і практичних особливостей формування й функціонування європейської моделі конституційно-правового статусу прокуратури на підставі європейських стандартів діяльності прокуратури як важливої складової частини загального реформування правоохоронної системи України.

⁶ Гагаєва Е.А. Влияние европейского права на конституционное законодательство государств Восточной Европы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Е.А. Гагаєва ; Мордовский гос. ун-т им. Н.П. Огарева. – Саранск, 2010. – С. 13.

⁷ Акти європейського права з питань правоохоронної діяльності : зб. документів : в 2 т. / пер. з іноз. мов ; вс. слово Голови Верховної Ради України А.В. Парубія. – К. : Інститут законодавства ВРУ, 2016–2016. – Т. I : Прокуратура. – 2016. – С. 13–22.

⁸ Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЕ) 1604(2003) щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XmlRef/Xref-XML2HTML-en.asp?file-id=17109&lang=en>.

⁹ Висновок № 9 КРЕС щодо європейських норм та принципів стосовно прокурорів від 17 грудня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a50.

Summary

The article is devoted to the study of theoretical, methodological and practical features of the formation and functioning of the European model of the constitutional and legal status of the prosecutor's office on the basis of European standards of the prosecutor's office as an important component of the overall reform of Ukraine's law enforcement system.

Використана література:

1. Словарь иностранных слов. – 18-е изд., стереотип. – М. : Русский язык, 1989. – 624 с.
2. Чиркин В.Е. Сравнительное конституционное право / В.Е. Чиркин. – М., 2002. – 501 с.
3. Мережко О.О. Співвідношення міжнародного і національного права / О.О. Мережко // Юридичний журнал. – 2009. – № 2. – С. 85–86.
4. Поленина С.В. Взаимодействие международной и внутригосударственной правовых систем / С.В. Поленина. – М., 1987. – 851 с.
5. Гагаева Е.А. Влияние европейского права на конституционное законодательство государств Восточной Европы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Е.А. Гагаева ; Мордовский гос. ун-т им. Н.П. Огарева. – Саранск, 2010. – 23 с.
6. Акти європейського права з питань правоохоронної діяльності : зб. документів : в 2 т. / пер. з іноз. мов ; вс. слово Голови Верховної Ради України А.В. Парубія. – К. : Інститут законодавства ВРУ, 2016–2016. – Т. I : Прокуратура. – 2016. – 381 с.
7. Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) 1604(2003) щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?file-id=17109&lang=en>.
8. Висновок № 9 КРЕС щодо європейських норм та принципів стосовно прокурорів від 17 грудня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a50.