

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ У ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

СОКОЛОВИЙ В'ячеслав Петрович - прокурор Вінницької області  
ТОДОШАК Олег Володимирович - кандидат юридичних наук, доцент, декан  
судово-адміністративного факультету НУ «Одеська юридична академія»

*Определенное в Конституции Украины важное положение о том, что наше государство является правовым государством, обязывает все решения и действия, которые происходят в правовой системе, государственном механизме оценивать через их соответствие критериям и требованиям правового государства. Кроме того, провозглашения курса евроинтеграции и недавнее подписание соответствующего соглашения – ставят новые задачи перед украинским государством, в частности реформирования органов прокуратуры в соответствии с требованиями ЕС. Научное исследование места, функций и роли органов становится необходимым в трансформационных условиях современности. В статье обосновывается позиция, о немедленной необходимости изменения места прокуратуры в системе органов государственной власти и изменения ее некоторых функций, а также приведения институциональной системы органов прокуратуры в соответствие с требованиями ЕС.*

**Ключові слова:** прокуратура, акти прокурорського реагування, прокуратур країн ЄС, повноваження прокурора, функції прокуратури.

Організаційна будова, функціональне призначення та змістовне наповнення повноважень органів прокуратури в Україні від часів здобуття незалежності були і залишаються дискусійними. Особливо ускладнилася ця ситуація в останні роки через вимоги структур Ради Європи, передусім Венеціанської комісії, реформувати прокуратуру Укра-

їни з метою приведення її функцій та ролі в державному механізмі України до стандартів правової держави. Президент Єврокомісії Жозе Баррозу, при підписанні Україною. Угоди про Асоціацію з Європейським Союзом, назвав момент підписання угод про асоціацію історичним, але заявив, що це – лише перший крок, спроба допомогти країнам провести справжні реформи та побороти корупцію [2]. Однак, одним із принципових питань та умов є питання щодо місця прокуратури в системі органів державної влади, а також питання стосовно існування прокурорського досудового слідства.

Проголошений Конституцією України принцип верховенства права як засіб забезпечення фундаментальних прав і свобод людини та громадянина не лише чітко визначив пріоритетні напрями прокурорської діяльності, а й зумовив необхідність докорінного реформування органів прокуратури. Упродовж понад півтора десятиліття, що минуло від часу прийняття Основного Закону, триває системне реформування прокуратури як складової частини державного механізму.

Слід зазначити, що протягом тривалого часу в Україні відбувається досить активна та конструктивна робота, пов'язана із законодавчим забезпеченням реформування прокуратури. Більше ніж за 20 років Верховною Радою України прийнято понад 20 законів, які тією чи іншою мірою стосувалися діяльності прокуратури. Унаслідок цих змін сталися якісні зрушення в законодавчому за-

безпеченні організації і порядку діяльності прокуратури [3, с. 7].

Реформування правоохоронних органів, прокуратури та судів України – найважливіша складова вказаного процесу, оскільки саме вони являють собою той ключовий інструментарій держави, за допомогою якого здійснюється захист найвищих цінностей нації, а саме: життя і здоров'я людей, їх прав і свобод. Відомо, що у правовій демократичній державі діє система противаг, яка забезпечує взаємодію і взаємозв'язок розподілу влади та не дозволяє жодній з її гілок підпорядковувати собі іншу. Функції і повноваження прокуратури, мета, завдання та характер її діяльності залежать передусім від місця в системі розподілу влади.

Предметом численних досліджень стають питання: визначення місця і ролі органів прокуратури в системі правоохоронних органів держави й органів державної влади; прокурорського нагляду; кримінально-процесуальних функцій; участі прокурора у різних стадіях кримінального процесу тощо. При цьому правова наука не лише вказує на актуальність певних проблем, а й пропонує чіткі механізми їх подолання, що мають ураховуватись у законодавчій діяльності.

Напрями реформування кримінального судочинства досліджувалися у працях Ю. Аленіна, Ю. Грошевого, В. Зеленецького, В. Лукашевича, Л. Лобойка, В. Маляренка, М. Михеєнка, В. Нора, Д. Письменного, М. Погорецького, Г. Середи, О. Толочка, В. Шибіко та інших науковців. Однак нещодавнє підписання Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом стоїть питання реформування прокуратури на новий рівень – це вже не питання, що можна відкласти на потім, це – вимога сьогодення.

Метою дослідження є встановлення першочергових завдань, що стоять перед законодавцем, щодо реформування органів прокуратури у контексті вимог Європейського союзу для підписання згоди про асоціацію України з ЄС.

Для досягнення поставленої мети перед нами стоять такі завдання: по-перше, дослідити погляди вчених на проблеми встановлення місця та ролі органів прокуратури у системі державних органів влади; по-друге,

встановити місце та статус прокуратури в Україні в умовах сьогодення; по-третє, дослідити вимоги Європейського союзу до побудови органів прокуратури та визначити, які саме кроки нам варто зробити для досягнення компромісу у сфері реформування прокуратури.

На сьогоднішній день прокуратура поєднує ознаки державного органу виконавчої влади як правоохоронного органу з характеристиками і спрямованістю діяльності щодо забезпечення правосуддя. Таке поєднання є закономірним, когерентність повноважень прокуратури, їх змістовна сутність дозволяють виокремити прокуратуру в самостійний, незалежний від гілок влади державний орган, який рівновіддалений від виконавчої та судової гілок влади та, водночас, наблизений до них у своєму функціональному призначенні. У такий спосіб вирішено питання щодо статусу прокуратури наразі у Конституції України. За обставин автономного, незалежного існування системи органів прокуратури виникають теорії існування прокурорської влади, обґрунтовується наявність особливої гілки влади, якою нібито є саме прокурорська влада. Зазначена парадигма не може сприйматися однозначно, вона є досить дискусійною. Проте не варто недооцінювати важливість наукових розробок, які стосуються парадигми прокурорської влади, позаяк саме такі ідеї дозволяють перевірити істинність концептів щодо статусу та повноважень прокуратури в умовах конституційного визнання держави як правової держави.

Сутність реформи української прокуратури, на нашу думку, полягає в приведенні цього інституту до конституційної моделі та стандартів Ради Європи. Однак у Європі не існує єдиної схеми, яка визначає контури завдань і повноважень прокуратури. Кожна система прокуратур у країнах ЄС відповідає культурі та історії країни і приймається тим суспільством, у якому функціонує. Однією з умов реформування будь-якого державного інституту є використання як чужого, так і власного досвіду. Однак треба мати на увазі, що нове виявляється тільки в якихось окремих елементах, нових зв'язках та відношеннях.

У радянській і пострадянській юридичній літературі висловлені різноманітні погляди на місце прокуратури в системі державного механізму. Вони зводяться до таких теоретичних моделей: 1) прокуратура повинна бути включена в судову гілку влади і її основною функцією має стати здійснення обвинувальної влади в державі; 2) прокуратура не повинна належати ні до виконавчої, ні до судової влади, а бути органом Верховної Ради України, щоб реально забезпечувати законність; 3) враховуючи статус Президента, котрий визнається гарантом Основного Закону, прав і свобод громадянина, було б логічно конструювати прокуратуру як структуру президентської влади, що здійснює від його імені нагляд за виконанням законів і указів Президента України в державі; 4) діяльність прокуратури має особливий, самостійний характер державної влади, що діє на основі притаманних цьому органу принципів і повноважень [7, с. 11]. Сьогодні політика в Україні суперечлива і надто складна, характеризується швидкими змінами, у тому числі економічними, відмовою від старих стереотипів (наприклад, прокуратура має власне минуле та вікові традиції) і поверненням до них, а також переосмисленням історичного конституційного досвіду і критикою визнаних авторитетів. Заклики до кардинального реформування прокуратури турбують не тільки вчених і практиків, а й усе суспільство. І це зрозуміло, адже правова система будь-якої держави становить складний взаємопов'язаний механізм, нормальне функціонування якого складається поступово протягом десятиліть, а інколи – й століть.

Варто констатувати, що Європейський Союз суттєво скоротив свої вимоги до України для підписання Угоди про асоціацію. «Список Фюле», названий так на честь комісара ЄС з питань розширення та європейської політики сусідства, стиснувся до п'яти пунктів [2]. Як відомо, спочатку неофіційно говорили про дев'ятнадцять пунктів вимог Євросоюзу до України.

Не вдаючись у деталі усіх п'яти пунктів, зазначимо, що другий пункт – це необхідність прийняття закону про прокуратуру, який для європейської спільноти на даний момент має пріоритет перед судовою рефор-

мою. Що свідчить про важливість та принциповість реформування органів прокуратури в Україні.

Ще 6 жовтня 2000 р. Комітетом Міністрів Ради Європи було прийнято Рекомендації (2000) 19, якими визнано важливу роль прокуратури у забезпеченні верховенства права та боротьбі зі злочинністю, а також відведено першорядне місце у системі кримінальної юстиції. Функції, завдання і правовий статус прокурорів значно різняться в європейських державах. У зв'язку з цим та з метою реалізації положень зазначених рекомендацій Комітетом Міністрів Ради Європи прийнято рішення щодо розробки та запровадження єдиних загальноприйнятих положень і стандартів для органів прокуратури.

Цим рішенням було створено робочу групу експертів, на яку покладено завдання з підготовки проекту рекомендацій Комітету Міністрів щодо ролі прокуратури поза межами кримінального судочинства. До складу робочої групи увійшли експерти у галузі функціонування судової системи та прокурорської діяльності з Нідерландів, Німеччини, Португалії, Туреччини, Угорщини, Франції, Молдови, Російської Федерації та України. Також у роботі групи брали участь представники Венеціанської комісії. Упродовж 2011 р. відбулися чотири засідання групи, активну участь у роботі яких взяли представники Генеральної прокуратури України.

Під час засідання, яке проходило 7-8 грудня 2011 р. у м. Страсбурзі, експерти остаточно погодили проект рекомендацій щодо ролі прокуратури поза межами кримінального судочинства, яким визначились керівні засади та принципи діяльності та повноваження органів прокуратури поза межами кримінального судочинства у випадках, коли правова система держави-учасниці Ради Європи покладає на них цю функцію. До основних функцій прокуратури у зазначеній сфері віднесено захист публічних інтересів, надання правової допомоги особам у захисті їх прав і основоположних свобод, представництво держави і громадянина в суді.

Слід зазначити, що відповідно до резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 4 жовтня 2010 р. функція прокуратури України з нагляду за дотриманням і засто-

суванням законів визнана такою, що не відповідає європейським стандартам. У процесі посилення захисту прав громадян від зайвого державного впливу зазначена функція нагляду визначена як форма правозахисної діяльності. При цьому планується скасувати існуючі акти реагування прокуратури: припис, протест, постанову про притягнення до дисциплінарної відповідальності. І ввести уніфікований документ прокурорського реагування – подання. Призупинення незаконного акта, рішення або дій юридичних і посадових осіб матиме місце лише у випадку звернення прокурора до суду. Вся діяльність прокуратури за межами кримінальної юстиції буде орієнтована на ухвалення остаточного рішення судом. Окрім того, прокуратура координуватиме діяльність органів державного контролю при здійсненні ними контрольних заходів

Венеціанська комісія піддала критиці Закон «Про прокуратуру» у раніше зроблених висновках, вважаючи, що функції прокуратури значно перевищують межі функцій, які повинна мати прокуратура в демократичному суспільстві. Комісія також неодноразово нагадувала державним органам України, що вони повинні виконати свої зобов'язання і змінити роль прокуратури, привівши її у відповідність європейським стандартам.

Протягом тривалого часу переважна більшість політиків, науковців, а також практичних працівників прокуратури обстоювали необхідність збереження функції нагляду прокуратури в умовах перехідного періоду, який усе ще триває в українському суспільстві, а також збереження незалежності органів прокуратури у системі органів державної влади. Проте останнім часом поступово виросло переконання у необхідності досягнення певного компромісу з європейськими структурами з цих питань або принаймні продемонструвати готовність до компромісу.

Необхідно звернути увагу на той факт, що в європейських країнах існують чотири основні моделі прокуратури:

1) держави, де прокуратура входить до складу Міністерства юстиції, хоча при цьому може належати до органів правосуддя і діяти при судах, а прокурори – належати до суддівського корпусу («магістрату»);

2) держави, де прокуратура повністю входить до складу судової системи та працює при судах або користується з межох судової влади адміністративною автономією;

3) держави, де прокуратура виділена в самостійну систему і підзвітна парламенту чи главі держави;

4) держави, де прокуратури або її прямого аналога взагалі не існує [6, с. 35].

Однак, складно погодитися з думкою М. Мичко, що немає єдиної моделі або стандартів; місце прокуратур у системі державної влади не є однозначним; не виключається функція слідства та є окремі елементи загального нагляду. Проте це не стало перешкодою для вступу до Європейського Союзу. Правовий статус і функції прокуратури України не суперечать конституційним нормам прокуратур країн ЄС [5, с. 20].

Різноманітність моделей побудови відносин прокуратури з іншими гілками влади свідчить лише про те, що відводячи відповідне місце прокуратурі в державному механізмі, законодавець чітко, за винятком останньої групи, слідував класичній теорії розподілу гілок влади.

Варто зазначити, що на теперішній час органи прокуратури в Україні: по-перше, не входять до складу законодавчої, виконавчої чи судової влади; по-друге, складають систему органів влади, засновану на принципі централізації з підпорядкуванням нижчих органів вищим; по-третє, здійснюють нагляд за додержанням законів в Україні; по-четверте, наділені правом здійснювати нагляд за додержанням і застосуванням законів контролюючими органами. Такий стан не задовольняє ні національну правову систему, ні вимогам Європейського Союзу.

Вважаємо, що функціональне віднесення прокуратури до судової гілки влади сприятиме деполітизації системи прокуратури, а також забезпеченню її незалежності. Прокуратура як автономна система незалежних органів повинна бути при судовій владі на правах самостійної (в організаційному контексті) підсистеми. Функції прокуратури безпосередньо пов'язані зі здійсненням правосуддя, а професії судді та прокурора за своїм характером є спорідненими. Комплексний аналіз конституційних норм дає підстави стверджу-

вати, що віднесення прокуратури до судової влади жодним чином не означатиме посягання на особливий статус, повноваження і незалежність суддів.

Крім того, позиція стосовно визначення місця прокуратури як незалежної системи органів при судовій владі у висновках експертів Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) сприймається як така, що відповідає міжнародним принципам.

Тож, на нашу думку, усе очевиднішим стає те, що необхідно спробувати знайти компроміс. Такої ж позиції дотримується й керівництво Генеральної прокуратури України. Про це свідчать установки Генерального прокурора України перетворити нагляд за дотриманням і застосуванням законів на правозахисну діяльність прокуратури, що одержало відображення в наказах і вказівках підлеглим прокурорам. При цьому, природно, правозахисна діяльність прокурорів може та повинна узгоджуватися із захистом інтересів держави, оскільки ці завдання є взаємозалежними та взаємообумовленими, і здійснюватися з використанням повноважень, передбачених ч. 2 ст. 20 Закону «Про прокуратуру» [1].

Стала послідовніше проводитися лінія щодо звуження меж прокурорського втручання, підміни інших органів, щодо припинення практики виявлення дрібних правопорушень для демонстрації показної активності в реалізації прокурорських повноважень.

Сьогодні обмежено приводи та підстави для проведення прокурорських перевірок. Передбачено, що перевірки за зверненнями фізичних і юридичних осіб повинні проводитися лише у разі їх попереднього вирішення компетентними органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та контролю. Потрібно впорядкувати використання повноважень прокурора з реагування на виявлені порушення законів. Слід погодитися з думкою про відмову від використання надалі такого акта прокурорського реагування, як припис, який за своїм характером і ступенем обов'язковості певною мірою нагадує судові рішення [4, с. 18].

Можна відмовитися й від прокурорських протестів на незаконні акти та дії, використо-

вуючи у всіх випадках для постановки питання про усунення порушень закону такий акт, як подання прокурора.

Таким чином, роль, місце та функції прокуратури мають змінитися, зокрема стосовно здійснення загального нагляду за законністю, перетворивши цей інститут в орган, що відповідає стандартам Ради Європи.

Реформування та розвиток прокуратури України повинен здійснюватися за такими напрямками: удосконалення законодавчого і нормативно-правового забезпечення; збалансування структури системи, оптимізація складу її компонентів відповідно до покладених завдань не лише з урахуванням економічних можливостей, а й з урахуванням наявних потреб; удосконалення кадрової політики, системи підготовки кваліфікованих фахівців; поглиблення міжнародного співробітництва та партнерства у сфері правохоронної діяльності; підвищення ефективності здійснення демократичного цивільного контролю над діяльністю органів прокуратури, забезпечення максимально допустимої та необхідної відкритості й прозорості у їх діяльності; удосконалення соціальної політики; запобігання виникненню передумов для втручання політичних сил у діяльність органів прокуратури.

Процес реформування системи правохоронних органів передусім має ґрунтуватися на принципах: законності; додержання прав і свобод людини і громадянина; захисту демократичних цінностей суспільства; деполітизації та позапартійності; єдиноначальності і колегіальності при розробці і прийнятті важливих рішень; забезпечення регіонального лідерства та реалізації євроінтеграційної стратегії України; поєднання гласних і негласних методів і засобів діяльності; пріоритетності функцій попередження і профілактики правопорушень; співпраці з державними органами, органами місцевого самоврядування і військовими формуваннями, з громадянами, об'єднаннями громадян та неурядовими організаціями; відкритості для демократичного громадського контролю.

Метою діяльності прокуратури є утвердження верховенства закону, зміцнення законності та правопорядку, захист прав і

**АНОТАЦІЯ**

*Визначене у Конституції України важливе положення стосовно того, що наша держава є правовою державою, зобов'язує усі рішення і дії, які відбуваються у правовій системі, державному механізмі оцінювати через їх відповідність критеріям і вимогам правової держави. Окрім того, проголошення курсу євроінтеграції та нещодавнє підписання відповідної угоди – ставить нові завдання перед українською державою, зокрема реформування прокуратури відповідно до вимог ЄС. Наукове дослідження місця, функцій і ролі органів прокуратури стає необхідним в трансформаційних умовах сьогодення. У статті обґрунтовується позиція, щодо негайної необхідності зміни місця прокуратури в системі органів державної влади та зміни її деяких функцій, та приведення інституційної системи органів прокуратури у відповідність до вимог ЄС.*

**SUMMARY**

*Defined in the Constitution of Ukraine, an important provision, that our state is a legal state, requires that all decisions and actions that take place in the legal system, the state mechanism to assess because of their compliance with the criteria and requirements of law. Besides the declaration of the course of European integration and the recent signing of the agreement – poses new challenges to the Ukrainian government, including reforming the prosecution in accordance with the requirements of the EU. Scientific research space, function and role of the prosecution becomes necessary transformation in today's conditions. In the article the position regarding the need for immediate change of public prosecution in the bodies of state power and change some of its features and bringing the institution of the prosecution in line with the EU.*

підсистеми, що сприймається як модель, що відповідає міжнародним принципам.

свобод людини й громадянина, суспільних і державних інтересів. Завдання прокуратури – це спрямований на досягнення мети та необхідний для виконання обсяг роботи, а саме: 1) запобігання порушенням законів; 2) виявлення порушень законів; 3) усунення порушень законів, поновлення прав і законних інтересів людини й громадянина та інтересів суспільства і держави; 4) встановлення всіх обставин порушень закону та притягнення винних осіб до відповідальності.

Слід враховувати і очевидне несприйняття європейською спільнотою існуючих повноважень прокурора у сфері нагляду за додержанням і застосуванням законів. А тому, на нашу думку, було б помилковим робити спробу зберегти їх повністю, зокрема щодо таких актів реагування прокурора, як протест, подання, припис, постанова про порушення дисциплінарного провадження. Усі ці форми реагування можна було б замінити однією, а саме: поданням про усунення правопорушень та їх наслідків, з яким прокурор звертався б до компетентних органів та посадових осіб з обов'язковим попередженням, що в разі невжиття відповідних заходів він звернеться до суду. Також визначити місце прокуратури як автономної системи незалежних органів при судовій владі на правах самостійної (у організаційному контексті)

**Література**

1. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст.793
2. ЕС сделал Украине поблажку: «список Фюле» сократился до 5-ти пунктов // [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://glavcom.ua/news/144449.html>
3. Косюта М. Чи можна поставити крапку: фаховий погляд на реформування законодавства про прокуратуру / М. Косюта // Голос України. – 2008. – № 124. – С. 7
4. Ківалов С.В. Сильна прокуратура по-європейськи – вимога часу / С.В. Ківалов // Вісник прокуратури. – 2012. – № 7. – С. 16-23.
5. Мичко М. Конституційні засади діяльності прокуратур в країнах Європейського Союзу / М. Мичко // Вісник прокуратури. – 2008. – № 8. – С. 16-25.
6. Попович Є.М. Шляхи розвитку прокуратури України : монографія / Є.М. Попович. – Харків, 2009. – С. 35-36.
7. Серeda Г.П. Оптимізація процесуального статусу прокурора на досудовому слідстві / Г.П. Серeda // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – № 2. – С. 15-21.