



Олег ЛИТВАК

ректор Національної академії прокуратури України,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії
правових наук України,
заслужений юрист України,
заслужений діяч науки і техніки України



Петро ШУМСЬКИЙ

професор кафедри організації роботи
та управління в органах прокуратури
Національної академії прокуратури України,
кандидат юридичних наук, професор,
почесний працівник прокуратури України

УДК 343.163

ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ» ВІД 14 ЖОВТНЯ 2014 РОКУ

Мрію про вільну суверенну Україну український народ проніс крізь століття. Ця мрія в різні історичні часи то наближалася до здійснення, то знову зникала. Нинішнє покоління через більш як 350 років після Богдана Хмельницького, через 300 років після Івана Мазепи і через 90 років після Михайла Грушевського продовжило її реалізацію.

Історія прокуратури як державного інституту нараховує понад сім століть. Прокуратура виникла з потреб та інтересів королівської влади (як відомо, батьківщиною прокуратури вважається Франція). Вже тоді цей інститут формувався як незалежна державна установа.

З моменту виникнення прокуратури її розвиток у різних державах світу відбувається невинно і має певну специфіку, властиву кожній окремій країні. На території України, яка входила до складу Російської імперії, а потім СРСР, прокуратура вже існувала понад 270 років. За цей час вона пережила злети та падіння, фактичну і юридичну ліквідацію, неодноразово змінювались її завдання та функції.

В Україні здійснюються великомасштабні перетворення, спрямовані на утвердження демократії і розбудову правової держави. Однією з головних проблем громадянського розвитку є зміцнення законності та правопорядку. У зв'язку із цим першочерговим постає завдання забезпечення законності, захисту прав і законних інтересів громадян, верховенства закону. Водночас унаслідок нестабільної політичної ситуації зростає протидія органам правопорядку. Характерною ознакою суспільних відносин сьогодення стали зневага до закону та ігнорування його норм.

За такої ситуації правоохоронні та інші державні органи в окремих випадках терпимо ставляться до грубих порушень громадського порядку й інших фактів беззаконня. На правопорядок у державі негативно впливає відсутність чіткого механізму виконання законів, що поряд із халатністю, безвідповідальністю та низькою дисципліною створює сприятливе середовище для пограбування держави, корупції, хабарництва, формування негативної дум-

ки в суспільстві та зневіри громадян у правоохоронних органах.

Генеральний прокурор України зазначив, що органи прокуратури мають стати надійною опорою для Президента України у відновленні порядку та законності в нашій державі. Глава держави, у свою чергу, наголосив, що визначальним обов'язком Генеральної прокуратури України є подолання корупції, як того очікує весь народ. І це найперше завдання для всієї держави. Без подолання корупції рух країни вперед буде неможливим [1].

Сучасний етап розбудови Української держави обумовлює необхідність оптимізації організаційного устрою та функцій прокуратури. Відтак, її розвиток і реформування повинні мати комплексний, системний і науково обґрунтований характер, враховувати цінності демократичного суспільства та міжнародні зобов'язання України. Водночас реформування потрібно здійснювати виважено й поступово, щоб не втратити цінного, напрацьованого десятиріччями практичного досвіду.

Із переліку функцій вбачається, що прокуратуру позбавили функції нагляду за додержанням прав та свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. До речі, вилучення цієї функції з-під юрисдикції прокуратури було однією з основних вимог Венеціанської комісії.

Як зазначає Г. Серета, функція загально-го нагляду, або правозахисна функція прокуратури, існує приблизно в трьох десятках цивілізованих держав. У більшості країн – членів Ради Європи органи прокуратури в різних формах і межах забезпечують нагляд за дотриманням прав і свобод громадян на користь суспільства й держави. Це стосується Азербайджану, Вірменії, Росії, Латвії, Литви, Молдови, інших колишніх радянських республік. Крім того, прокурорський нагляд у різних формах є в Угорщині, Болгарії, Італії, Сербії, Словенії та деяких інших європейських країнах. Ця функція здійснюється у формі досудового захисту прав і свобод людини [2]. Таким чином, ви-

никає питання щодо практичної потреби руйнування системи правозахисної діяльності прокуратури в Україні, яка становить основу боротьби зі злочинністю та іншими сегментами протиправного впливу на суспільство ще на стадії, коли такі правопорушення не перетворились на злочинне посягання.

Г. Серета не поодиноким у своєму баченні подальшої динаміки зазначеної проблеми. Подібної позиції дотримується більшість представників вітчизняного наукового загалу. Наприклад, відомий експерт М. Руденко вказує: «Не є секретом, що на такому радикальному кроці (йдеться, зокрема, про скасування прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів) наполягають передусім структури та експерти Ради Європи. Натомість переважна більшість науковців і практичних працівників органів прокуратури вважають такий крок згубним для справи забезпечення законності та правопорядку в Україні» [3].

Так, у Законі України «Про прокуратуру» від 18 вересня 2012 року було знайдено певний компроміс між радикальними пропозиціями представників Міністерства юстиції України і потребами посилення прокурорського нагляду у вигляді зміненої редакції ст. 23, де подання передбачено як єдину форму прокурорського реагування, але більш дієву, ніж клопотання, оскільки останнє характерне для звернень до судового органу, а не до правопорушника. Крім того, в ст. 23 зазначений не тільки чіткий строк розгляду прокурорського подання, а і строк оскарження до суду дій чи бездіяльності правопорушника. У першому випадку він становить десять днів, у другому – п'ятнадцять [4].

Згідно з новим законом право прокурора виносити подання як форму прокурорського реагування не знайшло свого відображення. Тепер прокурор наділений повноваженням досудового врегулювання спорів під час реалізації функції прокуратури стосовно представництва інтересів громадянина або держави. Так, у ст. 23 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про прокуратуру» зазначено, що прокурор з метою життя заходів досудового врегулювання

спору та поновлення ймовірно порушеного права громадянина або законного інтересу держави після підтвердження судом підстав для представництва має право направити до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, суб'єктів державного та комунального секторів економіки, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, рішення, дії чи бездіяльність яких створюють загрозу порушення або ймовірно порушують законні інтереси громадянина чи держави, звернення, що містить виклад обставин та вимог, передбачених процесуальним законом, про можливість досудового врегулювання спору.

Відповідно до нового Закону прокурора наділено правом досудового врегулювання спору шляхом подання звернення, яке є певним аналогом подання, закріпленого в чинному Законі України «Про прокуратуру».

Законом встановлено строки розгляду цього звернення. Так, протягом п'ятнадцяти днів з дня отримання звернення прокурора відповідна особа має право вжити запропонованих прокурором заходів для забезпечення досудового врегулювання спору.

У разі неврегулювання спору в досудовому порядку прокурор звертається до суду із позовом (заявою, поданням) протягом одного місяця з дня отримання відповідною особою заяви прокурора.

До прийняття нового Закону існувало багато спірних питань не лише щодо функцій та повноважень прокуратури, а і щодо її місця в системі органів державної влади. Було розроблено багато наукових підходів до визначення місця прокуратури.

Зокрема, О. Толочко розглядає прокуратуру як систему незалежних органів, що повинна входити до системи судової влади на правах самостійної підсистеми, яка має власну ієрархічну структуру і організаційно не входить до судової системи. Функції прокуратури безпосередньо пов'язані зі здійсненням правосуддя, а професії судді та прокурора споріднені, тому є певна логіка в тому, щоб створити єдину професійну корпорацію за типом магістрату у Франції, в якій органічно поєднувалися б прокурорські й

судові органи. Аналіз конституційних норм, на думку авторів, дає можливість стверджувати, що віднесення прокуратури до судової гілки влади жодним чином не буде означати посягання на особливий статус суддів. В Україні як на конституційному, так і законодавчому рівнях існують відповідні гарантії.

О. Толочко акцентує увагу на необхідності подовження строку повноважень Генерального прокурора України до 7 років, пропонує на рівні Конституції України закріпити порядок призначення, підстави, процедуру дострокового звільнення Генерального прокурора, а також встановити вимоги до кандидатів на вказану посаду [3]. Це, безумовно, забезпечуватиме незалежність Генерального прокурора України від політичного впливу з боку виконавчої і законодавчої гілок влади. Водночас автори погоджуються з позицією, відображеною у новому Законі, згідно з якою правозахисна роль прокурора має обмежуватися захистом прав та інтересів лише тих категорій громадян, які самостійно неспроможні відстоювати свої права, інші функції правозахисної діяльності повинні перейти до омбудсмена, адвокатського корпусу, інших інститутів громадянського суспільства [3]. На наш погляд, на сучасному етапі розвитку громадянського суспільства в Україні всі зміни, які очікують прокуратуру з вступом у дію нового Закону, повинні позитивно вплинути на правову систему країни.

Що ж стосується можливості об'єднання прокурорської і судової систем, то цілком зрозумілою є думка науковців, які прагнуть за рахунок цього кроку розширити можливості активної участі прокурора в процесі здійснення правосуддя, тим більше, що зазначена модель має місце в таких, зокрема, країнах, як Бельгія, Іспанія, Італія, Нідерланди, Греція, Португалія, Франція, а також у постсоціалістичних країнах: Росії, Казахстані, Молдові, Грузії. Проте на практиці це може призвести до змішування компетенції двох зазначених структур, а в перспективі – до втрати прокуратурою незалежного статусу за рахунок поширення на неї загальних правових засад регулювання судочинства в Україні. Хоча, звичайно, це

дасть змогу поширити на прокурорів соціальні гарантії суддівського корпусу. Однак такий крок можна здійснити для покращення соціально-правового забезпечення працівників прокуратури окремо, без розчинення прокурорської вертикалі в судовій гілці влади.

Разом із тим деякі вчені відстоюють позицію, що потреба в оформленні інституту висловлення недовіри Генеральному прокурору Верховною Радою України як різновиду політичної відповідальності існує. Це означає, що Генеральний прокурор стає з цього часу політичною фігурою, як депутати парламенту чи міністри уряду. Водночас не вирішеним залишається питання, як зазначене вище узгоджуватиметься із позаполітичним статусом прокуратури, яка є органом, що забезпечує дотримання законності в країні, а тому в принципі не може бути політичною організацією.

Прийняття нового КПК України стало значною подією для правового життя держави. У ст. 36 вказаного кодексу чітко визначено повноваження прокурора у здійсненні нагляду за дотриманням законів при проведенні досудового розслідування. Такий нагляд він здійснює шляхом процесуального керівництва розслідуванням, маючи для цього владно-розпорядчі повноваження [2]. З наведеного контексту виникає проблема розмежування понять зазначеного напрямку прокурорського нагляду і процесуального керівництва слідством, адже вони настільки тісно пов'язані, що їх практично неможливо розглядати окремо [2]. З одного боку, саме процесуальне керівництво є, по суті, формою такого нагляду, а з другого – у цьому питанні існує значна сутнісна суперечність: прокурор, будучи фактично керівником розслідування, сам же за ним і наглядає, що викликає питання стосовно об'єктивності такого розслідування. Більше того, суперечності супроводжують функцію кримінального переслідування прокуратури і на стадії судового розгляду: роль прокурора як особи, що здійснює як процесуальне керівництво слідством, так і державне обвинувачення в суді, обумовлює його зацікавленість у невикритті потенційних помилок на стадії досудового розслідування, допу-

щених слідчими підрозділами, за якими він наглядає, а відповідно, несе відповідальність за якість проведеного слідства. Водночас у цьому випадку прокурор більш ознайомлений із матеріалами кримінального провадження, тому ґрунтовніше підтримує державне обвинувачення. Не можна забувати і про закріплення координаційної функції прокурора на рівні КПК України.

Прокуратура свідомо обмежує свої повноваження і вважає цей крок лише початком комплексного реформування правоохоронної системи в державі.

Передусім потрібно виробити державницький та системний підхід до проблеми реформування прокуратури, а не щодо кількості повноважень того чи іншого правоохоронного органу.

І якщо сьогодні існує об'єктивна необхідність у коригуванні повноважень прокурора у сфері нагляду за додержанням і застосуванням законів та представництва громадян і держави в суді, то це слід зробити.

Указаними змінами прокурорський нагляд за законністю діяльності державних органів зведено до мінімуму і залишено можливість прокурора вживати заходів реагування на виявлені порушення.

Генеральний прокурор України на зустрічі з журналістами надав об'єктивну інформацію щодо проблеми реалізації нового Закону про прокуратуру, в якому не були враховані реалії сьогодення [1].

По-перше, скорочуючи чисельність прокурорських працівників на п'ять тисяч, не було враховано те, що органи прокуратури здійснюють наглядові функції за досудовим слідством у формі процесуального керівництва, і навантаження на прокурорів є досить великим (по сто сорок проваджень на кожного). Виходили лише з того, що в Європі на десять тисяч населення є двадцять прокурорів, а в Україні – тридцять три. Якщо позбавити прокурорів цієї важливої функції, в Україні буде така ж кількість прокурорів, як і в Європі.

По-друге, у новому Законі про прокуратуру з метою забезпечення реальної незалежності прокурорів від органів місцевої влади передбачено створення замість семи-восьми прокуратур однієї місцевої, яка буде діяти на території цих адміністративних оди-

ниць. Однак урядом не передбачено жодного фінансування, що не сприятиме реалізації цієї вимоги Закону.

По-третє, минулого року органами прокуратури розглянуто і вирішено 283 тисячі звернень громадян з питань захисту їхніх конституційних прав, а також понад 100 тисяч депутатських звернень і запитів. Поки що відсутній державний орган, який зміг би

реально захистити права та свободи людини і громадянина.

Вважаємо, що необхідно діяти винятково в конституційному полі. Тобто згідно з Перехідними положеннями Конституції України органи прокуратури мають виконувати наглядові та правозахисні функції до створення відповідних державних органів. Поки що такі органи відсутні.

Список використаних джерел:

1. Ярема В. Ми маємо повернути довіру наших громадян до діяльності органів прокуратури / В. Ярема // Вісник прокуратури. – 2014. – № 7. – С. 5–7.
2. Долежан В. Перспективи трансформації функцій прокуратури України / В. Долежан // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – № 2. – С. 45–49.
3. Литвак О.М. Функції прокуратури України / О.М. Литвак, П.В. Шумський. – Хмельницький: Хмельницький інститут регіонального управління та права, 1998. – 392 с.
4. Шумський П.В. Проблеми сучасної концепції основних функцій органів прокуратури України / П.В. Шумський // Сучасні проблеми науки: м-ли наук. конф. (9 квітня 2010 року). – К.: Національний авіаційний університет, 2010. – С. 220–221.

Олег ЛИТВАК,
Петро ШУМСЬКИЙ

ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ» ВІД 14 ЖОВТНЯ 2014 РОКУ

Досліджується проблема реформування прокуратури і приведення її функцій у відповідність до європейських норм та стандартів. Визначаються місце й роль прокуратури в системі органів державної влади. Обґрунтовується поняття прокуратури як комплексного і багатогранного правового інституту, який виконує особливий вид державної діяльності із забезпечення верховенства закону, єдності, зміцнення законності, захисту прав та свобод людини і громадянина.

Ключові слова: ідеї законності та справедливості; реформування прокуратури; організаційно-правові засади прокурорського самоврядування.

Олег ЛИТВАК,
Петр ШУМСКИЙ

ПРОБЛЕМЫ ВВЕДЕНИЯ ЗАКОНА УКРАИНЫ «О ПРОКУРАТУРЕ» ОТ 14 ОКТЯБРЯ 2014 ГОДА

Исследуется проблема реформирования прокуратуры и приведения ее функций в соответствие с европейскими нормами и стандартами. Определяются место и роль прокуратуры в системе органов государственной власти. Обосновывается понятие прокуратуры как комплексного и многогранного правового института, который выполняет особый вид государственной деятельности по обеспечению верховенства закона, единства, укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: идеи законности и справедливости; реформирование прокуратуры; организационно-правовые основы прокурорского самоуправления.

**THE LAW OF UKRAINE «ON PROSECUTOR'S OFFICE»,
OCTOBER 14, 2014: PROBLEMS OF IMPLEMENTATION**

The article deals with of the history of reforming and transforming public prosecutor's office due to European standards. The authors attention is concentrated on the role and place of prosecutor's office in the system of state power organs. The prosecutor's office is considered as complex and versatile legal institute performing specific state activity to provide the rule of law, protection of rights and freedoms of a citizen.

Keywords: ideas of legality and justice; reforming of the public prosecutor's office; organizational legal principles of the prosecutorial self-government.

