

УДК 343.163.001.73(477)

**Бендера Ірина Леонідівна,**

*завідувач лабораторії кафедри цивільного права  
юридичного факультету Інституту управління та технологій  
Державного університету інфраструктури та технологій,  
м. Київ, Україна*

## ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

*На сьогоднішній день, не зважаючи на деякі складнощі, зокрема, економічного характеру, відбувається реформування системи прокуратури України. У статті досліджується деякі правові питання щодо реформування.*

**Ключові слова:** система органів прокуратури, реформування органів прокуратури, право громадянина, система місцевих петицій, електронне урядування, електронна демократія, скарга громадянина.

**П**равова проблема реформування прокуратури як складової правоохоронної системи держави дискутується в Україні протягом усієї доби її незалежності. І весь цей час проводилися відповідні тематичні наукові дослідження, здійснювалися певні кроки законодавчого й практичного характеру, спрямовані на удосконалення правової основи діяльності прокуратури, перегляд підвалин та принципів організації самої прокуратури як єдиної системи, визначення її місця, ролі та функцій у нових суспільно-економічних, політичних та історичних умовах.

На сьогоднішній час, не дивлячись на певні складнощі, в тому числі і економічного характеру, розпочалося реформування прокуратури України.

2 липня 2015 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» (щодо удосконалення та особливостей застосування окремих положень)». Його прийняття дозволило нарешті перейти до активної реалізації стратегії реформування системи органів прокуратури України.

Так, з грудня 2017 року набрав чинності Закон «Про прокуратуру» зі змінами, де головною метою закону є врегулювання питання призначення прокурорів місцевих та регіональних прокуратур, прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, а також формування органів прокурорського самоврядування. Крім того, у законі прописано процедуру конкурсу на посаду Генерального прокурора та добір кандидатів на посаду прокурора місцевої прокуратури.

Концепція реформування органів прокуратури розроблена з урахуванням європейського та світового досвіду, так як Україна є частиною європейської спільноти. Докорінна зміна правоохоронних органів і, в першу чергу, органів

© Бендера І.Л., 2018

прокуратури має стати наріжним каменем нової сучасної держави, де панують європейські цінності – цінності, за які віддали життя герої Небесної сотні і зараз гинуть наші воїни на Сході держави.

Погляди вітчизняних і зарубіжних вчених та практиків на місце прокуратури в системі поділу влади досить різноманітні. Проблематику даного питання у своїх роботах розглядали такі правники, як О. Михайленко, В. Ковальський, Ю. Грошевий, В. Рохлін, М. Шалумов, В. Бессарабов, С. Лисенков, І. Боршуляк, Н. Дегтярьова, Н. Костенко, Л. Грицаєнко.

Більшість із них висловлюють точку зору, згідно з якою прокуратура є державною конституційною інституцією, яка не дає підстав для віднесення її до будь-якої з гілок влади. Крім того, діяльність прокуратури не вкладається в межі жодної з них. Зокрема, таку позицію обстоюють Ю. Шемшученко, В. Тацій, О. Михайленко [4].

Функції прокуратури — це зазначені у законі напрями, які визначаються соціально-державним призначенням прокуратури. До функцій прокуратури можна віднести: підтримання державного обвинувачення в суді, представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених Законом, нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. На прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України.

Зрештою, значна кількість громадян свідомо звертається до прокуратури, а не до суду у разі порушення їхніх прав. Це пов'язано з тим, що їх відлякує тяганина, властива будь-якій судовій системі. Прокуратура, навпаки, – маючи розгалужену систему органів та порівняно високий рівень кваліфікації кадрів, здатна успішно вирішувати дані питання. Безумовно, судовий порядок захисту прав і свобод, який поступово розширюється, є найбільш надійним та ефективним. Однак це не дає підстав стверджувати, що правозахисна діяльність прокуратури підмінює «право громадянина на суддю», обмежує його можливість оскарження у суді порушень законності.

В усіх цих випадках прокуратура не підміняє суд, а допомагає йому, звільняючи від значної маси правових спорів, які могли стати, але не стали предметом судового розгляду внаслідок своєчасного використання своїх наглядових повноважень прокуратурою. У демократичному суспільстві повинна бути багатоканальна система охорони і захисту прав людини. Передусім це важливо для України, де є достатньо можливостей для порушення основних прав і свобод.

Прокуратура виступає у ролі альтернативного органу захисту прав і свобод людини та громадянина. Це також впливає з положень ст. 2 Міжнародного пакту про громадські та політичні права, оскільки міжнародними стандартами всіляко заохочуються створення в державі альтернативних органів захисту прав і свобод людини та громадянина, громадянам надається право на свій розсуд обирати відповідний орган, здатний забезпечити їх реалізацію.

20 грудня 2017 році зареєстровано наказ про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень і запитів та особистого прийому громадян в органах прокуратури України, що є прямою вимогою ст. 40 Конституції. Право громадян на подання петиції, належне її оформлення і направлення відповідним державним органам для розгляду і вирішення по суті. На даний час запущений проект Єдина система місцевих петицій в рамках програми “Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади” (EGAP), що фінансується Швейцарською Конфедерацією та виконується Фондом Східна Європа, Фондом InnoVaBridge у партнерстві з Державним агентством з питань електронного врядування.

Мета створення системи – допомогти органам місцевого самоврядування, надавши їм готове технічне рішення та пакет проектів місцевих нормативно-правових актів для забезпечення виконання норм Закону України від 02.07.2015 р. № 577-VIII щодо електронного звернення та електронної петиції. Система, яка відповідає усім необхідним вимогам Закону, дозволяє забезпечити єдиний високий рівень якості обслуговування громадян з боку органів місцевого самоврядування щодо подання електронних петицій. Партнерами програми також розроблена відповідна нормативно-правова база із визначенням вимог до електронної ідентифікації громадян, збору підписів, переліку інформації, що збирається про особу тощо. Партнери програми переконані, що впровадження якісної уніфікованої системи допоможе містам заощадити кошти, які міста мають передбачити для створення такої системи власноруч, та спрямувати їх на вирішення найбільш нагальних для місцевих громад проблем.

Створення системи місцевих петицій – один із компонентів програми EGAP. Цільовими регіонами програми є Вінницька, Волинська, Дніпропетровська та Одеська області. Програма, що реалізовуватиметься у 2015-2019 рр., спрямована на використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), що допомагатимуть вдосконалювати якість врядування, покращать взаємодію влади та громадян та сприятимуть розвитку соціальних інновацій в Україні. Серед головних завдань програми: формування та впровадження кращих стандартів е-урядування та інноваційних практик, які покращують якість послуг та доступ до інформації для громадян, підвищення прозорості та підзвітності органів влади завдяки застосуванню ними нових технологій, зміцнення ролі громадянського суспільства та просування е-демократії. Програма також сприятиме інклюзивному діалогу щодо формування політики е-врядування та е-демократії, який бере до уваги інтереси та потреби регіонів.

Якщо прокуратура не розглядатиме скарги суб’єктів кримінального розслідування (посилає всіх до суду) навіть незважаючи на те, що вона здійснює нагляд за слідством, якщо прокуратура не вестиме прийом громадян та не розглядатиме їхніх звернень щодо порушення державою законів у некримінальній сфері — тоді громадянам байдуже до її існування як такої. Бо вони туди не звертатимуться.

Наприклад, у країні є Національне космічне агентство. Але громадяни не звертаються туди зі скаргами, бо не вбачають у діяльності цієї організації практичної допомоги у вирішенні життєвих проблем.

Якщо прокуратура не матиме практичного значення для громадян для вирішення їхніх проблем та поновлення порушених прав, тоді питання її реформування цікавитиме громадян не більше, ніж питання освоєння космічного простору.

#### **Література:**

1. ЗАКОН УКРАЇНИ Про прокуратуру від 21.06.2018, № 2469-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
2. Ківалов С. Проект КПК України: проблеми та перспективи прийняття // С. Ківалов // Вісник прокуратури. 2011. № 6. С.15-20.
3. Литвак О. М., Шумський П.В. проблеми реформування органів прокуратури. / Литвак О. М., Шумський П.В. // Вісник Національної академії прокуратури України. 2012. № 1. С.5-11.