

УДК 342.6

Г.А. Ніколайчук,

аспірант кафедри кримінального процесу та криміналістики
Львівського національного університету імені Івана Франка

ФУНКЦІЇ ПРОКУРАТУРИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті розглядаються питання, пов'язані з реформуванням прокуратури в Україні, зокрема чітким визначенням її функцій у системі органів державної влади. Аналізуються найважливіші законодавчі та нормативно-правові акти з цієї проблематики, рекомендації провідних експертів країн європейської співдружності та наукові погляди науковців і практичних працівників правоохоронних органів.

Ключові слова: кримінальне провадження, прокуратура, публічне обвинувачення, функції, юстиція.

Постановка проблеми. Питання чіткого визначення функцій прокуратури в Україні на сьогодні є одним із найважливіших питань, яке привертає до себе пильну увагу як серед науковців, практичних працівників правоохоронних органів, політичних діячів, так і міжнародних експертів, а також викликає чимало дискусій на численних конференціях та форумах і в засобах масової інформації. Саме функціональне призначення прокуратури визначає її місце та роль у системі державних органів нашої держави. Чимало рекомендацій у напрямку її реформування та сталого функціонування демократичних інститутів й утвердження верховенства права, а також виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи, були надані за останні роки фахівцями відповідних структур, зокрема незалежними експертами Венеціанської комісії.

Наслідком стало прийняття сучасного Закону України «Про прокуратуру», інших нормативно-правових актів і, насамперед, внесення змін до Конституції України щодо правосуддя, що дає підстави по-новому осмислити процес реформування органів прокуратури у нашій державі та їх місце в системі державних органів.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питаннями вивчення та вдосконалення функцій прокуратури України займалися сучасні вітчизняні науковці О.М. Бандурка, Л.Р. Грицаєнко, В.В. Долежан, С.В. Ківалов, М.В. Косюта, В.Т. Малярєнко, І.Є. Марочкін, В.В. Мойсик, А.В. Полівода, Ю.В. Полянський, С.В. Прилуцький, В.В. Сухонос, С.Г. Стеценко, Л.В. Лапкін та інші. Разом з тим, відзначаючи значні доробки цих вчених, слід зазначити, що їх дослідження не вичерпують усієї сукупності питань, пов'язаних з

діяльністю прокуратури, зокрема на сучасному етапі державотворення та правової реформи.

Метою статті буде аналіз сучасного законодавства та дослідження наукових поглядів щодо процесу реформування прокуратури України, а також міжнародних стандартів щодо діяльності прокуратури.

Виклад основного матеріалу. Процес реформування прокуратури України завжди мав складний і важкий характер, та останнім часом загострились дискусії з приводу питання обрання ефективної моделі прокурорської системи. Особливо ускладнилася ця ситуація в останні роки через вимоги з боку структур Ради Європи, зокрема Венеціанської комісії, реформувати прокуратуру України з метою приведення її функцій та ролі в державному механізмі України до стандартів європейської правової та демократичної держави [1, с. 360].

Зі здобуттям Україною незалежності Конституцією, прийнятою 28 червня 1996 року, на прокуратуру у ст. 121 було покладено такі завдання: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) 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. Це стало вагомим кроком на шляху подальшого реформування прокуратури у новій незалежній державі.

Законом України № 2222-IV від 08.12.2004 року ст. 121 Конституції України було доповнено пунктом 5,

котрий до функцій прокуратури відносив також «нагляд за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими й службовими особами», так званий «загальний нагляд», наявність якого серед повноважень прокуратури одразу ж викликала чимало критики.

Слід зазначити, що Верховна Рада України прийняла Закон про внесення змін до Конституції на фоні політичної кризи, яка виникла після президентських виборів. Сам законопроект № 4180 до цього викликав неоднозначну реакцію з боку народних депутатів та громадськості, однак Конституційний Суд України визнав запропоновані зміни такими, що відповідають Конституції, та поклав на прокуратуру виконання цієї функції на строк у п'ять років [2].

Парламентська асамблея Ради Європи дійшла висновку, що Україна досягла значного прогресу в законодавчій сфері, однак ще не виконала всі обов'язки та зобов'язання, які вона взяла на себе при вступі в Раду Європи, і що верховенство права в багатьох сферах ще не повністю досягнуте. Серед іншого асамблея, коментуючи зміни до Конституції України в частині доповнень повноважень прокуратури, висловила стурбованість, що в «реформі прокуратури було зроблено крок назад» [3].

Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) з жалем відзначила, що Закон про внесення змін все ж таки передбачив раніше розкритиковане доповнення статті 121 пунктом 5, що пропонувалось законопроектом №4180, яке надає прокуратурі суттєву додаткову роль «нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами

виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами» [4].

Комісія, зокрема, у висновку 13 червня 2005 року констатувала, що внесені у Конституцію доповнення, а також законопроект, яким пропонувалось внести відповідні зміни і у Закон України «Про прокуратуру», суперечать європейським стандартам у цій сфері, а також українським зобов'язанням, прийнятим при вступі в Раду Європи, оскільки «законопроект продовжує концентрувати занадто багато повноважень в руках прокуратури та Генерального прокурора, і зокрема не позбавив прокуратуру функцій, які задумувались лише як перехідні; законопроект продовжує порушувати принцип поділу влади; повноваження прокуратури залишаються переплетеними з повноваженнями законодавчої, виконавчої та судової гілок влади; законопроект продовжує наділяти прокуратуру повноваженнями та обов'язками, які виходять за межі кримінального переслідування та захисту громадського інтересу за допомогою системи кримінального судочинства. Такі повноваження та обов'язки не відповідають тим, які мають надаватись прокуратурі» [4].

Не залишилась реформа прокуратури в Україні і поза увагою КРЕП — Консультативної ради Європейських прокурорів, яка була заснована Комітетом Міністрів Ради Європи 13 липня 2005 року з метою підготовки висновків стосовно питань, які стосуються органів прокуратури, а також сприяння ефективній імплементації Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи (2000) від 6 жовтня 2000 року про роль державного обвинувачення в системі кримінального судочинства. Саме цією радою було розроблено низку документів щодо ефективності сис-

теми та функціонального призначення прокуратури, серед яких Висновок № 2 «Альтернативні кримінальному переслідуванню заходи», № 3 «Роль прокуратури поза межами кримінально-правової сфери», № 5 «Прокуратура та ювенальна юстиція», Звіт «Про взаємовідносини між прокурорами і ЗМІ», взяті до уваги українськими законодавцями, як і інших держав, де також відбувається реформування правоохоронної системи.

Водночас можна констатувати, що у висновках, резолюціях та рекомендаціях відповідних інституцій Ради Європи не йдеться про обмеження прокуратури у її повноваженнях, а про чітке впорядкування її функцій. Наприклад, на рівні Ради Європи визнається і практика, і можливість виконання прокуратурою певних функцій поза межами кримінального права. У 2005 р. ця тема вперше стала предметом обговорення на загальноєвропейському рівні (Конференція прокурорів у Будапешті). У вересні 2012 р. була оприлюднена Рекомендація Rec(2012)11 «Про роль прокурорів поза системою кримінальної юстиції» [5, с. 189].

Загалом правильність курсу щодо набуття Україною членства у сім'ї держав — членів Євросоюзу зараз не викликає сумнівів. І для цього урядом та парламентом держави зроблено чимало кроків. 20 січня 2006 року указом Президента України № 39 був затверджений «План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи», а 12 січня 2011 року затверджений чинний план заходів на сьогодні, у яких чільне місце відведено прокуратурі [6].

Суттєвим кроком у напрямі приведення прокуратури у відповідність до європейських стандартів стало прийняття 13 квітня 2012 року

нового Кримінального процесуального кодексу та 14 жовтня 2014 року Закону України «Про прокуратуру». Як відзначив В. Касько на міжнародному судово-правовому форумі, цей закон експерти Ради Європи та європейської комісії «За демократію через право» у своєму спільному висновку назвали хорошою основою для реформування прокуратури відповідно до міжнародних стандартів. Зазначеним законом прокуратура нарешті була позбавлена повноважень, які містили елементи так званого загального нагляду і були головним об'єктом для критики європейських фахівців [7, с. 105-106].

2 червня 2016 року Верховною Радою України був прийнятий закон № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», що набрав чинності 30 вересня цього року, яким розділ під назвою «Прокуратура» був виключений з Конституції взагалі, а положення, якими врегульовується її діяльність, віднесені до розділу «Правосуддя». Із чотирьох основних функцій прокуратури за прокуратурою залишено три:

1) підтримання публічного обвинувачення в суді;

2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;

3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [8].

Як бачимо, у цьому законі остаточно вирішено питання щодо можливості здійснювати досудове розслідування кримінальних проваджень, яке вона здійснює тимчасово, а також представництва інтересів громадянина в суді, як це мало місце раніше.

Окрім того, вказані новели узгоджуються із міжнародними стандартами у сфері діяльності прокуратури. Зокрема, у Рекомендації Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухваленій Комітетом Міністрів Ради Європи на 724-му засіданні заступників міністрів 6 жовтня 2000 року, говориться, що в усіх системах кримінального судочинства прокурори: приймають рішення про порушення і продовження кримінального переслідування; підтримують кримінальне обвинувачення в суді; подають апеляції на деякі судові рішення. У деяких системах кримінального судочинства прокурори також здійснюють національну політику щодо злочинності, пристосовуючи її за необхідності до дійсності на місцях і в регіонах; проводять, керують і здійснюють нагляд за слідством; стежать, щоб потерпілі отримували необхідну допомогу і сприяння; розглядають альтернативи кримінальному переслідуванню; наглядають за виконанням судових рішень [9].

Таким чином, прокуратуру слід розглядати не як каральний інструмент кримінальної політики держави, а як самостійний орган судової влади, що незалежно та неупереджено забезпечує її обвинувальну функцію. Саме тому таке місце прокуратурі зараз відведено в Конституції України.

Доречно нагадати, що питання про входження прокуратури до судової гілки влади було порушене та обстоювалося Генеральною прокуратурою України у 2005–2006 рр. Зокрема, під егідою Генеральної прокуратури був розроблений законопроект «Про внесення змін до Конституції України стосовно прокуратури», яким згідно зі ст. 121 передбачалося, що «прокуратура України становитиме єдину незалежну систему органів судової влади» [5, с. 190].

Що стосується досудового розслідування, то згідно із Законом України № 1401-VIII прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, — до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій [8].

Згідно із чинним КПК слідчі органів прокуратури здійснюють досудове розслідування щодо злочинів, передбачених ч. 4 ст. 216 КПК, до створення Державного бюро розслідувань. Вбачається, що слід прискорити це створення та забезпечити його належне функціонування, оскільки це створює досить суттєву плутанину у повноваженнях органів прокуратури та призводить до конфронтації з іншими правоохоронними органами, насамперед із Національним антикорупційним бюро України, із яким переплітаються повноваження.

Згідно чинного законодавства слідчі органів прокуратури у даний час вправі розслідувати злочини, вчинені службовими особами Національного антикорупційного бюро України, заступником Генерального прокурора

України — керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю НАБУ. У свою чергу детективи НАБУ здійснюють досудове розслідування злочинів, вчинених прокурорами органів прокуратури, зазначеними у пунктах 1—4, 5—11 ч. 1 ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» [10, с. 124], фактично — керівними посадовцями прокуратури.

Висновки. Як можна побачити, урядом та парламентом України зроблені вагомі кроки у напрямку реформування органів прокуратури та, зокрема, чіткого визначення їх функцій, як це повинно бути у демократичній, правовій державі, в якій панує верховенство права. Вочевидь наступним кроком має бути забезпечення реальної незалежності прокуратури, недопущення будь-якого впливу на її діяльність, створення системи гарантій, які б дозволили їй функціонувати належним чином, повернення до неї довіри суспільства, яка зараз на доволі низькому рівні. Водночас слід констатувати, що немало є й таких, хто не зацікавлений у сильній та ефективній прокуратурі, у незалежних та справедливих судах та інших дієвих правоохоронних органах, у самому векторі до країн з розвинутою демократією та стабільними правовими системами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Савенко Д. Реформування інституту прокуратури як прояв загального процесу гуманізації у правовій системі України / Д. Савенко // Публічне право. — № 1 (9). — 2013. — С. 360—366.
2. Висновок Конституційного Суду України № 3-в/2003 від 10 грудня 2003 року у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення

змін до статей 76, 78, 80, 81, 82 та інших Конституції України» / [Електронний ресурс]. — Режим доступу до документа : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v003v710-03/page>.

3. Резолюція 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 5 жовтня 2005 року / [Електронний ресурс]. — Режим доступу до документа : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_611.

4. Висновок Венеціанської комісії щодо Закону про внесення змін до Конституції від 8 грудня 2004 року / Висновок № 339/2005 від 13 червня 2005 року CDL-AD(2005)015 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу до документа : http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/about/text/venez_konst.html.

5. Скибенко О. Проблеми реформування функцій прокуратури України в механізмах судочинства та забезпечення законності / О. Скибенко // Підприємництво, господарство і право. — 2016. — № 6. — С. 188—192.

6. Указ Президента України від 12 січня 2001 року № 24/2011 «Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи / [Електронний ресурс]. — Режим доступу до документа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/24/2011>.

7. Касько В. Діяльність прокуратури у світлі нової редакції Закону України «Про прокуратуру» : Міжнар. суд-правов. форум [«Судова реформа в Україні: європейський вектор»], (м. Київ, 19-20 берез. 2015 р.). — В. Касько. — С. 105—109.

8. Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) / [Електронний ресурс]. — Режим доступу до документа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>.

9. Роль прокуратури в системі кримінального правосуддя: Рекомендації Рес. 2000 (19) Комітету Міністрів Ради Європи від 06.10.2000, ухвалені на 724-му засіданні заступників міністрів // Committee of Ministers: Офіційний сайт. — [Електронний ресурс]. — <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?R>.

10. Кримінальний процесуальний кодекс України. — С. : ТОВ «ВВП Нотіс», 2016. — 324 с.

Николайчук Г.

Функции прокуратуры на современном этапе реформирования органов уголовного юстиции в Украине.

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, связанные с реформированием прокуратуры в Украине, в частности с четким определением ее функций в системе органов государственной власти. Анализируются наиболее важные законодательные и нормативно-правовые акты по этой проблематике, рекомендации ведущих специалистов стран европейского содружества, а также научные взгляды ученых и практических сотрудников правоохранительных органов.

Ключевые слова: прокуратура, публичное обвинение, функции, уголовное производство, юстиция.

Н. Nikolaychuk

Functions of prosecution service at modern stage of ukrainian criminal justice authorities reformation.

Summary. The article examines the issues of Ukrainian Prosecution Service reformation, in particular the clear definition of its functions in the system of government authorities system. There are analyzed the most important legislative and regulatory instruments on this range of problems, recommendations of leading experts of the European Commonwealth countries and scientific views of scientists and practitioners of law-enforcement agencies.

Keywords: criminal proceedings, Prosecution Service, public prosecution, functions, Justice.