

НЕОПАРАДИГМА ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Kovalenko Zh. A. Neoparadigm of prosecution bodies of Ukraine: condition and prospects of development

The main strategic goal of Ukraine is to join the European community. This causes the formation of our country as an independent, social, legal and, in particular, democratic state. However, the implementation of democratic principles is particularly problematic because of irrational distribution of powers between state institutions, ineffective institutional and legal framework of their operation etc. Destructive processes that occur in the legal system as a result of formation of civil society necessitate improvement of legislation by reformation. The reform of the prosecution bodies of Ukraine is one of the major reforms. The reformation of the prosecution bodies of Ukraine in accordance with European standards, changes are caused by the entry into the European Union, the existence of the prosecution bodies of Ukraine in the form in which they were before are the main reasons that determine the need for this reformation.

Key words: functions of the prosecution bodies, system of the Public Prosecutor's Office, the prosecutor, prosecutorial independence, legislative acts, European standards.

**Коваленко Жанна
Анатоліївна,**

студентка 4
курсу факультету
економіки,
менеджменту та
права Київського
національного
торговельно-
економічного
університету

Нині головною стратегічною метою України є входування в європейський простір. Останнім і зумовлено становлення нашої держави як країни демократичної. Однак упровадження принципів демократії відбувається проблематично – зокрема через нераціональний розподіл повноважень між органами державної влади, неефективність організаційно-правових засад їх функціонування тощо. Виникнення деструктивних процесів у правовій системі держави внаслідок становлення громадянського суспільства свідчить про недосконалість законодавства та необхідність його вдосконалення шляхом реформаторських перетворень. Так, нині однією з основних реформ є реформа органів прокуратури України. Зобов'язання реформувати останню відповідно до європейських стандартів, зміни, що зумовлені входженням в європейський простір, а також існування органів прокуратури, за незначних змін, у вигляді, в якому вони були й раніше, – основні підстави, які детермінують потребу в такому реформуванні. Остання теза й зумовлює актуальність тематики дослідження.

Метою статті є пошук неопарадигми прокуратури України шляхом імплементації прогресивного європейського досвіду в національне законодавство. Для досягнення поставленої мети слід вирішити такі завдання: перше – аналіз проблемних аспектів національного законодавства та європейський стандартів у сфері організації та діяльності прокуратури, друге – визначення нової моделі прокуратури України. Окремі аспекти обраної проблематики досліджували О. Бандурка, В. Войцишен, В. Драган, Т. Дунаєва, М. Косюта, О. Литвак, М. Мичко, О. Овчаренко, П. Пилипчук, М. Погорецький, С. Подкопаєв, Є. Попович, О. Сапін, С. Серебряк, В. Сухонос, В. Юрчишин, М. Якимчук та ін.

Зауважимо, що ст. 121 Конституції України від 28.06.1996 № 254к/96ВР (далі – Конституція) закріплює за прокуратурою України п'ять основних функцій [1]. Стаття 2 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII (далі – Закон) майже повністю дублює ст. 121 Конституції за винятком п. 5. Відповідно ж до п. 1 Перехідних положень Закону «Про прокуратуру» виконує функцію, передбачену останнім, однак лише у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді. Проте аналіз ст. 23 Закону дозволяє стверджувати, що останній не лише позбавляє прокурора права самостійно ініціювати представництво, а й обмежує коло осіб такого представництва. До того ж не закріплено, у якому порядку суд буде підтверджувати наявність підстав для здійснення останнього [2].

Зосередження у прокуратури функцій попереднього слідства взагалі

є суттєвим недоліком і потребує загального вирішення, адже прокуратуру не внесено до переліку державних органів, які здійснюють розслідування кримінальних справ [3]. До того ж певні сумніви існують щодо здійснення органами прокуратури координаційної діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності, оскільки думка, що Державне бюро розслідувань України, створення якого передбачено законодавчо [3] та яке здійснює правоохоронну діяльність з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів, віднесених до його компетенції [4], може стати реальним центром з координації взаємодії правоохоронних органів у сфері протидії злочинності [5, с. 150], на наш погляд, є доцільною. Відповідно ж до міжнародних документів органи прокуратури України мають бути позбавлені функцій загального нагляду, тобто некримінальних функцій [6]. Однак у Європі відсутні загальні правові норми і правила щодо завдань, функцій і організації прокуратури, тому у всіх державах-членах Європейського Союзу прокурори продовжують відігравати важливу роль і поза кримінально-правовою сферою [7]. Таким чином, вважаємо, що необхідно узгодити положення Конституції та низки нормативно-правових актів шляхом внесення змін і доповнень насамперед до Основного Закону держави щодо позбавлення органів прокуратури України функцій загального нагляду, попереднього слідства, координації діяльності правоохоронних органів і наділення їх виключно кримінальними функціями.

Щодо організаційної структури, то новелою Закону є створення інституту Спеціалізованої антикорупційної прокуратури [2]. Аналіз європейського досвіду дозволяє стверджувати, що подібна інституалізація є необхідним етапом у створенні прокуратури європейського рівня. Крім того низка міжнародноправових актів акцентує увагу на необхідності створення такої прокуратури [8]. Однак нерозвиненість досліджень щодо цього інституту, прогалини національного законодавства, відсутність вітчизняного досвіду зумовлюють пошук уніфікованої моделі спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Крім того Закон, передбачивши функціонування військових прокуратур, що діють у більшості провідних країн світу [9], уможливив значне підвищення оперативності й ефективності нагляду за додержанням законів у військових формуваннях і оборонно-промисловому комплексі, насамперед в особливий період. Таким чином, вважаємо, що відповідність організаційної структури прокуратури європейським стандартам не усуває проблеми відсутності реальних механізмів функціонування та діяльності військових прокуратур і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Дослідивши порядок заняття посади прокурора, вважаємо, що він є ускладненим, що цілком відповідає європейським стандартам [7]. Однак вважаємо, що мінімальний стаж роботи в галузі права не менше двох років, і ліквідація інституту стажування для осіб, які не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю, фактично обмежує коло кандидатів на

заняття посади прокурора, унеможливлюючи доступ до служби тих, хто має достатній рівень підготовки після здобуття вищої юридичної освіти. Таким чином, погоджуючись з думкою С. Серебряка [10, с. 827] та вважаючи доцільною законодавчу регламентацію стажування [11], пропонуємо ч. 1 ст. 27 Закону викласти в такій редакції: «Прокурором місцевої прокуратури може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше одного року та володіє державною мовою. Особи, які не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю, проходять в органах прокуратури стажування строком до одного року».

Відповідно до положень Закону прокурор зобов'язаний вдосконалювати свій професійний рівень із цією метою підвищувати кваліфікацію; Генеральний прокурор України, керівник регіональної прокуратури, керівник місцевої прокуратури зобов'язані забезпечувати виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів прокуратур відповідних рівнів. Однак Закон закріплює, що прокурор періодично проходить підготовку в Національній академії прокуратури України та щодо нього лише в разі необхідності може бути проведена атестація під час здійснення дисциплінарного провадження [2]. Тому, по-перше, наявність значних прогалин у Законі та, по-друге, необхідність у сталому професіоналізмі прокурора зумовлюють необхідність закріпити положення в Законі щодо систематичної атестації прокурорів. Питання періодичності такої

атестації потребує подальшого наукового дослідження.

Заслугує на увагу і п. 2 ст. 40 Закону, адже він фактично закріплює залежність прокуратури від інших органів влади. Вважаємо, що це є неприпустимим, на чому неодноразово наголошувала Венеціанська комісія [12]. Тому, на нашу думку, потрібно збільшити строк перебування Генерального прокурора України (далі – Генпрокурора) на посаді без права переобрання на наступний термін. Однак питання щодо встановлення конкретного терміну потребує більш комплексного дослідження. До того ж законодавчою прогалиною є закріплення Законом можливості Верховної Ради України висловлювати недовіру Генпрокурору, не передбачуючи підстав, за наявності яких це право може бути реалізоване [2]. Вважаємо, що слід законодавчо закріпити підстави висловлення Верховною Радою України недовіри Генпрокурору [13, с. 197]. Певні недоліки також, на нашу думку, має законодавча регламентація порядку призначення Генпрокурора на посаду. Так, керуючись європейськими стандартами [6], пропонуємо впровадити професійну неполітичну експертизу у процес обрання Генпрокурора, яка має проводитися спеціально створеною рекомендаційною комісією. Питання членства потребує подальшого дослідження.

Аналіз міжнародних актів свідчить, що останні, закріплюючи загальні норми, спрямовані на визначення мінімально необхідного рівня гарантій прокурорської діяльності. Натомість у науці виокремлюють політичну,

професійну, організаційно-правову та фінансову незалежність прокуратури [14, с. 93]. Так, політична незалежність полягає в тому, що прокуратура України посідає окреме місце серед державних органів, оскільки не належить до жодної із закріплених Конституцією гілок влади передусім через те, що структурно не входить до них [1]. Професійна незалежність передбачає, що держави мають вжити заходів для забезпечення виконання прокурорами своїх професійних обов'язків без неправомірного втручання або незаконного притягнення їх до відповідальності [12]. Однак вважається, що законодавець крім того має передбачити можливість притягнення прокурорів до різних видів відповідальності, зокрема до дисциплінарної відповідальності за відповідні правопорушення, що має бути розумно обмежене [14, с. 94].

Зауважимо, що означений Закон не лише закріплює гарантії незалежності прокурора, а й при тому регламентує чітку процедуру притягнення його до дисциплінарної відповідальності [2]. Однак законодавча регламентація такої підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності, як «публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості», на нашу думку, є недосконалою: по-перше, особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду [1]; по-друге, прокурор, визнавши зібрані під час досудового розслідування докази достатніми, вправі скласти

обвинувальний акт, який має містити зокрема формулювання обвинувачення [3]. Унаслідок цього маємо ситуацію, коли норма цього Закону порушує Основний Закон держави, що є неприпустимим.

Щодо організаційно-правової та фінансової незалежності, то держава має вживати дієвих заходів, які гарантують прокурорам можливість виконання своїх професійних обов'язків за відповідних правових і організаційних умов, а також відповідних бюджетних коштів, що перебувають в їхньому розпорядженні [12]. Так, незалежність прокурора забезпечується установленим законом порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури. Крім того міжнародна вимога щодо створення та ефективного функціонування органів прокурорського самоврядування як додаткових гарантій незалежності прокуратури [15] дотримана в Законі, який інституціоналізував всеукраїнську конференцію працівників прокуратури та Раду прокурорів України. Крім того законодавчо закріплено засади щодо фінансування органів прокуратури України [2]. Таким чином, вважаємо, що, закріплюючи теоретичні аспекти незалежності органів прокуратури, національне законодавство однак не позбавлене недоліків. Так, усилу порушення Основного Закону держави законодавча конструкція п. 9 ч. 1 ст. 43 Закону потребує вдосконалення.

З метою створення нової моделі прокуратури України, яка відповідає європейським стандартам, необхідно: 1) позбавити органи прокуратури України функцій загального нагляду,

попереднього слідства, координації діяльності правоохоронних органів та наділити їх виключно кримінальними функціями; 2) упровадити реальні механізми функціонування військових прокуратур і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 3) ч. 1 ст. 27 Закону викласти в такій редакції: «Прокурором місцевої прокуратури може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше одного року та володіє державною мовою. Особи, які не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю, проходять в органах прокуратури стажування строком до одного року»; 4) законодавчо регламентувати систематичну атестацію прокурора; 5) збільшити строк перебування Генпрокурора на посаді без права переобрання на наступний термін; 6) законодавчо закріпити підстави висловлення Верховною Радою України недовіри Генпрокурору; 7) упровадити професійно-неполітичну експертизу у процес обрання Генпрокурора, яка має проводитися спеціально створеною рекомендаційною комісією; 8) удосконалити законодавчу конструкцію п. 9 ч. 1 ст. 43 Закону.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2-3. – Ст. 12.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI //

Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9-10, № 11-12, № 13. – Ст. 88.

4. Про Державне бюро розслідувань: проект Закону України від 01.07.2015 № 2114 [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54012.

5. Овчаренко О. М. Удосконалення взаємодії правоохоронних органів у сфері протидії злочинності в контексті наближення до європейських стандартів / О. М. Овчаренко, Т. Є. Дунаєва // Питання боротьби зі злочинністю. – Х.: Право, 2011. – Вип. 21. – С. 144-154.

6. Список рекомендацій Ради Європи щодо судової реформи і реформи прокуратури в Україні «Актуальні вимоги і рекомендації щодо судової реформи і реформи прокуратури в Україні від органів Ради Європи»: Рекомендації Ради Європи від 12.02.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/1583-kodeks-rekomendatsii-rady-yevropy-shchodo-sudovoi-reformy-i-reformy-prokuratury-v-ukraini.html>.

7. Роль прокуратури в защите прав человека и публичных интересов вне уголовно-правовой сферы: итоговый документ Конференции генеральных прокуроров стран Европы проводимой Советом Европы совместно с Генеральной прокуратурой РФ от 02-03.07.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.int>.

8. Кримінальна конвенція про кримінальну відповідальність за корупцію: Конвенція Ради Європи від 27.01.1999 № ETS 173 // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 47-48.

9. Довідка Головного управління наглядом за додержанням законів у воєнній сфері від 08.04.2014 щодо існування військових прокуратур в інших країнах світу та окремих аспектів відновлення їх функціонування в Україні.

10. Серебряк С. В. Вимоги до працівника прокуратури України як до професіонала вищого рівня / С. В. Серебряк // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 825-828.

11. Про порядок стажування в органах прокуратури України : положення від 30.12.2009 № 80 [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP09012.html.

12. Рекомендація REC (2000) 19 Комітету Міністрів державам-членам про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції від 06.10.2000 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1568277&Site=DC>.

13. Попович Є. М. До питання діяльності органів прокуратури України / Є. М. Попович // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского, серия «Юридические науки». – 2010. – № 1, Том 23 (62). – С. 195-201.

14. Подкопаєв С. В. Незалежність прокурорів у світлі міжнародних документів / С. В. Подкопаєв // Європейські перспективи. – 2013. – № 5. – С. 8995.

15. Про Стратегію реформування судострою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки: указ Президента України від 20.05.2015 № 276/2015 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>.

Коваленко Ж. А. Непарадигма органів прокуратури України: стан та перспективи розвитку

У статті проаналізовано національне законодавство у сфері організації та діяльності прокуратури. Визначено європейські стандарти щодо останнього. Запропоновано нову модель прокуратури України.

Ключові слова: функції прокуратури, система прокуратури, прокурор, незалежність прокуратури, нормативно-правові акти, європейські стандарти.

Коваленко Ж. А. Неопарадигма органов прокуратуры Украины: состояние и перспективы развития

В статье проанализировано национальное законодательство в сфере организации и деятельности прокуратуры. Определены европейские стандарты последнего. Предложена новая модель прокуратуры Украины.

Ключевые слова: функции прокуратуры, система прокуратуры, прокурор, независимость прокуратуры, нормативно-правовые акты, европейские стандарты.

Стаття надійшла до друку 2 вересня 2015 р.