

УДК 341.24:343.163(477)

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ФУНКЦІЙ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ВІДПОВІДНО ДО МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ

PROBLEMS AND PROSPECTS OF TRANSFORMATION OF THE FUNCTIONS OF PROSECUTION OF UKRAINE IN ACCORDING TO INTERNATIONAL STANDARDS

Сердюченко О.В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правознавства
Київського національного торговельно-економічного університету

Бульба А.С.,
студентка
Київського національного торговельно-економічного університету

У статті досліджено загальні проблеми та розглянуто перспективи трансформації функцій прокуратури відповідно до міжнародних стандартів. Наголошується на тому, що новий Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII врахував певні прогалини щодо функцій, які повинна виконувати прокуратура згідно з міжнародно-правовими актами, сфера дії яких поширюється на Україну. Крім того, зазначений закон наближає Україну до Європи, підтримує прагнення народу до створення сучасного цивілізованого суспільства, у якому панує верховенство права, законність, об'єктивність та справедливість.

Ключові слова: прокуратура, трансформація функцій прокуратури, міжнародні стандарти, верховенство права, законність.

В статье исследованы общие проблемы и рассмотрены перспективы трансформации функций прокуратуры в соответствии с международными стандартами. Подчеркивается, что новый Закон Украины «О прокуратуре» от 14 октября 2014 г. № 1697-VII учел определенные пробелы относительно функций, которые должна выполнять прокуратура согласно международно-правовым актам, сфера действия которых распространяется на Украину. Кроме того, данный закон приближает Украину к Европе, поддерживает стремление народа к созданию современного цивилизованного общества, в котором господствует верховенство права, законность, объективность и справедливость.

Ключевые слова: прокуратура, трансформация функций прокуратуры, международные стандарты, верховенство права, законность.

In the article investigated the general problems and discussed prospects of transformation of the functions of prosecution in according to international standards. It is noted that the new Law of Ukraine "On Prosecution" from 14.10.2014 № 1697-VII took into account certain gaps on the functions that prosecutors must perform in according to with international legal acts, the scope of which extends to Ukraine. In addition, the law brings Ukraine closer to Europe, supports the aspirations of the people to create a modern civilized society in which prevails the rule of law, legality, objectivity and fairness.

Key words: prosecution, transformation of the functions of prosecution, international standards, rule of law, legality.

Постановка проблеми. На сьогодні гостро постала проблема трансформації функцій органів прокуратури в Україні, оскільки останні у свою чергу мають особливе призначення та завдання, адже їх виконання сприяє утвердженню законності в державі, забезпеченню конституційних прав і свобод людини та громадянина, а також державних інтересів. Крім того, слід констатувати той факт, що найважливішими передумовами розвитку громадянського суспільства мають стати якісне, стабільне та ефективне законодавство, яке здатне реально забезпечувати надійний захист прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, щоб викоринити свавілля й беззаконня. Тому існує необхідність теоретичного осмислення нового етапу реформування органів прокуратури України в контексті трансформації функцій відповідно до міжнародних вимог задля ефективної реалізації їх на практиці та подальшого вдосконалення діяльності прокуратури України.

Значну теоретичну базу дослідження становлять праці таких відомих вітчизняних та зарубіжних учених, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.М. Грошевий, В.В. Долежан, М.В. Косюта, І.Є. Марочкін, М.І. Мичко, О.Д. Михайленко, В.В. Сухонос, В.Я. Тацій, О.М. Толочко, Н.Ч. Цакадзе, Ю.С. Шемшученко, М.К. Якимчук та інших. Однак, незважаючи на велику кількість наукових доробок, досить мало уваги приділялося саме розгляду питання щодо встановлення проблем та перспектив трансформації функцій прокуратури України відповідно до міжнародних стандартів.

Метою дослідження є визначення проблем та перспектив трансформації функцій прокуратури України відповідно до встановлених міжнародних стандартів.

Для того, щоб детально з'ясувати функції прокуратури на сучасному етапі державотворення та в умовах реформування органів прокуратури, на нашу думку, спочатку важливо визначити зміст поняття «функції», його сутність

та значення для практичного забезпечення всієї системи прокурорських органів.

Отже, у юридичній науці цей термін вживається для характеристики соціальної ролі й призначення держави та права. Поняття «функція права» має охоплювати одночасно як призначення права, так і напрями його впливу на суспільні відносини. Про це зазначали А.П. Гель, Г.С. Семаков, С.П. Кондракова [1, с. 7].

Крім того, М.І. Мичко, проаналізувавши законодавство України та країн Співдружності Незалежних Держав, а також визначення науковців щодо окресленої проблематики, науково обґрунтовує функції прокуратури в праці «Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України», де доходить висновку, що під функціями прокуратури необхідно розуміти загальні напрями її діяльності, які закріплені в законі й здійснюються з використанням специфічних форм і методів у межах чітко окреслених повноважень [2, с. 13].

В умовах сьогодення законність набуває значення важливого організуючого фактора, який активно впливає на процес становлення суверенної Української держави. Нині гостро стоїть питання: або правовий нігілізм і криза державної влади, або законність і правова держава. Проте, на наш погляд, одним із найдієвіших засобів забезпечення законності повинен бути саме прокурорський нагляд. У системі державної влади немає іншого органу, здатного замінити прокуратуру. Тому варто констатувати той факт, що під час формування правової держави роль прокуратури повинна зростати, але в жодному випадку не зменшуватися.

Як відомо, відповідно до Висновку № 190 (1995) [3], вступаючи до Ради Європи в 1995 р., Україна зобов'язалася виконати низку вимог, що були поставлені перед нею. Однією з таких вимог стала зміна функцій Генеральної прокуратури та приведення їх до міжнародних стандартів. Проте відповідно до цих положень реформування органів прокуратури України здійснювалося досить повільно й неодноразово простежувалася різна динаміка таких змін. Крім того, у Резолюції 1244 (2001) Парламентської Асамблеї Ради Європи [4] наголошувалося на тому, що Україна як держава-член Ради Європи не повною мірою виконує взятий на себе обов'язок щодо трансформації функцій прокуратури. Однак після прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII (далі – Закон) [5], який врахував рекомендації Ради Європи з приводу реформи прокуратури в Україні, вдосконалив діяльність цих органів та покращив механізм їх взаємодії з іншими органами державної влади. Закон запровадив низку концептуальних та важливих нововведень і розглянув багато питань, піднятих у Спільному висновку [6] і в попередніх висновках Венеціанської комісії, а також у коментарях, що надані експертами Ради Європи.

Загалом говорячи про конкретні зміни в органах прокуратури, перший заступник Генпрокурора України Д.Г. Сакварелідзе зазначав, що насамперед є потреба звільнити українську прокуратуру від зайвих функцій, що й було запропоновано та прийнято до уваги в новому Законі. Крім того, він стверджував, що надалі функції прокуратури будуть орієнтуватися на такі три основні напрями: боротьба зі злочинністю, корупцією, представлення інтересів держави в судах і якісно кваліфіковане загальне керівництво над слідством.

Після прийняття Закону однією з вагомих змін у діяльності органів прокуратури стосовно обмеження її функцій стало скасування функцій загального нагляду. Адже, на думку експертів Венеціанської комісії, наявність таких повноважень надає прокуратурі досить широкі можливості для втручання в діяльність органів виконавчої влади та для перешкоджання діяльності й утиску інтересів приватних осіб та організацій.

Проте зазначені зміни призвели до дискусій серед відомих науковців. Наприклад, Ю.С. Шемшученко та

Г.О. Мурашин зазначають, що найближчим часом недоцільно звужувати прокурорські функції, оскільки розвиток цивілізованих ринкових відносин, розширення господарського обігу та загальна ситуація в нашій країні вимагають зміцнення законності, а отже, посилення прокурорського нагляду в державі [7, с. 8]. Таку думку підтримував М.В. Косіута, який стверджував, що коли ми відмовимось від наглядової функції, то це істотно послабить контрольно-наглядові механізми та сприятиме подальшому розбалансуванню правоохоронної системи України [8, с. 40–41]. Таким чином, підсумовуючи сказане вище, на нашу думку, не варто забувати про те, що прокурорський нагляд являє собою одну з форм реалізації функцій держави, спрямовану на виявлення, усунення та попередження порушень закону в правовідносинах, на які поширюється компетенція прокуратури.

І.В. Бондаренко відзначає, що в більшості зарубіжних країн, зокрема в Німеччині, Франції, Італії, Великій Британії, США тощо, функція загального нагляду не притаманна для органів прокуратури. У цих країнах таку функцію виконує система скарг на рішення органів управління, що подаються в адміністративні суди після того, як заявник вичерпав можливості оскарження в адміністративні органи. Тому варто констатувати той факт, що досвід зазначених країн показує, що позовна система є дієвою та може розглядатися як певною мірою позитивний досвід, що є прийнятним для удосконалення організаційно-функціональної побудови органів прокуратури в нашій державі [9, с. 13].

Однак, на думку С.Г. Пепеляєва, Україна не повинна копіювати законодавство, яке регламентує діяльність органів прокуратури жодною з європейських держав, оскільки система органів кримінальної юстиції тісно пов'язана з національними традиціями, ментальністю народу України, іншими інститутами українського суспільства. Тому він стверджує, що таке необґрунтоване залучення її елементів із чужої правової системи, штучне перенесення їх до нашого правового простору не стільки сприятиме досягненню очікуваної мети (покращенню ситуації в кримінальному процесі), скільки призведе до несподіваних шкідливих наслідків [10, с. 12]. Проте ми хочемо зауважити, що зміни щодо трансформації функцій прокуратури та приведення їх до міжнародних стандартів вкрай потрібне на сьогодні для нашої країни задля покращення функціонування всього механізму діяльності органів прокуратури, встановлення їх злагодженої діяльності з іншими органами державної влади та чіткого визначення повноваження органів прокуратури щодо наданих їм функцій.

Проте, не зважаючи на те, що думки науковців із приводу трансформації функцій органів прокуратури України розійшлися, законодавець у новому Законі [5], зокрема в ст. 2, закріпив чотири функції прокуратури, а саме:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадян або держави в суді у випадках, визначених Законом;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 4) нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Тобто відтепер Генеральна прокуратура України більше не буде виконувати функції репресивного апарату, крім того, як ми бачимо, ліквідовуються функції загального нагляду та слідства.

В умовах формування правової держави в центрі уваги має бути захист прав людини й до оцінки діяльності прокуратури слід підходити передусім із цих позицій. Системою органів прокуратури властивий поліфункціональний характер. Змістом її діяльності є передусім впоряд-

кування та налагодження ефективного функціонування цієї системи. При цьому Рекомендація СМЛПес (2012) 11 зазначає, що, якщо прокуратура має функції за межами кримінального права, ці функції повинні реалізовуватись з особливою увагою до захисту прав і свобод людини та відповідно до принципів верховенства права, законності, об'єктивності, справедливості та неупередженості. Відповідно до чинного законодавства України прокуратуру слід розглядати як цілісну систему, яка здійснює чітко визначені функції та виконує встановлені відповідно до цих функцій повноваження з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [11].

За новим законодавством органи прокуратури позбавлені права безпосереднього втручання в діяльність громадян, приватних підприємств й організацій поза сферою кримінального судочинства. У Законі також зазначається, що функції прокуратури в Україні здійснюються виключно прокурором і делегування його повноважень не допускається. Крім того, варто зауважити, що, здійснюючи функції прокуратури, прокурор є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску, втручання та керується у своїй діяльності лише Конституцією України та законами.

Варто зауважити, що ст. 2 зазначеного Закону не містить жодної згадки про нагляд за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами. Натомість Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (далі – Конституція) [12] у п. 5 ст. 121 покладає зазначену функцію на прокуратуру України, що, на нашу думку, потребує певного узгодження між цими нормативно-правовими актами задля уникнення розбіжностей між останніми. Проте відповідно до положення 1 розділу XIII Закону прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді.

Указане сприяло виникненню правової колізії, оскільки згідно з Конституцією України, норми якої є нормами прямої дії, прокурорський нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами та представництво прокурором інтересів громадян або держави в суді є окремими функціями прокуратури, але згідно із Законом – продовженням одна одної.

Тому можемо констатувати той факт, що Закон значно звузив обсяг прокурорських функцій щодо захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави, не пов'язаних із кримінально-процесуальною діяльністю прокурора, та передбачає трансформацію функції прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у функцію представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді.

Варто зазначити, що така прогалина в майбутньому може породити практичну проблему реалізації органами прокуратури правозахисних повноважень поза межами кримінальної юстиції, оскільки Конституція України передбачає виконання прокуратурою функції нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, а Закон обмежує

цю функцію формою виключно представництва, що має дещо ускладнений, громіздкий та затяжний за часовими параметрами порівняно з наглядовою діяльністю механізм захисту та реального поновлення прав громадян, інтересів суспільства та держави.

Крім того, ми вважаємо, що позбавлення прокуратури правозахисних повноважень поза межами кримінальної юстиції порушує норми як міжнародно-правових актів, так і норми національного законодавства України, а саме: ст. 13 Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.) передбачає, що кожен, чий права та свободи, визнані в цій конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі [13]; Резолюція Генеральної Асамблеї ООН №39/140 «Національні установи, які займаються захистом і заохоченням прав людини» (1984 р.), де зазначається, що Генеральна Асамблея заохочує всі держави-члени до прийняття відповідних заходів щодо створення, а там, де вони вже існують, щодо зміцнення національних установ, які займаються захистом і заохоченням прав людини [14]; ст. 2 Міжнародного пакту про цивільні і політичні права (1966 р.) зазначає, що право на юридичний захист для будь-якої особи, яка потребує такого захисту, повинно забезпечуватися компетентними судовими, адміністративними чи іншими компетентними органами, що встановлені правовою системою держави [15], а також безпосередньо Конституція України в ст. 59 встановлює, що кожен є вільним у виборі захисника своїх прав [12].

Варто зауважити, що відповідно до ч. 2 ст. 2 зазначеного закону прокуратура з метою реалізації своїх функцій може здійснювати міжнародне співробітництво. А також важливим є законодавче застереження з приводу того, що на прокуратуру не може бути покладено виконання функцій, не передбачених Конституцією України та Законом, тобто прокуратурі забороняється здійснювати будь-які інші функції, які прямо не закріплені в цих нормативно-правових актах.

На сьогодні питання вдосконалення прокурорського нагляду не втрачають своєї актуальності. До того ж виникають нові проблеми, які вимагають теоретичного та практичного вирішення. Усе ж таки, хоча деяке обмеження сфери застосування функцій загального нагляду є потенційно значним досягненням, зрештою тільки внесення змін до Конституції України, які позбавлять прокуратуру всіх функцій поза сферою кримінального судочинства, дозволить повністю виконати рекомендації, що містяться в пунктах 16–29 і 75 Спільного висновку [6].

Висновки. Прокуратура України з моменту свого виникнення та до сьогодні за своєю суттю є специфічним органом. Її специфіка полягає в тому, що вона становить собою єдину систему, яка здійснює встановлені Конституцією України та Законом функції, а також наділена відповідно до цих функцій повноваженнями, основним завданням яких є захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави в цілому.

Проте, на наш погляд, у будь-якому разі реформування органів прокуратури Україна, зокрема трансформація її функцій, повинно здійснюватися як відповідно до продуманих, злагоджених державних зусиль з урахуванням національних особливостей, так і враховуючи міжнародні стандарти задля покращення їх діяльності, а також наближення України до Європи й підтримання прагнення народу до створення сучасного цивілізованого суспільства, у якому панує верховенство права, законність, об'єктивність та справедливість.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гель А.П. Судові та правоохоронні органи України : [навч. посіб.] / А.П. Гель, Г.С. Семаков, С.П. Кондракова. – К. : МАУП, 2004. – 272 с.
2. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / М.І. Мичко. – Х., 2002. – 34 с.

3. Висновок № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ваді Європи від 26 вересня 1995 р. № 190(1995) [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_590.
4. Резолюція 1244 (2001) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Виконання обов'язків і зобов'язань, взятих Україною при вступі до Організації» від 26 квітня 2001 р. № 1244(2001) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_603.
5. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
6. Спільний висновок Венеціанської комісії і Директорату з прав людини щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» від 11–12 жовтня 2013 р. (CDL (2013) 039) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zib.com.ua/files/CDL-AD\(2013\)025.pdf](http://zib.com.ua/files/CDL-AD(2013)025.pdf).
7. Шемшученко Ю.С. Прокуратура України: шляхи реформування в аспекті входження у європейський правовий простір / Ю.С. Шемшученко, Г.О. Мурашин // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 4. – С. 5–11.
8. Косюта М.В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / М.В. Косюта. – Х. : Б.в., 2002. – 33 с.
9. Бондаренко І.В. Органи внутрішніх справ в системах правоохоронних органів України, Російської Федерації та інших зарубіжних країн: теоретичні аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / І.В. Бондаренко ; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2004. – 24 с.
10. Пепеляєв С.Г. Європейський правовий гуманізм як чинник реформування кримінально-процесуального права України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.12 / С.Г. Пепеляєв ; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2005. – 192 с.
11. CM/AS (2004) Rec 1604 final of February 2004 «Role of the public prosecutor's office in a democratic society governed by the rule of law» [Електронний ресурс]. Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=114263&Site=COE>.
12. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – № 30. – Ст. 141.
13. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
14. Національні установи, які займаються захистом і заохоченням прав людини : Резолюція Генеральної Асамблеї ООН № 39/140 від 14 грудня 1984 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0461/17/IMG/NR046117.pdf?OpenElement>.
15. Міжнародний пакт про громадські і політичні права від 16 грудня 1966 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043.