

11. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України. Т. 1 / В.К. Матвійчук, І.О. Хар; За заг. ред В.К. Матвійчука. – К.: КНТ, 2007. – 788 с.
12. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7.06.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

УДК 347.963.001.73(477)

*О.З. Гладун*

### **ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ**

На сьогодні існує наукова і практична потреба поглибленого вивчення й аналізу проблем щодо місця прокуратури в системі владних структур, її відносин з вищими, центральними й місцевими органами державної влади та місцевого самоврядування, завдань і функцій, що на неї мають бути покладені. Переважна більшість наукових публікацій, дисертаційних досліджень із цих питань стосується дореформеного періоду діяльності прокуратури, і в них, звичайно, не могли бути враховані зміни, що відбулись у політико-правових реаліях сучасної України. Потребую уваги й порівняльно-правовий аналіз законодавства про прокуратуру з метою максимального використання позитивного досвіду інших держав.

Проблеми, пов'язані зі становленням, організацією та діяльністю прокуратури, були предметом уваги багатьох вітчизняних правознавців, таких, як Грицаєнко Л.Р., Грошевий Ю.М., Гусаров В.М., Давиденко Л.М., Долежан В.В., Зеленецький В.С., Каркач П.М., Корж В.П., Мичко М.І., Михайленко О.Р., Нор В.Т., Руденко М.В., Середа Г.П., Суботін Є.А., Тацій В.Я., Толочко О.М., Фінько В.Д., Червякова О.Б., Шумський П.В., Якимчук М.К. та ін. Проте залишається відкритими чимало проблем, пов'язаних із функціонуванням прокурорської системи, визначенням її місця в системі органів державної влади.

При вступі до Ради Європи Україна взяла на себе зобов'язання змінити роль та функції прокуратури шляхом перетворення її на орган, який відповідатиме принципам цієї міжнародної організації. Ці положення відображені у висновку та рекомендаціях Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 (1995) від 26 вересня 1995 року [1] щодо вступу України до неї. Перебування України в цій організації та перспективи входження до Європейського Союзу зумовлюють гостру необхідність адаптації її правових інститутів до норм Європейського співтовариства. У цьому контексті має бути реформована і система органів прокуратури, що, у першу чергу, стосується виконуваних нею функцій та завдань.

Метою цієї роботи є дослідження ключових проблем, пов'язаних із нагальними завданнями щодо реформування прокуратури на сучасному етапі державотворення, зокрема питаннями визначення місця прокуратури в системі державних органів, функцій прокуратури та повноважень, що мають бути надані прокурорам для виконання поставлених завдань.

На підставі аналізу сучасного стану правової регламентації організації та діяльності прокуратури в Україні на цьому етапі можна виділити такі основні характерні ознаки прокуратури:

- 1) прокуратура є одним із державних органів;
- 2) прокуратура не належить до жодних з існуючих гілок влади, діє незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їхніх органів;
- 3) органи прокуратури становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим;
- 4) повноваження, організація і порядок діяльності прокуратури визначаються окремим законом;
- 5) реалізація повноважень органами прокуратури носить державно-владний, імперативний характер.

О.М. Бандурка вважає, що сутність прокуратури та її відмінність від інших органів державної влади полягає в тому, що вона, по-перше, не має законодавчих, адміністративних чи судових функцій; по-друге, при здійсненні нагляду не втручається безпосередньо в господарську діяльність органів і, по-третє, не піддає оцінці діяльність та акти відповідних органів державного управління з точки зору їх практичної доцільності, а лише здійснює нагляд за тим, щоб у нормативних актах і діяльності державних структур додержувався і правильно застосовувався закон [2].

Таким чином, можна констатувати, що в даний час прокуратура займає особливе місце в системі державних органів і виконує специфічні (не притаманні жодному іншому органу) повноваження, діє незалежно від інших органів та відіграє значну роль у забезпеченні реалізації конституційного механізму стримувань і противаг.

Задля виконання завдань щодо реорганізації прокурорської системи в 2003 році була прийнята спеціальна концепція реформування прокуратури [3]. Проте нині вже можна констатувати, що закріплені в наведеній концепції засади реформування прокурорської системи не повною мірою відповідають сучасним умовам державно-правової дійсності. Так, зокрема, зміни до Конституції України від 8 грудня 2004 року [4] вже вирішили питання про призначення та звільнення Генерального прокурора за згодою Верховної Ради України Президентом України (ст. 122 Конституції) та про здійснення прокуратурою функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування (п. 5 ст. 121 Конституції).

Таким чином, невідповідність існуючої моделі прокуратури Конституції України та європейським стандартам стосовно її ролі в демократичному суспільстві, насамперед щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, зумовлюють необхідність імплементації конституційних і міжнародних норм у законодавство України, а також проведення відповідних змін щодо функціонального наповнення діяльності прокуратури.

Усе це дає підстави говорити про те, що перспектива реформування прокуратури залежить від вирішення таких взаємообумовлених питань:

- 1) функції прокуратури як органу держави;
- 2) повноваження, необхідні для реалізації покладених на прокуратуру завдань;
- 3) місце прокуратури в системі державних органів та взаємовідносини з ними.

Невипадково саме проблему реформування функцій прокуратури ми поставили на перше місце. Загальновідомо, що саме функції, які виконує той чи інший орган, визначають ті повноваження, що йому для цього потрібні, і те, яке місце він буде займати в системі інших органів.

При розгляді цього питання слід виходити з того, що відповідно до концепції реформування [5], яку проголосив Генеральний прокурор України О.І. Медведько, прокуратура й надалі буде виконувати допоміжні щодо судової влади функції. У даний час прокуратура у випадках, визначених законом, здійснює досудовий (первинний, попередній) захист прав і свобод громадян та інтересів держави. Але всі рішення прокурора можуть бути оскаржені до суду, рішення якого є остаточним і підлягає скасуванню виключно вищестоящим судом у визначених законом випадках. Жоден інший орган не має таких повноважень, що впливає з такої істотної ознаки судової влади, як виключність. Остаточне рішення за протестом прокурора на незаконний акт органу виконавчої влади або посадової особи приймає не прокурор, а вищестоящий стосовно того, що його видав, орган або ж суд. Основні повноваження прокурора – це виявлення порушення закону, постановка питання про відповідальність порушника та відновлення порушеного права.

Вказана концепція також передбачає перетворення прокуратури на орган судової влади. Відносячи прокуратуру до органів судової влади, ми ще раз підтверджуємо спрямованість її діяльності на захист прав і свобод людини та інтересів держави. За таких обставин буде збережено дію механізму стримувань та противаг у системі розподілу влад, адже одним із основних призначень судової влади завжди було здійснення контролю за діяльністю законодавчої та виконавчої гілок влади. Саме з такою метою у свій час і була виокремлена судова гілка влади як самостійна складова системи державної влади.

Таким чином, прокуратура після свого реформування повинна виконувати такі функції: порушення кримінального переслідування та підтримання державного обвинувачення в суді; захист прав і свобод людини і громадянина, державних і суспільних інтересів, а також представництва їхніх інтересів у суді у випадках, визначених законом; нагляд за дотриманням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування; нагляд за дотриманням законів органами та установами, які виконують судові рішення, а також вживають заходів примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян.

У зв'язку з цим доцільним видається закріплення за органами прокуратури, поряд із підтриманням державного обвинувачення в суді, здійснення функцій

кримінального переслідування в досудовому провадженні. Така позиція знайшла своє відображення і в проекті нового Кримінально-процесуального кодексу (реєстраційний № 0952 від 25.05. 2006 р., внесли народні депутати України Мойсик В.Р., Бандурка О.М., Вернидубов І.В., Гавриш С.Б., Маркуш М.А. та ін.) [6], за яким прокуратура буде позбавлена такої функції, як досудове слідство. Натомість повноваження прокурора щодо нагляду за законністю притягнення осіб до кримінальної відповідальності (так зване кримінальне переслідування) буде значно розширено. Так, А.Г. Халіулін визначає зміст кримінального переслідування як діяльність з порушення кримінальної справи стосовно конкретної особи, затримання цієї особи і вжиття щодо неї запобіжного заходу, притягнення її як обвинуваченого, складання обвинувального висновку, направлення кримінальної справи до суду і підтримання в суді обвинувачення [7]. Відповідно до зазначеного проекту КПК України, планується забезпечити виключне право прокурора на порушення кримінального провадження (ст. 208), притягнення особи як обвинуваченого (ст. 233) та складання обвинувального висновку (ст. 300). Крім того, у рамках наглядових повноважень прокурора має бути передбачено його право на розслідування будь-якого злочину у визначених законом випадках. На жаль, навіть проект цього кодексу вже неодноразово змінювався і доповнювався, а чітких перспектив його прийняття в умовах діяльності нового парламенту досі не вбачається.

Підтримання державного обвинувачення в суді є обов'язковою складовою кримінального переслідування, тому ця функція безсумнівно має бути збережена за прокуратурою.

Функцію нагляду за дотриманням і застосуванням законів (пункт 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції) пропонується змінити на функцію захисту прав і свобод людини і громадянина, державних і суспільних інтересів та об'єднати її з існуючою функцією представництва інтересів громадянина або держави в суді (пункт 2 статті 121 Конституції). Разом з цим автоматично скасовується функція нагляду за дотриманням прав і свобод людини і громадянина, дотриманням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (пункт 5 статті 121 Конституції). Представництво інтересів громадян у суді спрямоване на допомогу особам, що через свій стан здоров'я, матеріальне становище чи з інших причин самостійно не можуть захистити свої права та інтереси в судовому порядку. У даному разі прокуратура внаслідок вимог закону бере на себе функцію захисника тих категорій населення, що найбільше цього потребують. Проте вона не повинна перетворюватись на безкоштовну адвокатуру.

Також пропонується поширити наглядові повноваження прокуратури не лише на виконання судових рішень у кримінальних справах, але й в інших категоріях справ (цивільних, господарських, адміністративних), що вимагає внесення змін до Закону України «Про виконавче провадження» [8], оскільки Законом України від 10.07.2003 р. № 1095-IV було внесено зміни до Законів України «Про державну виконавчу службу» та «Про виконавче провадження», зокрема щодо здійснення контролю за діяльністю державних виконавців та за

законністю виконавчого провадження. Ці зміни, по суті, унеможливили наглядову діяльність прокуратури за виконавчим провадженням, оскільки норми про прокурорський нагляд були просто вилучені з них. Проте, з огляду на реальний стан з виконання судових рішень, прокурорський нагляд має виступати як додаткова гарантія (поряд із судовим контролем) захисту прав його учасників, захисту прав і свобод громадян та державних інтересів, важливим складником забезпечення законності виконавчого провадження.

Виходячи з поставлених перед прокуратурою завдань, можна говорити і про ті повноваження, якими мають бути наділені прокурорські працівники. Конкретні повноваження щодо різних напрямів прокурорської діяльності повинні регулюватись Законом «Про прокуратуру» та іншими законодавчими актами (Кримінально-процесуальний, Кримінально-виконавчий кодекси). Щодо здійснення прокурорами функцій представництва громадян та інтересів держави в суді такі повноваження закріплені у спеціальних процесуальних кодексах (Цивільний процесуальний, Господарський процесуальний, Кодекс адміністративного судочинства України) у статтях про права й обов'язки учасників процесу та органів і осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб.

На законодавчому рівні слід відмовитись від можливості використання таких актів прокурорського реагування, як припис та протест, що носять більше адміністративний характер, оскільки підлягають негайному виконанню або обов'язковому розгляду підприємством, установою, організацією. Видання актів подібної дії належить до компетенції органів, що здійснюють безпосереднє управління зазначеними об'єктами. Прокуратура ж до таких органів не належить. До того ж реалізація протесту в даний час вже унеможливлена на практиці у зв'язку з набранням чинності з 1 вересня 2005 року Цивільним процесуальним кодексом та Кодексом адміністративного судочинства України. У цих кодексах відсутні положення про можливість прокурора в разі відхилення протесту або ухилення від його розгляду звернутися із заявою до суду про визнання акта незаконним (ст. 20 Закону «Про прокуратуру»), що були передбачені Главою 31-В Цивільного процесуального кодексу України 1963 року.

Такий акт прокурорського реагування, як подання, не містить імперативних вимог щодо його виконання і спрямований, насамперед, на усунення причин порушень закону та умов, що їм сприяють. Тому його використання можливе і в подальшому. Проте основним і найбільш поширеним юридичним рішенням прокурора повинна бути постанова, що використовується у всіх напрямках прокурорської діяльності (починаючи від кримінального переслідування і закінчуючи наглядом за виконанням судових рішень). Не менш важливим процесуальним рішенням прокурора має виступати і заява (звернення) до суду в господарських, цивільних, адміністративних справах, що подається в інтересах громадян, юридичних осіб та держави з метою їх захисту в рамках здійснення прокуратурою функції представництва.

У свою чергу, виходячи з особливостей організації та місця прокуратури в системі державних органів, виділяють чотири моделі організації прокурорської системи:

- прокуратура знаходиться у складі Міністерства юстиції (така модель існує в США, Франції, Польщі, Японії, Данії, Румунії, Естонії та ін.);
- прокуратура включена до складу суддівського корпусу (магістратури) і знаходиться при судах (Іспанія, Італія, Болгарія, Латвія та ін.);
- прокуратура виділена в окрему систему і підзвітна парламентові (КНР, КНДР, Словаччина, Угорщина, Македонія та ін.);
- відсутність прокуратури як такої, виконання окремих її функцій іншими державними органами (Велика Британія) [9].

Даючи відповідь на питання щодо місця прокуратури в системі державних органів, ми виходимо з того, що, відповідно до вищезазначеної концепції, прокуратура повинна зайняти своє місце в системі судової влади і стати її самостійною складовою частиною. Таку позицію в березні цього року підтримала і колегія Генеральної прокуратури України. Якщо уважно проаналізувати закріплені в Конституції функції прокуратури, то можна побачити, що всі вони так чи інакше мають відношення до суду. Підтримання державного обвинувачення та представництво інтересів громадянина або держави здійснюють прокурори безпосередньо в самому суді. Прокурорський нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, покликаний забезпечити законність притягнення осіб до кримінальної відповідальності та захист їхніх прав та законних інтересів до того, як вони попадуть до юрисдикції самого суду, а нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при вжитті інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, забезпечує виконання відповідно до закону рішень суду, постановлених за результатами вирішення кримінальних справ.

### *Литература*

1. Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо вступу України (Страсбург, 26 вересня 1995 р.) // Офіційний сайт Верховної Ради України: URL: <http://www.rada.gov.ua>
2. Бандурка О. М. Прокуратура: думка про її реорганізацію // Право України. – 1995. – № 8. – С. 40.
3. Концепція реформування прокуратури України // Вісник Прокуратури. – 2003. – № 7. – С. 5-10.
4. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8.12. 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
5. Медведько О.І. Європейське майбутнє прокуратури України // Урядовий кур'єр. – 2006. – 14 квіт.
6. Офіційний сайт Верховної Ради України: URL: <http://www.rada.gov.ua>
7. Халиулин А.Г. Уголовное преследование как функция прокуратуры: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1997. – С. 15-16.
8. Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.
9. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун. – М., 2000. – Т. 1-2. – С. 676-679.