

Гулак Олена Василівна
д.ю.н., професор, професор кафедри
адміністративного та фінансового права Національний
університет біоресурсів і природокористування України
Головій Людмила Василівна
к.ю.н., доцент, доцент кафедри адміністративного
та фінансового права Національний університет
біоресурсів і природокористування України

Правове забезпечення реформування прокуратури в Україні

Проблема реформування органів прокуратури є надзвичайно важливою та актуальною на сучасному етапі розвитку та функціонування нашої держави, адже прокуратура навіть після реформи і внесення суттєвих змін до Конституції України (насамперед, втрати загально наглядових повноважень та досудового слідства), а саме: вилучення Розділу VII «Прокуратура» на підставі Закону України № 1401-VIII від 02.06.2016 та доповнення Розділу VIII Конституції України статтею 131-1, яка власне і регламентує три основні функції цього органу: 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; прокуратура залишається головним правоохоронним органом, реалізуючи функцію процесуального керівництва досудовим розслідуванням та виступаючи певним «арбітром» при передачі матеріалів досудового розслідування з одного правоохоронного органу до іншого при низці організаційно-правових колізій.

Водночас, правовий режим воєнного стану накладає суттєві відбитки на організацію роботи правоохоронних органів із суттєвим посиленням їх повноважень та вимог суспільства до цих органів.

Відтак, діяльність прокуратури нині вимагає ефективності, справедливості, максимально можливої відкритості та діяльності на принципах забезпечення прав людини і громадянина з тим, щоб була відновлена довіра суспільства до цього потужного правоохоронного органу, без співпраці з яким не можлива процесуальна слідча діяльність та направлення матеріалів досудового розслідування до суду.

Окрім того, шлях України до ЄС передбачає ефективну реалізацію державою антикорупційної функції, одну з найбільш важливих складових якої і реалізує спеціалізована антикорупційна прокуратура – новостворений підрозділ у складі прокуратури, який здійснює процесуальне керівництво за діяльністю

детективів НАБУ та представляє матеріали досудового слідства у Вищому антикорупційному суді. І цілком символічно, що пакет антикорупційного законодавства спільно з основним антикорупційним Законом України «Про запобігання корупції» та Закон України «Про прокуратуру» були прийняті в один день, а саме: 14.10.2014 року. І лише нещодавно, після тривалих зволікань, був призначений керівник спеціалізованої антикорупційної прокуратури, що є важливим кроком у питаннях реформування цього відомства у цілому.

Проблематикою реформування прокуратури займалась ціла низка науковців різних галузей права. Оскільки орган протягом останніх років (і не лише) перебуває у стані реформування (найсуттєвіші зміни якого, на нашу думку, відбулись з прийняттям вищезначених змін до Конституції України), проблематика необхідності та виокремлення шляхів реформування прокуратури все ще є актуальною.

Водночас, активні воєнні дії, загибель десятків тисяч наших громадян на війні, інші глобальні зміни соціально-політичного характеру вимагають критичного перегляду засад діяльності прокуратури як органу, який має мати високу довіру зі сторони суспільства.

Серед наукового доробку у контексті досліджуваної проблематики протягом останніх декількох років варто виокремити праці: М. Сірого, С. Іванова, П. Діхтієвського, В. Боярова, Л. Омельчук, А. Чорнобай, А. Лапкіна, М. Костицького, Н. Кушакової-Костицької, А. Бондаря та інших, чиї праці мають суттєвий вплив у розрізі проблематики реформування прокуратури і виступають підґрунтям для аналізу й подальшого наукового пошуку.

Власне, В. Бояров піднімає глибинні питання функціонування прокуратури, віднесення її до тієї чи іншої гілки влади й взагалі доцільності утримання такого дороговартісного для бюджету найбіднішої країни Європи органу, зазначаючи наступне: «поява в Кримінальному процесуальному кодексі процесуальних керівників (ст. 36) - це суто політичне рішення. Цілком можливо, що це питання - залишення в такій формі досудового слідства, як функції в органах прокуратури - Конституційний суд може визнати таким, що не відповідає Основному закону (але мабуть сьогодні для цього у влади ще не - має політичної волі...)» [1, с. 37].

У свою чергу, А. Чорнобай та С. Гриневич підняли цілий пласт питань практичного характеру, пов'язаного із прийняттям оновленого законодавства. Так, розробниками Закону України «Про прокуратуру», на думку науковців: «... не було враховано такі важливі моменти реорганізації, як: «значна кількість вакансій, що будуть відкриватися після тестового відбору прокурорів місцевих прокуратур; процес люстрації, прописаний у Законі України «Про очищення влади», який навіть за висновком Венеціанської комісії застосовувався всупереч правовим методам і не відповідно до Конституції та євростандартів; звільнення прокурорів і слідчих на пенсію; аналогічні процеси реформування міліції» [2, с. 94] тощо. А. Чорнобай та С. Гриневич вважають, що ціла низка новел цього закону деякою мірою значно погіршили правовий статус прокурора.

А. Лапкін та Т. Боднарук у своєму дослідженні на тему: «Основні напрями реформування інституту прокуратури на сучасному етапі» [3] аналізують питання основних напрямів роботи прокуратури на сучасному етапі, з моменту прийняття оновленого Закону України «Про прокуратуру», проведення конституційної реформи щодо правосуддя та внесення суттєвих змін до вищезазначеного закону у 2019 році. Автори наголошують на непослідовності та неоднорідності реформи; відсутності чіткої визначеності мети, завдань та функції прокуратури, оскільки, на їх думку: «Мета є надто розмитою, завдання на законодавчому рівні не закріплені, а функції по-різному відображені у Конституції України та профільному законодавстві» [3, с. 292]. А. Лапкін та Т. Боднарук наголошують на труднощах у здійсненні процедури добору кандидатів на посади прокурорів, оскільки детально не визначено та нормативно не закріплено поняття вищої юридичної освіти та стажу роботи в галузі права, що несе суто суб'єктивний та корупційний фактори.

Аналіз означених наукових праць дає підстави констатувати наступне:

Необхідність реформування прокуратури на сучасному етапі зумовлена наступним: суспільним запитом на реалізацію верховенства права та захисту прав і свобод людини й громадянина; необхідністю дотримання євроінтеграційних зобов'язань, взятих на себе Україною; позбавлення застарілих недемократичних рудиментів. Окрім того, на виконання рішень Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи (Висновок № 190(1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи, 1995) одним із зобов'язань для України була зміна ролі й функції прокуратури шляхом перетворення її на орган, який відповідатиме стандартам Ради Європи, а саме – вимогам, що містяться в Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи «Про роль прокуратури в системі кримінального судочинства» [4].

Ціла низка нормативних новел свідчить про наміри України щодо дієвого та ефективного реформування вітчизняної прокуратури у ефективний та прозорий правоохоронний орган, який би функціонував на сталих європейських правових засадах, пріоритет якого ґрунтувався би на забезпеченні прав і свобод людини. Серед основних перетворень слід відзначити такі як: позбавлення загально наглядових повноважень, ліквідація слідчих підрозділів, суттєве обмеження представництва у суді; створення нових органів прокурорського самоврядування; здійснення перекваліфікації прокурорських працівників; перевірка на добросовісність тощо [5].

Водночас, виявлена і ціла низка недоліків правового характеру, яка суттєво впливає на організацію практичної діяльності працівників прокуратури, які потребують подальшого аналізу та відповідних нормативних змін.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бояров В. Щодо деяких питань реформування прокуратури. Проблеми застосування положень Конституції України у діяльності прокуратури: теорія і практика: матеріали круглого столу (18 грудня 2019 року). Київ: Національна академія прокуратури України, 2020. С. 36-39. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/library/materialy_kruglogo_stolu_18.12.19.pdf
2. Чернобай А., Гриневич С. Реформування прокуратури України у світлі конституційних змін: реалії та сподівання. Проблеми застосування положень Конституції України у діяльності прокуратури: теорія і практика: матеріали круглого столу (18 грудня 2019 року). Київ: Національна академія прокуратури України, 2020. С. 91-95. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/library/materialy_kruglogo_stolu_18.12.19.pdf
3. Лапкін А., Боднарук Т. Основні напрями реформування інституту прокуратури на сучасному етапі. Прокуратура. 2020. № 12. С. 290-294. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/12/51.pdf>
4. Висновок № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи (Страсбург, 26 верес.1995 р.). URL: https://zakon5.rada.gov.ua/laws/s_how/994_590
5. Olena Gulak; Pozniakov Spartak; Iuliia Iarmolenko; Pavlo Parkhomenko; Lidiia Sukmanovska (2024). Regulatory and legal support for the reform of the prosecutor's office in Ukraine (Нормативно-правове забезпечення реформування прокуратури в Україні). Vol. 14. Issue 1. Page 202-210. DOI10.5281/zenodo.10436645: Interacción y Perspectiva Revista de Trabajo Social. URL: <https://produccioncientificaluz.org/index.php/interaccion/article/view/41392>.