
Судоустрій, прокуратура та адвокатура

УДК 343.9

DOI 10.33244/2521-1196.14.2019.243-249

Л. В. Омельчук,

к.ю.н.,

ORCID ID 0000-0002-2457-0118;

О. О. Колосов,

здобувач вищої освіти,

Університет ДФС України,

ORCID ID 0000-0003-0128-5565

ПОТРЕБА РЕФОРМУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ЯК ЗАСІБ РОЗБУДОВИ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

У цій статті визначено потребу реформування прокуратури в Україні як засіб розбудови правової держави. Визначено актуальність діяльності в Україні спеціалізованих прокуратур. Також надані пропозиції щодо підвищення ефективності функціонування прокуратури в цілому.

Ключові слова: органи прокуратури, спеціалізована прокуратура, природоохоронна прокуратура, фінансова/фіскальна прокуратура, Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

Л. В. Омельчук, А. А. Колосов. Необходимость реформирования прокуратуры Украины как средство развития правового государства

В данной статье определена потребность реформирования прокуратуры в Украине как средство развития правового государства. Определена актуальность деятельности в Украине специализированных прокуратур. Также представлены предложения по повышению эффективности функционирования прокуратуры в целом.

Ключевые слова: органы прокуратуры, специализированная прокуратура, природоохранная прокуратура, финансовая/фискальная прокуратура, Специализированная антикоррупционная прокуратура.

Мета статті полягає у дослідженні проблем, пов'язаних із нагальними завданнями щодо реформування прокуратури у контексті сучасності, зокрема питаннями визначення місця прокуратури в системі державних органів, функцій та повноважень прокуратури, а також використання зарубіжного досвіду організації системи органів прокуратури.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку української держави, який характеризується плідною співпрацею України з Європейським Союзом у всіх сферах життєдіяльності, проблема реформування прокуратури як складової правоохоронної системи держави набуває все більшої актуальності. Орієнтація на європейські цінності та стандарти в усіх сферах суспільного життя та перебування України у Раді Європи

зумовлюють процес адаптації національних правових інститутів до норм ЄС. Станом на сьогодні українським суспільством чітко усвідомлюється необхідність подальшого реформування та переходу до моделі прокуратури, яка повинна невинно інтегруватися в національні правові механізми та сприйматися кожним громадянином як досить важлива та ефективна. Тому дослідження реформування прокуратури є актуальним, адже без ефективного функціонування прокуратури створення повноцінної правової держави європейського типу є неможливим.

Аналіз останніх публікацій. Проблемні питання організації діяльності та реформування органів прокуратури України були предметом наукових досліджень В. Т. Білоуса, М. М. Бурбики, Ю. М. Грошового, Л. М. Давиденка, П. М. Каркача, М. Є. Марочкіна, С. І. Нечипоренка, В. М. Підгородинського, М. В. Руденка, В. А. Селезньова, П. В. Шумського, М. К. Якимчука та ін. Завдяки доробку зазначених науковців створено відповідну теоретичну базу, розкрито окремі аспекти проходження служби в органах прокуратури України, визначено ключові теоретико-методологічні принципи.

Виклад основного матеріалу дослідження. Зміни до Конституції України передбачають, що система прокуратури має виступати як адвокат держави, представляти інтереси та захищати права потерпілих у суді. Однак на сьогодні усвідомлення цієї нової ролі є недостатнім, так само як і готовності сідати за стіл переговорів та свідчити про нові функції, які вона має виконувати відповідно до реформи [1].

14 жовтня 2014 року був ухвалений Закон України «Про прокуратуру», що набрав чинності 15 липня 2015 року, яким передбачено важлива зміна: прокуратура позбавляється функції загального нагляду, а її повноваження обмежуються виключно можливістю здійснювати дії щодо представлення інтересів громадянина або держави в суді [2]. На нову прокуратуру в результаті були покладені функції щодо підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у визначених законом випадках; нагляд за дотриманням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за дотриманням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Варто одразу зауважити, що одним з дискусійних є таке повноваження, як нагляд за місцями несвободи, оскільки побутують різні погляди щодо його доцільності. Одні правники вважають, що прокуратура повинна здійснювати нагляд за всім, що відбувається у місцях позбавлення волі, за законністю утримання осіб тощо. Проте опоненти цієї позиції стверджують, що в такій тезі закладений внутрішній конфлікт, оскільки виходить, що прокуратура, яка забезпечила «посадку» людини в місце позбавлення волі, потім наглядає, щоб її там не ображали. За твердженням українського політика та науковця І. Б. Каліушко, існують ефективніші механізми нагляду за додержанням прав ув'язнених, наприклад розмежування адміністрації та охорони в пенітенціарних закладах, підпорядкування охорони органам внутрішніх справ [1].

Наступне конституційне повноваження прокуратури – представництво в суді інтересів окремих учасників суспільних відносин – на практиці часто стає підставою для різних маніпуляцій. Зокрема, сьогодні тривають дискусії щодо меж представництва прокуратурою інтересів громадян. При цьому для мінімізації ризиків 2018 року Комісія зі зміцнення

демократії та утвердження верховенства права запропонувала у своєму законопроекті, щоб прокуратура здійснювала представництво в суді лише інтересів тих фізичних осіб, які самостійно не спроможні це зробити, а уповноважені законом органи не забезпечують їм належного представництва [1].

Аналогічний підхід пропонується застосувати і щодо представництва в суді інтересів держави. Законом уже визначено інші органи, які забезпечують таке представництво будь-де: чи в адміністративній, чи в господарській, чи в цивільній юрисдикції. Лише тоді, коли хтось із них не справляється з цією функцією, у прокуратури з'являється можливість вступати в цей процес [1].

Проте хочемо звернути увагу на невідповідність положень Закону України «Про прокуратуру» та Конституції України, усунення якої має виключити взагалі дискусії щодо меж представництва прокуратурою інтересів громадян у суді. У ст. 2 закону йдеться про «представництво інтересів громадянина або держави у суді», а у ст. 131-1 Конституції України лише про представництво держави у суді. Також варто зауважити, що в перехідних положеннях не йдеться про певні особливості щодо представництва громадян у суді в певний перехідний період. Тобто Конституція виключає представництво громадян з кола повноважень прокуратури. Таким чином, можемо зробити висновок, що положення Закону України «Про прокуратуру» в цій частині є неконституційним.

Окремим напрямом реформування органів прокуратури з метою забезпечення умов для якісної реалізації нею своїх функцій є побудова дієвої системи спеціалізованих прокуратур, які б здійснювати свої повноваження щодо захисту окремих специфічних груп суспільних відносин. Щодо перспектив удосконалення системи спеціалізованих прокуратур в Україні, варто зауважити, що на сьогодні в Україні діє лише дві спеціалізовані прокуратури – Антikorупційна та Військова. Та чи достатньо цього? Адже є й інші сфери суспільного життя, які потребують посиленого індивідуального нагляду за дотриманням законності.

Зупинимося на окремих можливих напрямках такої спеціалізації. Стаття 1 Закону України «Про прокуратуру» зазначає, що «прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави» [3]. Стаття 50 Конституції України визначає, що «кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди» [4]. Отже, екологічні права є одними з базових для існування як кожної окремої людини, так і держави та суспільства в цілому. Поряд з цим на сьогодні втратив чинність Наказ Генеральної прокуратури України від 4 жовтня 2011 року № 3/2гн «Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сферах охорони навколишнього природного середовища та земельних відносин», який чітко регламентував правозахисну діяльність прокуратури у сфері охорони навколишнього природного середовища [5].

Вважаємо, що в умовах екологічної ситуації сьогодення в Україні (враховуючи наслідки Чорнобильської аварії, вирубки та незаконне вивезення за кордон лісів Західної України, стан екосистем та забруднення на території антитерористичної ситуації тощо) питання охорони навколишнього природного середовища постає досить гостро, а тому зумовлює потребу дискусії механізмів підвищення забезпечення законності у цій сфері.

Актуальність створення в Україні екологічних прокуратур обумовлено також позитивним зарубіжним досвідом. На сьогодні в Європейському Союзі діє Європейська

мережа прокурорів щодо питань екології (The European Network of Prosecutors for the Environment). Європейська сітка прокурорів з питань екології – це міжнародна мережа, метою якої є сприяння виконанню норм екологічного кримінального права шляхом підтримки оперативної роботи екологічних прокурорів. За допомогою фінансової підтримки програми Європейського Союзу «LIFE» здійснюється реалізація проекту «LIFE-ENPE». LIFE-ENPE – це п'ятирічний проект, який має на меті покращення дотримання екологічного законодавства ЄС шляхом підвищення ефективності та результативності прокурорів і суддів у боротьбі з екологічною злочинністю [6].

У цілому діяльність Європейської мережі прокурорів щодо питань екології мережі спрямована на забезпечення платформи для екологічних прокурорів в Європі для доступу до відповідної інформації, поліпшення співпраці й обміну знаннями та передовим досвідом у переслідуванні екологічних злочинів. Зокрема, ця мережа працює у двох напрямках: боротьба зі злочинами проти живої природи та боротьба з хімічним забрудненням [6]. Саме тому вважаємо, що відновлення діяльності природоохоронних прокуратур в Україні за сучасних реалій є об'єктивною необхідністю. При цьому чисельність штату таких прокурорів не потребує великої кількості, а структура – розгалуженості. Достатньо, щоб така прокуратура функціонувала на регіональному рівні, тобто 25 спеціалізованих природоохоронних прокуратур, що розташовуються в кожній адміністративно-територіальній одиниці країни.

Також таким, що потребує додаткового вивчення, є можливість створення умов для діяльності транспортних прокуратур. Адже географічно Україна розташована в центрі всіх транспортних шляхів та має достатньо велику кількість транспортних вузлів (країна посідає 6-е місце в Європі і 12-е у світі за сукупною довжиною залізничних шляхів, має 20 портів та 40 аеропортів). Додаткове навантаження для роботи транспортних вузлів може створити підписання безвізового режиму для України, яке відкриє кордони й збільшить пасажиропотік (не завжди законослужняних громадян). Саме в цьому випадку діяльність транспортних прокуратур буде доречною як спеціального уповноваженого суб'єкта.

Ще однією сферою, яка, на нашу думку, потребує особливої уваги, є економічно-фінансова безпека. Фінансові безпека, самостійність та незалежність – це важливий компонент побудови будь-якої держави та основа її успішного розвитку. Саме тому кожна країна намагається побудувати міцну систему захисту своєї фінансово-економічної сфери, для чого в багатьох країнах створюються спеціально уповноважені фіскальні органи: комісії, служби, міністерства, прокуратури та ін.

Питання захисту економічної безпеки постає не лише в межах однієї країни, адже з розвитком транснаціональної злочинності ці питання вийшли за межі однієї держави. У зв'язку з цим Європейський парламент ухвалив рішення про створення прокуратури Європейського Союзу, у роботі якої братимуть участь 20 країн-членів Європейського Союзу. До завдань прокуратури увійдуть боротьба з багатомільярдним транскордонним шахрайством у фінансовій сфері, зокрема корупцією, відмиванням грошей і шахрайством з європейськими фінансовими активами. За даними Єврокомісії, тільки від транскордонного шахрайства з ПДВ економіка ЄС зазнає збитків у розмірі 50 млрд євро [7].

На нашу думку, для України допустимою є модель функціонування фінансової/фіскальної прокуратури. Проте, враховуючи українські реалії, це все-таки має бути правоохоронний незалежний відокремлений орган, що матиме чітко окреслене коло

компетенцій. Сьогодні в Україні подібним чином функціонує Військова та Спеціалізована антикорупційна прокуратури.

Поряд з цим щодо діяльності САП як незалежного органу варто відмітити, що, відповідно до Закону України «Про прокуратуру», утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, визначення її структури і штату здійснює Генеральний прокурор України за погодженням з директором Національного антикорупційного бюро України. Керівник САП призначається Генеральним прокурором, тому маємо ситуацію, коли незалежність САП можна поставити під сумнів. Поряд з цим передбачено, що керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури підпорядковується безпосередньо Генеральному прокурору. Вважаємо, що з метою забезпечення дієвості САП у частині боротьби з корупційними проявами в органах прокуратури необхідно виключити положення із Закону України «Про прокуратуру», що обумовлюють організаційну та процесуальну залежність САП від Генеральної прокуратури України.

Вищезазначене дозволяє стверджувати, що хоча прокуратура України постійно зазнає змін, реформування, що супроводжується відповідними змінами у нормативно-правовому регулюванні її діяльності, вона не є ідеально побудованою. У суспільному та політичному житті України постійно відбуваються зміни і тому перш за все прокуратура має бути мобільною та готовою до швидких змін і перебудови, але при цьому це не має впливати на якість виконання свого основного завдання органами прокуратури – захисту прав і свобод особи та держави.

Висновки і пропозиції. Таким чином, на сьогодні питання реформування прокуратури є нагальним та потребує додаткової уваги. У цьому контексті потребує вирішення проблема невідповідності між положеннями Закону України «Про прокуратуру» та Конституції України щодо меж представництва прокуратурою інтересів громадян у суді.

Також вважаємо, що існує необхідність:

- відновлення діяльності природоохоронних прокуратур, враховуючи екологічну ситуацію в Україні;
- створення транспортних прокуратур, враховуючи географічне розташування України та наявність достатньо великої кількості транспортних вузлів;
- створення фінансової/фіскальної прокуратури, що має стати незалежним відокремленим органом, що матиме чітко окреслене коло компетенцій за моделлю функціонування САП;
- виключення положення із Закону України «Про прокуратуру», що обумовлює організаційну та процесуальну залежність САП від Генеральної прокуратури України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Реформа прокуратури відбулася на законодавчому рівні, на якісні зміни ще треба почекати. – 20 березня 2017 р. [Електронний ресурс] / Сайт Українського кризового медіа центру. – Режим доступу : <http://uacrisis.org/ua/53876-reforma-prokuraturi-2>
2. Реформа прокуратури в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://sebweo.com/ru/reforma-prokuraturi-v-ukraine/>
3. Про прокуратуру : Закон України : від 14.10.2014 № 1697-VII [Електронний ресурс] / Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page>

4. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] / Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр/paran4749#n4749>

5. Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сферах охорони навколишнього природного середовища та земельних відносин : Наказ Генеральної прокуратури України : від 04.10.2011 № 3/2гн [Електронний ресурс] / Сайт Генеральної прокуратури України. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/preview.html?_m=publications&_t=rec&_c=view&id=93996&s=print

6. Environmental prosecution report tackling environmental crime in Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.environmentalprosecutors.eu/sites/default/files/document/Cap%20and%20Gap%20report_FINAL_Print.pdf

7. Европарламент создал прокуратуру ЕС (5 июля 2017) / Сайт електронного видання «Онлайн газета Dsnews» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dsnews.ua/world/evroparlament-sozdal-prokuraturu-es-05072017170700>

REFERENCES

1. Ukraine Crisis Media Center (2017), «The reform of the prosecutor's office took place at the legislative level, qualitative changes still have to be waited». – Retrieved from : <http://uacrisis.org/ua/53876-reforma-prokuraturi-2> [in Ukr.].

2. Sebweo.com (2014), «Reform of the prosecutor's office in Ukraine». – Retrieved from : <https://sebweo.com/ru/reforma-prokuratury-v-ukraine/> [in Ukr.].

3. Law of Ukraine on the Public Prosecutor's Office № 1697-VII (2014, October 14) Verkhovna Rada of Ukraine. – Retrieved from : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page> [in Ukr.].

4. Constitution of Ukraine № 254к/96-ВР (1996, June 28), Verkhovna Rada of Ukraine. – Retrieved from : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр/paran4749#n4749> [in Ukr.].

5. The order of the General Prosecutor's Office of Ukraine on peculiarities of organization of activity of the prosecutor's offices in the spheres of environmental protection and land relations No. 3 / 2gn (2011, October 4), Verkhovna Rada of Ukraine. – Retrieved from : http://www.gp.gov.ua/ua/preview.html?_m=publications&_t=rec&_c=view&id=93996&s=print [in Ukr.].

6. Environmental prosecution report tackling environmental crime in Europe, (2017, March). – Retrieved from : https://www.environmentalprosecutors.eu/sites/default/files/document/Cap%20and%20Gap%20report_FINAL_Print.pdf

7. Online newspaper Dsnews (2017), «The European Parliament created the EU prosecutor's office». – Retrieved from : <http://www.dsnews.ua/world/evroparlament-sozdal-prokuraturu-es-05072017170700> [in Russ.].

L. V. Omelchuk, O. O. Kolosov. The need of reforming of the prosecutor's office in Ukraine as a mean of building of a law-based state

The article examines the need and directions of reforming of the procuratorial bodies in Ukraine as one of the conditions for development of a law-governed state in the context of orienting towards European values and standards in all spheres of public life and adapting of national legal institutes to the EU norms. Attention was drawn to the discussion of the assignment of such

a function as supervision of the observance of the law in the execution of judicial decisions in criminal cases to the prosecutor's office, as well as in the application of other coercive measures related to the restriction of personal freedom in the context of the fact that the prosecutor's office also provides procedural control over the pre-trial investigation and provides the maintenance of a public prosecution in court. The problem of non-compliance of the provisions of the Law of Ukraine «On the Public Prosecutor's Office» and the Constitution of Ukraine with regard to the representation of the interests of citizens in the court by the prosecutor's office was revealed.

Attention was drawn to the expediency of improving the organizational and legal support of the activities of specialized prosecutor's offices, as well as the possibility of expanding the specialization of the prosecutor's offices in Ukraine, taking into account international experience, with the aim of building an effective system of specialized prosecutor's offices, whose activities are aimed at protecting certain specific groups of social relations.

The urgency of the creation of environmental prosecutor's offices in Ukraine is defined, which is additionally due to the positive foreign experience as the European Union today has a European Network of Prosecutors for the Environment whose purpose is to promote the implementation of environmental criminal law by supporting the operational work of environmental prosecutors.

The following conclusions are made regarding: the need to resume activity of environmental prosecutor's offices, taking into account the ecological situation in Ukraine; creation of transport prosecutor's offices as Ukraine is geographically located in the center of all transport routes and has a sufficiently large number of transport nodes; the creation of a financial / fiscal prosecutor's office, which should become an independent, separate body that will have a well-defined range of competencies to build a solid system of protection of its financial and economic sphere; the exclusion of the provision from the Law of Ukraine «On the Public Prosecutor's Office», which stipulates the organizational and procedural dependence of the SAPO on the Prosecutor General's Office of Ukraine.

Key words: *prosecutor's office, specialized prosecutor's office, environmental prosecutor's office, financial / fiscal prosecutor's office, specialized anti-corruption prosecutor's office.*

Стаття надійшла до редколегії 9 квітня 2019 року