

ПОЛЯНСЬКИЙ Ю. Є.

Національний університет «Одеська юридична академія»,
професор з методичної та виховної роботи,
професор кафедри організації судових та правоохоронних органів,
кандидат юридичних наук, професор

КОНЦЕПТУАЛЬНІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Діяльність прокуратури, особливо її центрального органу, завжди була в центрі суспільної уваги з перших років існування незалежної України. Варто відзначити, що Закон України «Про прокуратуру», який набрав чинності з 1 грудня 1991 року [1] був одним з перших законодавчих актів незалежної України. Згодом в процесі суспільного розвитку до нього вносились зміни і доповнення, які, втім, не зазіхали на його концептуальні основи, особливо стосовно функцій прокуратури та її організаційного устрою. Починаючи з набуття Україною членства в Раді Європи у 1995 році з боку органів Парламентської Асамблеї Ради Європи постійно лунали заклики до Української влади про пристосування законодавства України про прокуратуру до законодавства інших держав шляхом її інтеграції до судової влади і обмеження функцій прокуратури сферою кримінального переслідування. Проте якісні зміни у цьому напрямку були зроблені після приходу до влади в Україні радикальних прихильників реформ після зимових подій 2013–2014 років.

Відповідно до статті 121 поки що чинної Конституції України на прокуратуру покладаються такі функції: підтримання державного обвинувачення в суді; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Докорінні зміни у правовому статусі прокуратури почалися після ухвалення ПАРС Резолюцій 1755 2010 «Функціонування демократичних інституцій в Україні 4 жовтня 2004 [2]. Було оперативно розроблено і у 2005 році прийнято новий Закон України «Про прокуратуру» [3].

При цьому відповідних змін до Конституції України на той час не було внесено, як це не зроблено і дотепер, що навряд чи можна розцінювати як прояв поваги до Основного Закону.

Функції прокуратури визначені у розділі IV Закону, який названо «Повноваження прокурора з виконання покладених на нього функцій». Фактично у цьому розділі об'єднано як функції, так і повноваження,

що використовуються при їх реалізації. Відповідно до цієї норми «Прокурор підтримує державне обвинувачення в судовому провадженні щодо кримінальних правопорушень» (ст.22), здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках та порядку, передбачених законом (ст.23); нагляд за дотриманням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство(ст.25) (зауважимо, що формулювання цього пункту не відповідають нормам чинного Кримінального процесуального кодексу України); нагляд за дотриманням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (ст.26 Закону).

Вилучена функція нагляду за дотриманням прав і свобод громадян органами публічної влади, як і будь-які залишки т.зв. загального нагляду прокуратури.

Остаточне питання щодо функцій прокуратури намічено вирішити в Законі України «Про внесення змін до Конституції України щодо правосуддя» проект якого внесено Президентом України у статті 131, єдиній статті, присвяченій організації й діяльності прокуратури. До числа функцій прокуратури в ньому віднесено: підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організація 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 (зараз — правоохоронними органами); 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом» [4].

Цікаво порівняти цю норму з положеннями чинного щойно прийнятого Закону України «Про прокуратуру». Передбачається захист прокуратурою інтересів держави істотно скоротити (у виключних випадках), а захист прав і свобод людини і громадянина взагалі виключити. Свого часу Венеційська комісія зажадала, щоб «представництво прокуратурою обмежувалось випадками, де фігурує публічний інтерес, та де немає конфліктів з основними правами і свободами особи».

Врешті речі, як відзначено в літературі: «Безумовно, навіть в найдемократичнішому суспільстві інтереси громадянина і держави можуть розрізнятися. Але це зовсім не означає, що вони є антагоністичними. Адже права і свободи людини і громадянина та їх гарантії визначають зміст діяльності держави (ч.2 ст.3 Конституції України)» [5, с. 377]

Цікаво як би поставились зрапелі і скалічені в АТО українські бійці або їх сім'ї, одержавши бюрократичні відписки такого типу: «Я Вас (або їх) на Донбас не посилав», як колись не посилали до Афганістану. Адже прокурор позбавляється будь-яких реальних повноважень для ініціювання поновлення порушених прав шляхом судового представництва, а це могло б стати важливим завданням передусім військових прокуратур.

Стаття 131—1 зазначеного президентського законопроекту зберігає існуючий порядок призначення і звільнення Генерального прокурора України Президентом України за згодою Верховної Ради України. Строк повноважень Генерального прокурора України передбачається збільшити з п'яти до шести років. При цьому заслуговує на підтримку положення законопроекту про можливість прийняття парламентом резолюції недовіри Генеральному прокурору України, що тягне за собою його відставку з посади.

На жаль, як-можна констатувати з попередньої практики, більшість Генеральних прокурорів України не доробляла визначеного конституційного строку, а деякі з них, особливо останнім часом, під впливом бурхливих політичних подій були змушені звільнитись через декілька місяців.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про прокуратуру» // Відомості Верховної Ради України 1991. № 53. Ст.793 (втратив чинність).
2. Резолюція 1755 2010 Парламентської асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інститутів» в Україні від 4 жовтня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a19
3. Закон України «Про прокуратуру» // Відомості Верховної Ради, 2015, № 2 3, ст.12
4. Матеріали до обговорення затверджених Конституційною комісією зміст до Конституції України в частині правосуддя. Жовтень 2015 року. К.:2015
5. Долежан В. В. Концептуальні проблеми визначення функцій прокуратури у процесі судово-правової реформи / В. В. Долежан // Актуальні проблеми держави і права. Зб. наук. праць / ОНЮА. – О., – 2003. – Вип.18. – С.873– 879

ДОЛЕЖАН В. В.

Національний університет «Одеська юридична академія»,
професор кафедри організації судових та правоохоронних органів,
доктор юридичних наук, професор

СУДОВО-ПРЕДСТАВНИЦЬКА ФУНКЦІЯ ПРОКУРАТУРИ: ПЕРСПЕКТИВИ ЗБЕРЕЖЕННЯ І РОЗВИТКУ

В історичному контексті зазначена функція завжди була похідною від функції нагляду за додержанням і застосуванням законів в Україні (загального нагляду). Фактична ліквідація останнього в сучасних умовах неминуче послабила можливості судово-прокурорського представництва, тим більше, що автори чинного Закону України «Про прокуратуру» під впливом структур Ради Європи зробили для цього все