

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.5 (045)

МИКОЛЕНКО В.А.

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ МІЖДЕРЖАВНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Стаття присвячена дослідженню конституційно-правових особливостей впровадження європейських стандартів діяльності прокуратури як важливої складової частини загального реформування правоохоронної системи України. Проаналізовано функції та повноваження прокуратури відповідно до європейських правових стандартів. На підставі проведеного аналізу систематизовано форми, методи та практичні аспекти організації та діяльності органів прокуратури у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції. Наголошується, що побудова європейської моделі прокуратури є важливим напрямом діяльності держави та актуальним аспектом модернізації правоохоронної діяльності у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції та імплементації до українського законодавства європейських правових стандартів інституціонального та інструментального юридичного змісту.

Ключові слова: прокуратура, правоохоронна система, правоохоронна діяльність, європейські стандарти, конституційна модернізація.

Статья посвящена исследованию конституционно-правовых особенностей внедрения европейских стандартов деятельности прокуратуры как важной составляющей общего реформирования правоохранительной системы Украины. Проанализированы функции и полномочия прокуратуры в соответствии с европейскими правовыми стандартами. На основании проведенного анализа систематизированы формы, методы и практические аспекты организации и деятельности органов прокуратуры в современных условиях европейской межгосударственной интеграции. Отмечается, что построение европейской модели прокуратуры является важным направлением деятельности государства и актуальным аспектом модернизации правоохранительной деятельности в современных условиях европейской межгосударственной интеграции и имплементации в украинское законодательство европейских правовых стандартов институционального и инструментального юридического содержания.

Ключевые слова: прокуратура, правоохранительная система, правоохранительная деятельность, европейские стандарты, конституционная модернизация.

The article investigates the constitutional and legal features the introduction of European standards of prosecution as an important component of the overall reform of the law enforcement system of Ukraine. Analyzed the functions and powers of the prosecution in accordance with European legal standards. Based on the analysis systematized forms, methods and practical aspects of the organization and activity of organs in modern conditions intergovernmental European integration. It is noted that the construction of the European model of prosecution is an important activity of the state and important aspect of the modernization of the enforcement activity in modern conditions of European integration and the implementation of the intergovernmental Ukrainian legislation to European legal standards, institutional and instrumental legal content.

Key words: prosecutors, law enforcement system, law enforcement, the European standards, constitutional modernization.

Вступ. В умовах європейської міждержавної інтеграції, фундаментальною основою якої є всебічне визнання особистості, її прав та свобод як найвищої соціальної цінності, не викликає жодних сумнівів теза, що основним завданням органів прокуратури України, як і будь-якого іншого органу публічної влади, в результаті проведення конституційної реформи має стати спрямованість всієї діяльності прокуратури на забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян у межах її законодавчо визначеної компетенції та виключно у спосіб, встановлений відповідними законодавчими нормами.

Варто зазначити, що окремі питання конституційно-правового статусу, функціональних та організаційно-правових аспектів діяльності прокуратури неодноразово були безпосереднім предметом дослідження вітчизняної юридичної, зокрема конституційно-правової, науки.

Варто виокремити праці таких науковців, як О.В. Баганець, М.О. Баймуратов, Ю.Г. Барабаш, Ю.М. Бисага, С.В. Білошицький, Ю.О. Волошин, А.Г. Гаркуша, Л.Р. Грицаєнко, В.В. Долежан, О.Є. Єгоров, О.В. Зайчук, В.М. Кампо, В.Б. Ковальчук, О.Л. Копиленко, М.В. Косюта, В.В. Кравченко, В. Т. Маляренко, О.Р. Михайленко, М.І. Мичко, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, М.В. Руденко, М.В. Савчин, Ю.Г. Севрук, М.І. Ставнійчук, А.А. Стрижак, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко, О.Ф. Фрицький, С.В. Шевчук, Ю.С. Шемшученко.

При цьому праці українських конституціоналістів та вчених суміжних галузей права здебільшого були зосереджені на дослідженні та науковому обґрунтуванні функціональної складової частини діяльності прокуратури України, її внутрішніх організаційно-правових питань, окремих питань взаємодії прокуратури з іншими правоохоронними та судовими органами, в той час як на сучасному етапі європейської міждержавної інтеграції України необхідним видається комплексний аналіз оптимальних шляхів удосконалення конституційно-правового статусу прокуратури у контексті загальних європейських тенденцій інтернаціоналізації конституційного права, конституціоналізації міжнародних інституціональних стандартів правоохоронної діяльності, інтенсифікації сприйняття національною правовою системою України європейських правових стандартів.

Постановка завдання. Мета статті – проаналізувати особливості та подальші тенденції конституційної модернізації організації та діяльності прокуратури України на сучасному етапі реалізації конституційної реформи.

Результати дослідження. Після введення в дію ч. 5 ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України матеріали кримінальних проваджень, досудове розслідування яких здійснювалося органами прокуратури, передаються Державному бюро розслідувань.

Таким чином, прокурор, який здійснює нагляд за додержанням законів під час досудового розслідування у формі процесуального керівництва у кожному конкретному кримінальному провадженні, вправі самостійно вирішувати питання про передачу корупційних кримінальних проваджень до Національного антикорупційного бюро України.

З огляду на зміст ст. 36 КПК України керівнику відповідного органу прокуратури заборонено доручати здійснення досудового розслідування кримінального правопорушення, що належить до підслідності Національного антикорупційного бюро України, іншому органу досудового розслідування. Згідно з ч. 6 зазначеної статті скасування незаконних та необґрунтованих постанов слідчих і прокурорів Національного антикорупційного бюро України може бути здійснено лише Генеральним прокурором України або особою, яка виконує його обов'язки.

З урахуванням викладеного можна запропонувати прокурорам більш ефективно використовувати повноваження, передбачені ст. 36 КПК України, для забезпечення розумних строків, прийняття обґрунтованого кінцевого рішення у кримінальних провадженнях.

У разі неефективного досудового розслідування такого розслідування іншому органу досудового розслідування, у тому числі слідчому підрозділу вищого рівня в межах одного органу.

При застосуванні таких повноважень звертати увагу на повноту використання інших повноважень та актуальність кримінальних правопорушень.

З метою уникнення таких ситуацій керівники органів досудового розслідування мають приділяти значну увагу вивченню матеріалів, які надходять до слідчих підрозділів, для прийняття рішення про наявність чи відсутність ознак кримінального правопорушення, дотримуючись вимог наказу Генерального прокурора України від 17 серпня 2013 р. № 69 «Про Єдиний реєстр досудових розслідувань» щодо порядку внесення та перевірки відомостей про кримінальні правопорушення.

Відповідно до п. 7 ч. 2 ст. 36 КПК України прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, уповноважений скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих.

Крім того, ч. 6 ст. 36 КПК України визначені посадові особи органів прокуратури, які при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування мають право скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих і підпорядкованих прокурорів у межах строків досудового розслідування, передбачених ст. 219 КПК України. Про скасування таких постанов повідомляється прокурор, який здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення відповідного досудового розслідування.

Аналіз вказаних правових норм, встановлених КПК України, дає підстави стверджувати, що положення ст. 36 цього Кодексу є загальними, в той час як положення ч. 5 ст. 284 КПК України – це спеціальна норма, якою визначається строк, протягом якого прокурор наділений правом скасування незаконних та необґрунтованих постанов слідчого про закриття кримінального провадження.

Отже, з огляду на наведену науково-практичну аргументацію, необхідно зазначити, що реалізація повноважень прокурора має важливе значення для сучасної прокурорської діяльності, спрямованої на забезпечення прав та законних інтересів громадян, що виступає одним з основних пріоритетів у правозастосовній діяльності нашої держави.

Загалом варто констатувати, що нині в частині реалізації функціональної компетенції прокуратури є незгодженість між положеннями Конституції та чинного Закону «Про прокуратуру». Але на практиці органи прокуратури припинили виконувати свої загальнонаглядові повноваження.

При цьому, на думку інституцій Ради Європи, повернення прокуратурі на конституційно-рівні функції загального нагляду, поза сумнівом, не відповідає рекомендаціям ПАРС і Венеційської комісії.

Іншою тенденцією трансформації конституційно-правового статусу, практичних засад її організації та діяльності прокуратури України є те, що у зв'язку з проведенням на сході України антитерористичної операції (далі – АТО) Верховна Рада 12 серпня 2014 р. без обговорення ухвалила Закони «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану та у районі проведення антитерористичної операції», «Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» щодо превентивного затримання у районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності, на строк понад ніж 72 години» [1].

Зазначені закони передбачили, що прокурор під час розслідування низки складів злочинів у районі проведення АТО самостійно, без рішення суду, вирішує питання про здійснення обшуку житла чи іншого володіння особи, проведення негласних слідчих дій, а також про утримання особи під вартою на строк аж до 30 діб. На наш погляд, ці положення прямо суперечать Конституції. Так, у ст.ст. 30, 31 Конституції вказано, що проведення обшуку помешкання, порушення таємниці листування та телефонних розмов здійснюється виключно за вмотивованим рішенням суду. Згідно зі ст. 29 Конституції, ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду. При цьому питання про затримання особи чи про її звільнення має бути вирішено судом протягом 72 годин.

Крім того, ключове гарантоване на конституційно-правовому рівні «правило 72 годин» діє навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану (що нині станом на 2017 р., незважаючи на проведення АТО протягом 2014–2017 рр., введено у дію жодного разу ще не було – *В.М.*).

Указані положення нових законів також суперечать ст. 5 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, яка встановлює, що кожен, кого заарештовано або затримано, має негайно постати перед суддею для вирішення питання про продовження утримання чи про звільнення. При цьому Європейський суд із прав людини розтлумачив, що ані слідчі, ані прокурори не можуть у цьому разі виконувати функції суду, а також, що немає жодних можливих винятків із правила про негайне доставлення затриманої особи до суду. Згідно із «законами 12 серпня», правоохоронним органам надано право безпідставно та на свій розсуд протягом 30 діб утримувати людину під арештом без рішення суду.

Крім того, такі повноваження правоохоронців треба кваліфікувати як привласнення прокуратурою функцій суду, що прямо заборонено ст. 129 Конституції і має розцінюватися як перевищення влади службовими особами правоохоронних органів, відповідальність за яке прямо передбачена у ст. 365 Кримінального кодексу.

Варто акцентувати, що, як вбачається, немає практичної потреби у такому режимі обмеження прав людини, адже навіть якщо суди у зоні АТО не функціонують належним чином, у правоохоронців завжди є можливість за 72 години вивести затриману особу до суду, що знаходиться у сусідніх областях, районах, та тим самим забезпечити дотримання гарантій, встановлених для неї Конституцією та Кримінальним процесуальним кодексом.

Також у вказаному контексті практичних аспектів діяльності органів прокуратури є проблема з визначенням поняття «район проведення антитерористичної операції».

Як впливає із «законів 12 серпня», а також із пояснень їх ініціаторів, всі вони призначені для того, щоб бути застосованими під час АТО та в районі проведення АТО. Проте чинне законодавство України не передбачає чітко визначених ознак та меж такого району. Район проведення АТО визначає виключно керівництво Служби безпеки України на свій розсуд і може змінювати практично щодоби. Тобто ані громадяни, ані рядовий склад правоохоронців не мають інформації про чіткі межі району проведення АТО, що породжує чимало запитань, колізій і порушує принцип юридичної визначеності.

При цьому норми відверто неконституційних «законів 12 серпня» мають не тимчасовий, а постійний характер дії. Отже, потенційно вони можуть бути застосовані на розсуд Служби безпеки України у будь-якій частині території держави і нести небезпеку для прав і свобод необмеженого кола осіб, а їхня реалізація – заподіювати істотну шкоду правам та інтересам громадян. При цьому юридичну відповідальність за заподіяння такої шкоди, очевидно, ніхто не понесе.

Отже, іншими словами, «законами 12 серпня», під приводом додаткового врегулювання правового статусу правоохоронців у районі проведення АТО, деякі важливі повноваження судді у сфері обмеження прав людини всупереч Конституції були передані до компетенції органів прокуратури.

Про небезпеку цих змін для дотримання прав і свобод людини свідчить той факт, що 21 травня 2015 р. Верховна Рада була вимушена прийняти Постанову «Про затвердження Заяви Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод».

Відповідно до Постанови, відступ стосується зобов'язань, визначених п. 3 ст. 2, ст. ст. 9, 12, 14 та 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та ст. ст. 5, 6, 8 та 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. До них належать такі основоположні права і свободи людини: на свободу та особисту недоторканність, справедливий суд, повагу до приватного та сімейного життя, ефективний засіб юридичного захисту тощо.

Такий відступ триватиме до повного припинення збройної агресії Російської Федерації, а саме до моменту виведення усіх незаконних збройних формувань, керованих, контрольованих і фінансованих Російською Федерацією, російських окупаційних військ, їх військової техніки з території України, відновлення повного контролю України за державним кордоном України, відновлення конституційного ладу та порядку на окупованій території України.

На погляд експертів Ради Європи, зазначені закони можуть приводити до грубих, масштабних порушень прокуратурою загальноєвропейських міжнародних стандартів у сфері прав людини, зокрема визначених у Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, та положень Конституції України.

Крім того, активні бойові дії на сході України внаслідок збройної агресії Російської Федерації змусили Парламент 14 серпня 2014 р. ухвалити Закон «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо утворення військових прокуратур [2, с. 62]. Цей Закон визначив порядок утворення, укомплектування та матеріально-технічне забезпечення військових прокуратур, а також соціального захисту їх працівників зі статусом військовослужбовців. У ньому зазначено, що у випадках, коли через виключні обставини на певних адміністративно-територіальних одиницях не діють органи прокуратури, за рішенням Генерального прокурора України виконання їх функцій може покладатися на військові прокуратури.

Раніше у 2012 р. Венеційська комісія схвалила скасування системи військової прокуратури в Україні, вважаючи за необхідне забезпечити єдність прокуратури, що проявлялася б в узгодженості засад організації та діяльності прокуратури, єдиному статусі усіх прокурорів, єдиному порядку організаційного забезпечення діяльності прокурорів, виключному та винятковому фінансуванню прокуратури з державного бюджету тощо. Крім того, вона вважала скасування окремої системи військової прокуратури необхідним для спрощення системи.

22 вересня 2014 р. Президент України видав Указ № 738/2014 «Про внесення змін до Переліку посад керівників військових формувань, правоохоронних органів, кандидатури для призначення на які погоджуються з Президентом України».

Пунктом 6 цього Указу було надано право Президенту України погоджувати призначення на такі посади військових прокурорів: Заступника Генерального прокурора – Головного військового прокурора; військового прокурора Центрального регіону України; військового прокурора Південного регіону України; військового прокурора Західного регіону України.

Отже, Указ, як здається, не виправдано посилив вплив Президента України на прокуратуру та може призвести до зловживань із його боку.

Знаковою подією новітнього етапу удосконалення конституційно-правового статусу прокуратури України стало ухвалення 14 жовтня 2014 р. Закону «Про прокуратуру», підготовленого з урахуванням переважної більшості рекомендацій Ради Європи.

Він позбавив органи прокуратури квазінаглядового повноваження щодо нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Відповідно до Закону, прокуратура буде позбавлена функції досудового слідства, а добір кадрів, контроль за прокурорами належать до компетенції новостворених Ради прокурорів та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Основними перевагами нового Закону, на наш погляд, є такі: 1) прокурор стає більш самостійною й незалежною фігурою, істотно захищеною від незаконних вказівок та протизаконного впливу; 2) сфера діяльності прокурора суттєво обмежена і переважно стосується сфери кримінальної юстиції; 3) позбавлення прокуратури функцій загального нагляду і досудового розслідування сприяє посиленню нагляду за додержанням законів у сфері оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування.

У Законі закладено можливості для підвищення самостійності, незалежності прокурорів, їхнього захисту від незаконних вказівок. Водночас прокурори стають більш підконтрольними суспільству – особи одержують змогу впливати на прокурорів через подання скарг до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Висновки. Отже, поряд із позитивними змінами до чинного законодавства про прокуратуру, серед яких – скасування функції загального нагляду за станом законності у суспільних відносинах, варто зазначити, що подальшими можливими кроками до удосконалення конституційно-правового статусу прокуратури в умовах європейської міждержавної інтеграції, на наш погляд, можуть стати такі: запровадження відкритого конкурсу на посаду Генерального прокурора; внесення змін до Закону «Про прокуратуру» щодо встановлення обов'язку для Генерального прокурора надавати обґрунтування причин непогодження з рішенням Ради прокурорів; забезпечення участі прокуратури в розробці власного бюджету.

Список використаних джерел:

1. Пункти 26-27 Висновку Венеціанської комісії щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», CDL-AD(2012)019 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)019-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)019-e).

2. 2014-15 Ключові правові реформи: Як утілено європейські стандарти? / За ред. Р. Куйбіди; Авт. колектив: Банчук О., Барікова А., Дмитрієва І., Кириченко Ю., Куйбіда Р., Серета М. / Видання Центру політико-правових реформ. – К. : ФОП Москаленко О. М., 2016. – 74 с.