

МЕТА ТА КЛЮЧОВІ ЕТАПИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених та нормативно-правових актів визначено та розглянуто ключові етапи реформування органів прокуратури України. Виділено три ключові етапи реформування органів прокуратури. Визначено основну мету реформування прокуратури в Україні, яка полягає в суцільній перебудові прокурорських органів за напрямом посилення, удосконалення їхнього правового статусу, зміни функціональної спрямованості їхньої роботи.

Ключові слова: реформування, прокуратура, мета, законодавство, правовий статус, функціональна спрямованість.

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и нормативно-правовых актов определены и рассмотрены ключевые этапы реформирования органов прокуратуры Украины. Выделены три ключевых этапа реформирования органов прокуратуры. Определена основная цель реформирования прокуратуры в Украине, которая заключается в сплошной перестройке прокурорских органов по направлению усиления, совершенствования их правового статуса, изменения функциональной направленности их работы.

Ключевые слова: реформирование, прокуратура, цель, законодательство, правовой статус, функциональная направленность.

In the article, on the basis of analysis of scientific views of scientists and legal acts, the key stages of the reform of the prosecutor's office of Ukraine are identified and considered. Three key stages of reforming the prosecutor's office are identified. The main goal of reforming the prosecutor's office in Ukraine is defined, which consists in the continuous restructuring of the prosecutor's bodies in the direction of strengthening, improving their legal status, changing the functional direction of their work.

Key words: reform, prosecutors, purpose, legislation, legal status, functional orientation.

Вступ. Набуття Україною незалежності спричинило необхідність формування власної матеріальної та нормативно-правової бази діяльності системи органів прокуратури, яка на тлі розпаду Радянського Союзу була потрібна для підтримки та забезпечення законності на території нашої держави. У зв'язку із цим 90-ті роки минулого століття, на наш погляд, стали відправною точкою нового, сучасного періоду реформування органів. За часів незалежності нашої держави проблематика вдосконалення та зміни функціональної спрямованості роботи прокурорських органів набувала актуальності з розвитком та становленням України як цілком самостійного, активного і суверенного гравця на міжнародній арені. Виділення окремих етапів реформування прокуратури дозволить побачити, як змінювався правовий статус даних відомств, яку роботу вже проведено у сфері їх удосконалення, які аспекти все ще потребують реалізації.

Проблемі реформування органів прокуратури в Україні приділяли увагу: Л. Коврига, Т. Ковальова, В. Пономаренко, О. Андрійко, В. Корецький, І. Тупельняк, Т. Мироненко, М. Руденко, Т. Дунас і багато інших. Однак єдиного комплексного дослідження, присвяченого меті й етапам реформування органів прокуратури України, немає.

Постановка завдання. Мета статті – визначити ключові етапи реформування органів прокуратури України, окреслити ціль проведення реформ у цій сфері.

Результати дослідження. Якщо проаналізувати весь історичний період, впродовж якого наша держава була незалежною, то можна виділити три ключові етапи реформування органів прокуратури. Перший із них починається 1996 р. з ухваленням Конституції України. У дисертації Т. Мироненко, присвяченій організаційно-правовим аспектам управління взаємодією органів прокуратури України із громадськістю, науковець доречно зазначає, що Основним законом змінено статус прокуратури та закріплено за нею функції, які загалом відповідають принципам Ради Європи. Водночас Перехідними положеннями за прокуратурою на невизначений термін залишено виконання функцій попереднього слідства та нагляду за додержанням і застосуванням законів. Автор також наголошує на тому, що під час проведення «малої судової реформи» у червні – липні 2001 р. внесено зміни до Кримінально-процесуального кодексу та до Закону України «Про прокуратуру», відповідно до яких прокурори позбавлені права на санкціонування арештів, обшуків житла й іншого володіння особи, а ці повноваження передано виключно судам. Прокуратуру також позбавлено повноважень щодо здійснення нагляду за законністю судових рішень [1, с. 109]. Отже, на першому етапі реформування органів прокуратури їхня діяльність максимально демократизована. Проте, як ми бачимо, якихось суттєвих змін у напрямі перебудови цих відомств за європейським зразком не було.

Початком другого етапу реформування прокуратури на території України можна вважати 2004 р. Саме тоді на законодавчому та підзаконному рівнях з'являється низка нормативних актів, положення яких стали правовими передумовами подальшого вдосконалення системи досліджуваних органів. Позитивним аспектом даного етапу є те, що визначено ключові напрями реформування не тільки безпосередньо органів прокуратури, а й усієї правової сфери загалом. До них, зокрема, варто віднести: націленість на перейняття європейського досвіду щодо формування та розвитку правової системи; доцільність ухвалення нового, демократичного, відповідно до основоположних принципів Конституції, Кримінального процесуального кодексу; виключення загальнонаглядових повноважень зі складу функцій прокуратури; необхідність формування нового правоохоронного органу, до якого перейде частина повноважень прокуратури щодо проведення досудового слідства тощо.

Така визначеність стосовно напрямку реформування органів прокуратури й очікуваних результатів від його реалізації, порівняно з першим етапом стала певного роду проривом, який дав можливість зрушити з місця весь «реформаційний механізм». Так, уже 2012 р. ухвалено новий Кримінальний процесуальний кодекс України, який вніс суттєві зміни в діяльність прокуратури.

Появу нового кодифікованого акта у сфері кримінального процесу можна вважати «точкою відліку» третього етапу реформування прокуратури України. Ключовою новелою Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) 2012 р. стало введення інституту процесуального керівництва. Відповідно до ст. 36 зазначеного акта, прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва, уповноважений: починати досудове розслідування за наявності підстав, передбачених КПК; мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування; доручати органу досудового розслідування проведення досудового розслідування; доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій або давати вказівки щодо їх проведення чи брати участь у них, а в необхідних випадках – особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії в порядку, визначеному цим Кодексом; доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам; ініціювати перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого за наявності підстав; погоджувати або відмовляти в погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій тощо [2].

Доречно в даному контексті процитувати О. Толочка, який щодо правової природи процесуального керівництва зазначив: «Зміст процесуального керівництва полягає в тому, що прокурор безпосередньо в повному обсязі або частково бере участь у розслідуванні, несе відповідальність за результати розслідування, тобто фактично є «господарем» кримінального провадження та його повноваження мають владно-розпорядчий характер» [3, с. 61–62; 4, с. 60].

Кульмінацією третього етапу реформування, на наш погляд, є ухвалення 2014 р. нового Закону України «Про прокуратуру», який виключив загальнонаглядову функцію зі складу діяльності органу. Крім того, Законом введено низку новел у роботу прокурорських органів. Напри-

клад, суттєво обмежено внутрішньоадміністративний вплив на прокурора в процесі виконання останнім його посадових обов'язків. Зокрема, відповідно до ст. 17 Закону, прокурори здійснюють свої повноваження в межах, визначених законом, і підпорядковуються керівникам виключно в частині виконання письмових наказів адміністративного характеру, пов'язаних з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури. Адміністративне підпорядкування прокурорів не може бути підставою для обмеження або порушення незалежності прокурорів під час виконання ними своїх повноважень [5]. Позитивним чинником також є створення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів – органу в складі прокуратури, який відповідає за здійснення дисциплінарного провадження. Крім того, як зазначає Н. Наулік, позитивно можна охарактеризувати створення в системі прокуратури України спеціалізованих її елементів, а саме: військових прокуратур і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України, на які покладається здійснення повноважень, що мають специфіку [6, с. 36].

Необхідно зазначити, що вже 2015 р. ухвалено Закон України «Про Державне бюро розслідувань» (далі – ДБР). Відповідно до цього нормативно-правового акта, ДБР є центральним органом виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність із метою запобігання злочинам, виявлення, припинення, розкриття та розслідування їх [7]. До ДБР від Генеральної Прокуратури України переходить функція досудового розслідування в кримінальних провадженнях, вчинених вищими посадовими особами, судьями та правоохоронцями [8]. Поява зазначеного правоохоронного органу стала ще одним вагомим кроком на шляху до реформування прокуратури України за міжнародним взірцем, оскільки: по-перше, питання його створення активно розглядається ще з 90-х рр. минулого століття; по-друге, це дасть можливість «розвантажити» прокуратуру, залишивши в спектрі її роботи суто ті повноваження, які допустимі, зважаючи на європейський досвід. Водночас є недоліки, якими характеризується третій етап реформування.

Наприклад, Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 р. виключено р. VII «Прокуратура» [9]. Цей крок є вкрай негативним з огляду на те, що він фактично перекреслив конституційні гарантії діяльності прокуратури України, які забезпечували правовий статус даної системи органів державної влади та виділяли їх з-поміж інших.

Значна кількість проблемних моментів реформування органів прокуратури пов'язана зі створення ДБР. Незважаючи на те, що існує відповідна нормативно-правова основа діяльності цього органу у вигляді Закону, дотепер дане відомство не працює. На додаток зауважимо, що досі чинним залишається п. 9 р. XV «Перехідні положення», де зазначено, що прокуратура нажалі виконує згідно із чинними законами функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції [10].

Також досить неоднозначний характер має такий аспект, як ліквідація загального нагляду в діяльності прокуратури. У більшості нормативно-правових актів, а також у наукових роботах учених увагу зосереджено на недемократичності цієї функції та її невідповідності загальноєвропейським стандартам. Незрозумілим залишається питання щодо критеріїв оцінки демократичності такого напрямку діяльності прокуратури, як загальний нагляд. Крім того, відсутність його як однієї з основних функцій у роботі органів прокуратури закордонних країн не є індикатором недоцільності його провадження на території України. Наприклад, І. Гриценко, Ю. Битяк, М. Косюта, О. Красноокій вважають, що прокурорський нагляд є необхідною функцією, особливо в період розбудови незалежної України. Ключовим аргументом учених є те, що зазначений напрям роботи варто залишити до моменту створення справді правової держави з високою політичною культурою народу, надійною державною владою, відповідними демократичними традиціями тощо [11, с. 108; 12; 13, с. 12–14].

Отже, аналіз кожного етапу реформування прокуратури України показав, що впродовж багатьох років із набуття нашою державою незалежності досліджувана система органів постійно вдосконалювалася, зокрема шляхом оновлення нормативно-правової бази, зміни особливостей та напрямів її роботи тощо. Водночас реформування прокуратури не є послідовним процесом, тому лише виділення етапів не дозволяє зрозуміти бажаний результат його реалізації. У зв'язку із цим необхідно також проаналізувати сутність та завдання реформування прокуратури України.

Зауважимо, що внутрішній зміст будь-якого явища чи процесу розкривається в загальній його спрямованості. Під час дослідження сутності реформування органів прокуратури необхідно розуміти, що вона є складною категорією, елементом якої є мета. Підкреслимо, що термін «мета» має одразу декілька дефініцій. Аналіз різних словників показав, що дане поняття тлумачиться так: те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти; заздалегідь намічене завдання; конкретна ціль; зами-

сел, намір, план; відображення у свідомості певного об'єкта, що є предметом потреб, інтересів та цінностей, на досягнення якого спрямована діяльність особистості тощо [14, с. 374; 15, с. 419].

Тобто мета – це бажаний підсумок, кінцевий результат, для досягнення якого певний процес безпосередньо реалізується. Якщо в цьому контексті взяти до уваги конкретно реформування прокуратури України, то кінцевий результат виділити досить важко, особливо з огляду на невідповідність законодавчо та доктринально визначених цілей. По суті, сьогодні чітко визначеної мети реформування прокуратури немає. Тому доречно проаналізувати наукові погляди щодо цього. На нашу думку, сучасні наукові підходи до проблематики вдосконалення діяльності прокуратури є вкрай «неякісними», адже фактично звужується та викривляється зміст реформи. Такий негативний чинник не дозволяє побудувати загальну теоретичну модель цього процесу, яка б показала «всю картину» загалом. З огляду на цей факт, логічно, на наш погляд, звернути увагу на положення нормативно-правових актів.

Так, для визначення мети реформування прокурорських органів доцільно навести відомості, зазначені в пояснювальній записці до законопроекту «Про прокуратуру», який ухвалено 2014 р. У вказаному документі зазначається, що законопроект спрямований на вдосконалення законодавчих засад організації та діяльності прокуратури України з метою імплементації європейських стандартів, позбавлення прокуратури надмірних повноважень щодо здійснення нагляду за додержанням законів, запровадження положень, покликаних підвищити професійність прокурора та його незалежність, а також передбачити участь органів прокурорського самоврядування у вирішенні питань, пов'язаних із діяльністю прокуратури [16].

Висновки. Отже, на підставі вищезазначеного можна констатувати, що метою реформування прокуратури України сьогодні є суцільна перебудова прокурорських органів для посилення, удосконалення їхнього правового статусу, зміни функціональної спрямованості роботи, зокрема, у частині ліквідації загальнонаглядових повноважень, проведення досудового слідства тощо, а також імплементація в діяльність даної системи органів європейських стандартів для формування демократичного та дієвого правоохоронного органу, першочерговою функцією якого має стати забезпечення законності та верховенства права в межах кримінальної юстиції та інших передбачених законодавством сферах.

Список використаних джерел:

1. Мироненко Т. Організаційно-правові аспекти управління взаємодією органів прокуратури України з громадськістю : дис. / Т. Мироненко ; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2007. – 190 с.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон від 13 березня 2012 р. № 4651–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № № 9–10. – Ст. 80.
3. Толочко О. Правова природа процесуального керівництва прокурором досудовим розслідуванням / О. Толочко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 2. – С. 60–64.
4. Тупельняк І. Повноваження прокурора за новим кримінальним процесуальним законодавством України / І. Тупельняк // Європейські перспективи. – 2014. – № 5. – С. 59–63.
5. Про прокуратуру : Закон від 14 жовтня 2014 р. № 1697–VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № № 2–3. – Ст. 12.
6. Наулік Н. Система прокуратури України : Новели законодавства / Н. Наулік // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 4 (42). – С. 34–38.
7. Про державне бюро розслідувань : Закон від 12 листопада 2015 р. № 794–VII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 6. – Ст. 55.
8. Урядовий портал : єдиний веб-портал виконавчої влади України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://www.kmu.gov.ua/ua/uryad-ta-organi-vladi/derzhavne-byuro-rozsliduvan/pro-derzhavne-byuro-rozsliduvan1](https://www.kmu.gov.ua/ua/uryad-ta-organi-vladi/derzhavne-byuro-rozsliduvan/pro-derzhavne-byuro-rozsliduvan/pro-derzhavne-byuro-rozsliduvan1).
9. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон від 2 червня 2016 р. № 1401–VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 28. – Ст. 532.
10. Конституція України : Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
11. Андрійко О. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. Андрійко ; Національна академія наук України інституту держави і права ім. В.М. Корецького. К., 1999. – 378 с.

12. Красноокий О. Ще раз про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду / О. Красноокий // Право України. – 1998. – № 3. – С. 89–90.
13. Гриценко І. Інституту нагляду прокуратури як засіб забезпечення законності державного управління в СРСР / І. Гриценко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2007. – № № 77–78. – С. 12–13.
14. Глумачний словник сучасної української мови / Л. Коврига, Т. Ковальова, В. Пономаренко ; за заг ред. В. Калашника. Харків : Белкар-книга, 2005. – 800 с.
15. Грінченко Б. Словник української мови: 4 4-х т. / Б. Грінченко. Т. 2 : 3 – Н. К. : Наук. думка, 1996. – 588 с.
16. Пояснювальна записка до проекту закону України «Про прокуратуру» від 31 жовтня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48935.