



УДК 343.163

Мичко Микола Іванович,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України,
державний радник юстиції 2 класу,
народний депутат України III скликання,
професор кафедри кримінального права
юридичного факультету
Інституту управління та технологій
Державного університету інфраструктури та технологій,
м. Київ, Україна

РЕФОРМУВАННЯ, ЯК РЕКВІЄМ УКРАЇНСЬКІЙ ПРОКУРАТУРІ

Анотація. Статтю присвячено узагальненим результатам дослідження теоретичних та практичних питань реформування прокуратури України. Проаналізовано відповідні положення національного законодавства та міжнародних нормативно-правових документів. Надані пропозиції з удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності прокуратури України.

Ключові слова: прокуратура України, реформа, процесуальне законодавство України, ПАРС, ССРЕ.

Summary. The article is devoted to the generalized results of the study of theoretical and practical issues of reforming the prosecutor's office of Ukraine. In the first decade of the existence of an independent Ukraine, the prosecutor's office played a major role in the system of law enforcement agencies designed to uphold law and order, the rights and legitimate interests of citizens and the state.

One of the functions of the prosecutor's office was to monitor the observance of the laws by all bodies, enterprises, institutions, organizations, officials and citizens.

Under current law, the prosecutor's office is deprived of the authority of supreme and general supervision. The amendments to the procedural law of Ukraine abolished the right of the prosecutor to appeal in order of supervising the decisions, decrees and rulings of the court, which came into force.

The author analyzes the relevant provisions of national legislation and international legal instruments. He argues that the process of reforming the prosecutor's office should have been carried out on the basis of both a historical and legal analysis of the prosecutor's office, its peculiarities and development in our country, and taking into account the progressive practice of world experience, which cannot be used as a standard, finished model and model. The author provides suggestions for improving the legal support of the prosecutor's office of Ukraine.

Keywords: Prosecutor's Office of Ukraine, reform, procedural legislation of Ukraine, PACE, SSRE.

Розбудова незалежної Української держави зумовлювала потребу у формуванні відповідної системи правоохоронних органів, в т.ч. органів прокуратури. Проблема реформування прокуратури як складової правоохоронної системи держави є, була і залишається об'єктом уваги

з боку суспільства, правоохоронців-практиків, науковців, правозахисних організацій фактично протягом усієї доби незалежності.

В першому десятилітті існування незалежної України прокуратура відігравала головну роль в системі правоохоронних органів, покликаних підтримувати законність і правопорядок, права і законні інтереси громадян та держави. У відповідності до Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991, однією з задач прокуратури був захист від неправомірних посягань на гарантовані Конституцією, іншими законами України і міжнародними правовими системами соціально-економічних, політичних особистих прав і свобод людини і громадянина. Однією із функцій прокуратури був нагляд за додержанням законів усіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами.

Закон про прокуратуру України від 5 листопада 1991 р покладав на прокуратуру десять функцій. Шість з них перераховані в п'ятій статті: «1) нагляд за додержанням законів усіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами; 2) нагляд за додержанням законів органами, які ведуть боротьбу із злочинністю та іншими правопорушеннями і розслідують діяння, що містять ознаки злочину; 3) розслідування діянь, що містять ознаки злочину; 4) підтримання державного обвинувачення, участь у розгляді в судах кримінальних, цивільних справ та справ про адміністративні правопорушення і господарських спорів у арбітражних судах; 5) нагляд за виконанням законів у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, при виконанні покарань та застосуванні інших заходів примусового характеру, які призначаються судом; 6) нагляд за додержанням законів у Збройних Силах і органах Служби національної безпеки України».

Поряд з цим, в цій же нормі Закону йдеться про те, що прокуратура бере участь у розробленні органами державної влади заходів запобігання злочинам та іншим правопорушенням, у роботі по вдосконаленню та роз'ясненню законодавства. Законом України «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про прокуратуру» на прокуратуру було покладено також обов'язок щодо вжиття заходів з метою «узгодження дій правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю».

У перші роки незалежної України починається реформування прокуратури. Вносяться зміни в статус і повноваження прокуратури. Арбітражний процесуальний кодекс від 06.11.1991 нагляд за виконанням законів при розгляді справ у суді замінив на участь в арбітражному процесі прокурора.

Верховна Рада України 15.12.1992 внесла зміни до ст. 13 ЦПК УРСР (1963), якими фактично скасувала прокурорський нагляд у цивільному судочинстві. Відповідно до цих змін, прокурор бере участь у розгляді цивільних справ за його заявами про захист інтересів держави або прав і законних інтересів громадян, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть захистити свої права. Прокурор, який бере участь у розгляді цивільних справ у судах, додержуючись принципу незалежності суддів і підпорядкування їх тільки

закону, сприяє виконанню вимог закону про всебічний, повний і об'єктивний розгляд справ та постановленню судових рішень, що ґрунтуються на законі.

Чинним законодавством прокуратура позбавлена повноважень вищого та загального нагляду. Принципове значення має закріплення в Законі від 18.02.2001 неможливості покладення на прокуратуру виконання функцій, не передбачених Конституцією. Саме цей Закон вилучив ст. 41, яка закріплювала можливість прокурора зупиняти судові рішення, що ухвалені з явним порушенням закону.

Змінами до процесуального законодавства України було скасовано право прокурора опротестовувати в порядку нагляду рішення, ухвали і постанови суду, що набрали законної сили. Право санкціонувати арешт перейшло від прокурора до суддів. Закон про судоустрій позбавив керівників органів прокуратури права ініціювати перед кваліфікаційною комісією суддів розгляд питання про дисциплінарну відповідальність суддів.

У ЦПК прокурор позбавлений права реагувати на порушення в діяльності територіальних виборчих комісій. Закон про внесення змін до закону про виконавче впровадження позбавив певною мірою прокурора повноважень щодо здійснення нагляду за законністю виконавчого провадження.

Конституційний статус прокуратури України був визначений у Конституції України 1996 р. та уточнений під час внесення змін до Основного закону України у 2004 р. Однак, 30.09.2010 Конституційний Суд України, розглянувши справу за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 № 2222-IV, визнав його таким, що не відповідає Конституції. Це рішення було оприлюднено 01.10.2010 й набрало чинності. Відповідно до нього, текст Основного закону повертався до варіанта від 28.06.1996.

Отже, п'ята функція прокуратури України, яка полягала у надгляді за дотриманням прав і свобод людини та громадянина, дотриманням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, конституційним законодавством передбачалася лише у період з 01.01.2006 до 01.10.2010.

Відповідно до її положень прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;
- 3) нагляд за дотриманням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 4) 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.

Конституційний статус прокуратури України надалі розвивається в поточному законодавстві держави.

Повноваження прокурорів закріплені в Законі України «Про прокуратуру» і дають їм право вчиняти дії, спрямовані на виявлення, усунення та попередження порушень законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами, державними комітетами, відомствами, іншими органами державного і господарського керування та контролю, уряду Автономної Республіки Крим, місцевими радами, їх виконавчими та розпорядницькими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та належності, посадовими особами та громадянами. Реалізуючи зазначені повноваження, прокурор зобов'язаний вживати заходів до усунення порушень закону, від кого б вони не виходили, відновлення порушених прав і притягнення до відповідальності осіб, що їх допустили. Повноваження прокурорів перераховані у ст.ст. 20, 35, 44 Закону України «Про прокуратуру», Кримінальному процесуальному кодексі України та інших законах.

Поляризація суспільства зачепила і кримінальні правовідносини. Зі злочинного середовища все чіткіше можна виокремити так звану «білокомірцеву злочинність», яка діє у сфері економіки, в кредитно-банківській та фінансовій системах, зовнішніх відносинах. Вона поступово перетворюється на своєрідний соціальний шар, який усе відчутніше впливає на суспільно-політичні процеси, заважає нормальному розвитку демократичних відносин, подальшому розвитку державності.

Необхідною умовою продовження цих процесів є забезпечення режиму законності в країні. У вирішенні цього завдання значна роль належала органам прокуратури, що здійснюють нагляд за дотриманням та правильним застосуванням законів, та органам відомчого (підвідомчого) контролю у сфері господарювання та підприємництва.

Зважаючи на те, що порушення прав та свобод громадян має всеохоплюючий характер, органи прокуратури особливу увагу приділяють відновленню цих прав.

Це можна пояснити поширенням порушень законності, зокрема, з боку державних органів та посадових осіб; труднощами, пов'язаними зі зверненням до судового захисту прав; непрофесіоналізмом і низькою активністю контролюючих органів.

Життя потребувало кардинального наведення порядку в системі банківських та кредитно-фінансових відносин. Проведені прокуратурою перевірки додержання банківського законодавства в багатьох регіонах України виявляли численні порушення під час кредитування суб'єктів підприємства, халатне ставлення посадових осіб банків до виконання службових обов'язків.

У період переходу до ринкової економіки перед прокуратурою стоять завдання, пов'язані із захистом прав та законних інтересів громадян, що за своєю правовою природою є невід'ємною частиною організаційно-правових гарантій прав та свобод людини.

Слід також відзначити позицію Генеральної прокуратури щодо необхідності повернення до нагляду за дотриманням законів у колективних

сільгосппідприємствах (КСП) та організаціях споживчої кооперації з урахуванням соціальної значимості їх діяльності.

Необхідно було вдосконалити практику прокурорського нагляду у сфері приватизації, тому що саме тут інтереси держави найбільше порушуються занижуванням оцінки об'єктів приватизації, недотриманням умов купівлі-продажу невеликих державних підприємств.

Усебічний аналіз стану законності й правопорядку свідчив про значне поширення правового нігілізму, низький рівень відповідальності перед суспільством, що можна пояснити негативними процесами політичного та, насамперед, економічного характеру.

Кримінальні структури проникли у сферу економіки, зовнішньоекономічну діяльність, кредитно-банківську систему. Рекет контролює діяльність суб'єктів бізнесу.

За такої ситуації правоохоронні, інші державні органи в окремих випадках виявляють терпимість до грубих порушень громадського порядку та інших фактів беззаконня. Все це загострює соціальну напруженість, заподіює моральну та матеріальну шкоду суспільству, спричиняє недовіру значної частини населення до ефективної дії закону.

На стан законності та правопорядку негативно впливає також той факт, що не було чіткого механізму виконання законів, що поряд з халатністю, безвідповідальністю та низькою дисципліною створює сприятливе середовище для пограбування держави, корупції, хабарництва, інших службових злочинів, формує негативну думку в суспільстві.

Елементи правового нігілізму сприяли позбавленню авторитету виконавчої влади та зниженню в окремих регіонах України активності й результативності прокурорського нагляду за дотриманням законів.

Виникла необхідність у реформуванні державного апарату, зокрема, прокуратури. Цей процес прискорився і набув більш конкретних форм у зв'язку зі вступом України до Ради Європи і прийняттям Конституції України.

Термін «реформа» (фр. *reform*, від лат. *reformare* — перетворювати, поліпшувати) означає поступове, повільне перетворення, зміну, нововведення з метою покращення та вдосконалення, яке не знищує основ наявної структури. Конституція України хоч і внесла деякі суттєві зміни в організацію і діяльність прокуратури, але не зачепила основ прокуратури як самостійної інституції з її специфічними функціями та повноваженнями. Проте, слід зазначити, що її функціонування, на думку правозахисників та представників громадськості, має ознаки органу тоталітарної держави, а спроби реформування зводилися лише до змін у напрямі розширення її або повноважень (спроби закріпити на новій основі так званий «загальний нагляд», зберегти інститут прокурорського слідства), або структури (створення/ліквідація окремих транспортних чи військових прокуратур).

Отже, головна причина реформування прокуратури України полягає в нагальній потребі зміни самої спрямованості її діяльності. Пріоритетність у діяльності відстоювання інтересів держави конфліктує із забезпеченням принципу верховенства права. Парламентська Асамблея Ради Європи, до якої

Україна входить з 1995 р., сформулювала умови перебування України в цій міжнародній структурі, зокрема, це зміна ролі та функції Генеральної прокуратури відповідно до принципів Ради Європи. Наша держава зобов'язалася прийняти закони про організацію діяльності прокуратури відповідно до європейських стандартів, у яких загальний нагляд не вписується.

Після внесення 08.12.2004 змін до Конституції України, наша держава перейшла до іншого визначення місця та ролі інституту прокуратури в суспільстві. Побоювання спостерігачів від європейських органів та демократичної громадськості полягають у тому, що нові законодавчі норми фактично відновлюють функції загального нагляду, приховавши його за функцією нагляду за дотриманням прав людини, повертають прокуратуру до старої системи радянської прокуратури, яка не відповідає європейським стандартам і європейській практиці. Більше того, висловлюється думка про те, що виконання функції загального нагляду поширює сферу впливу прокуратури на життя всього суспільства, а відповідно, підсилює її домінування над суспільством.

За Конституцією України прокуратурі приділяється окремий сьомий розділ, а це означає, що прокуратура не належить до жодної з гілок влади і становить систему державних органів, діяльність яких створює самостійну форму державних функцій. Тому будь-які реформування прокуратури, насамперед, не повинні суперечити її конституційному статусу.

Конкретні напрями реформування прокуратури можуть бути різних рівнів. Найвищий рівень — міжнародно-правовий, коли реформування організації та діяльності прокуратури необхідно провести з урахуванням рекомендацій Ради Європи і відповідних стандартів. Другий напрям реформування прокуратури пов'язаний суто з реалізацією вимог чинної Конституції України та її перехідних положень. Третій напрям реформування прокуратури може бути в межах самої системи прокуратури, що може реалізувати Генеральний прокурор України. Наприклад, Генеральний прокурор України проводить суттєву реорганізацію структури самого апарату Генеральної прокуратури України, системи органів прокуратури і всієї системи в цілому. Обґрунтованість проведення цих реформ доведе лише практика.

Організація і діяльність прокуратури України відповідала усім демократичним принципам. Хоча з розпадом Радянського Союзу експерти Ради Європи та інші радикальні реформатори дуже прискіпливо шукали прокурорські інструменти, які суперечили б демократичним принципам права, але, по суті, їх так і не знайшли. Організація і діяльність прокуратури України не суперечила таким фундаментальним демократичним принципам права, як: відповідність загальнолюдським цінностям і забезпеченню законності, демократизму закону, на основі якого створена і функціонує прокуратура; гуманізм під час застосування норм права; рівність усіх перед законом; відповідальність особи згідно із законом за наявності вини; відкритість діяльності прокуратури та її доступність для простих людей; поєднання єдиноначальності та колегіальності в роботі та інші демократичні засади організації та діяльності прокуратури. Якщо

окремі працівники прокуратури порушують ці засади, то це не означає, що вся прокурорська система недемократична.

На думку багатьох учених, під час реформування прокуратури необхідно було розробити і прийняти відповідну державну програму, щоб цей процес не був пущений на самоті і не мав схоластичного й випадкового характеру. У процесі реформування прокуратури висловлюються думки проти того, щоб перевищувати роль прокурора в суді як державного обвинувача і сліпо переносити зарубіжні аналогії на нашу дійсність.

Розробка проекту концепції реформ правоохоронних органів України була завершена на початку 2008 року. 15 лютого 2008 року Рада національної безпеки і оборони України за результатами розгляду питання «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» схвалила цей проект, запропонувала Президентові України затвердити Концепцію реформування кримінальної юстиції України і зобов'язала Кабінет Міністрів України в тримісячний строк затвердити план заходів щодо реалізації цієї концепції. Цей проект отримав загалом схвальну оцінку Венеціанської комісії Ради Європи, яка у висновку наголосила на необхідності посилення гарантій незалежності Генерального прокурора України і підпорядкованих йому прокурорів.

8 квітня 2008 року Президент України Указом «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» № 311/2008 затвердив Концепцію реформування кримінальної юстиції України.

Відповідно до цієї концепції, конституційні повноваження та принципи організації прокуратури мають відповідати стандартам демократичного суспільства, що керується принципом верховенства права, згідно з рекомендаціями Парламентської Асамблеї та Комітету Міністрів Ради Європи.

Висновок Моніторингового комітету Парламентської Асамблеї Ради Європи від 14.03.2008 містить два пункти (56 та 57), які повністю присвячені питанням реформування правоохоронних органів, у тому числі й прокуратури.

Концепція реформування кримінальної юстиції України передбачає саме такий підхід до реформування прокуратури, який базується на засадах відповідності принципам верховенства права та рекомендаціям ПАРЄ; внесення змін до Конституції; перегляду закону про прокуратуру; реформування кримінально-процесуального законодавства.

Після вступу до Ради Європи Україна взяла на себе низку зобов'язань щодо реформування органів прокуратури, серед яких, зокрема, є питання щодо зміни ролі та функцій прокуратури України (особливо щодо здійснення загального нагляду за додержанням законності) на шляху перетворення цього інституту в орган, який відповідатиме принципам Ради Європи.

В європейській правовій практиці органи прокуратури традиційно розглядаються як органи державної влади, які від імені суспільства і в його інтересах забезпечують застосування права там, де порушення закону має наслідком кримінальну санкцію, враховуючи як права людини, так і необхідність ефективної дії системи кримінального судочинства. Проте,

протягом останніх років міжнародна спільнота поступово дійшла до визнання важливості ролі прокуратури і поза сферою кримінальної юстиції.

Така можливість функціонування прокуратури визнається у Рекомендації Парламентської Асамблеї (ПАРЄ) 1604 (2003)¹¹ «Про роль служби публічних обвинувачів в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права», в якій висловлено стурбованість стосовно здійснення публічними обвинувачами різноманітних функцій, які не відносяться до сфери карного права, щодо їх відповідності основним принципам, а також запропоновано урядам держав-членів наступне:

– будь-які повноваження обвинувачів щодо загального захисту прав людини не повинні призводити до будь-яких конфліктів інтересів і відштовхувати осіб, які домагаються захисту своїх прав з боку держави;

– повноваження та функції обвинувачів повинні обмежуватись сферою обвинувачення у справах про кримінальні правопорушення і вирішенням загальних завдань із захисту інтересів держави через систему кримінальної юстиції, а для виконання будь-яких інших функцій повинні бути засновані окремі, належним чином розташовані й ефективні органи.

У відповіді Комітету міністрів Ради Європи (КМ РЄ) на Рекомендацію ПАРЄ 1604 (2003) від 04.02.2004 про роль прокуратури у демократичному правовому суспільстві вперше була чітко сформульована позиція, згідно з якою, КМ РЄ не вбачає підстав забороняти прокурорам здійснювати інші функції, що виходять за межі кримінальної юстиції, як це прийнято в багатьох правових системах.

Одним із основних міжнародних документів, у якому було визначено статус, повноваження, практику та корисний досвід прокурорських служб більшості держав-учасниць Ради Європи у діяльності за межами кримінального права, справедливо можна вважати Висновок № 3 (2008) Консультативної ради європейських прокурорів (ССРЕ) про «Роль прокуратури за межами сфери кримінального права», прийнятий ССРЕ на 3-му пленарному засіданні (м. Страсбург, 15-17 жовтня 2008 року). У вказаному документі було зазначено, що розмаїття функцій прокурорських служб за межами кримінального права впливає з національних правових та історичних традицій. Водночас, держава має суверенне право визначати свої інституційні та правові процедури реалізації її функцій із захисту прав людини і державних інтересів, дотримання принципу верховенства права та її міжнародних зобов'язань. Окрім того, відповідно до Висновку, всі держави Європи мають завдання розвивати й зміцнювати правозахисний потенціал усіх своїх органів, включаючи суди та прокуратури. Успішна реалізація функцій захисту прав людини та основних свобод може бути досягнута не шляхом послаблення одних прав людини і процедур для зміцнення інших, а шляхом їхнього одночасного розвитку. Усі вони мають одну мету — захист прав і свобод окремих осіб, інтересів суспільства та держави.

ССРЕ рекомендувала КМ РЄ розглянути можливість вироблення спільних загальноєвропейських принципів щодо, зокрема, статусу, повноважень і практики прокурорів за межами кримінального права, у контексті важливості

захисту прав людини, основних свобод, демократичних принципів розподілу повноважень та рівності сторін позову.

Відповіддю на ці рекомендації став міжнародний документ у сфері досліджуваних питань, у якому визначені загальні принципи для держав-учасниць щодо ролі публічних обвинувачів поза сферою кримінальної юстиції – Рекомендація CM/Rec (2012)11 КМ РЄ державам-учасницям «Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції», прийнята КМ РЄ 19.09.2012 на 1151-му засіданні на рівні заступників міністрів (Рекомендація). Положення, викладені у цій Рекомендації, ґрунтуються на важливих джерелах у сфері досліджуваних питань, серед яких — Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, Рекомендація Rec(2000)19, Висновок № 3 (2008) ССРЕ «Роль прокуратури за межами кримінального права», Висновок № 4 (2009) ССРЕ «Судді та обвинувачі у демократичному суспільстві» (Бордоська декларація), Висновок № 5 (2010) ССРЕ «Служба публічного обвинувачення та ювенальна юстиція» (Єреванська Декларація), Рекомендація ПАРС 1604 (2003) «Про роль служби публічних обвинувачів у демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права», а також Звіт Венеціанської Комісії з Європейських стандартів щодо незалежності судової системи: частина II – Служба обвинувачення (2010).

Отже, згідно з положеннями Рекомендації CM/Rec (2012)11, за наявності у служби публічного обвинувачення повноважень поза системою кримінальної юстиції держави-учасниці повинні вжити усіх необхідних заходів для забезпечення виконання захисту прав людини та основоположних свобод відповідно до принципу верховенства права, зокрема, щодо права на справедливий судовий розгляд. Із цією метою держави-учасниці повинні враховувати принципи, викладені у додатку до Рекомендації.

Визначальним у зазначеній Рекомендації вбачається визначення місії публічних обвинувачів у випадку, якщо вони наділені повноваженнями поза системою кримінальної юстиції, яка полягає в тому, щоб представляти загальні або публічні інтереси, захищати права людини й основоположні свободи, забезпечувати верховенство права.

Основоположною засадою з-поміж загальних принципів можна вважати орієнтування держав-учасниць на те, що обов'язки та повноваження публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції повинні в усіх випадках встановлюватись законом і чітко визначатися задля уникнення їх багатозначності.

Важливою детермінантою закріплення функції прокуратури, пов'язаної з участю в судах, саме через інститут представництва інтересів в суді у випадках, визначених законом, вважаю виконання Україною своїх зобов'язань перед європейськими інституціями у зв'язку із вступом до Ради Європи. Так, відповідно до Висновку Парламентської асамблеї Ради Європи (ПАРС) від 26.09.1995 № 190 (1995) щодо вступу України до Ради Європи, одне із зобов'язань, яке взяла на себе наша держава, полягає у тому, що роль і функції Генеральної прокуратури України будуть змінені (особливо щодо здійснення загального контролю за додержанням законності) шляхом перетворення цього

інституту в орган, який відповідатиме принципам Ради Європи. Оскільки функція участі прокурора в судах при розгляді різних категорій справ вважалась елементом функції загального нагляду, законодавцю необхідно було віднайти оптимальний варіант участі прокурора в суді поза межами кримінального судочинства, який, на мою думку, враховуючи окреслені вище історичні та правові передумови, і отримав правову регламентацію у конституційно закріпленій за прокуратурою України функції представництва інтересів громадянина або держави в суді.

В контексті цього необхідно зазначити, що в європейській правовій практиці органи прокуратури традиційно розглядаються як органи державної влади, які від імені суспільства і в його інтересах забезпечують застосування права там, де порушення закону тягне за собою кримінальну санкцію, беручи до уваги як права людини, так і необхідність ефективної дії системи кримінального судочинства. Однак, протягом останніх років міжнародна спільнота поступово прийшла до визнання важливості ролі прокуратури і поза сферою кримінальної юстиції. Так, у відповіді Комітету міністрів Ради Європи на Рекомендацію Парламентської асамблеї Ради Європи 1604 (2003) про роль прокуратури у демократичному правовому суспільстві від 04.02.2004 вперше було чітко сформульовано позицію, згідно з якою, Комітет міністрів Ради Європи не вбачає підстав забороняти прокурорам здійснювати інші функції, які виходять за межі кримінальної юстиції, як це прийнято в багатьох правових системах.

Варто нагадати, що в Рекомендації Парламентської асамблеї 1604 (2003) 11 «Про роль прокуратури в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права», зазначено, зокрема, про те, що важливо забезпечити, аби будь-які повноваження обвинувачів щодо загального захисту прав людини не призводили до конфліктів інтересів і не відштовхували осіб, які домагаються захисту своїх прав з боку держави, а також те, щоб повноваження і функції обвинувачів обмежувалися сферою звинувачення у справах про кримінальні правопорушення та вирішенням загальних завдань із захисту інтересів держави через систему кримінальної юстиції, а для виконання будь-яких інших функцій були створені окремі, належним чином розташовані й ефективні органи.

Отже, положення висвітлених вище міжнародних документів визнають суверенне право держави визначати свої інституційні та правові процедури реалізації її функцій захисту прав людини та державних інтересів, дотримання принципу верховенства права та її міжнародних зобов'язань, а також визначають завданням усіх держав Європи розвивати й зміцнювати правозахисний потенціал усіх своїх органів, включаючи прокуратуру. Одним із елементів правозахисного потенціалу діяльності органів прокуратури є повноваження поза сферою кримінальної юстиції, до яких висувається низка вимог. Основні з них полягають у тому, що вони повинні здійснюватися з метою захисту прав і свобод окремих осіб, інтересів суспільства й держави та відповідно до розглянутих принципів діяльності прокурорів поза сферою кримінальної юстиції.

Заключним етапом реформування прокуратури України стало прийняття Верховною Радою України 14.10.2014 нового Закону України «Про прокуратуру», а також змін до Конституції України.

Закон про прокуратуру покладає на неї такі функції:

- підтримання державного обвинувачення в суді;
- представництво інтересів громадян та держави в суді у випадках, визначених цим Законом;
- нагляд за додержанням законів органами, що провадять 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.

Скасовуються функції прокуратури щодо нагляду за додержанням і застосуванням законів (так званий «загальний нагляд») та досудове слідство. Запроваджується система органів прокурорського самоврядування. Прокурорів позбавлено права складати протоколи про адміністративне правопорушення, а також нагляду за дотриманням законодавства про звернення громадян.

Закон України від 02.06.2016 №1401-VIII виключив з Конституції розділ VII «Прокуратура», а в розділ VIII «Правосуддя» вноситься стаття 131-1, в якій перераховуються функції прокуратури. З функції представництва прокуратури в суді вилучається представництво інтересів громадян. Прокуратура повністю усувається від захисту прав і законних інтересів громадян, окрім кримінально-правової сфери. Замість нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, прокуратура здійснює організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку. Прокуратура продовжує функцію нагляду 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, до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій.

Закономірно виникає питання: що сьогодні собою представляє прокуратура, колись основний інститут держави по забезпеченню законності і правопорядку?

Процес реформування прокуратури повинен був здійснюватися на основі як історико-правового аналізу інституту прокуратури, особливостей його виникнення і розвитку в нашій країні, так і з урахуванням прогресивної практики світового досвіду, котрий не може застосовуватися як стандарт, готовий зразок і модель. Стандартів прокуратури не існує. Доцільно згадати, що в січні 1997 року учасники міжнародної зустрічі, яка проходила Радією Європи у Москві на тему: «Прокуратура в правовій державі» у заключному акті підкреслили, що конституційний статус і компетенція прокуратури можуть відрізнятися в залежності від країни, її історії, правової культури і руху інституційної реформи, а головним є те, що цей інститут знаходить своє місце в

демократичному суспільстві, яке засноване на принципах розподілу влади і верховенства права, що зміна статусу, структур, завдань і форм роботи прокуратури повинна здійснюватися гармонійно, відповідно до змін судових і правових систем, частиною яких вона є, маючи на увазі, що головною метою при цьому є створення справжніх гарантій для забезпечення законності і правопорядку, а також ефективного захисту прав і свобод людини та громадянського суспільства.

Великим досягненням реформаторів, на їхню думку, є виключення із функцій прокуратури нагляду за додержанням і виконанням законів (загальний нагляд). Це призвело до того, що міністерства і відомства, всі державні органи, у т.ч. контролюючі, залишилися безнаглядними. Іншими словами, дано зелене світло беззаконню та корупції.

У прокуратурі залишається, як зазначено вище, функція представництва інтересів держави в суді. При цьому, згідно зі ст. 23 Закону, прокурор здійснює представництво в суді інтересів держави у разі, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу. Наявність підстав для представництва прокурор повинен довести судді, і тільки після підтвердження судом, тобто суддею, цих підстав, прокурор здійснює представництво. Прокурор не має права отримання матеріалів шляхом перевірок, а тільки лише шляхом отримання копій документів, відбирати пояснення від посадових та службових осіб органів влади. Отримання пояснень від інших осіб можливе виключно за їхньою згодою.

Проте, навіть при таких «кволих» повноваженнях, за 9 місяців 2019 року прокуратура в інтересах держави пред'явила позовів на суму 19 млрд 339 млн грн, із них: в бюджетній сфері – на суму 707 млн грн, з питань державної та комунальної власності – 1,4 млрд грн, охорони навколишнього природного середовища - 165,5 млн грн, а також 15 млрд 975 млн грн в сфері земельних відносин.

А де ж були державні, у т.ч. контролюючі, органи, панове реформатори? Ось статистика інша. Фонд державного майна України за 6 місяців 2019 року пред'явив до суду 225 позовів на суму 22,4 млн грн, Державна екологічна інспекція України – 1998 на 246 млн грн, Державна аудиторська служба – 38 на 8,4 тис грн (у сфері відшкодування втрат фінансових і матеріальних ресурсів).

У Рекомендаціях СМ/Рес (2012) КМ РЄ державам-учасникам «Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції» зазначено, що роль прокурора в національних правових системах може включати представництво загальних чи публічних інтересів, зокрема, надання юридичної допомоги приватним особам при здійсненні захисту прав і основних свобод, здійснення нагляду за державними органами і іншими юридичними особами (підкреслено мною), а також реалізацію консультативної функції в судах.

Дійсно, в європейських прокуратурах немає загальнонаглядової функції, але нагляд за додержанням законів є.

Прокуратура Словачької Республіки здійснює нагляд за додержанням законів та інших загальнообов'язкових юридичних приписів у процедурах та рішеннях, зроблених органами державної служби. У випадку встановлення незаконності юридичного акта прокурор повинен його опротестувати. Прокуратура Бельгії здійснює нагляд за виконанням законів щодо неповнолітніх, в сфері збереження боєприпасів і вибухових речовин, охорони навколишнього природного середовища, нагляд в сфері адміністративного, цивільного, торгового права.

Прокуратура Франції здійснює нагляд за виконанням законів в комерційних структурах, дотриманням законів установами громадських організацій (наприклад, профсоюзами). Прокуратура Болгарії, Угорщини мають право опротестовувати незаконні правові акти, а польські прокурори можуть звернутися до адміністративного суду за підтвердженням недійсності постанови органу територіального самоврядування.

Доцільно згадати, що прокурори України у минулі роки скасовували тисячі незаконних актів.

Прокуратура нашої держави позбавлена функції досудового слідства, оскільки прокурори країн ЄС не розслідують кримінальні справи (провадження). Однак, це далеко не так.

Прокуратура Бельгії самостійно проводить розслідування по найбільш складних і резонансних справах. Слідчі відділи є в окружних прокуратурах Болгарії. Національна слідча служба Болгарії підпорядковується заступнику Головного прокурора. Спеціальний прокурор у Данії очолює Бюро з великих шахрайств. В Латвії спільне розслідування прокуратурою і поліцією може проводитися у випадку тяжких злочинів і організованої злочинності. Право досудового розслідування мають прокуратури Литви, Німеччини (найбільш складних справ, вбивств), Швеції (найбільш серйозні справи). З 01 липня 2003 року в Польщі тільки прокуратура повинна проводити розслідування кримінальних справ, якщо підозрюваний є суддею, прокурором, працівником поліції, а також вбивства та ін. Прокуратури Угорщини і Чехії проводять розслідування справ, визначених КПК. У Фінляндії прокуратура розслідує кримінальні справи відносно офіцерів поліції.

А у бідній Україні нам треба було створити новий орган досудового розслідування – ДБР замість того, щоб бюджетні кошти направити для покращення матеріального стану вчителів, лікарів, пенсіонерів і т.д.

Віднині прокуратура України не здійснює представництво інтересів громадянина в судах. Про які європейські стандарти прокуратури можна говорити, якщо у нас різний історичний шлях і по всіх показниках ми в числі останніх? Прокуратури в далекому зарубіжжі розвивалися і функціонували у принципово інших історичних, правових, економічних і політичних умовах. Захист прав і законних інтересів громадян поза сферою кримінального процесу не входить до компетенції лише небагатьох прокуратур, зокрема, це країни з англосаксонською системою права, Данія, Норвегія і Фінляндія.

Прокуратура України перестала бути правоохоронним органом та перетворилася в інструмент кримінального переслідування.

До речі, нинішнє керівництво прокуратури України запевняє суспільство, що зробить цю систему більш потужнішою, буде координувати всі правоохоронні органи і ставити перед ними задачі в сфері боротьби зі злочинністю, чітко контролювати їх виконання. Ці заяви неофітів насправді лише самообман. Вказівками і контролем при існуючих, звужених до межі, повноваженнях не можна зробити інститут прокуратури потужним органом у боротьбі зі злочинністю. Генеральний прокурор (до речі, як і більшість його заступників, не працював в прокуратурі) заявляє про наміри кожного тижня притягувати до відповідальності високопоставлених чиновників за хабарництво. Доречно йому нагадати, що прокурор в кримінальному процесі, як процесуальний керівник, разом зі слідчим просить у слідчого судді дати дозвіл на виконання всіх найважливіших слідчих і негласних слідчих (розшукових) дій, обрати міру запобіжного заходу, відсторонення від посади підозрюваного. Наявність в КПК застави як запобіжного заходу дає стовідсоткову гарантію казнокрадам ухилитися від арешту та і взагалі сховатися від слідства. Ціну вказівок прокурора слідчим, в частині їх виконання, добре знає той, хто працює в прокуратурі.

Реформатори ліквідували військову прокуратуру, незважаючи на те, що в країні відбувається збройний конфлікт. Коментарі тут зайві, але як громадянин України, вважаю цей крок недопустимим в сфері безпеки держави.

Непоправні збитки органам прокуратури наносить масове знищення професійних кадрів. Спочатку в результаті антиконституційного «люстраційного» закону були вигнані професійні прокурори та слідчі. На даний час призначена атестація всіх прокурорських кадрів, щоб, зі слів новітнього керівника прокурорського відомства, «пустити нову кров в кадровий склад». Під атестацією розуміється тестування по зарубіжних програмах і це при наявності Національної академії прокуратури України і потужного наукового потенціалу в країні. Виявляється, майбутнім прокурорам і процесуальним керівникам необхідно знати, коли йде на пенсію офіцер поліції, нову чисельність ДБР, хто охороняє суди, що таке службовий кінь і інші нісенітниці. Прокурор повинен вміти розставляти квадратики по діагоналі, знати, що спільного між яхтою та автомобілем і т.п.

Сьогодні прокуратура України – не помічник держави в просуванні країни до демократії, верховенства закону, гарантуванні забезпечення прав свобод і законних інтересів громадян, розквіту економіки і підвищення добробуту народу.

Як відомо, герб прокуратури – це щит та перехрещені мечі, тобто прокурор захищає людину і карає злочинців. Сьогодні її герб – це паперовий щит і солом'яні мечі, які якраз і підходять реформованій прокуратурі.