

УДК 347.963
ББК 67.72
П78

Редакційна колегія:

професор Л. М. Москвич (голова);
асистент А. В. Лапкін;
асистент І. В. Юревич;
асистент Я. О. Ковальова;
асистент Ю. О. Ремескова

Відповідальність за зміст тез несуть автори.

Проблеми реформування прокуратури : матеріали всеукр. наук.-
П78 практ. конф. (Харків, 15 квіт. 2016 р.) : у 2 т. / редкол.: Л. М. Москвич
(голова), А. В. Лапкін, І. В. Юревич та ін. – Т. 1. – Х. : Право, 2016. –
224 с.

ISBN 978-966-937-018-1

ISBN 978-966-937-020-4 (т. 1)

Збірник містить матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції «Проблеми реформування прокуратури», яка відбулася 15 квітня 2016 року у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за участю відомих вітчизняних науковців у галузі теорії прокурорської діяльності, практичних працівників органів прокуратури та суду. До збірника включено доповіді учасників конференції з різноманітних аспектів організації і діяльності прокуратури.

Для науковців, викладачів та студентів юридичних навчальних закладів, практичних працівників органів прокуратури, суду, інших правоохоронних органів, адвокатів та усіх, хто цікавиться проблемами прокуратури.

УДК 347.963

ББК 67.72

ISBN 978-966-937-020-4 (т. 1)
ISBN 978-966-937-018-1

© Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, 2016
© Оформлення. Видавництво «Право»,
2016

Лапкін А. В.,

кандидат юридичних наук, асистент кафедри організації судових та правоохоронних органів Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПРОБЛЕМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ФУНКЦІЙ ПРОКУРАТУРИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ У СВІТЛІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

В сучасних умовах загострилося питання щодо місця і ролі прокуратури у державному механізмі, що, в свою чергу, нерозривно пов'язане із системою функцій, які покладаються на прокуратуру.

Стратегією реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки від 20.05.2015 визначено такі недоліки функціонування прокуратури, як, зокрема: недостатня структурна незалежність прокуратури у поєднанні з безкарністю та низьким рівнем підзвітності, невідповідність функцій прокуратури європейським стандартам; непослідовне застосування процесуальних норм прокуратурою тощо. У зв'язку із цим Стратегією в якості завдань передбачено приведення повноважень та діяльності органів прокуратури до європейських стандартів, а серед конкретних заходів – дальша оптимізація повноважень прокуратури та обмеження сфери їх застосування відповідно до рекомендацій Ради Європи.

Очевидно, що за логікою даного документа для визначення перспектив реформування прокуратури в частині її функцій необхідно звернутися до документів Ради Європи, які встановлюють відповідні міжнародні стандарти, на які наполегливо і систематично посилаються розробники Стратегії. Проте аналіз цих актів не дозволяє визначити чітку й однозначну модель функцій прокуратури у демократичній правовій державі. Так, Рекомендація R (2000) 19 Комітету міністрів державам-членам Ради Європи про роль державного обвинувачення в системі кримінального правосуддя від 6 жовтня 2000 р. закріпила перелік функцій, які прокурори виконують в усіх системах (вирішують питання про порушення або продовження кримінального переслідування; підтримують державне обвинувачення в судах; опротестовують або підтримують протест на рішення

судів) та функції, які вони виконують у деяких системах (здійснюють політику по боротьбі зі злочинністю на національному рівні, відповідно до регіональних і місцевих реалій; проводять, спрямовують і здійснюють нагляд за слідством; контролюють питання про належне поведіння з потерпілими; обирають альтернативи в кримінальному переслідуванні; наглядають за виконанням судових рішень; виконують інші функції в кримінально-правовій системі).

Що ж до функцій за межами кримінально-правової системи, то така роль не лише не заперечується, а й визнається в останніх документах Ради Європи. Так, у Рекомендації CM/Rec (2012) 11 Комітету міністрів державам-членам Ради Європи про роль прокуратури поза межами системи кримінального правосуддя від 19 вересня 2012 р. наголошувалося на усвідомленні Радою Європи того факту, що в більшості країн-членів, з огляду на їх правові традиції, прокуратура відіграє роль також і поза межами системи кримінального судочинства, і що ця роль в правових системах різних країн є дуже різною, оскільки може включати в себе захист загальних або публічних інтересів, надання правової допомоги особам в захисті їх прав і основоположних свобод, представництво інтересів держави в суді, нагляд за діяльністю державних органів та інших юридичних осіб, а також здійснення консультативної функції у судах.

Показовою є дискусія, яка відбулася всередині структур Ради Європи з приводу ролі прокуратури поза сферою кримінального провадження загалом, і наглядової функції зокрема. Так, у Рекомендації 1604 (2003) про роль прокуратури у демократичному правовому суспільстві від 27 травня 2003 р. Парламентська Асамблея Ради Європи рекомендувала національним прокуратурам відмовитися від будь-яких інших функцій, не пов'язаних зі здійсненням кримінального переслідування (обвинувачення). Проте у відповіді на цю Рекомендацію від 4 лютого 2004 р. Комітет міністрів Ради Європи наголосив на різноманітні моделі прокуратури в різних країнах, яке пов'язане з національними правовими традиціями і відмінностями в організації систем кримінального правосуддя. Крім того, Комітет міністрів не визнав за можливе схвалити ідеї Парламентської Асамблеї щодо обмеження ролі прокуратури рамками системи кримінального правосуддя відмови від функції нагляду за законністю.

Отже, «європейські стандарти», на які посилається вітчизняний законодавець, передбачають не жорстко регламентовану монофункціональ-

ну модель прокуратури, а плюралізм, поліфункціональність, врахування національних традицій і особливостей функціонування правової системи при визначенні ролі прокуратури у кожній окремій державі (з урахуванням, звичайно, принципів верховенства права, гуманізму, поваги до незалежності судів і суддів тощо).

В цих умовах послідовне обмеження функцій прокуратури, яке спостерігається останнім часом, навряд чи можна виправдати посиланням на європейські стандарти. І якщо скасування функції нагляду за додержанням і застосуванням законів та функції досудового слідства можна пояснити необхідністю реалізації норм, визначених у п. 9 Перехідних положень Конституції України, то обмеження функції представництва, яке має місце у Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014, веде до зменшення правової захищеності прав і свобод людини в Україні, а також до загрози порушення інтересів держави.

Якщо проілюструвати це питання в цифрах, то за 2015 р. судами задоволено позовів і заяв прокурора на загальну суму 9 823 359 тис. грн. (з них в інтересах держави – 9 688 597 тис. грн.), а загалом відкрито провадження на суму у 19 722 838 тис. грн. (з них в інтересах держави – 19 453 406). Для порівняння зазначимо, що державним бюджетом 2015 р. на фінансування прокуратури було виділено 2 917 248, 9 тис. грн., тобто прокуратура фактично «окупила» себе більш ніж у 3 рази, а потенційно зможе принести до державного бюджету у 6 разів більше коштів, ніж на неї було витрачено за цей же період.

Особливі зауваження викликає реформування функцій прокуратури згідно із проектом змін до Конституції України щодо правосуддя. Так, виключення з об'єктів представництва прав і свобод громадян можна розцінювати як обмеження існуючого рівня правових гарантій прав і свобод особи в нашій державі. Позбавлення прокуратури функції нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах виключає зі сфери її компетенції логічне завершення кримінального переслідування у виді виконання кримінальних покарань. А зміна назви функції нагляду за додержанням законів органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство на «організацію 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» виглядає нічим іншим, як намаганням за допомогою

кострубатих і невиправданих з точки зору ані законодавчої техніки, ані дійсного змісту повноважень прокурора у сфері кримінального провадження формулювань уникнути самої згадки слова «нагляд» при конструюванні функцій прокуратури.

Таким чином, при подальшому реформуванні прокуратури існує нагальна необхідність врахування європейських стандартів функцій і повноважень цього органу в їх єдності і взаємозв'язку і недопущення перекручення дійсного змісту відповідних положень та позитивних напрацювань міжнародної спільноти.

Мала О. Р.,

кандидат юридичних наук, старший викладач відділу підготовки прокурорів з нагляду за додержанням законів органами, які проводять досудове розслідування Національної академії прокуратури України

ОСОБЛИВОСТІ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРОКУРОРІВ У СВІТЛІ ЧИННОГО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ»

Забезпечення трудової дисципліни в органах прокуратури є необхідною умовою реалізації ними завдань та функцій, визначених законодавством України. Дисциплінарна відповідальність прокурорів є одним із засобів забезпечення трудової дисципліни, що застосовується у випадках неефективності інших методів.

З прийняттям 14 жовтня 2014 року Закону України «Про прокуратуру» чітко врегульовано процедуру здійснення дисциплінарного провадження відносно прокурорів у розділі VI та передбачено новий орган, що здійснює дисциплінарне провадження, розширено підстави для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності. Крім того, надано право кожному, кому відомі факти вчинення прокурором дисциплінарного проступку, звертатись зі скаргою про порушення дисциплінарного провадження, а також передбачено можливість прокурора, відносно якого здійснюється провадження, мати представника.