

Кулак Н.В., к.н. з д.уп., Попик В.С., магістр, Шморгун О.С., к.ю.н.

Київський національний університет технологій та дизайну

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Анотація. У статті здійснено дослідження теоретичних положень інституту принципів організації та діяльності прокуратури України в умовах її реформування.

Ключові слова: прокуратура; прокурор; принципи організації та діяльності прокуратури; верховенство права.

Кулак Н.В., к.н. з г.уп., Попик В.С., магістр, Шморгун А.С., к.ю.н.

Київський національний університет технологій та дизайну

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

Аннотация. В статье проведено исследование теоретических положений института принципов организации и деятельности прокуратуры Украины в условиях ее реформирования.

Ключевые слова: прокуратура; прокурор; принципы организации и деятельности прокуратуры; верховенство права.

Kulak N., Popik V., Shmorgun O.

Kyiv National University of Technologies and Design

ACTUAL ISSUES OF REFORMING BODIES PROSECUTORS

Abstract. In the article the research of the theoretical positions of the Institute of principles of organization and activity of the Prosecutor's Office of Ukraine in the conditions of its reformation was conducted.

Keywords: prosecutor's office; prosecutor; principles of organization and activity of the prosecutor's office; rule of law.

Постановка проблеми Важливе значення в аспекті процесів реформування органів прокуратури є з'ясування інституту принципів. Загальновідомо, що принципи діяльності прокуратури відображають сутність інституту прокуратури і являються її суттєвими характеристиками. З'ясування та встановлення дійсно законної складової їх наповнення має важливе значення для усієї правової системи України.

Аналіз останніх досліджень Дослідженням питань функціонування органів прокуратури займалися: О.В. Анпілогов, Д.М. Добровольський, А.С. Довгерт, М.В. Косюта, М.В. Костицький, В.М. Кравчук, Ю.Є. Полянський, А.Р. Туманянц та ін.

Невирішені частини проблеми. Спірними є питання, щодо організаційної системи та об'єму повноважень органів прокуратури в Україні. Політичний вектор розвитку України спричинив реформування в усіх сферах державної політики. Інтеграція України в європейське співтовариство вимагає реформування органів прокуратури. Рада Європи, та Венеціанська комісія поставили перед урядом країни вимоги щодо приведення системи та механізму органів прокуратури у відповідність до стандартів правової держави. Відповідно поставленим вимогам законодавець вводить в дію 15 липня 2015 року Закон України «Про прокуратуру», який був прийнятий 14.10.2014 року (Закон України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 № 1789-ХІІ далі Закон «Про прокуратуру»).

Зазначений закон на даний час є ключовим нормативно-правовим актом у питаннях реформування прокуратури України. Законом передбачає створення оновленої системи органів прокуратури, а саме:

- Генеральної прокуратури;
- регіональної прокуратури;
- місцевої прокуратури;
- військової прокуратури;

- Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Крім того згідно змісту положень Закону «Про прокуратуру» засадами організації та діяльності прокуратури є [12]:

- 1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю;
- 2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності;
- 3) територіальності;
- 4) презумпції невинуватості;
- 5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків;
- 6) політичної нейтральності прокуратури;
- 7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади;
- 8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо право осудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом;
- 9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання;
- 10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки.

Перелік вказаних принципів закріплено в ч. 1 ст. 3 Закону «Про прокуратуру». Аналіз статті дає нам висновки про те, що вказана стаття регулює не лише засади діяльності прокуратури, а й засади її організації, про які у Законі прямо не зазначено. Частина 5 ст. 7 Закону «Про прокуратуру» лише згадує про наявність засад організації прокуратури [12].

Преамбула Закону «Про прокуратуру» встановлює, що цей Закон визначає правові засади організації і діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України.

Але при ретельному розгляді з'ясовується, що Розділ I Закону «Про прокуратуру» – «Засади організації та діяльності прокуратури» регламентує не лише засади як принципи як вказано у ст. 3 Закону, а ще:

- згідно ст. 2 Закону «Про прокуратуру» регулює функції прокуратури;
- згідно ст. 4 Закону «Про прокуратуру» визначає законодавство про прокуратуру, статус прокурора.

Таким чином поняття «засади» підміняється поняттям «принципи», або законодавець у вищезазначеному законі ототожнює ці поняття і перетворює їх на синоніми.

Метою статті є завдання дослідити питання принципів організації та діяльності прокуратури в умовах проведення її реформування.

Основні результати дослідження.

Поняття «принцип» походить від латинського слова «principium», що означає початок, основа. Таким чином принципом являється те, що лежить в основі певної теорії науки, внутрішнє переконання людини, основне правило поведінки [3].

Аналіз наукової літератури дає нам декілька поглядів на розуміння поняття принципів. Так, сутність поняття принципів полягає у тому, що це:

- базові ідеї чи положення (М. Косюта)[10];
- основоположні вимоги (М. Мичко) [9];
- основні керівні начала (Москвич Л.) [11];
- керуючі правові положення, або основні засади (Р. Бараннік) [1].

Варто розглянути для порівняння понятті «засада». Так, у філософському розумінні воно також означає «основу, або підґрунтя [14], але в юридичній літературі науковці вважають засадами функціональну складову процесу.

В результаті проведеного аналізу принципів діяльності органів прокуратури ми вважаємо, що ознаками принципів організації та діяльності прокуратури, як і принципів інших правових інституцій є те, що [5]:

- 1) кожен принцип прокуратури містить в собі певну ідею, яка складає його зміст;
- 2) така ідея (принцип прокуратури) прямо чи опосередковано закріплена в нормативно-правових актах (як актах загального характеру, так і актах спеціального законодавства про прокуратуру);
- 3) принципи визначають типові риси прокуратури;
- 4) принципи прокуратури характеризуються значною стійкістю та стабільністю порівняно зі звичайними нормами права;
- 5) складають певну систему, в якій один з принципів може впливати з іншого або бути його гарантією.

Науковці вважають, що принципи поділяються на види – принципи організації та принципи діяльності органів прокуратури. Аргументується це наступними тезами [5]:

1) прокуратура організаційно визначена Конституцією як складова системи правосуддя;

2) розмежування прокурорської та адміністративної складової в діяльності прокуратури;

3) запровадження в системі прокуратури самостійного колективного вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури (прокурорського самоврядування) якими є питання організаційного забезпечення прокуратури та діяльності прокурорів, соціального захисту прокурорів та їхніх сімей, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані з виконанням повноважень прокурорів;

4) створення нових інституцій у сфері прокуратури (що частково викликано і запровадженням прокурорського самоврядування), повноваження і коло діяльності яких стосуються виключно питань організації прокуратури та які названі Законом «Про прокуратуру» органами, що забезпечують діяльність прокуратури. Такими є, наприклад, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів та Рада прокурорів України, які організаційно не входять до системи прокуратури України, але діяльність яких є надзвичайно важливою у сфері організації прокуратури, а відтак і повинна бути відображена у принципах прокуратури – принципах організації прокуратури.

Таким чином, систему принципів організації та діяльності прокуратури складають [5]:

1) загальні принципи, які визначають як організацію, так і діяльність прокуратури. Такими принципами є принципи верховенства права, законності, демократизму та гуманізму;

2) принципи організації прокуратури, якими є принцип системності побудови органів прокуратури, принцип конкурсного заміщення посад прокурорів, принцип прокурорського самоврядування, та принцип прозорості організації прокуратури;

3) принципи діяльності прокуратури, якими є принцип здійснення функцій прокуратури виключно прокурором, принцип незалежності прокурора при здійсненні функцій прокуратури, принцип політичної нейтральності прокурорів при здійсненні ними функцій прокуратури, принцип недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади та принцип неухильного дотримання прокурором вимог професійної етики та поведінки.

Систематизуючи дослідження зазначимо, що системоутворюючими для системи права України є принципи, закладені в Законі «Про прокуратуру», а саме: принципи верховенства права, визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки

найвищою соціальною цінністю, законності, справедливості. Згідно смислу Закону «Про прокуратуру» принципи є тотожними засадам.

Так, принцип верховенства права включає в себе позицію про те, що, позитивне право, створене людьми, повинно ґрунтуватися на природному праві, задачами якого є обмежувати державну владу.

«Самостійного значення принцип верховенства права набуває тоді, коли розрізняють закон і право. При цьому робиться важливий висновок про те, що поза доктриною природного права цей принцип існувати не може. Особливістю цього принципу є те, що верховенство права розглядається як пріоритетність у суспільстві, насамперед, прав і свобод людини. Принцип верховенства права характеризується і як верховенство розуму та пов'язується з такими морально-правовими цінностями як справедливість, рівність, свобода, добро, гуманізм» [13].

Наступним є принципу справедливості. Справедливість визначається у теорії права як соціально-етична та морально-правова категорія, яка є одним з основних принципів права. Категорія «справедливість» позначає наявність у соціальному світі правових засад і містить в собі їх правильність, імперативність і необхідність [102].

Категорія справедливості виникає в результаті формування етичних соціальних категорій «добра» і «зла».

Науковці за «справедливе» вважають те, що є належним і правильним для всього соціуму або переважної його більшості [7].

Принцип справедливості є найважливішим принципом правової держави, який має реалізовуватися у законодавчій та у правозастосовній діяльності.

Справедливий закон несе ідею рівної для всіх свободи, закон являється мірою, єдиним для всіх масштабом свободи. «Свобода окремої особи співвідноситься зі свободою інших людей, а право є регулятором можливостей реалізації свободи кожного. Встановлювані заборони та обмеження мають бути доцільними з погляду гарантії свободи, а значить справедливими» [2].

Таким чином, справедливість це рівність усіх перед законом, адекватність покарання особи за вчинене нею кримінальне чи інше правопорушення [7].

Наступним загально-правових принципом виступає принцип демократизму. Вказаний принцип належить як до принципів організації роботи прокуратури, так і до принципів діяльності прокуратури.

Головним чином принцип справедливості має використовуватися в процесі створення законодавчої бази, яка формує систему прокуратури. Принцип демократизму в питаннях діяльності прокуратури відноситься до сфери реалізації через органи прокуратури волі громадян. Так, прокуратура має під час прийняття рішень керуватися законом.

Проявом демократизму в системі роботи органів прокуратури є прийняття колегіальних рішень органами прокурорського самоврядування – всеукраїнською конференцією прокурорів, Радою прокурорів України, Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів, зборами прокурорів. Частина 3 ст. 69 Закону «Про прокуратуру» регламентує процедуру проведення зборів прокурорів [12].

Скликання ініціює керівник відповідної прокуратури. Збори легітимні, якщо на них присутні більше половини від загальної кількості прокурорів цієї прокуратури, які приймають рішення більшістю голосів від загальної кількості прокурорів відповідної прокуратури [12].

Частина 6 ст. 70 Закону «Про прокуратуру» вказує, що рішення всеукраїнської конференції прокурорів приймаються більшістю голосів від загальної кількості обраних делегатів голосуванням [12].

Наступним є принцип гуманізму. Гуманізм – це філософський, етичний і природно-правовий принцип, який надає людині статусу абсолютної цінності [5].

Принцип гуманізму являється самим важливим серед ціннісних характеристик цивілізованого суспільства. «Принцип гуманізму який визнає благо людини, її право на свободу та щастя. Засади гуманізму властиві усім цивілізованим правовим системам. Вони розкривають одну з найважливіших ціннісних характеристик права. Право закріплює і реально гарантує природні і невід'ємні права і свободи кожної людини: право на життя, здоров'я, особисту свободу і безпеку, право на охорону своєї честі й гідності, захист від будь-якого несанкціонованого втручання в сферу особистого життя та інші права» [5].

Сучасна юридична наука розглядає принципи організації та діяльності прокуратури під різними кутами зору. Так науковці розділилися і підтримують різні вектори, а саме: досліджується понятійний апарат інституту принципів діяльності органів прокуратури, аналізується система принципів організації та діяльності органів прокуратури, визначається змісту окремих принципів.

Крім того, необхідно зазначити, що правовий зміст, та реальне виконання принципів залежить від самого процесу реформування, який здійснюється сьогодні у напрямку формування функціональних та організаційних засад органів прокуратури.

В результаті реформування фундаментальних основ системи прокуратури її було:

- позбавлено функції загального нагляду, який передбачав нагляд за додержанням і застосуванням законів;
- трансформовано функції представництва інтересів громадянина, або держави в суді у функцію представництва у суді інтересів лише держави у випадках зазначених у Законі «Про прокуратуру»;
- задекларовано ліквідацію у майбутньому функції досудового слідства;
- скорочено кількість органів прокуратури;
- скорочено штатну чисельність працівників прокуратури;
- створено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру;
- запроваджено конкурсні засади у системі зайнятті особами посад прокурорів;
- створено інститут прокурорського самоврядування.

На даний час систему принципів організації та діяльності органів прокуратури складають [5]:

1) загальні принципи, які визначають як організацію, так і діяльність прокуратури (принципи верховенства права, законності, демократизму та гуманізму);

2) принципи організації прокуратури (принцип системності побудови органів прокуратури, принцип конкурсного заміщення посад прокурорів, принцип прокурорського самоврядування та принцип прозорості організації прокуратури);

3) принципи діяльності прокуратури, що включають підсистему, до якої входять загальні принципи діяльності прокуратури (принципи здійснення функцій прокуратури виключно прокурором, незалежності прокурора при здійсненні функцій прокуратури, політичної нейтральності прокурорів при здійсненні ними функцій прокуратури, недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади, неухильного дотримання прокурором вимог професійної етики та поведінки), принципи діяльності прокуратури у сфері кримінально-процесуальних правовідносин (принципи презумпції невинуватості та незмінюваності прокурора у сфері кримінального провадження) та принципи діяльності прокуратури у поза кримінальному судочинстві (принципи обґрунтованості звернення прокурора до суду з позовом в інтересах держави, та процесуальної рівноправності прокурора у позакримінальному судочинстві з іншими учасниками процесу, їх рівності перед судом). Справедливість як ідея організації та діяльності прокуратури повністю охоплюється принципом верховенства права та не потребує закріплення в якості самостійного за значенням принципу у законодавстві про прокуратуру. Верховенство права як загальний принцип прокуратури означає, що при організації прокуратури та в її діяльності необхідно виходити з того, що людина, її життя і

здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека є найвищою соціальною цінністю і що призначенням кожного прокурора та прокуратури як інституції загалом є забезпечення цих благ людини.

Висновки та пропозиції.

Підводячи підсумки проведеного аналізу інституту принципів організації та діяльності органів прокуратури ми маємо виокремити наступні позиції.

Принципами організації та діяльності органів прокуратури є положення, закріплені діючим законодавством України, згідно яким створена структура прокуратури та здійснюється діяльність органів прокуратури.

Інститут принципів діяльності органів прокуратури було поповнено принципом конкурентності засад системи зайнятості.

Список використаної літератури

1. Бараннік Р. Судові, правоохоронні та правозахисні органи України: навч. посібник / Р. Бараннік. – К.: Дакор, КНТ, 2008. – 348 с.
2. Горбатенко В. П. Справедливість. Юридична енциклопедія: в 6 т. / В. П. Горбатенко, В. М. Тертишник; редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова ред.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 2003. – Т. 5: П–С. – С. 604–605.
3. Д'ячков Д. С. Верховенство права, законність і справедливість як принципи організації та діяльності прокуратури: проблеми змісту та співвідношення / Д. С. Д'ячков // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. – 2017. – № 6. – Том 3. – С. 223–227.
4. Д'ячков Д. С. Принцип системності побудови органів прокуратури: проблемні аспекти / Д. С. Д'ячков // Часопис Київського університету права. – 2017. – № 3. – С. 121–125.
5. Д'ячков Д. С. Принципи організації та діяльності прокуратури України в умовах її реформування: дис... канд. юрид. наук: спеціальність 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура. Галузь знань – 081 Право / Д. С. Д'ячков. – Одеса, 2018. – 225 с.
6. ЕС сделал Украине поблажку: «список Фюле» сократился до 5-ти пунктов [Електронний ресур]. – Режим доступу: [http:// glavcom.ua/news](http://glavcom.ua/news).
7. Європіна Л. Засади прокурорської діяльності: загальна характеристики / Л. Європіна // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2016. – № 3. – С. 74–85.
8. Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / М. В. Косюта. – Одеса, 2002. – 467 с.
9. Мичко М. І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / М. І. Мичко. – Харків, 2001. – 375 с.
10. Новий тлумачний словник української мови. – К.: Аконт, 2001. – Т. 1. – 912 с.
11. Організація судових та правоохоронних органів: навч. посібник: у 2 ч. / Т. Вільчик, П. Каркач, А. Лапкін та ін.; за ред. Л. Москвич. – Х.: Право, 2016. – Ч. 2: Основи правоохоронної та правозахисної діяльності. – 364 с.
12. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 № 1789-ХІІ [Електронний ресур]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>.
13. Портнов А. В. Зміст принципу верховенства права та його реалізація в діяльності Конституційного Суду України / А. В. Портнов // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 2 (7). – С. 64–67.
14. Словник української мови: В 4 т. / упоряд. з дод. влас. матеріалу Б. Грінченко; НАН України, Ін-т укр. мови. – К.: Наук. думка, 1996. – Т. 2: О–П. – 573 с.