



Олександр КОПИЛЕНКО,
директор Інституту законодавства
Верховної Ради України,
член-кореспондент НАН України,
академік НАПрН України,
доктор юридичних наук, професор

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ПРОКУРАТУРИ

**(на основі аналізу проектів законодавчих актів, внесених
на розгляд Верховної Ради України шостого скликання)**

Ключові слова: міжнародні стандарти; прокуратура; статус органів прокуратури; законопроект.

Проблема законодавчого закріплення статусу органів прокуратури є важливою як у теоретичному, так і юридично-практичному аспектах, оскільки все, що стосується діяльності прокуратури, суспільство має розглядати як власну гарантію проти свавілля й беззаконня в державі.

Правовий статус органів прокуратури в іноземних державах значною мірою залежить від форми державного правління, розмірів території, чисельності та етнічного складу населення, а також зумовлюється характером правової системи, політичними, економічними, соціальними та культурними умовами й традиціями.

Існують різні підходи до визначення ролі та місця прокуратури в системі органів державної влади. Як формально незалежні інституції існують прокурорські системи Азербайджану, Білорусі, Вірменії, Росії, Туркменістану, Узбекистану, України та Екватору. У складі виконавчої влади перебувають прокуратури Австрії, Данії, Ізраїлю, Канади, Польщі, Румунії, США, Туреччини, Японії та деяких інших держав. Прокуратури Бельгії, Греції, Грузії, Іспанії, Італії, Колумбії, Латвії, Люксембургу, Молдови, Німеччини, Нідерландів, Франції, Фінляндії та Уругваю належать до судової гілки влади.

У вказаних державах історично склалися різні моделі прокуратури – від органу кримінального переслідування та підтримання обвинувачення в суді до всеосяжного нагляду за додержанням та застосуванням законів. У демократично розвинутих країнах діяльність прокуратури фактично обмежується виконанням специфічних правоохоронних функцій.

З урахуванням надзвичайної важливості прокурорської діяльності для розвитку держави учасники пан'європейської конференції «Трансформація прокуратури в орган, сумісний з демократичними принципами права», проведеної Радою Європи у травні 1993 року, підкреслили таку думку: «Аби не помилитися, досягти успіху, важливо, щоб будь-яка створювана прокурорська система була сумісна з історією та культурою країни. Ця система повинна бути прийнятою тим суспільством, в якому вона функціонує». Отже, запозичення досвіду розбудови прокуратури інших країн без належного урахування особливостей власної держави є недоцільним.

Зазначений підхід був підтверджений на міжнародній науково-практичній конференції «Прокуратура в правовій державі», яка відбулась у Москві 1997 року під патро-

натом Ради Європи. На ній було наголошено, що статус і компетенція прокуратури в різних державах можуть суттєво відрізнятися залежно від правової культури, звичаїв та менталітету населення. Головне, щоб її реформування відбувалося з дотриманням принципу законності, а реформовані органи прокуратури були здатні забезпечити належний правопорядок та ефективний захист прав і свобод громадян.

У контексті утвердження верховенства права в рамках єдиного європейського цивілізаційного простору Рада Європи послідовно і системно спрямовує зусилля держав-членів на якісне удосконалення інституту прокуратури, враховуючи реалії та виклики нового тисячоліття.

Так, 22–24 травня 2000 року Французька національна школа суддівства провела в Страсбурзі під егідою Ради Європи пан'європейську конференцію «Якою повинна бути прокуратура в Європі у XXI столітті». Учасники конференції охарактеризували стан інституту прокуратури в державах-членах, а також опрацювали проект документа, пізніше покладеного в основу Рекомендації № (2000) 19 Комітету міністрів державам-членам стосовно ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя (Рекомендація № (2000) 19).

Першу пан'європейську конференцію державних прокурорів, які спеціалізуються у справах, що стосуються організованої злочинності, проведено Радою Європи у співпраці з Національним директором з боротьби з мафією та Другим університетом Неаполя у місті Казерта (Італія) 8–12 вересня 2000 року. Головною темою конференції була проблема захисту суспільства від організованої злочинності.

Надалі у період з 2001-го по 2007 рік під егідою Ради Європи було проведено ще сім подібних конференцій, на яких розглядалися питання системної сумісності та гармонізації співробітництва інститутів прокуратури держав-членів на європейському континенті; ролі інституту прокуратури в системі кримінального правосуддя у світлі Рекомендації № (2000) 19; взаємовідносин між інститутами політики та прокуратури; дискреційних повноважень державної прокура-

тури; взаємовідносин між державною прокуратурою та органами поліції тощо.

За участю Ради Європи проводилися й інші міжнародні конференції, спрямовані на вдосконалення діяльності органів прокуратури в європейських державах.

Зокрема, 2–3 липня 2008 року у Санкт-Петербурзі відбулася організована Радою Європи та Генеральною прокуратурою Російської Федерації конференція «Роль державної прокуратури у захисті прав людини та суспільних інтересів за межами сфери кримінального права», метою якої було визначення принципів діяльності у цій сфері для Консультативної ради європейських прокурорів (ССРЕ). 30 червня – 1 липня 2009 року у місті Бордо (Франція) Консультативною радою європейських прокурорів (ССРЕ) та Консультативною радою європейських суддів (ССЈЕ) у співпраці із Французькою національною школою суддівства проведено Європейську конференцію суддів та прокурорів «Виконання місій (повноважень) суддів та прокурорів: компліментарність та/або автономія». Результати її роботи покладено в основу висновку з цього питання, прийнятого у 2009 році Консультативною радою європейських прокурорів (ССРЕ) та Консультативною радою європейських суддів (ССЈЕ).

Подібні заходи передбачається проводити й надалі. Так, 4 липня 2011 року в Римі (Італія) відбудеться науковий семінар, присвячений десятій річниці ухвалення Рекомендації № (2000) 19, на якому планується підбити підсумки десяти років впровадження в життя згаданої рекомендації та обговорити перспективи подальшого вдосконалення інституту прокуратури.

Радою Європи приділяється велика увага вдосконаленню правового статусу органів прокуратури європейських країн, про що свідчать підготовлені її органами документи, в яких викладені основні погляди зазначеної міжнародної організації на роль і місце прокуратури у сучасній правовій державі. Йдеться, зокрема, про згадану вище Рекомендацію № (2000) 19.

Фактично у цьому документі викладені європейські стандарти щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства.

Їх зміст полягає в тому, що прокурори є представниками органів державної влади, які від імені суспільства та в інтересах держави гарантують застосування закону, коли його порушення веде до кримінальних санкцій, враховуючи як права фізичної особи, так і необхідну ефективність системи кримінального судочинства.

У всіх системах кримінального судочинства прокурори повинні приймати рішення про порушення і продовження кримінального переслідування, підтримувати кримінальне обвинувачення в суді, а також подавати апеляції на деякі судові рішення.

Водночас, на думку експертів Ради Європи, у системах кримінального судочинства деяких країн прокурори можуть також здійснювати національну політику щодо злочинності, пристосовуючи її, за необхідності, до дійсності на місцях і в регіонах; проводити слідство, керувати та здійснювати нагляд за ним; стежити, щоб потерпілі отримували необхідну допомогу та сприяння; розглядати альтернативи кримінальному переслідуванню; наглядати за виконанням судових рішень тощо.

Про європейські стандарти стосовно ролі прокуратури в демократичному суспільстві, керованому верховенством права, йдеться також у Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1604 (2003) від 27 травня 2003 року.

Варто наголосити, що Рада Європи послідовно приділяє велику увагу сприянню Україні у реформуванні органів прокуратури, приведенні її загальних функцій та повноважень до європейських стандартів.

Зокрема, у Висновку Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 (1995) від 26 вересня 1995 року щодо вступу України зазначалось, що роль та функції Генеральної прокуратури України мають бути змінені (особливо стосовно здійснення загального контролю за додержанням законності) шляхом перетворення цього інституту в орган, який відповідатиме принципам Ради Європи.

У Резолюції № 1244 (2001) щодо виконання обов'язків і зобов'язань України згаданим вище органом Ради Європи наголошено на зобов'язаннях українських органів влади змінити роль та функції прокуратури України

(особливо в частині здійснення загального нагляду за законністю) з метою забезпечити відповідність європейським стандартам.

Пізніше, у Резолюції № 1346 (2003), ПАРЄ висловила глибоку зацікавленість у функціонуванні прокуратури України, звернувши особливу увагу на питання незалежності, втручання у діяльність законодавчої та виконавчої гілок влади.

Інший орган Ради Європи – Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) у Висновку № 339/005 від 10–11 червня 2005 року щодо внесення змін до Конституції України, прийнятих 8 грудня 2004 року, відзначила, що ці зміни повторно запроваджують положення, яке раніше вже критикувалося, про внесення змін до п. 5 ст. 121, запропоноване законопроектом № 4180, надаючи прокуратурі значну додаткову роль «нагляду за здійсненням прав і свобод людини та громадянина й додержанням законів органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування».

Оскільки під час внесення змін до Конституції України 8 грудня 2004 року завдання реформування прокуратури не було виконане, Парламентська Асамблея Ради Європи в Резолюції від 5 жовтня 2005 року № 1466 (2005) «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» висловила стурбованість. ПАРЄ закликала у процесі внесення змін до Конституції України враховувати рекомендації Венеціанської Комісії і в Рекомендації № 1722 (2005) запропонувала органам влади України подати для оцінки експертам Ради Європи, зокрема Венеціанській Комісії, нові проекти конституційних змін та проекти законів про реформу прокуратури.

У Висновку Венеціанської комісії № 380/2006 від 17 жовтня 2006 року зазначається, що чинний Закон України «Про прокуратуру» робить цю інституцію надто владною установою, функції якої значно перевищують обсяг функцій, що виконує прокурор у демократичній правовій державі. Згідно із згаданим Законом, на думку Комісії, прокуратура й надалі функціонуватиме за радянським стандартом.

У цьому ж Висновку стверджується: з урахуванням українських реалій, якщо

поставити органи прокуратури у залежність від виконавчої влади, це ускладнить її деполітизацію та перешкоджатиме захисту прокурорів від неналежного втручання в їхню роботу. Таке втручання має бути обумовлене законом, а не політичною необхідністю.

У Резолюції № 1755 (2010) «Функціонування демократичних інституцій в Україні», підтверджуючи свою позицію стосовно реформи прокуратури, ПАРЄ, зокрема:

– нагадує, що Україна при вступі до Ради Європи взяла на себе таке зобов'язання: «роль та функції прокуратури будуть змінені (зокрема щодо здійснення загального нагляду за законністю), що перетворить цю інституцію на орган, який відповідає стандартам Ради Європи»; і висловлює занепокоєння, що це зобов'язання так і не було виконано;

– підтверджує, що функція прокуратури України стосовно загального нагляду суперечить європейським стандартам і що, зокрема через наявність цієї функції, її повноваження значно перевищують необхідні в демократичній державі;

– закликає органи влади та Верховну Раду України якнайшвидше розробити у тісній співпраці з Венеціанською комісією та ухвалити закон про прокуратуру, який повністю відповідатиме європейським стандартам і цінностям;

– вважає, що зміни Конституції України є необхідними для позбавлення прокуратури функції загального нагляду та реформування цього органу відповідно до зобов'язань, які взяла на себе Україна при вступі до Ради Європи.

Викладене свідчить про потребу вдосконалення національного законодавства з питань діяльності прокуратури. При цьому реформування прокуратури має супроводжуватися посиленням її впливу на здійснення позитивних змін у суспільстві і, відповідно, зміцненням законності та правопорядку. Водночас вона повинна підкорятися виключно закону. Потрібно встановити дійові гарантії практичного забезпечення цього принципу.

Українській прокуратурі необхідно зберегти правозахисну функцію. У реалізації механізму захисту прав громадян та інте-

ресів держави саме прокурору має належати особлива роль, яка полягає в представництві приватних та публічних інтересів у суді. При цьому представництво інтересів громадянина має стосуватися насамперед лише незахищених категорій населення. Такий підхід не суперечить міжнародно-правовим стандартам захисту прав людини, хоча, за оцінками деяких експертів, його практичне втілення у життя поки що передчасне.

В умовах українських реалій прокуратура має виконувати такі функції: кримінальне переслідування у досудовому провадженні та підтримання державного обвинувачення у суді; захист прав та свобод людини і громадянина, суспільних і державних інтересів, а також представництво цих інтересів у суді; нагляд за додержанням законів з питань виконання судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян.

Доцільно на рівні закону чітко регламентувати коло осіб, інтереси яких прокурор буде захищати в суді, оптимізувати механізми реалізації таких функцій. Потребує вдосконалення врегулювання повноважень прокурора під час досудового слідства та повноважень, які він реалізує безпосередньо в суді.

Не менш важливо узгодити особливості міжнародної співпраці органів прокуратури. Йдеться про врахування та закріплення у запропонованій до розгляду парламенту нової редакції Закону «Про прокуратуру» положень ратифікованих Україною міжнародно-правових документів.

У висновку Венеціанської комісії № 539/2009 від 27 жовтня 2010 року щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», прийнятого 14 квітня 2009 року Верховною Радою України у першому читанні, наголошується, що він надає прокуратурі повноваження, які виходять за передбачені Конституцією України рамки, і це розцінюється як намагання відмовитися від рішення про звуження повноважень прокуратури після закінчення п'ятирічного періоду, прийнятого під час ухвали Основного Закону у 1996 році. Слід зазначити, що цей законопроект розроблявся та приймався в першому

читанні у період чинності Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV.

Що стосується України, то їй як державі постсоціалістичного типу дісталася у спадок модель прокуратури, яка суттєво впливає на стан законності й боротьби зі злочинністю, а також може істотно впливати не лише на забезпечення конституційних прав і свобод громадян, а й на політичну та економічну ситуацію в державі. Водночас реформування прокуратури є не лише нагальною потребою, але і зобов'язанням нашої держави, взятим під час вступу до Ради Європи.

Місце прокуратури в системі органів державної влади визначено Основним Законом України. Парламент під час його ухвалення підтримав позицію тих вчених і практиків, які вважали, що прокуратура має залишатися самостійною ланкою в системі поділу державної влади. Відповідно, прокуратура отримала згідно з Конституцією України статус самостійного державного інституту.

На першому етапі конституційної реформи, основна мета якої полягає у створенні політично відповідальної, ефективної та прозорої системи влади, виваженому збалансуванні повноважень вищих органів державної влади, конституційний статус прокуратури залишився практично без змін. Водночас вдосконалення конституційно-правового статусу прокуратури є одним із нагальних завдань. Актуальність його наближення до європейських стандартів підтверджується низкою національних документів.

Так, у Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схваленій Указом Президента України 2006 року № 361 від 10 травня, наголошено, що повноваження прокуратури стосовно функції досудового слідства, які полягають у здійсненні нагляду за цим слідством та підтриманні державного обвинувачення в суді, необхідно привести у відповідність до Конституції України.

Згідно з Концепцією на основі структурних підрозділів прокуратури, на які покладе-

но функцію досудового слідства, доцільно створити державну службу розслідувань. Прокуратура не повинна мати і повноважень щодо загального нагляду, оскільки такі повноваження є близькими до тих, що їх здійснюють органи правосуддя, тобто квазі-судовими.

Напрями реформування прокуратури визначено також Концепцією реформування кримінальної юстиції України, затвердженою Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311. Відповідно до вказаної 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).

У сфері кримінальної юстиції прокуратура в Україні згідно із зазначеною Концепцією має стати єдиним органом, на який покладається виконання таких функцій:

а) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування;

б) кримінальне переслідування особи, у тому числі висунення обвинувачення, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та складання обвинувального акта;

в) нагляд за додержанням законів органами та установами, які виконують судові рішення у кримінальних справах, а також застосовують інші заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян.

Досудове розслідування органами прокуратури може проводитися лише у виняткових випадках, спеціально визначених законом.

У Концепції наголошено, що організаційна структура органів прокуратури повинна будуватися за функціональним принципом і відповідати Рекомендації № (2000) 19. При цьому має бути гарантовано процесуальну незалежність прокурора (державного обвинувача) при здійсненні повноважень у досудовому та судовому провадженні як від зовнішніх (наприклад, політичних) впливів, так і від неправомірного впливу прокурорів вищого рівня.

Підкреслено також, що у процесі реформування прокуратури необхідно передбачити вимоги до кандидатів на посаду прокурора, змінити існуючий порядок призначення на посади Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів, визначити вичерпний перелік підстав для дострокового припинення повноважень та спеціальну процедуру прийняття такого рішення, затвердити правила професійної етики. Слід законодавчо встановити процедуру добору на посаду прокурора на конкурсних засадах, закріпити механізми внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю прокуратури, критерії оцінки її діяльності, процедуру притягнення до відповідальності та гарантії від незаконного звільнення.

Мусимо визнати, що, незважаючи на концептуальну визначеність основних напрямів реформування органів прокуратури, українське законодавство, яке регламентує їх правовий статус, залишається недосконалим. Досить нагадати: до Закону України «Про прокуратуру» парламент двадцять п'ять разів вносив зміни. Останній законодавчий акт з цього питання прийнято 23 грудня 2010 року.

Про необхідність вдосконалення національного законодавства з питань діяльності органів прокуратури свідчить також наявність значної кількості рішень Конституційного Суду України з приводу уточнення змісту окремих положень Конституції України і Закону України «Про прокуратуру».

Йдеться, зокрема, про рішення Конституційного Суду України від 30 жовтня 1997 року № 5-зп у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та ст. 12 Закону України «Про прокуратуру»; від 10 вересня 2008 року № 15-рп у справі про повноваження прокуратури відповідно до п. 9 Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України; від 2 квітня 2008 року № 5-рп у справі за конституційним поданням Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень ч. 2 ст. 122 Конституції України, ч. 3 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» тощо.

Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 було

визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття. Отже, конституційне регулювання статусу прокуратури на даний час здійснюється відповідно до Основного Закону у редакції від 28 червня 1996 року.

Можна констатувати, що скасування вказаних змін до Конституції України суттєво вплинуло на процес реформування системи прокуратури. Фактично значна кількість положень законодавства з питань її діяльності, прийнятих після 8 грудня 2004 року, має бути переглянута.

Варто зазначити: у законопроектній базі Верховної Ради України шостого скликання наявна низка законопроектів, спрямованих на перегляд правового статусу прокуратури. Найбільший інтерес, на нашу думку, становить *проект Закону України «Про прокуратуру» (реєстр. № 2491 від 19 вересня 2009 року)*, який Верховна Рада України 19 квітня 2009 року прийняла у першому читанні.

Цьому законопроекту поряд з позитивними новаціями властиві також певні недоліки. Зокрема, документ передбачає приведення положень законодавства про прокуратуру у відповідність до норм Конституції України 1996 року з урахуванням змін, внесених Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, що нині скасовані. Його норми передбачають здійснення прокуратурою нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина й додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Зазначені положення ґрунтуються на нормах Конституції України у редакції Закону України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України», який згідно із згаданим вище рішенням Конституційного Суду України № 20-рп/2010, було визнано таким, що не відповідає Конституції України.

Деякі положення проекту суперечать одне одному. Так, ст. 3, що визначає цілі та завдання прокуратури, не узгоджується з положеннями ст. 1, з якою перебуває в

системному зв'язку: ст. 1 відносить до функцій прокуратури, серед іншого, захист інтересів держави і суспільства, а ст. 3 цей захист звужує, оскільки про інтереси суспільства в ній не згадується.

Положення законопроекту (статті 4, 19, 20, 21, 23, 47) передбачають, що Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори координують діяльність правоохоронних органів з питань протидії злочинності та корупції, що не ґрунтується на конституційних приписах.

У ч. 3 ст. 4 законопроекту визначається: прокуратура здійснює «правове забезпечення діяльності прокуратури». Це суперечить положенням п. 14 ч. 1 ст. 92, ст. 123 Конституції України, якими передбачено, що організація й діяльність прокуратури визначається виключно законами України.

Згідно з положеннями законопроекту громадяни зобов'язані з'явитися до прокурора за його викликом і дати пояснення з обставин, що з'ясовуються. Проте ч. 1 ст. 63 Конституції України передбачає можливість відмови давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом. Зазначене положення проекту Закону, на нашу думку, слід узгодити із вказаними конституційними приписами.

У ч. 6 ст. 16 законопроекту містяться вимоги стосовно звернень Президента України до Генерального прокурора України і не йдеться про звернення інших вищих посадових осіб. Незрозуміло, чи вони взагалі не мають права звертатися до Генерального прокурора України, чи можуть це робити і в усній формі.

Пунктом 8 ч. 1 ст. 23 законопроекту передбачається, що до повноважень Генерального прокурора України належить, серед іншого, призначення на посаду та звільнення з посади прокурора Автономної Республіки Крим. При цьому не зазначено, що призначення на посаду прокурора Автономної Республіки Крим має погоджуватися з Верховною Радою Автономної Республіки Крим. Тому дане положення є юридично некоректним стосовно положень абзацу другого п. 25 ч. 2 ст. 26 Конституції Автономної Республіки Крим, затвердженої Законом Ук-

раїни «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» від 23 грудня 1998 року, яким визначено необхідність такого погодження.

Відповідно до своєї назви ст. 26 законопроекту має визначати підстави та порядок висловлення Верховною Радою України недовіри Генеральному прокурору України. Однак жодних підстав для недовіри суб'єкту права законодавчої ініціативи не зазначили. Що стосується правового регулювання вирішення питань, пов'язаних із висловленням недовіри, розглядом їх у відповідному парламентському комітеті та на пленарному засіданні Верховної Ради України (частинами 2 і 3 вказаної статті), то воно, вважаємо, має визначатися не цим, а іншим нормативно-правовим актом, зокрема Регламентом Верховної Ради України.

Частиною 5 ст. 28 проекту Закону передбачається можливість заслуховування на засіданнях колегій органів прокуратури повідомлень і пояснень керівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів, підприємств, установ і організацій, інших посадових осіб з питань дотримання законодавства. Однак слід зазначити, що Конституція України не наділяє органи прокуратури такими повноваженнями, особливо стосовно органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні» не визначають можливість звітів у формі повідомлень і пояснень керівників відповідних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Цілком зрозуміло, що за результатами повідомлень і пояснень колегіями органів прокуратури, прокурорами можуть прийматися відповідні рішення, виконання яких покладатиметься і на тих, хто робив повідомлення чи давав пояснення. Такий підхід до вирішення подібних питань, як зазначалося, виходить за межі конституційних повноважень прокуратури.

Як видно з тексту ст. 39 проекту Закону, представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді має спрямовуватися на захист інтересів громадянина

і держави, проте завдання такого представництва передбачають відшкодування збитків, заподіяних лише державі (п. 3 ч. 2 вказаної статті). Це не узгоджується повною мірою зі змістом положень не тільки п. 2 ст. 121, а й ч. 2 ст. 3 Конституції України, якими визначено, що утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, а отже, прокуратури як державного органу.

Що стосується інших законопроектів з питань вдосконалення діяльності прокуратури, то на позитивну оцінку заслуговує (незважаючи на деякі недоліки) лише *проект Закону України «Про внесення змін до статті 36-1 Закону України «Про прокуратуру» щодо розширення підстав для права представництва прокуратурою інтересів громадянина в суді»* (реєстр. № 4061 від 13 лютого 2009 року), яким пропонується законодавчо закріпити перелік випадків, коли прокурор за заявою громадянина здійснюватиме представництво його інтересів в суді. Це положення є занадто широким. Адже, враховуючи відсутність конкретизації, дія положень ч. 3 ст. 36-1 поширяться на всі категорії громадян незалежно від їхнього статку і можливості самостійно представляти свої інтереси в суді.

Слід зазначити, що більшість зареєстрованих у парламенті законопроектів, присвячених визначенню статусу прокуратури, також потребують удосконалення.

Так, *проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо вимог до особи, яка призначається на посаду Генерального прокурора України»* (реєстр. № 5295 від 30 жовтня 2009 року) передбачає розширення кола фахівців, з числа яких Президентом України може бути внесена кандидатура на посаду Генерального прокурора України. Йдеться про внесення зміни до ч. 1 ст. 46 Закону України «Про прокуратуру», що передбачає вимоги до осіб, які призначаються на посади прокурорів і слідчих. Відповідно до законопроекту прокурорами і слідчими можуть призначатися громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, необхідні ділові й моральні якості. Особи без досвіду практичної роботи за спеціальністю проходять в орга-

нах прокуратури стажування строком до одного року.

На нашу думку, ця законодавча пропозиція порушує внутрішню єдність ст. 46 Закону України «Про прокуратуру», що передбачає вимоги стосовно досвіду роботи за спеціальністю в органах прокуратури як до кандидата на посаду Генерального прокурора України (ч. 1), так і до кандидатів на посади прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та прирівняних до них прокурорів, а також районних і міських прокурорів (ч. 3). Сумнівною є аргументація суб'єкта права законодавчої ініціативи у пояснювальній записці до проекту, згідно з якою особлива законодавчо визначена процедура призначення на посаду Генерального прокурора України парламентом може компенсувати зниження кваліфікаційних вимог до кандидата на цю посаду порівняно з кандидатами на посади підлеглих йому прокурорів.

Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо функцій прокуратури» (реєстр. № 8202 від 9 березня 2011 року) пропонує внести зміни до 26 законодавчих актів, що визначають повноваження прокуратури з нагляду за додержанням законів. Йдеться про усунення невідповідності цих законодавчих актів Конституції України та Закону України «Про прокуратуру».

Пункт 9 Розділу XV Конституції України передбачає, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування.

Глава 1 Розділу III чинного Закону України «Про прокуратуру» присвячена нагляду за додержанням і застосуванням законів. Зокрема, ст. 19 визначає предмет нагляду за додержанням і застосуванням законів, ст. 20 закріплює повноваження прокурора при здійсненні зазначеного нагляду. Водночас внесення змін до відповідних положень

чинного Закону України «Про прокуратуру» законопроект не передбачає.

В окремих випадках запропоновані законопроектом зміни у разі їх прийняття призведуть до невідповідності назв статей (що містять термін «нагляд») їх змісту. Це, зокрема, стосується законів України «Про об'єднання громадян» (ст. 25), «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» (ст. 28), «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» (ст. 24), «Про відходи» (ст. 37), «Про металобрухт» (ст. 14), «Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України» (ст. 23).

Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» (щодо скасування пільг) (реєстр. № 6318 від 15 квітня 2010 року) передбачає скорочення додаткових пільг прокурорам та слідчим прокуратури, які не надають переваг для безпосереднього забезпечення діяльності прокуратури України та посилення відповідальності прокурорів і слідчих прокуратури. Пропонується вилучити норми про відповідальність прокурорів та слідчих за Дисциплінарним статуттом, положення, що стосуються матеріального та соціального забезпечення прокурорів і слідчих прокуратури, а також змінити встановлений ст. 50-1 Закону України «Про прокуратуру» порядок призначення їм пенсії.

Варто наголосити, що запропонована редакція ч. 3 ст. 48 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якої «за порушення закону, неналежне виконання службових обов'язків чи скоєння ганебного вчинку прокурори і слідчі несуть відповідальність згідно з чинним законодавством України», не відповідає положенням п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, що передбачає, зокрема, визначення виключно законами України діянь, які є дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальності за них.

Положення законопроекту щодо внесення змін до статей 49 та 50-1 Закону України «Про прокуратуру», на наш погляд, не відповідають положенням ст. 17 та ч. 3 ст. 22 Основного Закону України. Вони звужують зміст і обсяг існуючих компенсацій та гаран-

тій, на які мають право прокурори й слідчі, члени їхніх сімей, а також пенсіонери з числа прокурорсько-слідчих працівників згідно з чинним Законом України «Про прокуратуру».

Принагідно слід звернути увагу на правову позицію Конституційного Суду України, висловлену ним у рішенні від 17 березня 2004 року № 7-рп у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин 3 і 4 ст. 59 Закону України «Про Державний бюджет України на 2003 рік» (справа про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів). Конституційний Суд України неодноразово розглядав проблему, пов'язану з реалізацією права на соціальний захист, і сформулював правову позицію, згідно з якою Конституція України виокремлює певні категорії громадян України, що потребують додаткових гарантій соціального захисту з боку держави. До них, зокрема, належать громадяни, які відповідно до ст. 17 Конституції України перебувають на службі у військових формуваннях та правоохоронних органах держави, забезпечуючи суверенітет і територіальну цілісність України, її економічну та інформаційну безпеку, а саме: у Збройних силах України, органах Служби безпеки України, міліції, прокуратури, охорони державного кордону України, податкової міліції, Управління державної охорони України, державної пожежної охорони, Департаменту України з питань виконання покарань тощо (рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 року № 8-рп/99 у справі щодо права на пільги та від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 у справі щодо пільг, компенсацій і гарантій). Необхідність додаткових гарантій соціальної захищеності цієї категорії громадян як під час проходження служби, так і після її закінчення зумовлена насамперед тим, що служба у Збройних силах України, інших військових формуваннях та правоохоронних органах держави пов'язана з ризиком для життя і здоров'я, підвищеними вимогами до дисципліни, професійної придатності, фахових, фізичних, вольових та інших якостей (рішення Конституційного Суду України від 20 березня

2002 року № 5-рп/2002 у справі щодо пільг, компенсацій і гарантій).

Законодавче визначення статусу прокуратури потребує удосконалення. Необхідність внесення змін до законодавства, що регулює статус органів прокуратури, обумовлена Концепцією вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схваленою Указом Президента України від 10 травня 2006 року № 361, Концепцією реформування кримінальної юстиції України, затвердженою Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311, положеннями Висновку Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 (1995) від 26 вересня 1995 року, Рекомендацією № (2000) 19 Комітету міністрів Ради Європи від 6 жовтня 2000 року, резолюціями № 1244 (2001), № 1346 (2003) та № 1466 (2005), рекомендаціями № 1722 (2005) та

№ 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи стосовно реформування прокуратури України, а також відповідними висновками Венеціанської комісії.

Запропоновані до розгляду Верховною Радою України законопроекти з питань діяльності прокуратури лише частково здатні вирішити проблему приведення статусу прокуратури у відповідність до потреб українського суспільства та європейських стандартів. Існує нагальна потреба системного вдосконалення національного законодавства з цього питання, а саме внесення змін до Конституції України та прийняття нового закону про організацію і порядок діяльності органів прокуратури. При його розробці та прийнятті необхідно врахувати рекомендації Ради Європи, Венеціанської комісії, а також використати окремі слушні положення законопроектів, що стали предметом даного аналізу.

Олександр КОПИЛЕНКО

**МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД
ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ПРОКУРАТУРИ
(на основі аналізу проектів законодавчих актів,
внесених на розгляд Верховної Ради України шостого скликання)**

Резюме

У статті розглядається міжнародна практика правового регулювання статусу прокуратури та здійснюється порівняльно-правове дослідження національних і міжнародних стандартів у цій сфері.

Александр КОПЫЛЕНКО

**МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ ОПЫТ
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТАТУСА ПРОКУРАТУРЫ
(на основе анализа проектов законодательных актов,
внесенных на рассмотрение Верховной Рады Украины шестого созыва)**

Резюме

В статье рассматривается международная практика правового регулирования статуса прокуратуры и проводится сравнительно-правовое исследование национальных и международных стандартов в этой сфере.

Oleksandr KOPYLENKO

**INTERNATIONAL STANDARDS AND NATIONAL EXPERIENCE
OF LEGAL REGULATION OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE STATUS
(Based on the Analysis of Legislative Acts
Submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine of the Sixth Convocation)**

Summary

The article deals with the international practice of legal regulation of the public prosecutor's office status and the comparative legal study of national and international standards in this area.