

Кравчук Валерій Миколайович,
аспірант Національної академії прокуратури України,
старший слідчий прокуратури Тернопільського району

Прокуратура України та європейська інтеграція

Кравчук В. М. Прокуратура України та європейська інтеграція

Аналізуються напрями вдосконалення інституту прокуратури України. Виділено інституціональний, функціональний та змістовний напрями розвитку прокуратури, враховуючи євроінтеграційні процеси та зобов'язання, взяті Україною перед Радою Європи.

Ключові слова: прокуратура, європейська інтеграція, захист прав людини.

Україна здійснює зовнішньоекономічну політику, спрямовану на співпрацю з Євросоюзом, зміцнення партнерських стосунків аж до набуття членства в ньому. У публічних виступах вищого керівництва України постійно підкреслюється, що цей шлях розвитку є перспективним і пріоритетним, має стратегічну мету. Це вдалий спосіб реалізації національних інтересів України, що, безсумнівно, зміцнює її позиції у світі. З огляду на такий вектор розвитку перед країною постає проблема взаємодії правової системи України з правовими системами інших держав, шляхи вирішення якої необхідно виробити вже нині.

На думку деяких науковців, правоохоронні органи, у тому числі прокуратура, не визнана елементом правової системи, з чим важко погодитися, оскільки прокуратура є вагомою структурною частиною механізму держави та в цілому правової системи, тому що забезпечує їх правомірне та ефективне функціонування. Так, Н. Оніщенко та О. Зайчук зазначають, що правова система — це правове явище, яке містить у собі основні конструктивні елементи й підходи, за допомогою яких забезпечується правове регулювання, тому для досягнення цієї мети правозастосовчі органи (прокуратура) є важливим елементом [8, с.574]. Цій проблемі у своїх працях приділили увагу такі вчені-юристи: Л. Грицаєнко, С. Мірошніченко, М. Руденко, Г. Серета, С. Стеценко, В. Сухонос, М. Якимчук та ін. Аналіз наукової літератури підтверджує, що значна частина питань щодо особливостей функціонування прокуратури в різних правових системах залишилася поза увагою науковців, оскільки більшість праць присвячені визначенню місця і ролі прокуратури у механізмі державної влади, проблемам прокурорської діяльності, організації прокурорського нагляду. В межах розробки даної проблематики необхідно провести аналіз готовності прокуратури України щодо євроінтеграції, відповідності її організаційно-правового становища та функціональності європейським стандартам.

Доречно зауважити, що серед науковців існує несприйняття переформатування діяльності прокуратури України під європейські стандарти як

основної мотивації реформування. У цьому плані цікавий науковий підхід С. Мірошниченка, який вказує, що княжа доба, гетьманське правління, литовське рицарство, польська шляхта, російська імперія, країна Рад і незалежна Україна — все це наші українські історичні етапи становлення державності, тому вже з огляду на це Україна заслуговує на власні стандарти [6, с.76]. Це допустима позиція, оскільки Україна обрала європейський шлях розвитку, то їй необхідно враховувати європейські стандарти розвитку механізму держави. Інша справа, що до цього необхідно підійти виважено, щоб у прагненні до європейських цінностей не втратити власних.

Слід виділити три основні шляхи вдосконалення прокуратури України — інституціональний, функціональний та змістовний. Перший — це процес поступової зміни правового становища прокуратури у механізмі держави, пошуку оптимального варіанту організації та діяльності органів прокуратури. Функціональний варіант вдосконалення прокуратури полягає в окресленні чіткого призначення інституту прокуратури у механізмі держави, чіткому законодавчому закріпленні функцій його діяльності. А змістовний напрям вдосконалення прокуратури полягає в підвищенні ефективності діяльності прокуратури, якісній реалізації покладених на неї функцій.

Насамперед необхідно зазначити, що членами ЄС є 27 країн, кожна з власним, своєрідно організованим інститутом прокуратури. Тому не існує єдиного інституціонального підходу до організації цього правозастосовчого органу в межах національних правових систем країн-учасниць Євросоюзу, де прокуратури працюють автономно, що жодним чином не впливає на загальний стан організації та діяльності ЄС. Однак з метою координації дій прокурорів, суддів і поліцейських у межах всієї території ЄС у 2002 р. створено Європейське агентство боротьби зі злочинністю «Eurojust», яке об'єднує прокурорів усіх країн ЄС. Таким чином, парламентською асамблеєю Ради Європи здійснюються заходи щодо поліпшення взаємодії інститутів прокуратури країн — членів ПАРЄ, а не уніфікації прокурорської діяльності. ПАРЄ у Рекомендації 1604 (2003) схвалила створення конференції генеральних прокурорів Європи, яка ідеально виконує функцію зближення різних культур та обміну досвідом діяльності прокуратур усіх держав-членів РЄ [2].

Звичайно, усі напрями вдосконалення діяльності прокуратури важливі для України, але головне — визначити види, зміст та сутність функцій роботи цього правоохоронного органу та ефективність їх виконання.

Згідно з угодою про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами сторони встановили політичний діалог, зміст якого передбачає співробітництво у питаннях поваги і сприяння правам людини, який вони мають намір розвивати та поглиблювати. Тому обов'язковим чинником створення переду-

мов для набуття Україною членства в ЄС є високий рівень забезпечення державою прав і свобод людини.

В Україні запроваджено достатньо органів, які покликані здійснювати захист прав і свобод людини та громадянина у тій чи іншій сфері (наприклад, суд та інші правоохоронні органи, уповноважений ВР України з прав людини, органи у сфері захисту прав споживачів тощо), але універсальним органом державної влади у цій сфері є прокуратура. Тому інституціональні перетворення прокуратури України відходять на другий план. Прокуратура як правозастосовчий орган повинна спрямувати свої владні повноваження на забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина, а для досягнення цієї мети — підвищення ефективності реалізації її функцій. З огляду на це та враховуючи попередні площини розвитку інституту прокуратури, можна окреслити місце прокуратури у правовій системі України. Тому в даній статті доречно висвітлити сферу діяльності прокуратури щодо захисту прав людини і громадянина.

Аналіз здійснюваних прокуратурою функцій дає підстави стверджувати, що більшість з них спрямовані на захист прав і свобод людини та громадянина, суспільних і державних інтересів.

Наступна особливість розвитку прокуратури полягає в тому, що останній часом посилюється роль органів прокуратури поза межами кримінального судочинства, яке зумовлене потребами суспільства у належному забезпеченні прав людини та суспільних інтересів. Необхідно зазначити, що у Європі існує дві прокурорські системи: в одній прокурори наділені повноваженнями поза межами кримінальної юстиції, в другій вони не мають таких функцій. У переважній більшості держав Європейського континенту (Австрія, Болгарія, Греція, Італія, Німеччина, Угорщина, Франція) та в Україні прокуратури мають у тій чи іншій мірі повноваження у вказаній сфері, які згідно з Висновками №2 та №3 (2008) Консультативної ради європейських прокурорів є цілком припустимими у демократичній державі [1, с.4].

Повноваження прокуратури України поза межами кримінального судочинства охоплені функціями: представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами; нагляд за додержанням і застосуванням законів.

Тут слід підкреслити, що принципово важливим при встановленні функцій прокуратури є законодавче застереження про те, що на прокуратуру не може бути покладено виконання функцій, не передбачених Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру».

З огляду на зазначені повноваження прокуратура має достатні функції, щоб ефективно захистити права і свободи конкретної особи. Прокуратура

стосовно захисту прав і свобод громадян повинна постійно перебувати в «очікувальному» режимі та при кожному зверненні громадян активізувати свої владні правомочності з метою припинення порушення та відновлення порушених прав і свобод, в межах повної реалізації принципу законності.

Крім того, суспільний інтерес, нездатність особи самотужки захистити свої права та свободи є правовою підставою для самостійного втручання прокуратури, тобто без заздалегідь поданої заяви або скарги. Прокуратура не обмежена у реагуванні на випадки порушення прав та свобод людини і громадянина.

Однак необхідно врахувати, що закріплення та характер функцій прокуратури, у тому числі поза межами кримінального судочинства, визначається цілісним комплексом соціально-економічних, політичних, ідеологічних і правових факторів, а в кінцевому підсумку — режимом влади [3, с. 189]. Тобто наявність вказаних повноважень прокуратури викликана необхідністю самої держави. Зокрема, прокуратура в період становлення демократичного режиму й правової держави має компенсувати своєю діяльністю недостатню розвиненість інститутів громадянського суспільства [4, с. 393]. Таким чином, неможливо раптово підлаштувати прокуратуру під європейські стандарти, до них необхідно прийти поступово, шляхом послідовного вдосконалення її діяльності й поміркованих, динамічних змін. З огляду на це треба погодитися з Є. Поповичем, який зазначає, що головним орієнтиром у реформуванні прокуратури мають стати не кількісні, а якісні зміни, сутність яких полягатиме у підвищенні прозорості та демократизації діяльності прокуратури [7, с. 298].

Згідно з ч.2 ст.3 Конституції України, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Тому діяльність прокуратури насамперед зводиться до охорони та захисту прав і свобод людини. Ефективність виконання цього завдання і є центральним напрямом удосконалення діяльності прокуратури.

Значною мірою сучасна прокуратура надає публічні послуги із захисту прав і законних інтересів осіб. Ефективність цих послуг залежить від управлінських, інституційних, інформаційних і технологічних аспектів. Кожний з цих аспектів має охоплювати три категоріальних рівні: проблеми, можливості і дії. Дана схема дає змогу виявити підвищення ефективності організації прокурорської діяльності. Це така конструкція, коли в ній задля досягнення кінцевого результату максимально повно використовуються можливості та здійснюються необхідні дії [5, с. 8]. Наприклад, зміст звернення, яке надходить до прокуратури від конкретної особи з визначеними вимогами, передбачає використання можливостей як прокурорського працівника, так і прокуратури загалом. Вказані можливості можуть залежати від внутрішніх чинників (стратегії, процесів і структури, людсько-

го фактора) і зовнішніх (законодавчої бази, ресурсів, керівництва) [5, с. 8]. Необхідні дії — це вже зовнішній прояв попередніх категоріальних рівнів. Прокурорський працівник, у якого знаходиться на вирішенні будь-яке звернення з конкретними вимогами (проблемами), після аналізу даного звернення, всебічно оцінивши усі наявні можливості, переходить до виконання потрібних для досягнення результату дій.

Ця структура достатньо чітко віддзеркалює, що результат вирішення звернення залежить від «необхідних дій» (суб'єктивного фактора), а більше від можливостей працівника прокуратури (об'єктивного фактора), у якого воно знаходиться на вирішенні, тому єдиним чинником, який визначає та впливає на якість дій, повинні залишитися законодавчі межі, а тому в процесі вдосконалення прокуратури решта чинників повинні бути зведені до мінімуму. Жодна стратегія, будь-який процес, а тим більше керівництво не може впливати на результат захисту прав та свобод особи (людини). Якщо право, визначене законом та гарантоване Конституцією, порушене, то воно підлягає невідкладному відновленню або компенсації. Прокуратура повинна цьому всемірно сприяти.

Отже, одним з напрямів реформування прокуратури, поряд з урахуванням європейських стандартів, визначенням її місця у структурі судової чи виконавчої влади, чітким законодавчим закріпленням її функцій, є змістовне удосконалення прокурорської влади, досягнення ефективності прокурорської діяльності у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина. Адже основним користувачем прокурорських послуг поза межами кримінального судочинства є людина, яка за Конституцією України є найвищою соціальною цінністю, а забезпечення і захист її основних прав і свобод є пріоритетним завданням правової, демократичної, соціальної держави.

1. *Роль прокуратури поза межами кримінального судочинства* // Юридичний вісник України. — 25–31 жовтня 2008. — № 43(695). — С. 4.
2. *Recommendation 1604(2003) Parliamentary Assembly* // Role of the public prosecutor's office in a democratic society governed by the rule of law [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta03/errec1604.htm#goog-trans/auto/uk>
3. *Бессарабов В. Г.* Правозащитная деятельность российской прокуратуры (1722–2002 гг.): история, события, люди. — М., 2003. — 415 с.
4. *Грицаенко Л. Р.* Прокурорська діяльність в Україні у світлі сучасного світового досвіду: Монографія. — Вінниця: ДП «ДКФ», 2009. — 576 с.
5. *Дзюндзюк В. Б.* Методологічні засади оцінки та підвищення ефективності діяльності органів влади як публічних організацій: Автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. — Донецьк, 2006. — 36 с.
6. *Мірошниченко С. С.* Євроінтеграційні кроки української прокуратури: погляд на проблему // Право України. — 2008. — № 5. — С. 73–77.
7. *Попович Є. М.* Шляхи розвитку прокуратури України: Монографія. — Х.: Торнадо, 2009. — 352 с.
8. *Теорія держави і права: Підручник. Академічний курс / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко.* — К.: Юрінком Інтер, 2006. — 688 с.