

органами військового управління взаємодію з організаційних та процесуальних питань; при цьому для належного

виконання службових обов'язків прокурорські працівники повинні володіти знаннями та навичками у військовій сфері.

ЛІТЕРАТУРА

1. Туркот М. С. Проблеми здійснення досудового розслідування у районі проведення антитерористичної операції / М. С. Туркот, Г. О. Ганова // Вісник прокуратури – 2014. – № 12. – С. 11–20.
2. Кримінально-правові та кримінологічні основи забезпечення воєнної безпеки України : наук.-практ. посіб. / [Туркот М. С., Богуцький П. П., Дячук С. І., Вернидубов І. В., Сегеда С. П.]. – К. : Видавничий дім «АртЕк», Національна академія прокуратури України, 2014. – 246 с.
3. Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо утворення військових прокуратур : Проект Закону від 08 серпня 2014 року № 4446а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Про особливості діяльності військових прокуратур : Наказ Генерального прокурора України від 29 серпня 2014 року №12гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua>.
5. Про оборону України : Закон України від 06 грудня 1991 року № 1932-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 106.
6. Правовий порадач учасника бойових дій : довідник / [І. В. Вернидубов, А. О. Галай, М. С. Туркот та ін.] ; за заг. ред. та вступне слово О. М. Литвака. – К. : Національна академія прокуратури України, 2015. – 106 с.
7. Туркот М. С. Військові формування в системі Воєнної організації України / М. С. Туркот // Вісник прокуратури – 2014. – № 11. – С. 31–43.
8. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 року № 638-ІV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.www.rada.gov.ua/>

УДК 34.03

РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ЯК ЧАСТИНА ПРОЦЕСУ АДАПТАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

Фурсова О.І.,
фахівець зовнішньої політики
Київський міжнародний університет

У статті розглядається питання дієвості прийнятих Україною міжнародно-правових зобов'язань у сфері адаптації та уніфікації національного законодавства щодо діяльності правоохоронних органів, зокрема функцій прокуратури, до європейських стандартів. Висвітлені законодавчі зміни, які вступили в силу після прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року.

Ключові слова: органи прокуратури України, правова система, міжнародний досвід, компаративістика, адаптація, уніфікація, процес.

Фурсова О.И. / РЕФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ КАК ЧАСТЬ ПРОЦЕССА АДАПТАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ К ЕВРОПЕЙСКИМ СТАНДАРТАМ / Киевский международный университет, Украина

В статье рассматривается вопрос действенности принятых Украиной международно-правовых обязательств в сфере адаптации и унификации национального законодательства относительно деятельности правоохранительных органов, в частности прокуратуры, к европейским стандартам. Освещены законодательные изменения, которые вступили в силу после принятия нового Закона Украины «Про прокуратуру» от 14 октября 2014 года.

Ключевые слова: органы прокуратуры Украины, правовая система, международный опыт, компаративистика, адаптация, унификация, процесс.

Fursova O.I. / PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE REFORMATION AS A PART OF NATIONAL LEGAL SYSTEM ADAPTATION PROCESS TO THE EUROPEAN STANDARDS / Kyiv International University, Ukraine

The article reveals the issue of adopted by Ukraine international legal obligations efficacy regarding national legislation over law enforcement bodies' adaptation and unification processes to European standards, specifically Prosecutor's Office. Exposed the legislative changes, which are already in force due to adoption of the new Law of Ukraine «On Prosecutor's Office» on October 14, 2014.

Prosecutor's Office of Ukraine reform carried out since the independence of our state, acquires special features in today's conditions. It occurs simultaneously with the law enforcement agencies' reform across the state. Obviously, the main role is given to legislatures who standardize tasks and powers of law enforcement, determine their competence, the mechanism of interaction. The legislator bears responsibility and determines these parameters of law enforcement which can make them efficient especially for the civil society benefit. It is important to examine the international experience and implement its positive features in national practice during the high-quality legal framework development process.

The article aims to explore the international experience and analyze the positive and negative tendencies of European law implementation in the national legal system.

The new Law «On Prosecutor's Office» cancels the function of observance and application of laws supervision of a number of subjects, such as the central and executive authorities, local councils, businesses, enterprises, organizations, regardless of the ownership. It is a major step towards the unification of state authorities practice to the European standards. However, a negative feature of this innovation is the lack of provisions that regulate the function of observance and application supervision over the laws to other bodies, for instance, depending on the scope.

Key words: Prosecutor's office of Ukraine, legal system, international experience, comparative studies, adaptation, unification process.

Реформування органів прокуратури України, яке здійснюється з часу здобуття незалежності нашої держави, набуває особливих рис в умовах сьогодення. Воно відбувається одночасно з реформуванням усієї правоохоронної системи держави. Безумовно, головна роль тут відводиться законодавчим органам, які унормовують завдання і повноваження правоохоронних органів, визначають їхню компетенцію, механізм взаємодії. Саме від законодавця залежить визначення таких параметрів роботи

правоохоронних органів, які зроблять її ефективною насаперед для громадянського суспільства. При розробці якісної законодавчої бази важливим є вивчення міжнародного досвіду та запровадження його позитивних рис у національну практику.

Метою статті є дослідження міжнародного досвіду діяльності органів прокуратури та аналіз позитивних та негативних тенденцій запровадження європейських правових норм до національної системи права.

Національна правова система України формувалась у складних умовах, що пов'язано як з відсутністю державної незалежності протягом кількох століть, так і з геополітичним положенням України та відповідним ідеологічним впливом на українське суспільство в багатьох аспектах протилежних європейської та східної концепцій. Розвиток національної правової системи України можна умовно поділити на два періоди: до та після здобуття незалежності у 1991 році.

Відлік часу формування української національної правової системи починається з права Київської Русі, його подальшого розвитку в період Гетьманщини, існування Української Народної Республіки та Української Радянської Соціалістичної Республіки [1, 54]. Під час існування у складі СРСР правова система України відносилася до соціалістичної правової родини.

Після здобуття незалежності розпочалося формування самостійної правової системи, яка стала одним із проявів народного та державного суверенітету, спрямованого на задоволення інтересів українського суспільства [2, 122]. Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року обґрунтував створення самостійної Української держави, ставши продовженням тисячолітньої традиції державотворення в Україні.

Аналіз сучасної національної правової системи України відображає відсутність суттєвих відмінностей від континентального права у сфері способів створення правових норм, способів їх систематизації, способів їх тлумачення, а також способів їх використання в правозастосовній практиці [3, 3]. Відмінності існують лише у правотлумаченні: офіційно визнана концепція верховенства права, природності прав людини та їх пріоритет відносно держави, правової соціальної демократичної держави, поділ права на публічне та приватне, недоторканність приватної власності, що є характерною рисою європейської правової традиції [4, 45-46].

Тобто, на сьогодні найбільш обґрунтованою науковою думкою є позиціонування правової системи України як такої, яка знаходиться у стані повернення до романо-германської правової сім'ї поряд з іншими постсоціалістичними східноєвропейськими державами. Так, Є. Харітонов та О. Харітонова, аналізуючи європейські системи приватного права, стверджують, що українське цивільне право належить до центрально-східноєвропейського приватного права [5, 23-25].

Значущою перешкодою на шляху адаптації національної правової системи та законодавства України до європейських стандартів є відсутність цілісного законодавчого поля. Як наслідок, існуюча законодавча база є суперечливою, нестабільною та незрозумілою. Ускладнює формування дієвої правової системи також відсутність ефективного механізму імплементації нормативно-правових актів. За словами експерта Українсько-Європейського консультативного центру з питань законодавства В. Пятницького, «головна проблема України не в підготовці, а у виконанні нового законодавства. У нас існує велика кількість гарних законів, які не працюють на практиці» [6].

Підґрунтям європейського правового доробку стала традиція римського права, втіленням якої є вислів «*Dura lex, sed lex*» («Закон суворий, але такий закон»), що поклало основу рівності всіх громадян, незалежно від соціального чи майнового статусу, віросповідання, національних або расових ознак. Найдосконалішим проявом правової культури Західного Світу є побудова правової держави, в основу якої покладено принцип рівності влади, громадянина, суспільства і права перед законом, яка мусить бути дотримана за будь-яких обставин, незалежно від змін політичного режиму і форми правління. Саме тому не є дивним, що Україною було обрано європейський вектор побудови і розвитку національної правової системи.

Ще у перші роки незалежності нашої держави, інтеграція України до Європейського Союзу була проголоше-

на пріоритетним напрямком зовнішньополітичного курсу, що було підтверджено відповідними нормами низки документів, зокрема: Конституцією України (ст. 18), Постановою Верховної Ради України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики України» від 1 липня 2010 року, Угодою про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 року тощо [7].

З набуттям повноправного членства в Раді Європи у 1995 році наша держава взяла на себе зобов'язання підписати та ратифікувати ряд міжнародно-правових угод та конвенцій, а також реформувати національну правову систему відповідно до європейських принципів. Протягом десятиліть Україна виконувала вказані зобов'язання, зокрема ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування та Рамкову конвенцію про взаємну допомогу в карних справах. Також була прийнята низка законодавчих актів, зокрема нова Конституція України, Цивільний та Кримінальний кодекси, Закон України «Про політичні партії» тощо. Відповідно до принципів Ради Європи було реформовано судову та правоохоронну сфери, скасована смертна кара [8].

Наступним кроком на шляху до європейської інтеграції став прийнятий 18 березня 2004 року Закон України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», відповідно до якого програма являє собою комплекс взаємопов'язаних механізмів з адаптації законодавства України, спрямованих на реалізацію державної політики щодо створення сучасної національної правової системи шляхом удосконалення правотворчої та правозастосовної діяльності органів державної влади, запровадження єдиної системи планування, координацію та моніторинг роботи з адаптації законодавства [9]. Для цієї мети однією з основних задач Міністерству юстиції України визначено забезпечення реалізації державної політики у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Наказом Президента України від 12 січня 2011 року затверджений План заходів, спрямований на забезпечення належного виконання зобов'язань України, які випливають з її членства в Раді Європи, та досягнення відповідності політичної складової Копенгагенським критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Таким чином, в механізмі правотворчості України створена система, яка забезпечує розробку і прийняття всіх без виключення нормативно-правових актів у відповідності до стандартів права Європейського Союзу, передбачених концепцією *acquis communautaire*, у тому числі і з питань реформування органів прокуратури України.

Процес реформування органів прокуратури України має достатньо тривалу історію. Зокрема, ще на етапі вступу до Ради Європи у висновку Парламентської асамблеї Ради Європи №190 (1995) від 26 вересня 1995 року було зазначено, що роль та функції Генеральної прокуратури в Україні мають бути змінені у частині щодо здійснення загального нагляду за додержанням законності шляхом перетворення цього інституту на орган, який відповідатиме стандартам Ради Європи (п.п. VI п.11) [10].

На виконання вказаних міжнародних зобов'язань у прийнятій Конституції України 1996 року було закріплено положення про продовження виконання прокуратурою функції нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства до введення в дію законів, які регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів та до формування діючої та регульованої законодавством системи досудового слідства, що було частково забезпечено після прийняття у 2012 році нового Кримінального процесуального кодексу України.

Говорячи про міжнародний досвід, слід зазначити, що в країнах Європейського Союзу по мірі формування сучасних національних правових систем складалися відмінні

одна від одної за певними ознаками моделі органів прокуратури, які в подальшому були перейняті іншими країнами світу. Перш за все, слід наголосити, що термін «прокуратура» походить від латинського слова *procurator* – піклуватися [11, 544]. Поява інституту прокуратури в Європі, функцією якого є здійснення нагляду за законністю та ведення досудового слідства, відносять до XIII – XIV століть. В цей час у Франції виник особливий орган державного обвинувачення, на який в подальшому поклали обов'язок нагляду за додержанням і застосуванням законів. Втім сьогодні функції прокуратури більшості європейських держав (Французька Республіка, Федеративна Республіка Німеччина, Італія, Австрія, Польща, Болгарія, Угорщина, Словенія, Словачія, Чехія та ін.) зводяться переважно до підтримання державного обвинувачення, нагляду за органами досудового слідства, оперативного-розшукової діяльності, представницьких функцій у судовому засіданні незахищених верств населення, нагляду за додержанням законодавства при виконанні судових рішень та нагляду за додержанням законодавства у місцях обмеження волі [12, 171-172].

Новий Закон України «Про прокуратуру» скасовує функцію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів низкою суб'єктів, таких як органи центральної і виконавчої влади, місцеві ради, підприємства, організації, незалежно від форм власності, що є кроком до уніфікації державних владних органів відповідно до європейських стандартів. Проте, недоліком даної новації є відсутність положень, які б регулювали покладення функції контролю за додержанням і застосуванням законів на інші органи, наприклад, в залежності від сфери діяльності.

Вітчизняним суб'єктом законодавчої ініціативи запозичена європейська ідея надання прокурорам владних повноважень щодо органів розслідування, яка була конкретизована у концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженої Указом Президента України від 8 квітня 2008 року. За Законом України «Про прокуратуру» 2014 року, на відміну від КПК України, реалізація прокурором повноважень здійснюється залежно від рівня органу прокуратури. Законодавець кардинально змінив роль прокурора у кримінальному процесі, який тепер фактично стає керівником слідства і несе відповідальність за весь процес – від початку розслідування до винесення вироку в суді.

Прокурор у кримінальному процесі здійснює функцію державного значення: в судовому процесі він є представником держави, який формулює перед судом свої вимоги і висловлює думки та пропозиції з метою виконання завдань кримінального провадження. Під час панування радянської доктрини існуючі погляди на визначення правової природи участі прокурора у кримінальному провадженні щодо перегляду судових рішень активно критикувалися [13, 108].

Передусім, це продиктовано тогочасною державною ідеологією, адже, як правильно зазначив професор В. Г. Лукашевич, у радянську добу взаємовідносини між державою та особою будувалися виключно за вектором – від держави до людини. Держава первинна, людина є об'єктом державного впливу, а її поведінка жорстко регламентується, спрямовується, контролюється державою. У цих відносинах людина була засобом – «гвинтиком», за допомогою якого держава досягала певної мети. Держава, маючи необмежену владу, не пов'язану із законом, поглинала, знеособлювала людину, перетворювала її на слухняного виконавця своєї волі. Вона, як «господар», начебто «дарувала» своїм підлеглим громадянам права і свободи та «від імені народу» – карала за найменші порушення встановлених нею ж численних обов'язків і заборон [14, 169].

Так, професор В. Г. Дасєв вважав, що в радянському кримінальному процесі, на відміну від європейського, функції обвинувачення у жодного учасника процесуальної діяльності не було, а питання про підтримання прокурором державного обвинувачення можна було вирішити

тільки після дослідження в судовому засіданні всіх доказів у справі, тобто по закінченні судового слідства [15, 78- 80]. Л. М. Давиденко та В. М. Куц стверджують, що на сьогодні прокурор у кримінальному судочинстві виступає і як охоронець законності, захисник прав учасників кримінального процесу, і як обвинувач, або, інакше кажучи, суб'єкт кримінального переслідування, складовою частиною діяльності якого є апеляційне та касаційне оскарження незаконних та необґрунтованих вироків та інших судових рішень у кримінальних справах [16, 69-70].

Відповідно до положень нового Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року нормами, які регламентують порядок та особливості нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за правопорушення, чітко визначено межі діяльності прокуратури, виключаючи можливість поновлення так званого загального нагляду. Безумовно, у нашій державі повноваження прокурора щодо захисту прав громадян при застосуванні примусових заходів, пов'язаних з обмеженнями їхньої особистої свободи, традиційно притаманні органам прокуратури, що узгоджується з міжнародно-правовими актами, до яких приєдналася Україна, про обов'язковий незалежний нагляд за додержанням державними органами законів щодо обмеження свободи людини і громадянина [17]. Саме така діяльність прокуратури передбачена законодавством у більшості (25 із 47) держав-членів Ради Європи, зокрема Франції і Польщі.

Говорячи про негативні наслідки реформування прокуратури в Україні, слід згадати про скасування функції з нагляду за додержанням прав і свобод людини. Як альтернативу прокуратурі в захисті своїх прав багато експертів називають пряме звернення до суду. З 1 січня 2014 року також розпочав роботу інститут безоплатної правової допомоги, який мав би замінити прокуратуру у вказаному питанні. Втім, недостатність фінансування, а, отже, і недостатня компетентність юристів, які до того ж не мають таких владних повноважень як прокурори, свідчить про те, що інститут безоплатної правової допомоги на даний час не може бути ефективнішим за прокуратуру.

Втім, варто зазначити, що позитивних тенденцій реформування прокуратури згідно нового Закону все ж таки більше. Наприклад, прогресивним є положення про заборону політичної діяльності, яке чітко регулюється перерахованими в Законі вимогами щодо несумісності. Крім того, важливою новелою є порядок добору кандидатів та призначення їх на посаду. Професор Київського національного університету ім. Тараса Шевченка М. А. Погорельський вважає позитивним також запровадження прокурорського самоврядування: «Мабуть, це одне з найбільш інноваційних положень. Закон передбачає його як одну з ключових гарантій незалежності прокурорів, що забезпечуватиме захист прокурорів від втручання в їхню діяльність і підвищуватиме якість їхньої роботи, в т.ч. організаційне забезпечення, соціальний захист прокурорів та їхніх сімей, забезпечуватиме організаційну єдність, участь у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення, а також призначенні прокурорів. Чи можуть ці новації бути реалізованими та ефективними у нашій державі, покаже час...» [18].

Проте, на сьогодні певні політичні сили у Верховній Раді України, використовуючи складну суспільно-політичну ситуацію в державі та обґрунтовуючи свої пропозиції необхідністю реформування прокуратури, намагаються позбавити прокурорів низки наглядових повноважень навіть за правоохоронними органами. Такі спроби мають єдину мету – перетворити органи прокуратури в малоефективну правозахисну інституцію, що є неприпустимим і безвідповідальним стосовно громадян України [19, 13].

Підсумовуючи викладене, слід наголосити, що наразі процес адаптації українського законодавства до європейських стандартів уповільнюється об'єктивною різницею іс-

торичного та соціокультурного розвитку правових систем, діючою кадровою політикою, бюрократичною системою, поширенням серед владної еліти «радянських» стереотипів.

Як висновок можна сказати, що адаптація чинного українського законодавства до законодавства Європейського Союзу є обов'язковою передумовою успішної

реалізації європейських прагнень України. Розуміння важливості та складності цього процесу, конструктивна співпраця всіх гілок влади, вдале застосування підходів та методів до багатогранності європейського правового поля, а також врахування досвіду асоційованих країн Європейського Союзу забезпечать позитивний результат.

ЛІТЕРАТУРА

1. Скакун О. Ф. Правова система України на правовій карті світу / О. Ф. Скакун. – Х. : Еспада, 2004. – 454 с.
2. Становлення і розвиток правової системи України: Збірник доповідей і наукових повідомлень науково-практичної конференції. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – 216 с.
3. Стретович В. Правова система України : загальна характеристика сучасного етапу формування / В. Стретович // Право України. – 1998. – № 1. – С. 3.
4. Ткаченко В. Д. Порівняльне правознавство : навч. посібник / В. Д. Ткаченко, С. П. Погребняк, Д. В. Лукянов. – Х. : Право, 2003. – 274 с.
5. Харітонов Є. О. Деякі питання класифікації європейських правових систем приватного права : відкрита лекція / Є. О. Харітонов, О. І. Харітонова ; НАН України. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, Одеська національна юридична академія України, Українська асоціація порівняльного правознавства. – К. : Логос, 2007. – 27 с.
6. Shaida Y. Fundamental Reform for Future Integration / Y. Shaida // The Day. – June 6, 2000. – № 18. – Р. 5.
7. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року №254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
8. Сайт Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.int/uk/web/kyiv/field-office-information/projects-programmes>
9. Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 року № 1629-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>
10. Висновок №190 (1995) Парламентської асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи : Міжнародний документ від 26 вересня 1995 року № 190 (1995) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_590
11. Єрмолаєв В. М. Становлення та розвиток вищих представницьких органів влади України / В. М. Єрмолаєв // Правова система України : історія, стан та перспективи : у 5 т. – Х. : Право, 2008. – . – Т.1 : Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України / за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – 728 с.
12. Тихомиров Ю. А. Курс сравнительного правоведения / Ю. А. Тихомиров. – М. : Издательство НОРМА, 1996. – 432 с.
13. Михайленко О. Р. Прокуратура України : Підручник / О. Р. Михайленко. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 296 с.
14. Лукашевич В. Г. Кримінально-процесуальне пізнання : історія і сучасність / В. Г. Лукашевич // Вісник Запорізького національного університету. – 2009. – № 2. – С. 168–173.
15. Даев В. Г. К понятию обвинения в советском уголовном судопроизводстве / В. Г. Даев // Правоведение. – 1970. – № 1. – С. 76–86.
16. Давиденко Л. М. Процесуальні функції прокурора у кримінальному судочинстві / Л. М. Давиденко, В. М. Куц // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2008. – № 2. – С. 65–72.
17. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
18. Блудша М. Чимало новел закону про прокуратуру є непродуманим популізмом та марнотратством – експерт / М. Блудша // Ракурс [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ua.racurs.ua/656-prokuratura-zakon?_ga=1.125441332.1229501879.1436609714
19. Заліско О. І. Нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення : пріоритети діяльності та проблеми законодавчого регулювання / О. І. Заліско // Вісник прокуратури. – 2015. – № 6. – С. 13.