



Олег ЛИТВАК,

виконувач обов'язків завідувача кафедри організації роботи та управління в органах прокуратури Національної академії прокуратури України, державний радник юстиції України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист України

Петро ШУМСЬКИЙ,

професор кафедри організації роботи та управління в органах прокуратури Національної академії прокуратури України, державний радник юстиції 3 класу, кандидат юридичних наук, професор



ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ

Ключові слова: реформування кримінальної юстиції; європейські стандарти; оптимізація функцій прокуратури.

З розвитком державності в Україні змінювались місце і роль прокуратури. Її діяльність наповнювалась новим змістом і стала однією з головних умов розбудови правової держави.

Сучасний етап розбудови української держави обумовлює необхідність оптимізації організаційного устрою та функцій прокуратури. Відтак, її розвиток і реформування повинні мати комплексний, системний і науково обґрунтований характер, враховувати цінності демократичного суспільства та міжнародні зобов'язання України. Водночас реформування необхідно здійснювати виважено і поступово, щоб не втратити цінного, напрацьованого десятиріччями практичного досвіду.

З метою виконання обов'язків і зобов'язань України перед Радою Європи з ініціативи Президента України в нашій державі розпочато реалізацію комплексних демократичних реформ у контексті інтеграції до Європейського Союзу. Зокрема, для підготовки узгоджених пропозицій щодо реформування прокуратури та адвокатури з урахуванням загальноновизнаних міжнародних демократичних стандартів та забезпечення виконання зобов'язань України перед Радою Європи розпорядженням Президента держави від 22 листопада 2011 року створено відповідну робочу групу, до складу якої увійшли і представники Генеральної прокуратури України [1].

Проводяться також судова та адміністративна реформи, триває реформування кримінального судочинства. Фахівці Генеральної прокуратури України беруть активну участь у цьому процесі, в декриміналізації та гуманізації покарань, зміцненні правозахисної діяльності.

Важливою ознакою демократичної правової держави є розгалужений і багаторівневий комплекс юридичних гарантій додержання конституційних прав людини, який включає можливість обирати найбільш зручний та оптимальний спосіб їх захисту. І прокуратура має посісти гідне місце у цій системі [2].

З метою уникнення дублювання повноважень правоохоронних органів, оптимізації їх структури і чисельності, чіткого визначення та розмежування компетенції, підготовки узгоджених пропозицій щодо їх подальшого компетентного реформування, підвищення ефективності діяльності із забезпечення прав і свобод людини Президент України указом від 6 квітня 2012 року №252/2012 утворив Комітет з питань реформування правоохоронних органів, а також затвердив Положення і персональний склад Комітету. Виконавчим секретарем є секретар Ради національної безпеки і оборони України, який забезпечує керівництво діяльністю Комітету, подає плани діяльності робочих та експертних груп, здійснює контроль за вико-

нанням рішень та особисто відповідає за організацію роботи [3].

У центрі уваги колегії Генеральної прокуратури України і Генерального прокурора України Віктора Павловича Пшонки – постійний пошук найбільш оптимальних варіантів діяльності всього правозабезпечувального механізму держави [4].

«Очевидно, на сьогодні діяльність органів прокуратури поки що не повною мірою відповідає вимогам державно-правової реформи. Окремі складові їх організації та функціонування, безумовно, потребують змін і вдосконалення шляхом перегляду чинних правових норм, меж компетенції, структури, оптимізації штатної чисельності й кадрової роботи з добору, розстановки, навчання і виховання прокурорсько-слідчих працівників. Практичне вирішення зазначених та інших питань – справа найближчого майбутнього». Конкретні шляхи подолання цих важливих кадрових проблем відображено у матеріалах засідання Вченої ради Національної академії прокуратури України, на якому розглядалися питання діяльності її окремих структурних підрозділів. Ректор Академії Євген Миколайович Блажівський визначив шляхи оптимізації діяльності Академії із вдосконалення та підвищення ефективності підготовки прокурорських кадрів [5].

Сучасний етап розвитку української державності диктує необхідність подальшої оптимізації системи прокуратури та її функцій.

Важливу складову діяльності інституту прокуратури становить сфера кримінального переслідування. У Рекомендаціях Рес 2000 (19) Комітету Міністрів Ради Європи від 6 жовтня 2000 року «Роль прокуратури в системі кримінального правосуддя» наведено визначення прокуратури як державного органу, який від імені та в інтересах суспільства забезпечує правозастосування у разі, якщо порушення закону тягне за собою кримінальне покарання з урахуванням, з одного боку, прав особи, а з іншого – потрібної дієвості системи кримінального правосуддя.

Таким чином, реформа кримінальної юстиції, що відбувається в Україні, є необхідним кроком на шляху адаптації українського законодавства до європейських і світових стандартів у цій сфері.

Кримінальний процесуальний кодекс України (КПК України), який набув чинності 20 листопада 2012 року, диктує певні вимоги до функцій та діяльності прокуратури, визначення місця й ролі прокурора у кримінальному судочинстві. Започатковані у Кодексі зміни передусім спрямова-

ні на гуманізацію кримінальної юстиції та, відповідно, вимагають і від органів прокуратури принципових кроків на шляху обмеження певних своїх повноважень. КПК України сформував систему органів досудового слідства і визначив місце та роль у ній прокуратури, вже обмеживши, таким чином, реалізацію нею функції досудового слідства чіткими часовими межами [6].

Прокурор здійснюватиме процесуальне керівництво розслідуванням, зокрема, даватиме доручення слідчим і прийматиме або погоджуватиме ключові процесуальні рішення. Крім того, функцію державного обвинувачення в суді у конкретній справі буде покладено саме на того прокурора, який здійснював нагляд за додержанням законів органами, що проводили досудове розслідування.

Водночас для комплексної реформи системи кримінальної юстиції в Україні необхідно ухвалити закон про кримінальні проступки.

Поза межами кримінального переслідування прокуратура України здійснює дві функції: представництво інтересів громадянина або держави в суді, а також нагляд за додержанням і застосуванням законів. Щодо здійснення прокуратурою першої функції у європейських експертів, зокрема Венеціанської комісії, [7] немає суттєвих зауважень.

Проте реалізація прокуратурою функції нагляду за додержанням та застосуванням законів викликає серйозні заперечення міжнародних експертів. Згідно з резолюцією Парламентської Асамблеї Ради Європи від 4 жовтня 2010 року функція прокуратури України щодо нагляду за додержанням і застосуванням законів визнана такою, що суперечить європейським стандартам.

Однак у більшості країн – членів Ради Європи органи прокуратури в різних формах та межах забезпечують захист прав і свобод громадян, суспільних та державних інтересів. Це стосується колишніх радянських республік – Азербайджану, Вірменії, Латвії, Литви, Молдови, Росії, органи прокуратури яких мають подібні з прокуратурою України повноваження у сфері нагляду за додержанням і застосуванням законів. Із дещо обмеженими повноваженнями прокурорський нагляд за додержанням законності та виконанням законів здійснюється в Андоррі, Болгарії, Італії, Сербії, Словенії, Угорщині, Хорватії та деяких інших європейських країнах [8].

Нині прокуратура в Україні продовжує виконувати функцію нагляду за додержанням і застосу-

ванням законів відповідно до п. 9 Перехідних положень Конституції України, до моменту введення в дію законів, які регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів.

Ні в Основному Законі України, ні в законах про організацію і діяльність судових та правоохоронних органів не вживається термін «кримінальна юстиція України». Не розкрито його зміст і в Концепції реформування кримінальної юстиції, затвердженій Президентом України 8 квітня 2008 року.

Система кримінальної юстиції включає кримінальне, кримінально-процесуальне та кримінально-виконавче законодавство, а також органи й установи кримінальної юстиції, які розглядають кримінальні справи, інститут державних обвинувачів (прокуратури), органи, наділені повноваженнями проводити досудове розслідування, органи та установи виконання кримінальних покарань, адвокатуру [9].

Не часто цей термін використовується і науковцями. Віднесення Президентом України до системи кримінальної юстиції великої кількості державних правоохоронних органів викликає певне занепокоєння і ускладнює проблему. Визначеність терміна «кримінальна юстиція України» знаними вченими-юристами трактується досить неоднозначно. Зокрема, О. Св'ятоцький ототожнює його з правоохоронними органами, С. Ківалов до кримінальної юстиції відносить лише органи правосуддя, Ю. Грошевий цілком погоджується з переліком державних органів, наведеним у названій вище концепції, О. Кальман і О. Чикін зазначають, що цим поняттям охоплено лише діяльність тих державних органів, які реалізують кримінально-процесуальні норми, а М. Корнієнко ядром кримінальної юстиції вважає Міністерство внутрішніх справ України.

На нашу думку, щоб правильно визначити термін «кримінальна юстиція України», потрібно керуватися змістом ст. 116 Конституції України, де використані поняття: забезпечення оборони країни, національної безпеки, прав і свобод людини і громадянина, громадського порядку, мирної справи, боротьби зі злочинністю, не ототожнюючи їх. Кожне з цих понять передбачає окремі напрями правоохоронної діяльності, які повинні виконуватись різними державними й правоохоронними органами, наділеними відповідними функціями та компетенцією. Зазначені вище, а також органи охорони державного кордону, органи виконання покарань, органи державної податкової служби, контрольно-ревізійної служби, ор-

гани рибоохорони, органи державної лісової охорони та інші державні правоохоронні органи України забезпечують охорону права тільки від чітко визначених для кожного з них правопорушень і діють лише в межах названих законом повноважень [10].

Найнебезпечнішим порушенням є вчинення злочину. Основний правовий інструмент боротьби з ним – кримінальне судочинство у складі декількох правоохоронних органів. Їх вичерпний перелік визначено у ст. 38 КПК України, де зазначено, що органами досудового розслідування (органами, що здійснюють дізнання і досудове слідство) є слідчі підрозділи:

- 1) органів внутрішніх справ;
- 2) органів безпеки;
- 3) органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства;
- 4) органів державного бюро розслідувань.

Кримінально-процесуальні функції цих органів та їх повноваження, виконання процесуальних дій і прийняття рішень також регламентовані законом. Як вказано вище, до них належать органи дізнання, досудового слідства, прокуратури і кримінального суду. Їх надають силовими правоохоронними органами.

Аналогічну характеристику можна дати й державним правоохоронним органам, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність (спеціальні правоохоронні органи або спецслужби). З метою проведення належної внутрішньої і зовнішньої політики держави, вирішення питань політичної, економічної, інформаційної безпеки ці органи використовують гласні і негласні розвідувальні та контррозвідувальні заходи із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів.

Таке обґрунтування дає змогу поділити вказані вище державні правоохоронні органи на загальні, силові та спеціальні. Питання боротьби зі злочинністю специфічними засобами кримінально-процесуальної діяльності покладено лише на силові правоохоронні органи – дізнання, досудового слідства, прокуратури і кримінальних судів. Для характеристики спеціальних правоохоронних органів досить влучним є термін «спецслужби», а для кримінально-процесуальної діяльності силових правоохоронних органів доречним буде термін «кримінальна юстиція України».

У нашій правовій системі існує п'ять форм судочинства: конституційне, цивільне, господарське, адміністративне і кримінальне. Перші чотири вирішують правові конфлікти за участю поса-

дових осіб судової гілки влади. Остання форма є надзвичайною, зважаючи на складність пошукової доказової інформації, конституційний принцип невинуватості правопорушника, підвищену відповідальність за прийняття остаточного рішення у справі. Тому кримінальним судочинством, на відміну від перших чотирьох, виконується не одна функція правосуддя, а чотири чітко відмежованих: розслідування, обвинувачення, захисту, вирішення справи (правосуддя). Лише остання з них здійснюється кримінальним судом.

Така структура кримінального судочинства передбачає включення до державних органів, які ведуть кримінальний процес, залучення і допуск до нього ще й органів дізнання, досудового слідства, прокуратури для здійснення нагляду. Відтак, у кримінальному судочинстві задіяні державні органи, які не входять до однієї організаційної структури, а представляють різні гілки державної влади. Разом з тим однорідність цілей, завдань і характеру діяльності об'єднує цю частину державного правоохоронного апарату в цілісну систему – кримінальну юстицію України. Державний правоохоронний орган належить до кримінальної юстиції тільки за характером його процесуальної діяльності, а не за організаційними відносинами [11].

Дізнавач, слідчий, прокурор і суддя – це самостійні суб'єкти доказування на різних стадіях судочинства. Таким чином, результати роботи одного органу юстиції абсолютно залежать від іншого, а їхня діяльність так переплітається, що окремо існувати не може. Ця причинно-діалектична єдність – основа життєдіяльності кримінальної юстиції.

Спроби деяких вчених-правознавців, зокрема В. Стефанюка, В. Кудрявцева, М. Васильєва та інших, поставити кримінальний суд над іншими суб'єктами кримінальної юстиції, віддати йому пріоритет у цій діяльності вкрай шкідливі й ненаукові. Це є підставою до запровадження спеціальних форм контролю за діяльністю кожного органу кримінальної юстиції.

Рівність діяльності цих органів, чіткий баланс їхніх прав дає змогу кожному суб'єкту системи не лише активно впливати на роботу іншого, а й стримувати його від порушень закону. Забезпечення балансу між ними – надійний механізм стримувань і противаг, ефективний засіб контролю, універсальний гарант недопущення беззаконня з боку цих суб'єктів. Тому спроби виокремити суд із системи органів, які ведуть боротьбу

зі злочинністю, надати йому особливого статусу в системі, вивести з-під взаємного контролю надзвичайно шкідливі. Діяльність цих органів завжди спрямована на вирішення спільних завдань із виявлення і розкриття злочинів і притягнення винних до відповідальності. Соціальне призначення кримінальної юстиції полягає в тому, що вона є єдиним способом вирішення конфлікту між злочинцем і державою. Необґрунтовано розширювати коло їх суб'єктів неприпустимо, бо їх діяльність здійснюється поза межами кримінального судочинства і без застосування кримінально-процесуальних засобів, які використовують органи кримінальної юстиції.

18 вересня 2012 року Верховна Рада України ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури». Законом внесено зміни до 18 законодавчих актів України з метою вдосконалення положень чинного законодавства, що регулюють статус органів прокуратури та порядок реалізації наданих їм Законом повноважень, зокрема ці повноваження суттєво скорочено.

Зазначеним Законом встановлено вичерпний перелік підстав для перевірок. До початку проведення перевірки керівництво органу прокуратури повинно винести ґрунтовну постанову, яку може бути оскаржено. Крім того, передбачено скасування таких форм прокурорського реагування, як припис та протест. Усі ці питання детально окреслені у наказі Генерального прокурора України від 7 листопада 2012 року №3гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів», який введено в дію з 1 грудня 2012 року.

Однак верховний представник ЄС з питань зовнішньої політики та безпеки Кетрін Ештон та комісар ЄС з питань розширення та Європейської політики сусідства Стефан Фюле висловили розчарування через підписання Президентом України зазначених змін до законів про функціонування органів прокуратури. До того ж, коментуючи зміни до Закону України «Про прокуратуру», Венеціанська комісія зазначила, що фактично функції прокуратури значно перевищують обсяг функцій, які повинна мати прокуратура в демократичному суспільстві.

Враховуючи викладене, незважаючи на процес реформування прокуратури на демократичних засадах, його основної мети – трансформації органу з переважно карального на правозахисний – ще не досягнуто. Структура, завдання та функції

органів прокуратури хоча й зазнали певних еволюційних змін, ще не повною мірою відповідають сучасним тенденціям державотворення в Україні. Адже досі існує потреба визначення шляхів адаптації цього інституту до міжнародно-правових стандартів, зокрема рекомендацій Ради Європи.

Прокуратура – це комплексний та багатогранний правовий інститут, який виконує особливий вид державної діяльності із забезпечення верховенства закону, єдності, зміцнення законності, захисту прав та свобод людини і громадянина. Прокуратура в Україні історично склалася як єдина централізована система, організаційно не пов'язана із жодною гілкою влади, що забезпечує її незалежність, оберігає від впливу політичних та інших корпоративних сил у суспільстві. Враховуючи самостійний характер роботи прокуратури України, вона не підпорядковується виконавчій або судовій владі, оскільки здійснює переважно нагляд і є елементом системи стримувань та противаг між гілками влади.

Керівництвом держави та Генеральної прокуратури України вживаються системні заходи щодо підвищення ефективності роботи органів прокуратури відповідно до сучасних вимог. Проведено суттєві структурні та кадрові зміни, прикладом яких є створення Дніпровської екологічної прокуратури, запроваджено систему ювенальної юстиції, підвищено значення координаційної діяльності.

Вагомим кроком також стало прийняття 28 листопада 2012 року Кодексу професійної етики та поведінки прокурора.

Введення в дію нового Кримінального процесуального кодексу України – не просто один з етапів реформування кримінальної юстиції, це революційний документ, який докорінно змінює принципи функціонування правоохоронних органів нашої держави, зокрема прокуратури.

Ухваливши Закон України від 18 вересня 2012 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури», законодавець підтвердив доцільність та актуальність наглядових повноважень прокурора у складний перехідний період

розбудови публічних інституцій на засадах верховенства права, демократії та визнання прав та свобод людини, їх гарантії такими, що визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Очевидно, на сьогодні діяльність органів прокуратури поки що не повною мірою відповідає вимогам державно-правової реформи. Окремі складові їх організації та функціонування, безумовно, потребують змін і вдосконалення шляхом перегляду чинних правових норм, меж компетенції, структури, оптимізації штатної чисельності й кадрової роботи з добору, розстановки, навчання і виховання прокурорсько-слідчих працівників.

На сучасному етапі подальше реформування прокуратури пов'язане з вирішенням таких завдань:

- визначення місця прокуратури у державному механізмі з урахуванням конституційного принципу поділу влади;
- уточнення завдань, покладених на прокуратуру;
- оптимізація структури органів прокуратури на основі принципу єдності і централізації;
- зміцнення правового статусу Генерального прокурора України як гаранта незалежності органів і посадових осіб прокуратури;
- уточнення функцій прокуратури і коригування повноважень прокурорів з урахуванням євроінтеграційних прагнень України;
- перебудова принципів і форм кадрової роботи в прокурорській системі на основі її докорінної демократизації.

При визначенні нових завдань прокурорської діяльності під час проведення реформ необхідно керуватися такими принципами, як оптимізація співвідношення потреб та інтересів людини, суспільства й держави, а також безумовне дотримання вимог Конституції України і законів України. З метою створення оптимальної інституційної моделі прокуратури та забезпечення її ефективного функціонування варто докласти зусиль до оновлення законодавчої бази – внесення відповідних змін до Конституції України, прийняття нового Закону України «Про прокуратуру».

Список використаних джерел:

1. Пшонка В. П. Концептуальні засади реформування прокуратури України / В. П. Пшонка // Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи: м-ли міжнар. наук.-практ. конф. – К., 2012. – С. 6–10.
2. Шумський П. В. Проблеми сучасної концепції основних функцій органів прокуратури України / П. В. Шумський // Сучасні проблеми науки: м-ли наук. конф., 9 квітня 2010 року. – К.: Національний авіаційний університет, 2010. – С. 220–221.

3. Ключев А. Серйозні результати боротьби з корупцією можливі при ефективній реформі правоохоронної системи: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mbo.gov.ua/news/1259.html>

4. Пшонка В.П. Роль прокуратури в забезпеченні національної безпеки України / В.П. Пшонка // Вісник національної академії прокуратури України. – 2011. – №2. – С. 3–5.

5. Матеріали засідання Вченої ради Національної академії прокуратури України від 24 грудня 2012 року.

6. Серета Г.П. Оптимізація процесуального статусу прокурора на досудовому слідстві / Г.П. Серета // Вісник національної академії прокуратури України. – 2011. – №2. – С. 15–21.

7. Войцишен В.Д. Прокуратура у системі кримінальної юстиції України в період її реформування / В.Д. Войцишен. – 2011. – №2. – С. 11–14.

8. Долежан В. Перспективи трансформації функцій прокуратури України / В. Долежан // Вісник національної академії прокуратури України. – 2011. – №2. – С. 45–49.

9. Пшонка А. Дисциплінарна відповідальність прокурорів: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 / Пшонка А. – К., 2006. – 183 с.

10. Дьомін Ю. Компенсація та одноразова допомога замість страхових виплат / Ю. Дьомін // Вісник прокуратури. – 2011. – №6. – С. 21–25.

11. Литвак О.М. Функції прокуратури України / О.М. Литвак, П.В. Шумський. – Хмельницький: Хмельницький інститут регіонального управління та права, 1998. – 392 с.

*Олег ЛИТВАК,
Петро ШУМСЬКИЙ*

ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ

Резюме

Досліджено питання реформування кримінальної юстиції, що має на меті адаптацію українського законодавства до європейських і світових стандартів у цій сфері. Оптимізація функцій прокуратури сприятиме їх трансформації у сучасні тенденції державотворення в Україні.

*Олег ЛИТВАК,
Петр ШУМСКИЙ*

ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ УГОЛОВНОЙ ЮСТИЦИИ

Резюме

Исследованы вопросы реформирования уголовной юстиции, целью которого является адаптация украинского законодательства к европейским и мировым стандартам в этой сфере. Оптимизация функций прокуратуры будет способствовать их трансформации в современные тенденции государственного строительства в Украине.

*Oleg LITVAK,
Petro SHUMSKY*

PROBLEMS OF CRIMINAL JUSTICE REFORM

Summary

The article is devoted to exploring the reform of criminal justice. It has the positive impact on the process of adjustment of Ukrainian legislation to European and world standards in this sphere. The optimization of the functions of prosecutor office will have the positive impact to its transformation to the up-to-date tendencies of Ukraine state forming.