

Проблеми формування

сучасної концепції організації та діяльності прокуратури України



С. В. Подкопаєв

кандидат юридичних наук, доцент, професор
кафедри кримінального права і процесу
Київського міжнародного університету

Розглядаються питання формування сучасної концепції організації та діяльності прокуратури, стану її об'єктивізації в проекті нового Закону України «Про прокуратуру». Аналізуються основні положення проекту. Звертається увага на умови, вимоги і процедури в законопроектній роботі, дотримання яких є необхідним для формування концепції, найбільш відповідної сучасним потребам суспільного розвитку та національним інтересам України.

Ключові слова: прокуратура, реформування, проект нового закону, концепція організації та діяльності прокуратури, умови, вимоги і процедури в законопроектній роботі.

Рассматриваются вопросы формирования современной концепции организации и деятельности прокуратуры, состояния ее объективизации в проекте нового Закона Украины «О прокуратуре». Анализируются основные положения проекта. Обращается внимание на условия, требования и процедуры в законопроектной работе, соблюдение которых является необходимым для формирования концепции, наиболее соответствующей современным потребностям обще-

ственного развития и национальным интересам Украины.

Ключевые слова: прокуратура, реформирование, проект нового закона, концепция организации и деятельности прокуратуры, условия, требования и процедуры в законопроектной работе.

The article considers formation problems of the modern concept of organization and prosecution bodies' activity, its objectification in the new draft Law of Ukraine «On Prosecutor's Office». Analyzes the key provisions of the beforementioned draft Law. Attention is drawn to the conditions, requirements and procedures in legislative drafting activities, compliance of which necessary to form an adequate conception, which will correspond to the modern needs of social development and national interests of Ukraine.

Keywords: prosecution, reform, draft Law, the concept of organization and prosecution bodies' activities, the conditions, requirements and procedures in legislative drafting activities.

У минулому році робочою групою, створеною Президентом України, розроблений проект нового Закону України «Про прокуратуру» (далі – проект Закону) [1]. В його основі – положення міжнародних документів у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів, висновки та рекомендації, які надавалися Венеціанською Комісією щодо законопроектів про реформування прокуратури України (CDL-AD (2006) 029 від 17 жовтня 2006 р., CDL-AD (2009) 048 від 27 жовтня 2009 р., CDL-AD (2012) 019 від 15 жовтня 2012 р.) [2], а також отримані 15 квітня 2013 р. від Ради Європи «Принципи щодо ролі інституціональної організації прокурорської служби та статусу прокурорів України» (Тематична директорія принципів до проекту закону про прокуратуру України) [3, с.12]. Їх ви-

користання обумовлено євроінтеграційним напрямом розвитку держави та зобов'язаннями нашої країни, пов'язані із вступом до Ради Європи, щодо перетворення прокуратури «...в орган, який відповідатиме стандартам Ради Європи» (п. 11 (vi) висновку № 190 (1995) ПАРЕ) [4].

Проект Закону містить низку новацій, які знаходяться у площині цільової спрямованості діяльності, принципів організації та діяльності прокуратури, обсягу і змісту її повноважень (в першу чергу поза кримінальною сферою), статусу прокурорів. Вочевидь його прийняття створить сучасну концепцію організації та діяльності прокуратури в Україні, яка матиме вираз у законодавчій формі.

Слід зазначити, що прокуратура фактично із самого початку формування української державності знаходиться в стані перманентного реформування. Тому природно, що до розгляду відповідних питань неодноразово звертались як науковці, так і практичні працівники протягом всього періоду функціонування національної прокуратури (Г. А. Васильєв, С. М. Винокуров, Ю. М. Грошевий, В. В. Долежан, С. В. Ківалов, В. В. Косюта, О. М. Литвак, І. Є. Марочкін, О. І. Медведько, О. Р. Михайленко, М. І. Мичко, Ю. Є. Полянський, М. В. Руденко, Г. П. Середа, В. В. Сухонос, О. Б. Червякова, П. В. Шумський, В. Я. Тацій, О. М. Толочко, М. К. Якимчук та ін.). В той же час положення проекту нового Закону на сьогодні ще недостатньо розглянуті та досліджені, а закладена в ньому ідея організації та діяльності прокуратури, її реалізація викликають зауваження.

В цьому зв'язку метою нашої статті є системний аналіз ключових положень проекту Закону, що у підсумку визначають (об'єктивують) сучасну концепцію організації та діяльності прокуратури, а також умов, вимог і процедур в законопроектній роботі, врахування та дотримання яких є необхідним для формування ефективної, в сучасних умовах, моделі прокуратури.

Відповідно до статті 1 проекту Закону, прокуратура України становить єдину систему, яка «...в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави»*. Передбачається, що органи виконавчої влади і державного контролю мають взяти на себе всю повноту відповідальності за стан виконання законів на відповідній території або у галузі [6].

На цій підставі можна зробити висновок про перенесення основної уваги із забезпечення верховенства закону та зміцнення правопорядку (як це на сьогодні передбачено у ст. 4 Закону України «Про прокуратуру») на захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави.

Функції прокуратури, виходячи із змісту ч.1 ст. 2 проекту Закону, у порівнянні з формулюваннями ст. 121 Конституції України та ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» залишаються тими самими. Однак, по суті, винятки складають: нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів (поза кримінальною сферою), положення про який на сьогодні містяться в низці статей діючого Закону, а також обмеження підстав для представництва інтересів громадян і держави в суді.

Головний акцент в діяльності прокуратури поза кримінальною сферою пропонується перенести на судовий захист інтересів громадян і держави. В той же час ч. 7 ст. 24 «Представництво інтересів громадянина або держави в суді» проекту Закону передбачено право прокурора, яке дозволяє йому «не втягуватися» у судовий процес. Так, він може звернутися із застереженням до органів державної влади, місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ та орга-

нізацій, органів Пенсійного фонду та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, рішення, дії чи бездіяльність яких створюють загрозу порушення або порушують інтереси громадянина чи держави, щодо досудового врегулювання спору.

У застереженні прокурор пропонує: 1) усунути порушення закону, причини та умови, що цьому сприяли; 2) притягти осіб до передбаченої законом відповідальності; 3) відшкодувати шкоду; 4) скасувати акт, окремі його частини або привести його у відповідність із законом; 5) припинити незаконні дії чи бездіяльність посадових, службових осіб. У випадку ненадання (протягом 15 днів з дня отримання застереження) особою відповіді, відмови вживати заходи або вжиття заходів, які прокурор вважає недостатніми для досудового врегулювання спору, прокурор протягом одного місяця може звернутися до суду із позовом (заявою, поданням).

Крім того, в частині 5 цієї статті відмічається, що з метою «...встановлення наявності підстав для представництва в суді інтересів громадянина або держави...» прокурор наділяється правами на проведення перевірок та інших дій. Вони реалізуються лише щодо органів державної влади, місцевого самоврядування, військових частин, державних і комунальних підприємств, установ і організацій, органів Пенсійного фонду та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Загалом аналіз змісту статті 24 проекту Закону приводить до думки про часткове збереження компетенції прокуратури з реагування на порушення законів некримінальними засобами в досудовому порядку, що, приймаючи до уваги реальний стан законності в країні, є необхідним. При цьому реалізація ідеї, враховуючи положення розд. Е «Роль державних прокурорів в якості наглядового органу» Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи щодо ролі про-

* В цьому зв'язку необхідно погодитися з думкою експертів Ради Європи, які звертають увагу на дуже загальний характер формулювань, що визначають роль прокуратури [5, с. 8].

курорів поза межами кримінального судочинства (СМ / Рес (2012) 11), уявляється не зовсім вдалою [7]. Прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів поза кримінальною сферою (за умови врахування низки критеріїв) відповідає сучасним європейським принципам та підходам. Цей вид прокурорської діяльності у сенсі пп. 31, 32 Висновку № 3 (2008) Консультативної ради європейських прокурорів «Роль прокуратури за межами сфери кримінального права» є результативною національною інституціональною та правовою процедурою реалізації функції держави відносно захисту прав людини та інтересів держави [8]. Відтак відмова в сучасних умовах від прокурорського нагляду поза кримінальною сферою (у випадку при здійсненні нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів державними органами (підприємствами, установами, організаціями) та органами місцевого самоврядування) зменшить законоохоронний потенціал прокуратури, а це в свою чергу може призвести до розбалансування всього законоохоронного механізму держави.

Щодо контролюючих органів, на які планується покладання відповідальності за стан виконання законів на відповідній території або у галузі, то матеріали прокурорських перевірок, як раніше, так і на сьогодні, свідчать про недосконалість правової бази їх діяльності, низький рівень організації роботи, неналежний контроль підпорядкованих з боку керівництва, низьку якість перевірок, що проводяться цими органами, неналежне виконання (як правило, несвоєчасне або неповне прийняття відповідних заходів по усуненню порушень закону, захисту інтересів громадян і держави в судовому порядку) або ж взагалі невиконання професійних обов'язків їх працівниками. Відкритим залишається також питання кадрового забезпечення, включаючи рівень професіоналізму працівників цих органів.

Так, лише за ініціативи прокурорів в 2009 році до відповідальності було притягнуто 16 тис. посадових осіб контролюючих органів, в 2010 – 20,3 тис., в 2011 – 25, 7 тис., в 2012 – 28,3 тис., за 9 місяців 2013 р. – 20,8 тис. посадових осіб органів державного контролю [9].

Наступні положення проекту Закону, на які слід звернути увагу – це принципи прокурорської діяльності, які окреслені в ст. 3 проекту Закону.

В юридичній літературі звертається увага, що принципи, в т. ч. діяльності прокуратури – це найбільш загальні, вихідні положення, що розкривають сутність і спрямованість цієї діяльності, з яких, у свою чергу, випливає положення більш окремого характеру. Саме вони є основою побудови та діяльності органів прокуратури протягом усієї історії її існування [10, с. 46,123].

У цьому зв'язку, на наш погляд, необхідно звернути увагу на таке. По-перше, немає потреби у п. 1 ст. 3 проекту Закону дублювати конституційний принцип (ч. 1 ст. 3 Конституції України), відповідно до якого людина, її життя, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. По-друге, неправильно виділяти в якості самостійного принципу неприпустимість «... незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової гілок влади» (п. 6 ст. 3), оскільки він вже охоплюється змістом принципу законності, що знайшов своє відображення в п. 2 цієї ж статті. Взагалі, такими формулюваннями створюється презумпція недобросовісності прокурорів, що підриває авторитет прокуратури в громадській думці. Не слід також встановлювати в якості принципу діяльності й окремі, вузькі питання етичного характеру (п. 7 ст. 3) – повага до незалежності суддів. Це питання вже врегульовано в ст. 23 «Взаємовідносини з органами судової влади» Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури [11].

У проекті Закону відображені принципово нові положення, пов'язані, зокрема, з переглядом змісту традиційних принципів організації і діяльності прокуратури – централізації (у ст. 3 «Принципи діяльності прокуратури» проекту Закону він взагалі не позначений (так само, як і низка інших принципів організації), а висновок про його наявність можна зробити на підставі аналізу інших статей), єдиноначальності, а також положення, пов'язані зі зміною обсягу принципу колегіальності. В цьому сенсі звертають на себе увагу передбачені проектом Закону нові колегіальні суб'єкти в системі – органи прокурорського самоврядування (ст. ст. 67-74) і кваліфікаційно-дисциплінарні комісії прокурорів (ст. ст. 75-82).

Особливо багато новацій пов'язано зі статусом прокурорів. Вони, передусім, спрямовані на підвищення вимог до професії (підвищення професіоналізму) та посилення прокурорської незалежності.

По-перше, встановлено підвищені вимоги до кандидатів на посади прокурора: прокурором місцевої прокуратури може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше двох років (після здобуття вищої юридичної освіти), володіє державною мовою (ч. 1 ст. 28), прокурором регіональної прокуратури – громадянин України, який має стаж роботи на посаді прокурора не менше трьох років (ч. 2 ст. 28), прокурором Генеральної прокуратури України – громадянин України, який має стаж роботи на посаді прокурора не менше п'яти років (ч. 3 ст. 28). По-друге, підбір кандидатів на посади прокурорів планується здійснювати на конкурсних засадах (ст. 29). По-третє, передбачено створення колегіальних органів – кваліфікаційно-дисциплінарних комісій прокурорів – для вирішення питань, пов'язаних з підбором кадрів, переведенням на посаду в інший орган прокуратури, дисциплінарною відповідальністю прокурорів, а також органів про-

курорського самоврядування: Всеукраїнської конференції працівників прокуратури і Ради прокурорів України – для самостійного колективного рішення прокурорами питань внутрішньої діяльності (організаційного забезпечення прокуратури та діяльності прокурорів, соціального захисту прокурорів та їх сімей, а також інших питань, безпосередньо не пов'язаних з виконанням повноважень прокурорів).

Проте не всі ці новації сприймаються в прокурорському середовищі однозначно. Багато в чому це обумовлено традиціями, що вже склалися, консервативним поглядом на механізм вирішення питань, пов'язаних із статусом прокурорів. Так, вважається, що введення колегіальних начал при призначенні на посади, переміщеннях, притягненні прокурорів до дисциплінарної відповідальності призведе до зайвого бюрократизму, понизить оперативність в їх вирішенні і в сучасних реаліях не приведе до бажаного ефекту. Але є розуміння необхідності вироблення засобів підвищення об'єктивності в ухваленні кадрових рішень та зведенні до мінімуму кількості помилок в цій сфері, зменшенні «текучості» кадрів унаслідок неналежної дисциплінарної практики в рамках процедури, що існує на сьогодні, підвищення стабільності системи.

Як відомо, проект Закону був схвалений Венеціанською комісією, внесений в кінці жовтня минулого року на розгляд українського парламенту та прийнятий за основу в першому читанні вже на початку листопада. Проте подальша робота над законопроектом сповільнилася, у т. ч. через велику кількість запропонованих поправок та зауважень з боку депутатів. Дійсно, навіть не беручи до уваги його юридико-технічну якість, підготовлений проект Закону ще далекий від досконалості.

Слід зазначити, що формування концепції (її об'єктивізація в проекті закону) потребує врахування низки умов, а також вимог і процедур в законопроектній роботі.

Серед них обов'язковим є пізнання та врахування тенденцій і закономірностей розвитку суспільних відносин, держави в умовах зміни політичних, економічних та соціальних умов; стану правової системи та регламентації діяльності інших державних інституцій, компетентних в цій сфері (мається на увазі в сфері забезпечення законності, зміцнення правопорядку, захисту прав громадян, інтересів суспільства та держави) і т. ін. Цьому багато в чому повинно сприяти належне наукове забезпечення процесу реформи прокуратури в Україні. Зміна концепції організації та діяльності прокуратури, динаміка розвитку її окремих компонентів (принципів, завдань, повноважень, характеристик (вимог) статусу прокурорів та ін.), зниження або посилення потреби в деяких з них знаходяться в певній залежності від стану розвитку теорії прокурорської діяльності, яка має визначати ці базові положення з максимальним врахуванням об'єктивно існуючих тенденцій та взаємозв'язків між явищами і процесами, що відбуваються в суспільстві та державі.

Очевидно, що в процесі формування концепції необхідно і всебічно підходити до її інформаційної та теоретичної основи; звертатися не лише до положень міжнародних (європейських) документів у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів, висновків і рекомендацій експертів Ради Європи, але й до інших джерел, наприклад, модельного закону про прокуратуру країн СНД (2006 р.), в прийнятті якого брала участь і наша держава [12]; обов'язково враховувати при цьому історичні традиції (в т. ч. правової культури), особливості правової системи держави та розвитку прокуратури; реальний стан законності та правопорядку в країні, рівень правової захищеності прав та інтересів громадян, інтересів суспільства та держави; реальний стан розвитку державних механізмів, що впливають на стан законності і правопорядку в держа-

ві, ефективність їх функціонування. Головне створити результативну та ефективну в сучасних, саме українських реаліях, модель прокуратури. Політичні умови мають другорядне значення.

Ретельному аналізу повинні піддаватися і альтернативні проекти закону про прокуратуру, що вносилися до парламенту в різні часи; враховуватися правові позиції Конституційного Суду України.

Важливим етапом розробки концепції, а також актуальною платформою для апробації і корекції концептуальних положень статусу прокуратури як державно-правового інституту в політичних, соціальних та економічних умовах, що швидко змінюються, мало бути обговорення положень, покладених в основу проекту Закону, на засіданнях науково-методичної ради при Генеральній прокуратурі України. Так, відповідно до ч. 2 ст. 51 Закону України «Про прокуратуру» вона, крім іншого, утворена для наукового сприяння у виконанні покладених на органи прокуратури завдань, розроблення та розгляду документів, пропозицій для поліпшення організації роботи, вдосконалення законодавства. Значення такого обговорення очевидне і полягає зокрема в тому, що до її складу входять не лише прокурори і представники відомчої науки, але й фахівці з провідних наукових та навчальних установ. Це можливість виявити додаткові заперечення й аргументи опонентів за пропонованих підходів і рішень.

Не зайвим буде проведення науково-практичної конференції з цих питань, наприклад, на базі Національної академії прокуратури України.

Одним з основних етапів та засобів підготовки адекватних проектів законів є парламентські слухання по їх концептуальних положеннях. При цьому, на жаль, не дивлячись на всю свою важливість, проект Закону обговорювався лише в комітеті Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності.

Завершуючи, слід зазначити, що пройдені із самого початку української державності вельми насичені й тривалі етапи розробки концептуальних основ організації та діяльності прокуратури, правових норм законодавства про прокуратуру та накопичений при цьому досвід; використання наукового потенціалу, можливостей держав-

них і громадських структур, позитивного та адаптивного міжнародного досвіду, лише за умови системного та всебічно обміркованого підходу дозволять сформувати концепцію організації та діяльності прокуратури, яка найбільш відповідає сучасним потребам суспільного розвитку, національним інтересам України.

Список використаної літератури

1. Проект Закону про прокуратуру // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>
2. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про прокуратуру» від 31 жовтня 2013 року // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>
3. Інформація «Про імплементацію в 2013 році Порядку денного асоціації Україна – ЄС» (станом на 20 серпня 2013 року) // Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>
4. Висновок № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
5. Joint opinion on the draft law on the public prosecutor's office of Ukraine № 735/2013 Endorsed by the Venice Commission at its 96 th Plenary Session (Venice, 11-12 October 2013) Strasbourg, 14 October 2013 / CDL-AD (2013) 025 // Офіс Ради Європи в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.kiev.ua>
6. Під головуванням Генерального прокурора України Віктора Пшонки відбулася нарада з питань реформування органів прокуратури (12.08.2013) // Генеральна прокуратура України. Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua>
7. Рекомендація Комітету міністрів Державам – учасникам щодо ролі прокурорів поза межами кримінального судочинства (СМ/Рес (2012) 11) (прийнята Комітетом міністрів 19 вересня 2012 року під час 1151-го засідання заступників міністрів) // Генеральна прокуратура України. Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua>
8. Роль прокуратури за межами сфери кримінального права : висновок № 3 Консультативної ради європейських прокурорів (ССРЕ), прийнятий на 3-му пленарному засіданні (Страсбург, 15-17 жовтня 2008 року) // Генеральна прокуратура України. Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua>
9. Матеріали з питань статистики // Генеральна прокуратура України. Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua>
10. *Малюга В. І., Михайленко О. Р.* Принципи організації та діяльності прокуратури України : моногр. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2005. – С. 46, 123.
11. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури : схвалений Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури 28 листопада 2012 року та затверджений наказом Генерального прокурора України № 123 // Генеральна прокуратура України. Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua>
12. Модельный закон о прокуратуре : принят на двадцать седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (Постановление № 27-6 от 16 ноября 2006 года) // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>