



Дмитро Савенко,

слідчий з особливо важливих справ
Головного управління захисту прав
і свобод громадян та інтересів держави,
протидії корупції та злочинності
у сфері транспорту
Генеральної прокуратури України

УДК 347.963(477).001.73:340.134

***Реформування інституту прокуратури
як прояв загального процесу гуманізації
у правовій системі України***

Процес реформування прокуратури України завжди мав складний і важкий характер, та останнім часом загострились дискусії з приводу питання обрання ефективної моделі прокурорської системи. Особливо ускладнилася ця ситуація в останні роки через вимоги з боку структур Ради Європи, зокрема Венеціанської комісії, реформувати Прокуратуру України з метою приведення її функцій та ролі в державному механізмі України до стандартів європейської правової та демократичної держави.

Загалом історію становлення та процес реформування інституту прокуратури досліджували С. В. Ківалов, П. М. Кариач, Л. Р. Грицаєнко, М. В. Костюта, В. Т. Малярєнко, І. Є. Марочкіна, В. В. Мойсик, А. В. Полівода, Ю. В. Полянський, В. В. Сухонос, С. Г. Стеценко, Л. В. Лапкін та інші.

Мета нашої праці: проаналізувати існуючі погляди на проведення реформи інституту прокуратури в Україні та представити висновок щодо подальшого проведення реформи.

Для досягнення поставленої мети є необхідним розв'язання таких завдань:

– дослідження вимог, установлених з боку Венеціанської комісії до України щодо реформування інституту прокуратури;

– установити можливий вплив зміни функціональної спрямованості на хід кримінального судочинства та становлення істини у справі.

Відповідно до п. 4 Плану заходів з виконання обов'язків і зобов'язань України [1], що впливають з її членства у Раді Європи, затвердженого Президентом України 12 січня 2011 року, законопроект про прокуратуру

має бути поданий Президентові України для внесення до Верховної Ради України протягом року після прийняття нового Кримінально-процесуального кодексу України (КПК України). Зазначений законопроект станом на сьогодні так і не зареєстровано у парламенті, а строки його прийняття дуже важко передбачити через складність і дискусійність цього документа.

Ключовою проблемою, яка виявилася у процесі обговорення законопроекту, особливо за участю зарубіжних експертів, які представляють Венеціанську комісію (офіц. назв.: Європейська комісія за демократію через право), є вирішення питання прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів (п. 9 Перехідних положень Конституції України). Як відомо, останнім часом виникла певна напруга у відносинах між владними структурами України та ПАРЄ, яка наполягає навіть не на скороченні, а на повній ліквідації цієї функції прокуратури. Упродовж 15 років український законодавець успішно протистояв цим спробам. Так, проект нового закону України «Про прокуратуру», внесеного депутатами з різних фракцій, було прийнято у 2009 році в першому читанні більшістю у 369 голосів.

Наведений факт свідчить, що у Верховній Раді України, попри наявність у ній політичного протистояння, існує розуміння небезпеки різкого обмеження функцій прокуратури в сучасних умовах, оскільки це призведе до розбалансування правоохоронного і правозахисного потенціалу країни.

Тож, розуміючи це, українська влада не може дозволити безапеляційно відкинути рекомендації, а по суті, – вимоги структур ПАРЄ, оскільки це могло б зашкодити продовженню інтеграції України до європейських структур та процесам поступового набуття нею членства в Європейському Союзі. Тим паче, що у

семи пострадянських країнах, хоч і невеликих за територією, від цієї функції вже відмовились, причому у Молдові її залишено тільки для забезпечення законності у Збройних Силах країни. Очевидно, час, що залишився до прийняття нового закону України «Про прокуратуру», потрібно використати для продовження діалогу з європейськими структурами з метою вироблення компромісного рішення щодо цього питання. У процесі обговорення можуть бути розглянуті такі аргументи.

По-перше, процес втілення в життя ідеалів демократичного суспільства далекий від завершення: спостерігається високий рівень соціальної конфліктності в країні, низький рівень суспільної правосвідомості, поширеність правового нігілізму на всіх рівнях, надзвичайно високий рівень корупції, масові порушення прав і свобод.

По-друге, загалом погоджуючись з ліквідацією зазначеної наглядової функції, у 1995 році тодішня українська влада не могла заздалегідь урахувати реальні перспективи реформування суспільства, в тому числі у правоохоронній сфері, а тому й не брала на себе конкретних зобов'язань щодо строків істотного скорочення наглядової діяльності прокуратури.

По-третє, у представників ПАРЄ відсутня аргументація на підтвердження тези, що прокурорський нагляд за додержанням законів суперечить принципу верховенства права. А отже, відсутні і будь-які припущення з приводу ефективності такої функції та її позитивного чи негативного впливу на хід досудового слідства.

По-четверте, при вирішенні цього питання, потрібно врахувати посилення правозахисного потенціалу прокуратури внаслідок останніх організаційно-правових заходів Генеральної прокуратури України. В її директивних документах акцентовано увагу на тому, що прокурорський нагляд за

додержанням і застосуванням законів трансформується у правозахисну діяльність прокуратури, хоча, звичайно, з використанням деяких наглядових повноважень.

По-п'яте, існування прокурорського нагляду у сфері правозахисту аж ніяк не пов'язано з применшенням ролі судової влади в житті суспільства чи обмеженням судової юрисдикції. Вирішення правових конфліктів у позасудовому порядку значною мірою розвантажує судову систему (незрівнянно більше, ніж діяльність омбудсмена).

Інтересам правозахисту служить і процесуальна взаємодія прокурорів та суддів, які розглядають позови (заяви) прокурорів, подані на захист прав і свобод громадян та інтересів держави.

По-шосте, наша держава сама зацікавлена в наближенні своєї правоохоронної системи й законодавства, яке регулює її діяльність, до європейських стандартів і обов'язково зробить це за сприятливіших умов. Строк, що минув з 1995 року, в історичному вимірі не є таким уже й тривалим. До того ж, статус прокуратури навряд чи можна віднести до найважливіших проблем, які існують у взаєминах України і ПАРЕ.

З огляду на результати діяльності робочої групи, створеної для підготовки проекту нового закону України «Про прокуратуру», в ньому передбачені деякі положення, які можуть бути з розумінням сприйняті структурами ПАРЕ і, можливо, децю послаблять критичну спрямованість їх оцінок. Зокрема, це стосується запобігання підміні прокурорами органів контролю і дублювання проведених ними заходів, установлення чітких і зрозумілих підстав для прокурорських перевірок, відмови від приписів як актів прокурорського реагування тощо.

Функція попереднього слідства продовжує фігурувати у п. 9 Перехід-

них положень Конституції України, а тому, її потрібно включити і до відповідного переліку прокурорських функцій у новому Законі про прокуратуру. Незалежно від того, чи залишиться у прокуратурі слідчий апарат, не можна позбавляти прокурорів права брати участь у розслідуванні або в інтересах об'єктивності, повністю розслідувати будь-яку кримінальну справу. Як зазначено у Рекомендації Ради Європи від 6 жовтня 2000 року «Про роль прокуратури в системі кримінального судочинства» (п. 2), у всіх системах кримінального судочинства прокурори «приймають рішення про порушення та продовження кримінального переслідування», а також «проводять, керують та здійснюють нагляд за слідством» (п. 3).

Очевидно, не випадково експерти ПАРЕ не пред'являють Україні жодних претензій щодо існування в прокуратурі функції досудового розслідування.

Зазначені, а також функції передбачені пунктами 1 і 4 Конституції України, можна віднести до основних, оскільки в них найповніше проявляється сутність прокуратури як системи правоохоронних і водночас правозахисних органів. Крім того, доцільно включити до ст. 5 чинного Закону України або до відповідної статті нового Закону додаткові функції, що сприяють реалізації основних. Окремі з них, передбачені у первинній редакції Закону, згодом були з неї вилучені. Зрозуміло, що при цьому не йдеться про функції суто управлінського характеру.

Згідно з п. 3 ст. 121 Конституції України прокурор, використовуючи повноваження, має здійснювати: «нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство» [2, 49].

Більш детально повноваження прокурора з нагляду за досудовим розслідуванням кримінальних справ

виписано у ст. 30 Закону України «Про прокуратуру» [7, 21].

У наказі Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство» від 19 вересня 2005 року зазначається, що прокурори зобов'язані забезпечити єдину систему організації прокурорського нагляду за додержанням законів усіма органами, які проводять дізнання та досудове слідство, незалежно від їх відомчої належності; безумовне реагування на виявлені порушення закону з часу надходження заяви, повідомлення про злочин до прийняття остаточного рішення у справі; своєчасне поновлення порушених прав і законних інтересів учасників кримінального процесу, усунення причин та умов, які сприяли вчиненню злочину; забезпечення відшкодування завданих злочинних збитків [7, 300].

Чинний Закон «Про прокуратуру» (статті 6, 7) проголошує незалежність прокурора від будь-яких органів державної влади і місцевого самоврядування. Проте, як свідчить реальність, це – лише декларація про наміри. На словах жодна з гілок влади не проти того, щоб прокуратура була незалежною. Цього нібито хочуть всі вищі посадові особи держави, губернатори, посадовці, органи місцевого самоврядування, проте проблема в тому, що кожний розділ кожну норму Основного Закону вони тлумачать по-своєму і відповідно діють.

Проте зосередимо увагу на процесуальному статусі прокурора та його повноваженнях на досудовому слідстві за чинним КПК України.

На думку В. Долежана, у законодавстві України, на відміну від інших європейських країн, навіть Росії, не використовується термін «кримінальне переслідування». Можливо, тому, що в суспільній свідомості слово «переслідування» має негативний

присмак, ототожнюючись із політичними переслідуваннями. Чи можна розглядати кримінальне переслідування як одну з функцій прокуратури? Мабуть, ні, оскільки ця діяльність охоплює кілька функцій. Швидше, це не функція, а завдання прокуратури. Його доцільно визнати як таке і в Законі України «Про прокуратуру», і в КПК України, що не суперечитиме чинній Конституції України [6, 49].

Деякі вчені прямо звертають увагу на наявні недоліки практичної реалізації ідеї поєднання прокурорсько-наглядової діяльності з кримінальним переслідуванням. Зокрема, М. Косята вважає, що наглядові дії мають інколи вкрай однобічний вигляд – вони спрямовані лише на те, щоб органи розслідування вжили всіх потрібних заходів для встановлення і викриття особи, яка вчинила злочин. М. І. Мичко зазначає: «... на стадіях досудового слідства прокурор виступає у двох іпостасях – з одного боку, він є охоронцем законності, а з іншого – органом кримінального переслідування осіб, які скоїли злочини» [13, 12].

Що стосується здійснення прокурором досудового кримінального провадження в повному обсязі, то слід зазначити: наявність у прокурора такої функції не має конфронтаційного характеру у відносинах України та структур ПАРЄ. Така можливість прямо впливає з пунктів 3, 22 Рекомендації Рес (2000) 19 «Про роль прокуратури в системі кримінального судочинства», прийнятої Комітетом Міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 року. Причому в останньому прокурор недвозначно вважається суб'єктом «поліцейського розслідування».

Треба зазначити, що в конституційно-правових реаліях не існує підстав, які б забороняли або унеможливили розслідування кримінальних справ прокурором. У цьому аспекті важко погодитися з позицією, що розслідування справи прокурором і здійс-

нення ним нагляду за слідством є неконституційними, оскільки в такому разі ставиться під сумнів сутність прокурорського нагляду взагалі. У вітчизняній доктрині неодноразово зазначалося, що з погляду теорії прокурорсько-наглядного права повноваження прокурора щодо розслідування ним особисто кримінальної справи є вищою формою прокурорського нагляду за додержанням законів на досудовому слідстві [11, 61].

В Україні немає іншої інституції, спроможної забезпечити ефективне досудове провадження у кримінальних справах особливої категорії (щодо високопосадовців, суддів, працівників правоохоронних органів). Очевидно, саме про такі ситуації йдеться у Концепції реформування кримінальної юстиції України, де вказується, що досудове розслідування органами прокуратури все-таки може проводитись у виняткових випадках, спеціально визначених законом [4, 20].

Практика Європейського суду з прав людини також свідчить про належність прокуратури України до установ, здатних забезпечити ефективне розслідування. У рішенні у справі «Геннадій Науменко проти України» вказаний суд дійшов висновку, що звернення до прокуратури загалом є дієвим засобом захисту, передбаченим національним законодавством. Аналогічну позицію викладено у рішенні у справі «Кучерук проти України». Ще одним аргументом є те, що закріплення спеціальної підслідності за прокуратурою цілком відповідає міжнародним стандартам щодо ролі про-

курора у кримінальному судочинстві. Зокрема, у згаданій вище Рекомендації Res (2000) 19 вказано: в окремих правових системах прокуратура «... веде, очолює або контролює розслідування» [5].

Таким чином, слід погодитися з думкою В. Долежана [6, 50] та Г. П. Середи про те, що одним з недоліків законопроекту є повне позбавлення органів прокуратури права безпосереднього провадження слідства. Отже, можна сподіватися, що ті, від кого залежатиме остаточне вирішення цього питання, передусім законодавці, приймуть зважене рішення, як і з усіх інших питань, пов'язаних із завершенням судової реформи в Україні.

Некритичне запозичення надбань іноземних держав визначається не результативним, оскільки світовій спільноті не достатньо єдиних стандартів побудови і діяльності прокуратури. Тому дослідження правового статусу української прокуратури неможливе поза контекстом соціально-політичних умов її функціонування, національних традицій, особливостей правової культури народу. Враховуючи важливість поставлених перед прокуратурою завдань будь-яке реформування, будь-які зміни в організації, основах і порядку діяльності можуть відбуватися лише на серйозному науковому підґрунті. Розвиток прокуратури України потребує дослідження в діалектичній єдності з процесами становлення української державності. Адже це дасть можливість виділити те особливе, що властиве органам прокуратури України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України. Офіц. видання. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – С. 80.
2. Кримінально-процесуальний кодекс України : чинне законодавство станом на 15 вересня 2010 року. – К. : ПАЛИВОДА А. В., 2010. – С. 140.

3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів»: Указ Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 27. – С. 20.

4. План заходів з виконання обов'язків і зобов'язань України. Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12867.html>

5. Рекомендація Res (2000) 19 «Про роль прокуратури в системі кримінального судочинства», прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.int>

6. Долежан В. В. Проблеми участі прокурора у кримінальному судочинстві в аспекті судової реформи / В. В. Долежан // Право України. – 2010. – № 5. – С. 50.

7. Прокуратура України: законодавство, рішення Конституційного Суду України, накази та інші організаційно-розпорядчі документи Генерального прокурора України / за заг. ред. О. І. Медведька. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – С. 21.

8. Ківалов С. В. Шляхом зміцнення кадрового потенціалу прокуратури / С. В. Ківалов // Вісник прокуратури. – 2007. – № 3. – С. 18.

9. Косюта М. В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства : [монографія] / М. В. Косюта. – Одеса : Юридична література, 2002. – С. 122.

10. Косюта М. В. Перспективи реформування законодавства про прокуратуру / М. В. Косюта // Вісник прокуратури. – 2007. – № 7. – С. 12–17.

11. Малярченко В. Т. Прокурор у кримінальному судочинстві. Деякі проблеми та шляхи їх вирішення / В. Т. Малярченко, І. В. Вернидубов. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – С. 61.

12. Мойсик В. В. Україне будет прокуратура Европейского типа / В. В. Мойсик // Голос Украины. – 2005. – 15 июля.

13. Мичко М. І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.10 «Судоустрій, прокуратура та адвокатура» // М. І. Мичко. – Х., 2002. – С. 12.

Савенко Д. Л. Реформування інституту прокуратури як прояв загального процесу гуманізації в правовій системі України

Стаття присвячена реформуванню інституту прокуратури як частини загального процесу гуманізації законодавства України. В роботі розглянуті можливі шляхи її адаптації до європейських стандартів. Також розглядаються доцільність таких функцій, як прокурорський нагляд та попереднє слідство.

Ключові слова: прокуратура, прокурорський нагляд, попереднє слідство, гуманізація, кримінальне судочинство.

Савенко Д. Л. Реформирование института прокуратуры как проявление общего процесса гуманизации в правовой системе Украины

Статья посвящена реформированию института прокуратуры как части общего процесса гуманизации законодательства Украины. В работе также рассмотрены возможные пути ее дальнейшей адаптации к европейским стандартам. Также рассматриваются целесообразность таких функций, как прокурорский надзор и предварительное следствие.

Ключевые слова: прокуратура, прокурорский надзор, предварительное следствие, гуманизация, криминальное судопроизводство.

Savenko D. The reformation of the institute of the office of public prosecution as a display of the whole process of humanisation of the legal system in Ukraine

The article is devoted to the reform of the institute of the office of public prosecution as a part of the whole process of the humanisation of the Ukrainian legislation. The paper presents the consideration of the possible ways of it's adaptation to the European standards and the suitability of such functions as public prosecutor's supervision and preliminary investigation.

Key words: public prosecution, public prosecutor's supervision, preliminary investigation, humanisation, criminal justice.