



Чи стане прокуратура новою гілкою Влади?

Олександр ДЕМСЬКИЙ

32

Прийняття в 1996 році Конституції незалежної України сприяло проведенню реструктуризації органів кримінальної юстиції. А саме чіткому розмежуванню повноважень прокурорів та суддів, підвищенню ролі судді у вирішенні питань, пов'язаних із обмеженням прав та свобод громадян, запровадженню інституту суду присяжних тощо. Саме ці новели спонукали законодавців понад 10 років тому почати впровадження нового Кримінально-процесуального кодексу України, адже чинний на сьогодні кодекс 60-х років минулого століття побудований і значною мірою відображає ідеологію та правові цінності неіснуючої нині радянської держави. Багато його статей не відповідають сучасним потребам суспільства та європейським стандартам у сфері захисту прав людини і основоположних свобод.

За період існування незалежної України до Кримінально-процесуального кодексу не раз вносили зміни, котрими частково вирішували проблемні питання, однак потреба в оновленні законодавства не зникла. Робота над кардинальною зміною системи кримінальної юстиції держави досить важка: вчені, політики, експерти та практики протягом тривалого часу розробляли основи нового кодексу, але не дійшли спільної думки щодо реорганізації кримінального процесу.

2005 року, коли наша держава взяла за орієнтир інтеграцію до Європейського Союзу, нам було висунуто вимогу змінити кримінальне законодавство.

Першим кроком до створення нового Кримінального процесуального кодексу стало затвердження 2008 року Президентом України Концепції реформування кримінальної юстиції. Після цього Національна комісія з розвитку демократії та утвердження верховенства права завершила розробку проекту кодексу, попередній варіант якого 2007 року вивчали європейські експерти. Розроблений Нацкомісією проект, що відповідає стандартам передових європейських країн, 2009 року отримав позитивні висновки експертів Ради Європи та був направлений для подальшого обговорення науковцям і практикам. Обговорення виявило низку недоліків, котрі були усунуті [1]. 16 червня поточного року на засіданні робочої групи при Президентові України з реформуван-

ня кримінального судочинства було презентовано проект кодексу. Після чого його направили для вивчення до Венеціанської комісії.

Проект нового Кримінально-процесуального Кодексу України покликаний змінити модель діючої нині кримінальної юстиції, значно посилити роль суду в кримінальному процесі, розширити повноваження захисту та внести зміни до функцій прокуратури.

Прокуратура України – це єдина централізована система органів державної влади, що відповідно до Конституції та законів України здійснює обвинувальну, представницьку, контрольно-наглядову та інші функції в державі.

У державному механізмі України прокуратура виступає як самостійний інститут державного ладу, який реалізує покладені на нього Конституцією та законами України функції у взаємодії з іншими органами державної влади.

Термін «прокуратура» (від лат. *procurator* – піклуюсь, керую) означає державний орган, що здійснює нагляд за точним виконанням законів, законності й для притягнення до суду правопорушника.

У низці країн прокуратура функціонує в системі органів виконавчої (Данія, Єгипет, Італія) та судової влади (Грузія, Литва), а іноді навіть підзвітна й підконтрольна вищим колегіальним державно-партійним органам (Китай, Куба, Північна Корея) або ж узагалі відсутня (Ватикан, Катар, Кувейт). Утім, у переважній

більшості країн, як і в Україні, вона не належить до законодавчої, виконавчої чи судової гілок влади. У науковій та навчальній літературі її іноді відносять до самостійної гілки влади, зокрема контрольно-наглядової, хоча це твердження потребує подальшого обґрунтування [2].

Багаторічне обговорення серед вітчизняних та іноземних учених і практиків свідчить про прагнення «прив'язати» прокуратуру до однієї з гілок влади. Так, В. Ломовський [3] вважає, що прокурорський нагляд є продовженням законодавчої функції держави. Він посилається на відомий вислів Ш. Монтеск'є про те, що у вільній державі влада має право й повинна контролювати, як саме виконуються створені нею закони. Таким уповноваженим повіреним влади, на думку В. Долежана, є прокурор, який не є самостійним владним органом, а діє за її дорученням та під контролем [4]. В. Клочков та В. Рябцев стверджують, що прокуратура діє від імені вищого органу державної влади й це «має бути закріплено в Конституції та організаційно оформлено» [5]. Проте надалі ці погляди не було підтримано. Деякі законодавці вважають, що прокуратура має ввійти до складу судової влади, тобто повернутися туди, звідки вона вийшла. Ця ідея не нова, бо під час проведення судової реформи 1864 року прокуратура отримала статус, який М. Муравіов охарактеризував як «постійне державне управління, що складається з ієрархічної системи одноособово діючих

посадових осіб, покликаних за службовим обов'язком бути у відведеній їм переважно судовій галузі представниками публічних інтересів та органами уряду. Діючи в такий спосіб, прокуратура займалася переслідуванням публічних злочинів...» [6].

Важливо звернути увагу на те, що спроби віднести прокуратуру до судової влади робилися й на законодавчому рівні. Так, у проєкті Конституції України, винесеному на всенародне обговорення згідно з Постановою Верховної Ради від 1 червня 1992 року, розділ про прокуратуру навіть було вже віднесено до глави 21 «Судова влада». Але згодом законодавець відмовився від такого позиціонування прокуратури.

Висловлювалися пропозиції зробити прокуратуру органом президентської влади, бо її наглядові функції дуже близькі до функцій Президента, а повноваження – мають допомагати Президенту реалізовувати свої права. Така позиція вочевидь ускладнює додержання принципу поділу влади, спрямована на концентрацію в руках Президента, по суті, необмеженої контрольно-наглядової влади. До слова, і саме місце Президента в системі поділу державної влади також залишається невизначеним.

Майже не дискутується питання про належність прокуратури до виконавчої гілки влади. І це є безперечним, бо підпорядкування прокуратури виконавчій, так само як і судовій, владі може зруйнувати систему стримувань і противаг, що склалася в державі.

Існує також концепція визнання прокурорсько-наглядової функції самостійним видом державної діяльності. Як зазначає С. Березовська, вперше з обґрунтуванням цієї точки зору виступив 1940 року Г. Петров, який розглядав діяльність держави як єдність чотирьох самостійних форм: законодавчої, виконавчої, розпорядчої, судової та прокурорського нагляду [7]. Отже, очевидну розбіжність у кількості форм державної діяльності та видів влади цілком можна подолати за рахунок визнання прокурорської діяльності відповідною гілкою державної влади [8]. Конституцією та Законом України «Про прокуратуру» визначено, що прокуратура має особливі призначення та завдання, бо їх виконання сприяє утвердженню законності в державі, забезпеченню конституційних прав і свобод людини, а також державних інтересів.

Конституція України визначила прокуратуру як єдину систему. Викладення основних положень про прокуратуру в окремому розділі (VII) Основного Закону зумовлено тим, що виконання покладених на органи прокуратури функцій і повноважень

є самостійним видом державної діяльності. Такий висновок підтверджують також як специфічні функції та характер діяльності прокуратури, так і принципи її організації, єдність завдань цього незалежного централізованого державного органу.

Статтею 121 Конституції встановлено такі функції прокуратури: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян.

Такі самі функції прокуратури закріплено в Законі України «Про прокуратуру». А у статті 5 цього закону зазначено, що «на прокуратуру не можуть покладатися виконання функцій, не передбачених Конституцією та цим законом». Однак із часів народження незалежної України прокуратури всіх рівнів здійснюють досудове слідство у певних категоріях справ. Отже, нинішня практика розслідування кримінальних справ не відображена в Конституції та Законі «Про прокуратуру», тому, відповідно, органи прокуратури не мають повноважень на проведення досудового слідства взагалі. Підстава, згідно з якою нині проводиться слідство слідчими прокуратури всіх рівнів, визначена в пункті 9 розділу XV Перехідних положень Конституції України, де вказується, що «прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію 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 сформування системи досудового слідства і введення в дію законів що регулюють її функціонування».

Тож розробники Основного Закону в 1996 році функцію проведення слідства на прокуратуру поклали тимчасово.

Ураховуючи це, робоча група, яка готувала проєкт Кримінального процесуального кодексу України, дотримуючись позиції формування правової держави та необхідності зміцнення пріоритетів діяльності прокуратури на користь захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина, не наділила органи прокуратури функцією проведення досудового слідства. Згідно з проєктом за ними залишається роль лише нагляду за додержанням законності під час проведення роз-

слідування. Статтею 38 проєкту на прокурора покладаються такі функції та права: починати досудове розслідування; мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей про розпочате досудове розслідування; доручати органу досудового розслідування проведення досудового розслідування; доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення у встановлений строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій або давати вказівки щодо їх проведення чи брати у них участь, а в необхідних випадках особисто проводити окремі слідчі (розшукові) чи процесуальні дії; доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій оперативним підрозділам; призначати ревізії та перевірки; скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих; ініціювати перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого, а також самостійно відстороняти слідчого, доручати здійснення досудового розслідування іншому органу досудового розслідування; приймати самостійні процесуальні рішення, в тому числі щодо закриття кримінального провадження та продовження строків досудового розслідування; погоджувати або відмовляти в погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій чи самостійно подавати слідчому судді такі клопотання; повідомляти особи про підозру; затверджувати чи відмовляти у затвердженні обвинувального акта, клопотань про застосування заходів медичного або виховного характеру, самостійно складати обвинувальний акт чи зазначені клопотання; звертатися до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування заходів медичного характеру, клопотанням про застосування заходів виховного характеру чи клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності; підтримувати державне обвинувачення в суді, відмовитися від обвинувачення, змінити його або висунути додаткове обвинувачення; оскаржувати судові рішення.

Деякі науковці припускаються думки, що в проєкті нового КПК необхідно усунути слідчих правоохоронних органів від повноважень керувати, визначати хід розслідування, а головне – позбавити їх функції складання обвинувального акта. Дублювання функцій слідчих та співробітників прокуратури призводить до певних конфліктів



у процесуальній діяльності. Ураховуючи те, що прокуратура «вища» (оскільки має контрольні функції) за статусом, ніж правоохоронні органи, її співробітники перекладатимуть складення обвинувального акта на «підконтрольні» їм органи й, отже, самоусунуться від виконання покладеної на них функції. Тому в проекті важливо додатково передбачити виключне право прокурорів на складення документів про закриття справи, направлення підозрюваного на лікування та складення обвинувального висновку.

Завершення роботи над проектом нового Кримінального процесуального кодексу України є вагомим кроком на шляху до європейської інтеграції нашої держави, декриміналізації суспільства, впровадження і практичної реалізації принципу верховенства

права, захисту основних прав і свобод громадян. Наявні недоліки проекту можуть бути усунені під час його доопрацювання за результатами громадських обговорень, експертизи Венеціанської комісії та розгляду цього у Верховній Раді України.

Джерела

1. *Оніщук М.* Проект нового КПК України – рух у правильному напрямку // Дзеркало тижня. Україна [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://pr-z.com.ua/node/2585>

2. *Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л.* Конституційне право України: Підручник. – К.: Правова єдність, 2010. – 432 с.

3. *Ломовский В. Д.* Прокурорско-надзорные правоотношения. – Рос-

тов: Изд-во Ростовского ун-та, 1987. – С. 34.

4. *Долежан В. В.* Проблемы компетенции прокуратуры: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1991. – С. 44.

5. *Клочков В. В., Рябцев В. П.* Проблемы современной концепции прокурорского надзора // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. – 1989. – Вып. 118. – С. 41.

6. *Муравьев Н. В.* Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: Пособие для прокурорской службы. – М., 1889. – Т. 1.

7. *Березовская С. Г.* Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов управления в СССР. – М.: Госюриздат, 1959. – С. 15.

8. *Бортун М.* Прокуратура в системе поділу державної влади // Віче. – 2008. №10. – С. 43–46.

34



CORRUPTION

Світлана ФІЛОНЕНКО

Нові кроки проти корупції

Китайський мислитель і полководець, сучасник Конфуція Сюнь-Цзи вважав, що головних у країні злочинців потрібно карати, не чекаючи на їхнє перевиховання; звичайних людей слід виховувати, не чекаючи, поки до них доведеться застосовувати покарання. Для боротьби з корупцією необов'язково ухвалювати спеціальні закони. Досить наявності у кримінальному законодавстві й законодавстві про адміністративні правопорушення статті про реальну відповідальність державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та суддів за зловживання ними владою. По суті, проблемою є саме зловживання, а не мотиви, з яких воно було скоєне (з метою особистої наживи чи «із любові до мистецтва»).

Не можна сказати, що вітчизняне антикорупційне законодавство не розвивається. Певні результати є. Однак протягом багатьох років Україна посідає стабільно низькі місця в різних антикорупційних рейтингах міжнародних організацій. Зокрема, наприкінці минулого року за боротьбу з корупцією вона отримала негативні оцінки від Організації економічного співробітництва та розвитку (Стамбульський план дій) і Групи країн Ради Європи проти корупції (**GRECO**). Остання у своєму, вже щогорічному, звіті про виконання Україною антикорупційних рекомендацій робить висновок, що Україна виконала 8 рекомендацій цілковито та 17 – частково. Зокрема, не прийнято модельного кодексу поведінки державних службовців і

не врегульовано питання конфлікту інтересів чиновників, пов'язаних спільними родинними або діловими інтересами з бізнесом. Не захищено прав інформаторів-чиновників, які повідомляють контрольним органам про підозрілі їм, можливо, корупційні діяння своїх колег. Немає змін у реформі державної служби та регулюванні статусу працівників бюджетної сфери. Не встановлено нових правил конфіскації та арешту доходів, одержаних злочинним шляхом, тощо. Крім того, згідно з рейтингом сприйняття корупції, підготовленим глобальною антикорупційною неурядовою організацією *Transparency International*, 2010 року Україні відведено 134-те місце серед 178 країн світу поряд з Азербайджаном, Нігерією, Зімбаб-

ве. Попри значні зусилля нової влади, основною причиною відсутності прогресу в питаннях подолання корупції міжнародні експерти вважають дефіцит політичної волі.

Першого липня 2011 року набув чинності Закон «Про засади запобігання і протидії корупції», який визначив основні механізми запобігання і боротьби з корупцією в публічній сфері. Хоча документ певною мірою врахував рекомендації міжнародних організацій щодо вдосконалення антикорупційного законодавства, втілення його в життя потребує прийняття низки інших законодавчих актів, а деякі норми – подальшого вдосконалення.

Одним із головних інструментів державної антикорупційної політики на цьому шляху став Указ Пре-