

ОСОБЛИВОСТІ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ

Лемак В.В.,

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії
правових наук України,
завідувач кафедри теорії та історії
держави і права
юридичного факультету
ДВНЗ „Ужгородський національний університет”;

Горінецький Й.І.,

кандидат юридичних наук, доцент
кафедри кримінального права
юридичного факультету
ДВНЗ „Ужгородський національний університет”;

Стаття присвячена дослідженню особливостей прокуратури в Україні. Особливу увагу приділено аналізу конституційного статусу прокуратури та Закону про прокуратуру. Зроблено висновки щодо необхідності реформування прокуратури у напрямі посилення її незалежності від політичної влади.

Ключові слова: прокуратура, реформа, Україна

Статья посвящена исследованию особенностей прокуратуры в Украине. Особое внимание уделено анализу конституционного статуса прокуратуры и Закона о прокуратуре. Сделаны выводы о необходимости реформирования прокуратуры в направлении усиления ее независимости от политической власти.

Ключевые слова: прокуратура, реформа, Украина

The article investigates features prosecution in Ukraine. Particular attention is paid to the analysis of the constitutional status of prosecutors and the Law on the Procuracy. The conclusion on the need to reform the prosecution in the direction of strengthening its independence from political power.

Keywords: prosecution, reform, Ukraine.

Неможна не помітити, що прокуратура в Україні істотно відрізняється від прокурорських систем європейських держав за своїми основними характеристиками. Якщо бути конкретнішим, то майже за прогенезис, такі проінституційні особливості, зокрема обсяг юрисдикції. Стан законності в державі, потреба реформування органів прокуратури на тлі європейського досвіду – все це зумовлює актуальність теми дослідження.

Різні аспекти реформування органів прокуратури в Україні досліджувалися в працях К. Гутаріної, М. Косюти, І. Косянчука, В. Клочкова, О. Медведько, М. Мичко та інших. Проте проблема не втратила актуальності, а враховуючи повернення до первинної редакції конституційного статусу прокуратури України у 2010 р., значення досліджень у цьому напрямі лише зростає.

Якщо говорити про генезис вітчизняної прокуратури, то її корені лежать у російській моделі прокуратури, створеній у своїх загальних ознаках ще у XVIII столітті. Зусиллями Петра I Росія запозичила у середньовічній Німеччині всеохоплюючий прокурорський нагляд, поширивши його і на Сенат (вищий державний, в тому числі судовий, орган), на колегії (міністерства), а також на місцеві органи влади. Відзначимо разом із тим, що із створенням у 1802 р. міністерства юстиції міністр юстиції став одночасно займати посаду генерал-прокурора. Проте внаслідок судової реформи 1864 р. прокуратура була позбавлена вказаних повноважень. Прокурорів «прикріпили» до судів, де вони підтримували державне обвинувачення у полеміці з іншою стороною – захистом [1, С.3].

Після Жовтневої революції 1917 р. прокуратура була ліквідована, проте вже в 1922 р. знову створюється і згідно з Положенням про прокурорський нагляд була включена до Наркомату юстиції. Це означало, що В. Ульянов-Ленін, незважаючи на специфіку завдань більшовицької прокуратури, інституційно вибудував її «по-європейському». Через рік прокуратура засновується «при Верховному суді СРСР».

Напередодні масових репресій, у 1933 р. прокуратура кардинально реорганізовується – приймається Постанова РНК СРСР «Про заснування Прокуратури Союзу РСР», котра встановлює головним напрямом діяльності прокуратури загальний нагляд, нагляд за законністю і правильністю дій ОДПУ і міліції, нагляд за попереднім розслідуванням, нагляд (спостереження) за

правильним і однаковим застосуванням законів судовими органами, нагляд за законністю і правильністю діяльності виправно-трудова установ [2, С.7].

Відповідно до ст. 112 Конституції УРСР 1937 р. «вищий нагляд за точним виконанням законів усіма Народними Комісаріатами і підвідомчими їм установами, так само, як окремими службовими особами, а також громадянами на території УРСР здійснюється як Прокурором СРСР безпосередньо, так і через Прокурора УРСР». Прокурор УРСР, прокурор Молдавської АРСР і обласні прокурори призначалися Прокурором СРСР на строк 5 років. В свою чергу, прокурори адміністративних округ, районні і міські прокурори призначалися Прокурором УРСР з затвердженням Прокурором СРСР також на строк 5 років [3].

Модель з наведеними ознаками справедливо вважається «сталінською». Пізніше в першому Законі про прокуратуру СРСР 1979 р. [4] таку модель загальних рисах було відтворено. Одночасно для прокуратури були закріплені додаткові повноваження, в тому числі самостійно провадити досудове (попереднє) слідство у кримінальних справах за низкою злочинів. Хоча закон передбачав, що суд або прокуратура дають санкції на арешт, обшук та інші процесуальні дії, останні фактично здійснювалися за згодою прокуратури.

Після проголошення незалежності України, на жаль, Закон «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. в сукупності з чинним на той час кримінально-процесуальним законодавством функціонуючу зі сталінських часів прокурорську модель загалом зберіг [5]. Цікаво, що за радянською традицією готувався і подавався проект першого закону про прокуратуру власне Прокуратурою України, про що засвідчує Постанова Президії Верховної Ради України від 5 жовтня 1991 р. [6].

Не можемо не відзначити, що важливе значення для розвитку органів прокуратури відіграла Конституція України 1996 р., котра, по суті, обмежила прокурорські повноваження, скасувавши функції загального нагляду, досудового слідства, дачі санкцій на арешт та інші процесуальні дії. Правда, нововведення пропонувалося ввести лише через 5 років після введення Основного закону в дію.

Проте замість реалізації відповідних норм Конституції відтоді мають місце дискусії щодо функцій про-

куратури. Торкаючись проблеми місця прокуратури у системі державних органів, не можемо погодитися зі змістом чисельних публікацій і виступів «на захист» соціалістичної моделі прокуратури в Україні. Так, наприклад, у 2001 р. тогочасний Генеральний прокурор України М. Потєбенко відзначав: «Проте дехто з політиків та юристів, хоч як це не дивно, почав переглядати роль та місце прокуратури в житті нашого суспільства, робити спроби послабити цей державний інститут. Простежується мета ліквідувати прокуратуру як самостійний орган нагляду за додержанням законів... Досить часто такі «спеціалісти» посилаються на зарубіжний досвід» [7, С. 6]. На нашу думку, порівняльно-правовий метод дослідження необхідно застосовувати справді зважено, із врахуванням специфіки правової системи, ступеня зрілості суспільства. Проте, помилково вважати сформовані в роки сталінізму державно-правові форми такими, що є органічно притаманними правовій традиції українського народу. Тим більше не вважаємо коректним наведення окремими дослідниками досвіду таких країн як Китай, Беларусь, В'єтнам, Казахстан, Куба в питанні організації прокуратури в силу особливостей державного режиму та специфіки завдань, покладених на правоохоронні органи в умовах такого режиму [8, С. 13].

На даний час статус прокуратури визначається Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру», до якого було внесено ряд змін і доповнень. Завважимо, що нововведення у вказаних актах поєднуються із закріпленням таких ознак прокурорської системи, які роблять її специфічною на фоні досвіду зарубіжних, у тому числі сусідніх країн.

Окремою особливістю функціонування органів прокуратури залишається той факт, що законодавчий статус, напрями діяльності та інституційна система відрізняються від того статусу, котрий визначений для прокуратури нормами Конституції України. Ще раз уточнимо: річ іде про: а) загальний нагляд; б) здійснення нею досудового слідства.

Отже, на сьогодні прокуратура України відзначається наступними ознаками інституційного і юридичного характеру:

1. Вона є окремою інституційною системою, не входячи до структури інших державних органів (наприклад, судів чи міністерства юстиції). Такий підхід не є поширеним у Західній Європі, проте зберігається у соціалістичних (КНР, КНДР, Куба, Лаос, СРВ) та деяких постсоціалістичних державах. Наприклад, у сусідніх державах прокуратура є виокремленою інституцією в Білорусі, Росії, Словаччині, входить до міністерства юстиції в Румунії та Польщі, входить до судової системи в Молдові.

У свою чергу, інституційна відокремленість прокуратури передбачає присутність цього органу на вищому рівні державної влади через посадову особу Генерального прокурора, що закономірно призводить до перетворення прокурорської системи в суб'єкта політичних відносин. Як правило, це проявляється в підконтрольності прокуратури парламенту, повноваженні парламенту виразити недовіру керівнику прокурорської системи, що тягне за собою його відставку. В свою чергу, це зумовлює орієнтування прокурорів на політичні сили, що контролюють парламентську більшість.

Іншими словами, навіть в умовах демократичної системи прокурорська діяльність залишається об'єктом політичної оцінки. Наслідок цього – політизація прокурорської системи.

2. Прокуратура України є не тільки інституційно виокремленою, а й має централізований (ієрархічний) характер. Ієрархічний принцип побудови прокуратури є широко вживаним у зарубіжних державах

континентальної Європи, але в Україні він поєднується з ще декількома ознаками (спосіб призначення прокурорів, строк повноважень тощо), що робить вітчизняну прокуратуру особливо централізованою.

3. Прокуратура в Україні продовжує виконувати функцію загального нагляду, котра відсутня як у статті 121 Конституції України, так і в тих нормах Закону України «Про прокуратуру», які визначають функції прокуратури. Відзначимо, що серед функцій прокуратури, визначених ст. 5 вказаного Закону здійснення загального нагляду не є передбаченим, проте в його статті 1, яка називається «Прокурорський нагляд за додержанням законів в Україні», окреслюється «прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів» такими суб'єктами: 1) Кабінетом Міністрів України; 2) міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади; 3) органами державного і господарського управління та контролю; 4) Радою міністрів Автономної Республіки Крим; 5) місцевими Радами, їх виконавчими органами; 6) військовими частинами; 7) політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами; 8) підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності; 9) посадовими особами; 10) громадянами. У цій же статті Закону стверджується, що такий нагляд здійснюється «Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами». Таке формулювання об'єктів нагляду якраз і означає загальний нагляд.

Не будемо іронізувати на рахунок реального здійснення (здійснимості в принципі) загального нагляду, тобто нагляду практично за всіма суб'єктами праводієносин. Проте дозволимо собі завважити, що навіть у Радянському Союзі (коли функція загального нагляду отримала конституційне закріплення), нагляд прокуратури не охоплював діяльності уряду, а поширювався лише на міністерства і нижчі ланки виконавчої влади.

Зараз, отже, залишається ситуація, за якої загальний нагляд як функція, хоч і не закріплений за прокуратурою на конституційному рівні та в статті 5 Закону України «Про прокуратуру», котра передбачає функції даного органу, все ж передбачений у статті 1 вказаного Закону і реально здійснюється.

Торкаючись загального нагляду, відзначимо ще декілька аспектів. По-перше, зараз він має місце лише в соціалістичних (КНР, СРВ, КНДР, Куба) та деяких пострадянських державах. Проте навіть у Російській Федерації, де загальний нагляд як функція прокуратури загально зберігається, він має більш обмежений характер ніж в Україні. У деяких країнах (Білорусь, Казахстан) загальний нагляд, здійснюваний прокуратурою є ще ширшим – він охоплює нагляд за додержанням усіма суб'єктами не лише законів, а й указів президента та інших підзаконних нормативних актів.

По-друге, погоджуємось із думкою, що загальний нагляд є несумісним з демократичним конституційним ладом та громадянським суспільством. Одному з державних органів надається повноваження: а) здійснювати контроль за іншими державними органами та місцевим самоврядуванням; б) втручатися до приватно-правової сфери суспільства. Суб'єкт, який контролює таку прокурорську систему, отримує необмежені владні повноваження, котрі можуть загрожувати основам демократії.

По-третє, так як загальний нагляд (навіть якби він виступав єдиною функцією прокуратури) не є здійснимим у принципі, вразливими стають самі прокурори як службові особи. Будь-яка суспільна проблема невинувато «юридизується», потрапляючи до переліку «об'єктів прокурорського нагляду». Наприклад, мають місце невилплати заробітку в районі – винуватий від-

повідний прокурор, який вчасно не порушив проти нерадивого керівника кримінальну справу. Невчасно працівнику надали відпустку – прокурор реагує, бо це порушення закону. Але за такою логікою, порушення з боку працівника (наприклад, систематичне запізнення приходу на робоче місце), яке порушує не лише умови трудового договору, а й законодавство про працю, також потребує прокурорського реагування.

4. Прокуратура наділена функцією самостійного ведення досудового слідства. Хоча ні Конституція України, ні Закон «Про прокуратуру» такого повноваження для неї не передбачають, слідчі підрозділи в прокурорській системі функціонують, розслідуючи кримінальні справи. Питання полягає не лише в тому, що не реалізується конституційний статус цього державного органу. Необхідно врахувати – прокуратура здійснює нагляд за органами, які проводять не лише оперативно-розшукову діяльність і дізнання, а й також за органами, які проводять досудове слідство. З огляду на вказане повноваження сумнівно видається ефективність нагляду інституційною системою в цілому (прокуратурою) за одним із своїх компонентів (слідчими прокуратури). Такий «самонагляд» є позбавленим раціонального смислу також з управлінської точки зору.

5. Статус Генерального прокурора, закріплений у Конституції України та Законі України «Про прокуратуру», прямо передбачає можливість вчинення на нього політичного впливу. За умови жорстко централізованої системи органів прокуратури тим більше важливо, щоби керівник цієї системи отримав хоча би мінімальні гарантії захисту від політичного впливу. У протилежному випадку діяльність усієї прокурорської системи політизується і найімовірніше теоретично може бути використана (зважаючи на повноваження) на обмеження діяльності опозиційних сил. Повертаючись до конституційного статусу Генерального прокурора України акцентуємо увагу на двох його ознаках. По-перше, Генеральний прокурор призначається на посаду Президентом України за згодою Верховної Ради України, проте звільняється главою держави самостійно, без згоди чи навіть консультацій з парламентом. 7 жовтня 2010 р. до статті 2 Закону України «Про прокуратуру», яка встановлювала «підстави» для звільнення Генерального прокурора, були внесені зміни, котрі, крім іншого, передбачили, що «Генеральний прокурор України звільняється з посади також з інших підстав». Конкретизуємо: до переліку підстав для звільнення цієї посадової особи, визначених законом, законодавець додатково вніс «інші підстави», не розкриваючи їх змісту. Іншої держави, в якій би глава держави (чи інший державний орган) володів дискреційним повноваженням звільнення з посади Генерального прокурора за доволі невизначених підстав на європейському континенті немає. Навіть у Російській Федерації Генеральний проку-

рор призначається на посаду і звільняється з неї Радою Федерації (верхньою палатою парламенту) за поданням Президента РФ.

По-друге, Верховна Рада України згідно Конституції вправі висловити Генеральному прокурору України недовіру, що тягне за собою його відставку. Стурбованість з приводу такого інструменту політичного впливу на Генерального прокурора неодноразово висловлювали в науковій літературі прокурорські працівники, у тому числі О.Медведько та його попередники на цій посаді [9, С.45 - 47].

Вищенаведені ознаки статусу примушують Генерального прокурора України балансувати між парламентською більшістю, яка може виразити йому недовіру, та Президентом України, котрий управі самостійно прийняти рішення про звільнення його із займанної посади.

6. Прокурори як службові особи не наділені мінімальними гарантіями незалежності й неупередженості. Вище виділені нами ознаки статусу Генерального прокурора, які заважають йому незалежно (підкоряючись тільки закону) здійснювати свої повноваження. Проте в підпорядкованих йому прокурорів гарантії незалежності ще слабкіші. По-перше, вони призначаються на строк у 5 років, а не безстроково («довічно»), як у багатьох європейських державах. По-друге, прокурори не володіють правом недоторканості від кримінального переслідування.

Необхідно також урахувати, що в Резолюції № 1755 (2010) «Функціонування демократичних інституцій в Україні», підтверджуючи свою позицію стосовно реформи прокуратури, ПАРС, зокрема: – нагадує, що Україна при вступі до Ради Європи взяла на себе таке зобов'язання: «роль та функції прокуратури будуть змінені (зокрема щодо здійснення загального нагляду за законністю), що перетворить цю інституцію на орган, який відповідає стандартам Ради Європи»; і висловлює занепокоєння, що це зобов'язання так і не було виконано; – підтверджує, що функція прокуратури України стосовно загального нагляду суперечить європейським стандартам і що, зокрема через наявність цієї функції, її повноваження значно перевищують необхідні в демократичній державі [10, С.38].

Наведене дозволяє зробити наступні висновки. Прокуратура України потребує докорінного реформування, зміст якого повинен відображати досвід європейських демократичних держав. Напрямами такої реформи, на нашу думку, повинні виступати: 1) приведення законодавчого статусу прокуратури у відповідність до Конституції України; 2) уточнення конституційних функцій прокуратури, межі яких мають відповідати конституційним демократичним цінностям і доступним для держави ресурсам; 3) зміцнення гарантій незалежності системи органів прокуратури, які повинні унеможливити політичний вплив на неї.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Петрухин И.Л. Прокурорский надзор и судебная власть. Учебное пособие /И.Петрухин. –М.: "Проспект", 2001. - 88 с.
2. Антонов И.Е. Некоторые аспекты определения конституционно-правового статуса прокуратуры Российской Федерации /И.Антонов // Социальные проблемы права: Сборник статей. – Выпуск 2., М., 2001. – С.6 - 10.
3. Див.: Конституція (Основний закон) УРСР, схвалена постановою XIV Українського з'їзду Рад 30 січня 1937 р.
4. Закон Союза Советских Социалистических Республик «О прокуратуре СССР»: Принят на второй сессии Верховного Совета СССР 30 ноября 1979 года: С изменениями и дополнениями // Ведомости Верховного Совета СССР, 1979, N 49, ст. 843; 1982, N 49, ст. 935; 1987, N 25, ст. 349). - М.: Юрид. лит., 1987. - 32 с.
5. Про прокуратуру: Закон України // Відомості Верховної Ради, 1991, N 53, ст. 793.
6. Відомості Верховної Ради, 1991, N 53, ст. 794.
7. Потебенько М. Інститут державності / М.Потебенько // Вісник прокуратури, 2001, № 1. – С.3-7.
8. Фесенко Є. Проблеми визначення функцій прокуратури / Є.Фесенко // Вісник прокуратури, 2001, № 1. – С.12-16.
9. Долгий О. До оцінки точок зору щодо правового механізму висловлення недовіри Генеральному прокурору України / О. Долгий // Право України, 2010. - С.44 - 49.
10. Копиленко О.Л. Міжнародні стандарти та вітчизняний досвід правового регулювання статусу прокуратури (на основі аналізу проектів законодавчих актів, внесених на розгляд Верховної Ради України шостого скликання) /О.Копиленко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – С.35 – 44.