

ІНСТИТУТ ПРОФЕСІЙНИХ НЕДЕРЖАВНИХ ОБВИНУВАЧІВ: ОСОБЛИВОСТІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ

INSTITUTE OF PROFESSIONAL NON-STATE PROSECUTORS: FEATURES AND PROSPECTS OF IMPLEMENTATION

Кравчук В.М.,
кандидат юридичних наук, докторант
Національної академії прокуратури України

У статті аналізуються проблеми запровадження й розвитку інституту недержавного публічного обвинувачення. Прیدілено увагу питанню правової природи інституту обвинувачення. Висвітлюється сутність альтернативних механізмів кримінально-правового переслідування як напрямку реформування законодавства. Обґрунтовується системне поєднання діяльності недержавних публічних обвинувачів із чинними юридичними інститутами в цій сфері. Досліджуються компетенція, обсяг повноважень недержавних публічних обвинувачів та фінансові аспекти забезпечення їх функціонування.

Ключові слова: публічне обвинувачення, громадське обвинувачення, недержавне обвинувачення, прокуратура, приватне обвинувачення, професійні публічні обвинувачі.

В статье анализируются проблемы внедрения и развития института негосударственного публичного обвинения. Уделено внимание вопросу правовой природы института обвинения. Освещается сущность альтернативных механизмов уголовно-правового преследования как направления реформирования законодательства. Обосновывается системное сочетание деятельности негосударственных обвинителей с действующими юридическими институтами в этой сфере. Исследуются компетенция, объем полномочий негосударственных публичных обвинителей и финансовые аспекты обеспечения их функционирования.

Ключевые слова: публичное обвинение, общественное обвинение, негосударственное обвинение, прокуратура, частное обвинение, профессиональные публичные обвинители.

The article analyzes the problems of implementation and development of the non-state Institute public prosecution. Attention is paid to the issue of the legal nature of the institute prosecution. Reveals the essence of alternative mechanisms of legal persecution as a law reform direction. Substantiates the combination of systemic non-state prosecutors with the existing legal institutions in this field. The article investigate the competence, scope of powers of non-state public prosecutors and the financial aspects of their operation.

Key words: public prosecution, public accusation, non-state prosecutors, prosecutor's office, private prosecution, professional public prosecutors.

Актуальність альтернативи сформованій в Україні системі державного обвинувачення зростає. Передумовою цього є низький рівень довіри в суспільстві до органів прокуратури, високий рівень корумпованості публічної служби, зокрема й у сфері правоохорони, прагнення народу України до глибинних змін судової системи, а також нещодавня спроба запровадження інституту громадського обвинувачення. Чи можна в Україні запровадити подібний інститут та чи буде він ефективно працювати? Відповідь на це питання є важливою також тому, що в Україні потрібно розширювати можливості правових механізмів і засобів впливу громадськості на незаконні діяння публічної влади (що зменшить підстави для протистоянь у формі «народ – влада» поза правовим полем).

Проблематика запровадження інституту професійного недержавного обвинувачення вітчизняними науковцями майже не досліджувалась. Однак деякі вчені-юристи обґрунтовують можливість розширення приватного обвинувачення та виділяють у цьому провідну роль інституту адвокатури. Тому є потреба в розширенні науково-дослідницьких напрямів у цій сфері.

Метою статті є аналіз проблем запровадження й розвитку інституту недержавного професійно-публічного обвинувачення, а також його ефективності. Із цією метою слід зупинитися на висвітленні таких питань: 1) правової природи інституту обвинувачення; 2) сутності альтернативних механізмів кримінально-правового обвинувачення як напрямку реформування законодавства; 3) системного поєднання діяльності недержавних публічних обвинувачів із чинними юридичними інститутами в цій сфері; 4) компетенції, обсягу повноважень недержавних публічних обвинувачів та фінансових аспектів забезпечення їх функціонування.

Правова природа інституту обвинувачення. Формування інституту обвинувачення сягає давніх часів і фактично пов'язується з історією перших судових процесів. У часи Київської Русі здійснення обвинувачення покладалося на потерпілого або його родичів (наприклад, у формі «гоніння сліду»).

Надалі інститут обвинувачення значною мірою трансформувався в державну функцію, оскільки збільшилися види кримінально караних діянь, сфера кримінальної від-

повідальності доповнилася злочинами проти суспільства, держави, злочинами з усіченим складом та іншими без наявності прямого потерпілого. Тому поряд із правом потерпілого обвинувачувати здійснення функції державного обвинувачення вимагало спеціального суб'єкта для кримінально-правового захисту суспільного або державного інтересу та спеціальних знань. Цю функцію поступово починають виконувати державні службовці (прокурори).

У період Української козацької держави (XVI – XVIII століть) функцію обвинувачення здійснювали війти, бургомістри, а згодом – інститут «інстигаторства».

У добу Української Центральної Ради в 1917–1918 роках на території України професійними обвинувачами при судах були прокуратори. Однак за часів паралельного розвитку УСРР у 1917–1921 роках обвинувачення набуває форми громадського обвинувачення. Зокрема, усі громадяни, старші 18 років, могли бути обвинувачами в суді та на стадії попереднього судового слідства. Діяльність громадських обвинувачів нормативно регламентувалася, вони не мали статусу прокурорів чи їх помічників. Більше того, у цей період інституту прокуратури як такого не існувало, оскільки останній було ліквідовано на підставі декрету РНК «Про суд» від 22 листопада 1917 року. Проте за браком спеціальних знань і навичок у більшості громадян функція обвинувачення практично здійснювалася на постійній основі окремими довіреними особами, які об'єднувалися в колегії. Згодом при судах утворювалися колегії обвинувачів. Таким чином, запроваджений інститут громадського обвинувачення дуже швидко перетворився на сферу професійної діяльності, яка за своєю суттю фактично співпала з інститутом прокуратури в частині здійснення функції обвинувачення в суді.

За часів радянської влади в Україні, у 1922–1991 роки, функція державного обвинувачення покладалася на інститут прокуратури. Ця ж традиція зберігається й нині. Водночас згідно з Кримінально-процесуальним кодексом України 1960 року, який діяв до 2012 року, окрім прокурора й потерпілого в справі, обвинувачем міг бути громадський обвинувач. Проте його участь обмежувалася лише судовим процесом, а мета участі полягала винятково в підвищенні виховної ролі судових процесів і запобіганні злочинам, тобто формально додавала судочинству елемент публічності. На практиці ж справи за участю громадського обвинувача були нечастим явищем, а сам інститут громадського обвинувача не мав достатнього нормативного регулювання, додаткових функціональних особливостей, переваг порівняно з традиційною діяльністю державних обвинувачів.

Слід проаналізувати нещодавню спробу запровадження інституту громадського обвинувачення. Президент України повернув до Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення ролі громадянського суспільства в боротьбі з корупційними злочинами» (№ 1165). Положення законопроекту про кримінальне провадження у формі громадського обвинувачення відрізняються за своїм змістом від інституту професійних публічних обвинувачів. У запропонованому варіанті громадське обвинувачення не зможе функціонувати та не досягне мети й завдань, задля яких мало б діяти. Натомість акт став потужним інформаційним приводом для дослідження цієї проблематики та привернув увагу багатьох експертів.

Документ був спробою запровадження інституту громадського обвинувачення не на професійній основі та лише в обмеженій сфері – щодо злочинів, передбачених статтею 368 «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою» та статтею 370 «Провокація підкупу» Кримінального кодексу України.

Слід виділити низку суттєвих недоліків документа. Зокрема, це ігнорування деяких гарантій прав і свобод

громадян, невідповідність закріпленому в частині 3 статті 62 Конституції України принципу неможливості обвинувачення, яке ґрунтується на доказах, отриманих незаконним шляхом. Також проект декриміналізував передбачені статтею 201 Кримінального кодексу України діяння щодо контрабанди, збуту й використання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, а це створювало загрозу національній безпеці та можливості для діяльності іноземних спецслужб. Ще однією проблемою є непрофесійність громадського обвинувачення й відсутність будь-якої відповідальності за необґрунтоване обвинувачення. Це призвело б до низької якості кримінальних переслідувань, надмірного та необґрунтованого завантаження судової системи.

Крім того, до складних питань дієвості проекту належать спірність можливої участі в кримінальних провадженнях адвоката як представника громадського обвинувача, загальна ефективність запропонованого інституту громадського обвинувачення в боротьбі з корупційними злочинами тощо.

Як наслідок, добрі наміри та прагнення авторів документа були марними через низку правових недоліків. Також ініціатори змін не надали цьому законопроекту достатньої публічності для конструктивного обговорення, особливо в експертному середовищі. Тому є сенс повному розглянути ці питання.

Сутність альтернативних механізмів кримінально-правового обвинувачення як напрям реформування законодавства. У цілому введення додаткових механізмів ініціювання та доведення до суду кримінального провадження поряд із функціонуючим інститутом державних обвинувачів (прокурорів) є розумною й передовою ідеєю. Більше того, про можливість «аутсорсингу» державного обвинувачення навіть чітко говорить в команді з реформ органів прокуратури, що діє в Генеральній прокуратурі України, зокрема, як напрям продовження та поглиблення реформування інституту прокуратури.

Варто зазначити, що сама концепція органів влади, відповідальних за обвинувачення, яка існує в Європі, є подвійною, оскільки її «коріння» лежало в двох великих системах, створених на різних основах:

- французької моделі «ministère public», за якої посадові особи фактично мають монополію на обвинувачення в межах інквізиційної системи;

- англосаксонської моделі, за якої обвинувачення ініціюється або потерпілим, або поліцією в межах змагальної системи.

Водночас цілком ефективним є функціонування змішаної системи обвинувачення, яка вибирає переваги обох вказаних систем. До того ж у рафінованому вигляді ці моделі в європейських країнах уже майже відсутні. Тому для України як однієї з найбільших європейських країн цілком прийнятним є використання позитивного досвіду в цій сфері та новий розвиток системи змагальності в частині публічного обвинувачення.

З метою продовження загальної реформи інституту прокуратури замість уже відомого «громадського обвинувачення» доцільніше запровадити інститут професійного недержавного публічного обвинувачення. У такий спосіб державну функцію з підтримання обвинувачення в суді частково можна передати на виконання недержавним обвинувачам, які здійснюватимуть цю діяльність на постійній професійній основі (за прикладом професійної діяльності адвокатів, приватних нотаріусів, приватних виконавців, приватних детективів тощо), проте спочатку лише щодо злочинів невеликої, середньої тяжкості та тяжких злочинів, вчинених із необережності за наявності потерпілого. Або ж до їхньої компетенції могла б належати сфера кримінальних проступків із потерпілою стороною.

Можна виокремити низку переваг цього нововведення для суспільства та юридичної практики, а саме:

- зменшення завантаженості органів прокуратури та прокурорів, особливо процесуальних керівників;
- сприяння оптимізації існуючої кількості прокурорів, частина з яких зможе перейти в професійну діяльність публічних (недержавних) обвинувачів;
- нові можливості кадрового розвитку й ротації державних і недержавних обвинувачів;
- повернення довіри суспільства до діяльності обвинувачів (прокурорів) та нові механізми взаємодії;
- можливість для потерпілого обирати кращого обвинувача та доручати йому свою справу (природна конкуренція) або наймати публічного обвинувача, якщо державний обвинувач відмовляється, у визначених законом випадках;
- організаційна й поглиблена процесуальна незалежність публічних (недержавних) обвинувачів;
- підвищення якості кримінальних проваджень, результативність яких впливає на професійну репутацію обвинувачів;
- повне відкриття процесів судової змагальності у сфері кримінального судочинства;
- розширені можливості досудового вирішення кримінальних проваджень за допомогою процесів медіації та примирення тощо.

Тобто фактично в справах, у яких є потерпілий, саме він буде обвинувачем у кримінальному провадженні, проте для якісного виконання цієї місії він зможе звертатися за вибором до професійного публічного (недержавного) обвинувача або державного обвинувача. Змістовно в існуючому варіанті кримінального процесуального законодавства України ця робота покладатиметься на представника потерпілого (адвоката), проте в обмеженому прояві та з дублюванням функцій державного обвинувача.

Тому нововведення усунуть дублювання обвинувальної діяльності потерпілого (його представника) та прокурора. Також слушною є думка про можливість обґрунтованого залучення публічних обвинувачів громадськими діячами, членами політичних партій, об'єднань громадян та фізичними особами в разі заподіяння злочинами шкоди інтересам держави й суспільства.

Системне поєднання діяльності недержавних публічних обвинувачів із чинними юридичними інститутами в цій сфері. Діяльність щодо обвинувачення та діяльність із захисту є дуже близькими за змістом, оскільки провадяться на підставі того ж кримінального процесуального законодавства України, лише мають відмінні мету й завдання.

Однак саме в цьому полягає причина неможливості здійснення адвокатом обвинувальної діяльності як представника потерпілого. По-перше, це створює професійний конфлікт інтересів: судового захисту та обвинувачення. По-друге, функція обвинувачення виходить за межі професії адвоката й адвокатської діяльності (лише захист від обвинувачення та надання правової допомоги з відповідним представництвом у суді). По-третє, практика публічних (недержавних) обвинувачів потребує окремого обліку й контролю з огляду на специфіку цієї діяльності. По-четверте, повноваження публічних (недержавних) обвинувачів у процесуальній площині мають бути такими ж, як і державних обвинувачів, проте не тотожними повноваженням адвокатів.

Запровадження інституту публічних (недержавних) обвинувачів є продовженням реформи прокуратури й механізму кримінально-правового обвинувачення. В умовах зменшення чисельності прокурорів це формує альтернативу професійній діяльності прокурорів. Оцінка громадянами їх фаховості залежатиме від професійної ефективності в роботі.

Право на заняття професійною діяльністю з публічного обвинувачення має надаватися особам із юридичною освітою й належним стажем роботи кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів після складення квалі-

фікаційних іспитів та проходження спеціальної підготовки. Ця ж комісія вирішуватиме питання щодо дисциплінарної відповідальності публічних обвинувачів, якщо ними вчиняються порушення. Тобто система прокурорського самоврядування та кваліфікаційна комісія зможуть забезпечувати функціонування механізму колективного вирішення питань внутрішньої діяльності як прокуратури, так і публічних (недержавних) обвинувачів. Це забезпечить досягнення високого стандарту професійної діяльності публічних обвинувачів.

Крім того, спеціальна підготовка державних прокурорів і публічних обвинувачів може проходити спільно. Кандидати обиратимуться, залежно від свого конкурсного рейтингу, між посадою державного прокурора та практикою публічного обвинувача тощо.

Компетенція, обсяг повноважень недержавних публічних обвинувачів та фінансові аспекти забезпечення їх функціонування. Компетенція державних прокурорів поширюється на всі кримінальні провадження. Проте якщо провадження розпочинає публічний (недержавний) обвинувач, який зобов'язаний довести його до завершення, то державний прокурор такою справою не займатиметься. До компетенції публічних обвинувачів доцільно віднести провадження за участю потерпілого (потерпілих) щодо злочинів невеликої, середньої тяжкості та тяжких злочинів. Якщо в кримінальному провадженні матиме місце сукупність злочинів, можлива одночасна участь державного прокурора та публічного обвинувача.

Згідно з кримінальним процесуальним законодавством України обсяг правомочностей публічних обвинувачів має бути аналогічним обсягу правомочностей державних прокурорів. Інакше їхня ефективність у збиранні необхідного обсягу доказів для доведення винуватості в судовому процесі буде сумісною.

Публічний обвинувач отримає доступ до Єдиного реєстру досудових розслідувань та зможе реєструвати кримінальні провадження, які із зібраними доказами направлятиме до суду, підтримуючи в них обвинувачення. Також через слідчого суддю публічний обвинувач повинен мати можливість застосовувати всі необхідні заходи забезпечення кримінального провадження, зокрема, ініціювати проведення негласних слідчих (розшукових) дій, продовження строків слідства й тримання під вартою підозрюваного тощо.

Проте доцільно обмежити право останнього щодо закриття відкритого ним кримінального провадження для уникнення зловживань цим повноваженням. Відкрите публічним обвинувачем кримінальне провадження має закритися винятково судом, у якому в архіві залишатимуться всі зібрані публічним обвинувачем матеріали й докази. Тобто останнє слово завжди залишається за судом, що є найбільш надійним контролем діяльності публічних обвинувачів.

Питання фінансування діяльності публічних обвинувачів можуть вирішуватися, по-перше, за рахунок клієнта (потерпілого або їх близьких родичів) шляхом сплати наперед обумовленого в договорі гонорару; по-друге, за рахунок частини коштів, якими обвинувачуваний відшкодуватиме шкоду, завдану злочином; по-третє, за рахунок коштів від сплати засудженими штрафів. Останнє є справедливим джерелом фінансування, оскільки публічний обвинувач, виконуючи функцію держави щодо обвинувачення особи у вчиненні злочину, забезпечує ефективність системи кримінальної юстиції. Тому частина коштів, які сплачує засуджений, повинна спрямовуватися на фінансування діяльності публічного обвинувача, який здобував відповідний обвинувальний вирок суду.

Більше того, такий варіант фінансування стимулюватиме публічних обвинувачів до здобуття максимальної кількості обвинувальних вироків, до обґрунтування й доведення вини особи з кваліфікуючими ознаками злочину, з найбільш широкою доказовою базою в справі.

Підсумовуючи результати проведеного дослідження, варто акцентувати увагу на перевагах новачі та її ефективності. Так, дискусія з приводу дієвості зазначеної форми функціонування інституту обвинувачення може бути достатньо широкою. Проте низка чинників свідчить про перспективу цього логічного доповнення системи кримінально-правового обвинувачення.

Насамперед зменшаться ризики корупції в системі кримінально-правового обвинувачення, оскільки значно ускладниться підкуп обвинувача, який отримує гонорар і бонус від держави за обвинувальний вирок суду.

Також у потерпілого або його близьких родичів буде право вибору обвинувача в справі, що посилить довірливість відносин. Ще одна позитивна зміна полягає в тому, що на повну потужність використовується принцип зма-

гальності кримінального провадження, оскільки лише сильна позиція в справі, підтверджена системою доказів, зможе досягти потрібного результату.

Варто відзначити також те, що зникне елемент службового підпорядкування для публічного обвинувача, відповідно, з'явиться організаційна та процесуальна незалежність.

Ще один плюс цих змін – виникнення зацікавленості в оперативному вирішенні кримінальних проваджень, адже від їх кількості залежатиме дохід публічного обвинувача (публічні обвинувачі «полюватимуть» на обвинувальні вирок суду). Нарешті, зменшується тиск на суд і суддів із боку органів прокуратури, оскільки часто виправдувальний вирок прокурорами трактується як надзвичайна ситуація, що начебто вимагає рішучих дій для притягнення судді до юридичної відповідальності.