

Реформування прокуратури України – вимога сьогодення

І.Р. Вітик

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та
історії держави і права,
ВНЗ «Університет
економіки та права
«КРОК»

У статті йдеться про необхідність реформування української прокуратури відповідно до європейських стандартів. Проаналізовано законопроект про прокуратуру, сформульовано окремі зауваження та пропозиції до його тексту.

В статті говориться про необхідності реформування української прокуратури в соответствии с европейскими стандартами. Проанализирован законопроект о прокуратуре, сформулированы отдельные замечания и предложения к его тексту.

The article is about the need to reform the Ukrainian prosecution according to European standards and analyzed the law on prosecution and formulated some comments and suggestions to its text.

Ключові слова: Конституція України, прокуратура, Венеціанська комісія, Рада Європи, закон, Верховна Рада України.

Постановка проблеми

Необхідною передумовою демократизації українського суспільства та держави є формування системного законодавства, у тому числі в правоохоронній сфері. З прийняттям у 2012 р. нового Кримінального процесуального кодексу [1, с. 8-23] в Україні розпочато процес кардинального реформування системи досудового розслідування кримінальних правопорушень.

Наступним кроком у цьому процесі є необхідність прийняття нового закону «Про прокуратуру».

Як відомо, на сьогодні прокуратура, крім повноважень, визначених ст. 121 Конституції України [2, с. 141], відповідно до перехідних положень продовжує виконувати функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів (так званого загального нагляду) і функцію попереднього слідства.

Таким чином, 17 років поспіль, замість передбачених Основним Законом чотирьох завдань, прокуратура продовжує виконання ще дві перехідні функції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

У юридичній літературі дослідженню окремих питань діяльності прокуратури присвятили свої праці зокрема В.Л. Кос-

тюк, Я.І. Василькевич, А.А. Кожем'якін, А.Г. Гаркуша, Т.В. Столяр, В.Г. Пилипчук, В.С. Крутов та інші.

Разом з цим, у цих дослідженнях вивчались та аналізувались питання лише фрагментарного удосконалення законодавства України з питань діяльності органів прокуратури [3, с. 34]. Всього було внесено понад 30-ть змін до чинного закону «Про прокуратуру».

У цих роботах не приділялося належної уваги необхідності цілісного реформування прокуратури України, вимогам Парламентської Асамблеї Ради Європи та Венеціанської комісії зі зміцнення демократії та верховенства права, а також вимог сьогодення.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Чинний Закон України «Про прокуратуру» було прийнято ще в 1991 р. [4, с. 12].

У 1996 р. при вступі до Ради Європи Україна взяла на себе зобов'язання виконати рекомендації ПАРЄ та Венеціанської комісії зі зміцнення демократії та верховенства права щодо створення прокуратури європейського зразка, зокрема в частині загального нагляду, посилення незалежності прокурорів і переміщення акцентів у її статусі, функціях і повно-

важеннях від виконавчої до судової гілки влади, а саме: роль та функції Генеральної прокуратури будуть змінені (особливо відносно здійснення загального контролю за дотриманням законності), трансформуючи цей інститут в орган, який відповідатиме стандартам Ради Європи (Висновок №190 (1995) ПАРЄ щодо заявки України на вступ до Ради Європи).

З цього часу у Верховній Раді України було зареєстровано низку законопроектів щодо оновлення законодавчої бази діяльності прокуратури. Однак ці законодавчі ініціативи, за висновками європейських експертів, були визнані такими, що не мають на меті реформування існуючої системи прокуратури, яку Україна успадкувала з радянських часів. Так, наприклад, Венеціанська комісія неодноразово зазначала, що прокуратура залишається потужним інститутом, функції якого значно перевищують обсяг функцій, виконуваних прокурором у демократичній правовій державі.

Слід зазначити, що з самого початку роботи над цим законопроектом він перебував під пильною увагою членів цієї високоповажної міжнародної організації.

Важливим кроком стало внесення до Верховної Ради України VI скликання проекту Закону України «Про прокуратуру», реєстр. № 2491 від 16 травня 2008 р. за ініціативою народних депутатів України В.Д. Швеця, Ю.В. Прокопчука, В.Л. Сівковича.

Цей законопроект 14 квітня 2009 р. було прийнято в першому читанні за основу (Постанова Верховної Ради України № 1252-VI). Зазначений проект було доопрацьовано з урахуванням зауважень і пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи та внесено на розгляд парламенту у другому читанні.

За результатами доопрацювання законопроекту реєстр. № 2491 його зареєстровано під реєстр. № 0886 [5, с. 1-56].

Цей документ загалом оцінений органами державної влади та науковими установами як такий, що відповідає курсу України на євроінтеграцію та міжнародним стандартам діяльності органів прокуратури.

Зокрема, таку позицію висловили Міністерство юстиції України, Служба безпеки України, Академія адвокатури України, Міністерство внутрішніх справ, Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого».

Законопроект узгоджується з резолюціями ПАРЄ № 1244 (2001) «Виконання обов'язків і зобов'язань, взятих Україною при вступі до Організації», № 1466 (2005) «Про виконання обов'язків та зобов'язань України», № 1549 (2007) «Функціонування демократичних інституцій в Україні».

Проект закону містить комплекс нормативних положень, які визначають правовий статус і порядок організації та діяльності прокуратури, її працівників, повноваження прокурорів різних рівнів, правову природу актів прокурора, правове та фінансове забезпечення діяльності прокуратури, що повною мірою узгоджується із завданням прокуратури у контексті забезпечення захисту від протиправних посягань на суспільний і державний лад, на права і свободи людини та громадянина.

Так зокрема, законопроектом передбачено: 1) повну реорганізацію системи прокуратури: пропонується створення окружних і регіональних прокуратур, відтак, досудове розслідування в усіх кримінальних провадженнях з метою забезпечення конституційного принципу рівності всіх перед законом стане предметом відання окружних прокуратур; 2) регіональні прокуратури будуть відповідальними тільки за представлення інтересів держави в апеляційних судах, а Генеральна прокуратура – у касаційних судах і Верховному Суді України; 3) основним завданням прокурорів стане процесуальне керівництво досудовим розслідуванням і підтримання державного обвинувачення в суді, а також представлення інтересів держави і окремих категорій фізичних осіб у суді; 4) встановлення чіткої підстави для відповідальності прокурора, відкриту і змагальну дисциплінарну процедуру, що здійснюватиметься новою інституцією – Дисциплі-

нарною комісією суддів і прокурорів; 5) зайняття посади прокурора, призначення на посаду в іншу прокуратуру, у тому числі на посаду Генерального прокурора України, здійснюватиметься у відкритий спосіб і виключно на конкурсних засадах за участю новоствореного державного органу – Кваліфікаційної комісії суддів і прокурорів, що повинна бути створена на основі реорганізації нинішньої Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, створення системи прокурорського самоврядування, складовими частинами якого є: збори прокурорів кожної прокуратури, Рада прокурорів України, всеукраїнські конференції працівників прокуратури.

Водночас, і цей законопроект не має перспективи бути прийнятим.

Формулювання цілей статті

За результатами аналізу законодавства Європейських держав і демократичних держав світу у правоохоронній сфері свідчить про те, що в них повною мірою функціонують демократичні принципи, які є правовою основою для діяльності правоохоронних органів, зокрема прокуратури.

На сьогодні прокуратура України повинна бути реформована відповідно до європейських стандартів. Таке реформування має бути спрямоване на позбавлення прокуратури України невластивих їй функцій, як то передбачено Конституцією України. Вкрай важливо наблизити прокуратуру до громадянина.

Відтак, метою статті є науково-теоретичне дослідження питань діяльності Прокуратури України через призму її реформування відповідно до міжнародних стандартів і вирішення завдань у правоохоронній сфері відповідно до вимог сьогодення.

Виклад основного матеріалу дослідження

Свій варіант законопроекту про прокуратуру підготувала і робоча група Адміністрації Президента України [6, с. 1-87]. За результатами аналізу нової редакції законопроекту про прокуратуру, підготовлену цією робочою групою і направлену

2 серпня цього року до Венеціанської комісії, слід зазначити подібність її окремих положень із законопроектом № 0886 у частині визначення функцій і системи прокуратури, засад її діяльності, повноважень прокурорів, їх прав та обов'язків, питань, що стосуються здійснення прокурорського самоврядування. Така подібність простежується у більшості його статей.

Водночас, поряд із позитивними сторонами у законопроекті, розробленому робочою групою, свідомо закладені непомітні на перший погляд, глибинні правові механізми, що характеризують його як європейський, прогресивний, а насправді, за своєю суттю та змістом зберігають прокуратуру радянського типу.

На це, зокрема, звернули увагу члени Венеціанської комісії на спільній робочій зустрічі з народними депутатами України, що відбулася 6 вересня 2013 року.

Їх занепокоєння викликали такі положення законопроекту.

На переконання членів Венеціанської комісії положення ст. 14, якими Генеральному прокурору пропонується надати право визначати кількісний склад і структуру органів прокуратури не узгоджується з приписами, закладеними у Конституції України, згідно з якими чисельність і структуру правоохоронного та військового сектору держави затверджує Верховна Рада України. У контексті реформування системи кримінальної юстиції України запровадження такого принципу й щодо формування органів прокуратури є одним із важливих шляхів парламентського контролю за їх діяльністю. Тому, на думку членів комісії, чисельність і структура прокуратури також повинна затверджуватися Верховною Радою України.

Водночас, вбачається за доцільне в проекті передбачити право Генерального прокурора затверджувати чисельність і структуру місцевих прокуратур.

Особливої уваги заслуговують статті 17 і 24 законопроекту. Про це наголосив секретар Венеціанської комісії Томас Маркерт. Його стурбованість викликало те, що у ст. 17, що визначатиме [7, с. 67] питання

підпорядкування прокурорів і виконання ними наказів, закладено імперативні норми щодо права прокурорів вищого рівня видавати накази та давати вказівки прокурорам нижчого рівня, які є обов'язковими до виконання. Взагалі, положення цієї статті проекту виписані таким чином, що буде нівельована будь-яка процесуальна незалежність прокурора нижчого рівня перед прокурором вищого рівня.

Відповідно до запропонованої редакції ст. 24, що регулює питання здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді, прокурора пропонується озброїти всім арсеналом загального нагляду ще до початку захисту цих інтересів у суді, надавши йому право безперешкодно входити у приміщення органів державної влади; витребувати за письмовим запитом документи та матеріали органів державної влади та органів місцевого самоврядування, мати безоплатний доступ до їх інформаційних баз даних; ініціювати проведення різноманітних перевірок чи ревізій органів державної влади та органів місцевого самоврядування та отримувати відповідні пояснення тощо.

Це свідчить про повне збереження у законопроекті концепції загального нагляду радянського типу. Крім того, практична реалізація цієї статті в запропонованій редакції зведе нанівець принцип рівності сторін (наприклад, з адвокатом) у судовому процесі.

Справжнє обурення військовослужбовців Збройних сил, Служби безпеки, працівників органів внутрішніх справ і зауваження членів Венеціанської комісії спричинила редакція ст. 86 проекту, що визначає заробітну плату прокурора. Зокрема, це стосується надбавок за класний чин прокурора. Згідно з проектом класні чини прокурорів пропонується прирівняти до військових звань. Так юрист 3 класу, що відповідатиме військовому званню лейтенант, за класний чин отримуватиме 770 грн, тоді як лейтенант за військове звання сьогодні отримує і отримуватиме 120 гривень. Різниця між армійським званням полковник і радником юстиції у геоме-

тричній прогресії ще більша і становитиме 2-3 тис. грн, а різниця між званням генерал і державним радником юстиції взагалі становитиме більш як у десять разів, що є неприпустимим, оскільки суперечить положенням Конституції та законодавству України щодо рівності всіх перед законом, соціальній справедливості, конституційним принципам функціонування державної служби.

Також проектом пропонується запровадити право прокурорів на пенсію за вислугу років незалежно від віку за наявності у них загального стажу 20 і більше років. Так, згідно з проектом прокурору достатньо мати лише 15 років спеціального стажу та 10 років загального стажу для отримання прокурорської пенсії. Відтак прокурор матиме право отримувати пенсію не за віком, а за вислугою років, причому досить незначною, і така пенсія у десять, а то й більше разів перевищуватиме мінімальні пенсії за віком, які отримують мільйони українців. Прокурори в разі прийняття такої редакції матимуть можливість не тільки отримувати такі пенсії, а й далі працювати на прокурорських посадах до досягнення ними 70-річного віку. Тому члени Венеціанської комісії зауважили, що практична реалізація цього положення гальмуватиме прихід на прокурорські посади в Україні дійсно проєвропейськи налаштованих прокурорів, оскільки на своїх пригрітих і захищених зв'язками посадах, у тому числі корупційних, [8, с. 21] перебуватимуть прокурори радянського зразка.

Окремо слід зазначити те, що практична реалізація цих положень законопроекту не тільки призведе до ще більшої диспропорції у грошовому та пенсійному забезпеченні між різними категоріями державних службовців, а й стане наслідком значних витрат Державного бюджету України.

Те, що реалізація законопроекту потребуватиме значних видатків із державного бюджету також яскраво можна продемонструвати на прикладі майбутньої діяльності Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів та кваліфікаційно-дисциплінарних комісій прокурорів, які

пропонується створити в кожній області та які за своїми функціями доповнюватимуть діяльність одна одної. На прикладі діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів, яка без регіональних відділень справляється зі своєю роботою, відсутня необхідність у створенні регіональних кваліфікаційно-дисциплінарних комісій прокурорів, як те пропонується у проекті. Тим більше, що фінансування їх діяльності, як і інших органів прокурорського самоврядування, проектом пропонується здійснювати з державного бюджету. Як варіант, вважається можливим створення таких комісій у містах Києві, Львові, Харкові, Одесі.

У перехідних положеннях проекту закладено ручний механізм набрання чинності законом, тобто не через рік чи два після його прийняття, а лише через 3 місяці після оголошення Вищою спеціалізованою дисциплінарною комісією прокурорів України та Радою прокурорів України про готовність розпочати свою діяльність, про що повинно бути опубліковано в газеті «Голос України». Сьогоднішня практика державного будівництва країни свідчить, що їх створення може затягнутися на довгі роки.

І, наостанок, що стосується виборів дисциплінарних комісій та органів прокурорського самоврядування, то з цього

питання члени Венеціанської комісії вважають, що порядок висунення кандидатів і порядок персонального голосування стосовно їх членства повинен бути таємним, а не відкритим, як те пропонується проектом. Таємність голосування забезпечить об'єктивність оцінки діяльності того чи іншого кандидата, а тому дасть змогу формувати ці органи якісним і професійним прокурорським складом. Можна навести й ряд інших зауважень до законопроекту, висловлених членами Венеціанської комісії, але вони повинні бути предметом розгляду іншої статті.

Висновки

1. Слід констатувати, що доопрацювання законопроекту про прокуратуру в контексті висловлених до нього зауважень і пропозицій надасть дієвого імпульсу європейському реформуванню української прокуратури, а відтак, усієї правоохоронної системи нашої держави.

2. Метою такого реформування повинна стати впевненість громадянина України в тому, що його права будуть належним чином захищені, а також наближення громадянина до справедливого правосуддя.

3. Усе це дасть практичну можливість створити в Україні прокуратуру європейського зразка, що буде пересторогою відходу від тих демократичних процесів, що нині проходять у країні.

Список використаних джерел

1. Кримінальний процесуальний кодекс України : за станом на 13 квітня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9-10, № 11-12, № 13. – Ст. 88.
2. Конституція України : за станом на 1 лютого 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 30. – Ст. 141.
3. Кримінальний кодекс України : за станом на 16 травня 2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
4. Закон України «Про прокуратуру» : за станом на 14 травня 2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
5. Проект Закону про прокуратуру (реєстр. № 0886), підготовлений Комітетом Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.gov.ua>
6. Проект Закону про прокуратуру, підготовлений робочою групою Адміністрації Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.gov.ua>
7. Статус поліції : міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / О. Банчук. – К. : Центр політико-правових реформ, 2013. – 584 с.
8. Статус органів публічного обвинувачення : міжнародні стандарти, зарубіжне законодавство і пропозиції щодо реформування в Україні / Центр політико-правових реформ. – К. : «Атіка», 2012. – 620 с.