

РОЗДІЛ 10 СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 342.56

РЕФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ: ДВА КРОКИ ВПЕРЕД ЧИ ТРИ НАЗАД?

REFORMING INSTITUTE OF PROSECUTOR IN UKRAINE: TWO STEPS AROUND OR THREE BACK?

Грицаєнко Л.Р.,

*доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного
та адміністративного права та процесу
Чорноморського національного університету імені Петра Могили*

Невмержицький Є.В.,

*доктор політичних наук,
професор кафедри загальноправових дисциплін
Київського національного торговельно-економічного університету*

У статті розглядаються основні складники реформи органів прокуратури: функціональні, організаційні, правові, статутні, кадрові. Особлива увага приділяється питанням забезпечення реальної незалежності прокурорів від будь-якого зовнішнього впливу та внутрішньої автономії органів прокуратури. Аналізується місце прокуратури серед гілок влади. Авторами вироблено низку пропозицій стосовно внесення змін до чинного законодавства.

Ключові слова: прокуратура, реформа, функції, гарантії незалежності, кадри, статус, автономія, політичний тиск.

В статье рассматриваются основные составляющие реформы органов прокуратуры: функциональные, организационные, правовые, статусные, кадровые. Особое внимание уделяется вопросам обеспечения реальной независимости прокуроров от любого внешнего воздействия и внутренней автономии органов прокуратуры. Анализируется место прокуратуры среди ветвей власти. Авторами разработаны ряд предложений о внесении изменений в действующее законодательство.

Ключевые слова: прокуратура, реформа, функции, гарантии независимости, кадры, статус, автономия, политическое давление.

The main components of the prosecution's reform as functional, organizational, legal, status, human are discussed. Particular attention is paid to the following issues: ensuring the real independence of prosecutors from any external influence, internal autonomy of the prosecutor's office. The prosecutor's office is analyzed among the branches of power. The authors have developed some proposals to amend the legislation.

Key words: prosecutors, reform of function, guarantees of independence, human resources, status, autonomy, political pressure.

Постановка проблеми. Прокуратура України протягом років незалежності фактично перебуває на стадії трансформації та намагається відійти від радянської моделі прокуратури. Але більшість нововведень звелася до максимального обмеження функцій прокуратури без урахування стану законності і правопорядку в державі. Закріплення у Кримінальному процесуальному кодексі України (далі – КПК України) у 2012 р. нової функції прокуратури – процесуального керівництва досудовим розслідуванням, як свідчать 3 роки слідчої практики, лише ускладнило проблему, адже прокуратура просто фізично і організаційно не може керувати чотирма мільйонами кримінальних проваджень. Залишається недослідженою проблема визначення функцій прокурорського нагляду в умовах, коли прокуратура поєднує організацію і процесуальне керівництво розслідуванням злочинів і здійснює нагляд за дотриманням законності у процесі розслідування у конкретному провадженні.

Стан дослідження. Дослідження правового статусу прокуратури у кримінальному процесі, особливо після внесення змін до КПК України у 2012 р. та до Конституції України у 2016 р., потребує широкої наукової дискусії. Певний вклад у розробку цієї проблеми зробили М. Руденко, Ю. Гришин, В. Корж, О. Толочко, В. Юрчишин, О. Баганець, Є. Гринюк, І. Гловлук, О. Попович.

Мета статті – проаналізувати нові повноваження прокурора в кримінальному процесі, зокрема організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, їх співвідношення з прокурорським наглядом на цій стадії процесу, запропонувати своє бачення шляхів реформування інституту прокуратури.

Виклад основного матеріалу. Ще у перші роки незалежності України демократи-реформатори намагались трансформувати радянську правоохоронну систему, зокрема прокуратуру, змінити її у щось нове, яке відповідало б сучасним вимогам, але жодна з чисельних спроб не мала успіху, оскільки не було чіткого уявлення, якою повинна стати прокуратура у соціально-правовій державі, про побудову якої було проголошено у Конституції України 1996 р. Була спроба взяти за зразок прокуратури країн ЄС. Але і там немає єдиного стандарту функцій і повноважень цього важливого правоохоронного органу.

Напевно, треба взяти все краще в інших країнах, але не забувати про свою історію, культуру, менталітет. Голловне – стан законності і правопорядку в державі. Ще у XIX ст. великий німецький філософ Г. Гегель писав: «Кожен народ має свій власний устрій: англійський є державним устроєм англійців, якби схотіли віддати його пруссам, це було б так само абсурдно, як і рішення віддати пруську державу туркам» [1].

Сьогодні всі, хто має хоч якийсь стосунок до органів прокуратури, говорять про гостру необхідність її реформування. Тижневик «Аргументи і факты» (№ 31, 2016 р.) опублікував інтерв'ю экс-заступника Генерального прокурора Віталія Каська «Прокуратурі нужна полная перезагрузка», з чим, безумовно, необхідно погодитися, крім такої фрази: «Якщо не зламати систему, то прізвище генпрокурора не буде мати значення – система буде функціонувати і захищати сама себе <...>», адже про те, що має прийти на зміну цій системі – ні слова, за винятком лише одного аспекту, який стосується зміни кадрів і їх скоро-

чення. На жаль, таке бачення суті реформи прокуратури сповідує більшість її сучасних реформаторів.

Причина попередніх невдалих реформ прокуратури (а їх намагався проводити кожен з новопризначених 15 генеральних прокурорів України), полягає в тому, що ніякого попереднього поглибленого вивчення цієї проблеми не було. Абсолютно правий екс-голова Верховного Суду України В. Маляренко: «<...> за останні 25 років жодна політична сила не вивчала глибинних проблем, явищ і процесів, що відбуваються у прокурорській і судовій системах. Усі реформи проводяться навмання і для забезпечення інтересів певних політичних сил» [2].

В Україні функціонує багато науково-правових установ, які могли б поглиблено і детально дослідити цю проблему, запропонувати законодавцям своє бачення подальшого розвитку інституту прокуратури в умовах розбудови в Україні соціально-правової держави, про що проголошено в Основному законі нашої держави.

На нашу думку, дискусію навколо реформи прокуратури слід зосередити на таких ключових проблемах:

1) на забезпеченні реальної незалежності прокурорів та реальної деполітизації прокуратури України як умов ефективного функціонування;

2) на визначенні місця прокуратури у системі гілок влади;

3) на функціях і повноваженнях інституту прокуратури у правовій і демократичній державі;

4) на децентралізації органів прокуратури у межах автономії регіональних і місцевих прокуратур.

Серед усіх питань реформи органів прокуратури найскладнішим є питання забезпечення її реальної незалежності, оскільки лише в такому статусі прокурори зможуть реально протидіяти анархії в управлінні державою, тотальній корупції та іншим зловживанням владою, ефективно координувати діяльність правоохоронних органів у боротьбі з організованою злочинністю (зокрема, економічною).

Основна проблема полягає у тому, як досягти балансу відносин з органами влади, щоб ці відносини не заважали сумлінному виконанню службових обов'язків. У європейському розумінні поняття незалежності прокурора є стандартом функціонування системи органів прокуратури, адже в демократично розвинених країнах вся правоохоронна система реально незалежна і підкоряється лише закону. Реалізація цього принципу дозволяє розвиненим країнам підтримувати високий рівень правопорядку, поваги до закону і дозволяє жити за правилами незалежно від посади, яку обіймає правопорушник.

Необхідно визначити механізми, що забезпечать реальну незалежність української прокуратури. Лише незалежна прокуратура зможе протистояти тотальній корупції, захистити права і свободи людини та громадянина, змінити ситуацію і повернути діяльність усіх суб'єктів суспільних відносин у правове поле та забезпечити законність і правопорядок у державі.

Конституція України чітко не окреслює межі незалежності Генерального прокурора та не надає її гарантій. У Законі «Про прокуратуру» є дві норми, які проголошують політичну нейтральність прокурора (п. 6 ст. 3 та п. 3 ст. 18), але реально вони не діють. На підтвердження цього достатньо згадати, що за роки незалежності саме з політичних мотивів було звільнено 15 генеральних прокурорів. Звільнення Генерального прокурора з посади без зазначення правових підстав вже перетворилось на установлену практику. В Україні, як відомо, Генеральний прокурор призначається і звільняється з посади Президентом за згодою Верховної Ради України.

А як такі питання вирішуються у зарубіжних країнах? У Бельгії, наприклад, генерального прокурора призначає король, але тільки за поданням Вищої Ради правосуддя, у Франції очільник прокуратури призначається

Президентом, як і прокурори нижчого рівня, але лише за рекомендацією Вищої Ради магістратури. В Італії прокурорів і суддів обирає Вища Рада юстиції, яка складається з двох палат (суддівської і прокурорської). До речі, у багатьох країнах, де прокуратура віднесена до судової гілки влади, правовий статус суддів та прокурорів фактично однаковий, що підкреслює незалежність прокурорів від будь-якого зовнішнього впливу. У сусідній нам Туреччині генерального прокурора республіки призначає Президент, але з числа п'яти кандидатів, рекомендованих Пленумом касаційного суду [14].

Можна навести інші процедури призначення Генерального прокурора, але для всіх діє загальне правило. Кандидата на цю посаду обирає і рекомендує колективний орган (Вища Рада юстиції, Вища Рада магістратури, Пленум Верховного чи касаційного суду), а за Президентом лишається лише процедурне рішення – видання Указу про призначення.

У США вже давно Генеральний прокурор (він же Міністр юстиції) призначається Президентом за згодою Конгресу, а генеральні прокурори штатів та окружні прокурори обираються населенням, тому будь-яке зловживання з боку обраного населенням прокурора закриває йому шлях до переобрання. Це найкращий механізм протидії корупції у цій системі.

Як тиск на прокурорську систему слід розцінювати інститут висловлення недовіри Генеральному прокурору Верховною Радою України, що за своєю природою є формою завуальованого політичного впливу на суб'єкта процесуально-правових відносин. Це є звільнення на підставі лише підозри, сумнівів 226 депутатів, крім того, у законі не виписані конкретні підстави для такої відставки. З огляду на це не випадково експерти Венеціанської комісії Ради Європи, зокрема П. Корню (Швейцарія) [3], вважають, що практика висловлення недовіри Генеральному прокурору Верховною Радою України – це виключно політичний тиск на прокуратуру з причин, які пов'язані з якістю та ефективністю його роботи.

Як уникнути такого підходу? Кращий варіант – позбавити Верховну Раду України права висловлення недовіри Генеральному прокурору. Але в умовах, що склалися натеper, це нереально, оскільки законодавцю попередньо потрібно визначитись щодо того, Генеральний прокурор – це політична чи юридична фігура.

Визначення місця прокуратури серед гілок влади. У розвинених країнах поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову розглядається як головний принцип розбудови демократичної і соціально-правової держави. Фактично він став універсальним.

У конституціях Албанії, Бельгії, Іспанії, Італії, Нідерландів, Португалії, Туреччини, Хорватії прокуратура віднесена до судової гілки влади. У конституціях США, Німеччини, Франції прокуратура включена до виконавчої гілки влади, але така приналежність не впливає на здійснення кримінального переслідування навіть відносно президентів багатьох країн [15].

Ми дослідили органи прокуратури 42 країн і дійшли певних висновків. У 22 конституціях прокуратури включені до судової гілки влади, у 9 – до виконавчої і у 10 – непідконтрольні жодній гілці влади. У всіх випадках органи прокуратури абсолютно незалежні під час виконання своїх службових повноважень [14].

Лише у травні 2016 року Верховна Рада України виключила із Конституції розділ VII «Прокуратура» і доповнила розділ VIII «Правосуддя» ст. 131 такого змісту: «В Україні діє прокуратура, яка здійснює підтримання публічного обвинувачення в суді, організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку, представни-

цтво інтересів держави в суді у випадках і в порядку, що визначені законом».

Отже, у Конституції України прокуратура формально віднесена до судової гілки влади. Це абсолютно логічно, оскільки функції прокуратури безпосередньо пов'язані зі здійсненням правосуддя як на етапі досудового розслідування, так і під час підтримання публічного обвинувачення у суді. Експерт Венеціанської комісії Жан Швімер зазначив: «Коли прокуратура перебуває у судовій гілці влади, як показує європейський досвід, то навколо статусу прокурора у суспільстві немає жодних дискусій, а там, де вона входить до виконавчої влади, дискусії практично не припиняються» [6]. Однак ми вважаємо, що в Законі «Про прокуратуру» доцільно було б закріпити адміністративну і функціональну незалежність прокурорів у єдиній системі правосуддя.

На нашу думку, замало механічно перенести статтю про прокуратуру з одного розділу Конституції до іншого. Доцільно закріпити статус прокурора в єдиній системі, його особливе місце у судовій гілці влади, максимально приблизивши його до статусу судді щодо недоторканості під час виконання службових обов'язків.

Повноваження прокуратури. Два роки тому Законом «Про прокуратуру» прокурор наділявся правом представляти в суді не тільки інтереси держави, а й громадян. Сьогодні відповідно до Конституції України прокурор позбавлений права представляти в суді інтереси громадян. Для мільйонів людей, які перебувають за межею бідності, звернення до суду або за допомогою до адвоката є практично неможливим. У більшості громадян просто немає коштів для цього.

За таких умов роль прокуратури у захисті прав та інтересів громадян повинна тільки зростати. Це, до речі, впливає з вимог багатьох міжнародних документів, зокрема Конвенції ООН про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.), Конвенції ООН проти корупції (2003 р.). Під час вирішення цих питань доцільно врахувати також досвід адміністративної юстиції Франції, спеціальних судів у ФРН, інституту омбудсмена в країнах Скандинавії. На цьому етапі розвитку України відмовлятися від будь-якої ролі прокурора у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина є передчасно. Українські суди ще не готові повністю взяти на себе вирішення усіх проблем, які щодня виникають у громадян України. З огляду на стан законності в Україні, на інтереси мільйонів її громадян, позбавлених правозахисної функції прокуратури, особливо щодо недієздатних громадян та інших категорій незахищених верств населення, – це помилка, навіть не так юридична, як гуманітарна. Навіть експерти Венеціанської комісії Ради Європи, вважаючи головним органом захисту прав і свобод людини суд, зазначають, що право громадянина звертатися за захистом своїх прав до прокурора не слід ігнорувати.

Проблеми внутрішньої автономії органів прокуратури. Максимальна централізація системи органів прокуратури України – це застаріле явище часів радянської епохи.

У країнах романно-германської системи права принцип автономії різних ланок прокуратури є основним. Отже, якщо ми хочемо будувати прокуратуру правової держави, то слід рішуче відмовитись від абсолютної вертикальної підпорядкованості органів прокуратури нижчого рівня вищому і надати місцевим і регіональними прокуратурам максимальну внутрішню автономію, а також і відповідальність за стан справ у районі і регіоні.

В Україні сьогодні почався процес децентралізації виконавчої влади, відбувається передача багатьох повноважень з центру на місця, але прокуратура чомусь залишається осторонь цього позитивного процесу.

Потребує удосконалення процедура призначення і звільнення керівників регіональних і місцевих прокуратур. Формально відповідно до чинного закону такі рішен-

ня приймає Генеральна прокуратура на підставі рекомендації Ради прокурорів. Щоправда, законодавець чомусь для новопризначеного очільника ГПУ зробив виняток до 15 квітня 2017 р., надавши йому право одноосібно призначати прокурорів на 9 найважливіших посад (п.п. 2-8, 11 ст. 39 Закону «Про прокуратуру»), тобто дозволивши йому самому формувати свою команду. Зазначимо, що такі часті зміни законів та винятки з них не сприяють зміцненню законності у державі.

Безумовно, ефективна діяльність органів прокуратури неможлива без високоосвічених кадрів, їх професіоналізму, культури, моралі та етики. У Німеччині, наприклад, працівники прокуратури за рейтингом входять до першої десятки важливих професій, а отже, високооплачуваних. У суспільстві існує консенсус щодо важливості цього правового інституту. Прокурори у своїй діяльності отримують усебічну підтримку суспільства, вони захищені від брудної та необгрунтованої критики та наклепів. Крім високого професіоналізму та реальної незалежності, саме це забезпечує високу ефективність їх діяльності.

На превеликий жаль, реформа інституту прокуратури сьогодні зосередилась на люстрації кадрів як на черговій панацеї від усіх бід. У національній свідомості уже встановилися негативні явища. Виховання нового прокурора або слідчого – дуже складне завдання, але починати треба зі створення умов праці, у яких би була максимально обмежена сама спокуса зловживання повноваженнями. Прокурорам треба надати високе, як у суддів, соціально-матеріальне забезпечення тощо.

Якщо реформа прокуратури і надалі буде зведена лише до чистки кадрів, то це не буде реформою. До того ж методи такої люстрації серйозно критикуються і Венеціанською комісією Ради Європи.

Висновки. Проведене дослідження дає підстави дійти таких висновків:

1) реформа прокуратури повинна охоплювати не так люстрацію кадрів, як зміну форм і методів функціонування всієї її системи. До цих змін відносимо такі:

- визначення механізмів, які б реально забезпечили незалежність інституту прокуратури у системі судової гілки влади від тиску інших гілок влади, різних політичних сил та великого бізнесу;
- ліквідація інституту висловлення недовіри Генеральному прокурору Верховною Радою України як чисто політичного, а не юридичного акту;
- зміна порядку призначення і усунення з посади Генерального прокурора має відбуватися на підставі висновків Вищої Ради Правосуддя або Дисциплінарно-кваліфікаційної комісії прокуратури, а за Президентом необхідно залишити лише процедурне питання, тобто видання необхідного Указу;
- призначення і звільнення заступників Генерального прокурора і членів колегії покласти на Президента України;

2) необхідно децентралізувати органи прокуратури, надавши певну автономію регіональним і місцевим органам. Відносини між різними рівнями прокуратури мають вибудовуватися за зразком відносин між судовими інстанціями;

3) необхідно збалансувати відносини між прокурором і слідчим у кримінальному процесі, надавши слідчому більше незалежності і самостійності під час прийняття важливих процесуальних рішень. Однак слід мати на увазі, що це центральна процесуальна фігура на досудовому етапі розслідування;

4) необхідно надати Раді прокурорів України статус незалежного органу, включивши її як структурний підрозділ до Вищої Ради Правосуддя, оскільки тепер у Конституції України закріплено, що прокуратура входить до системи правосуддя.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гегель Г., Філософія права. М. «Наука» 1990. 524 с.
2. Маляренко В. Реформа прокуратури: мета і засоби. ЮВУ. 2016 р. № 22. С. 20–30.
3. Корню П. Реформа прокуратури України. Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи: матеріали науково-практичної конференції (Київ, 2–3 жовтня 2006 року). К.: НАПУ. С. 19–22.
4. Висновки Європейської комісії «За демократію і право» від 13.10.2006 р. Бюлетень законодавства і юридичної практики України., К. Юрінком Інтер. 2009, 256 с.
5. Сухонос В. Місце прокуратури серед гілок влади в Україні і за кордоном. Вісник прокуратури. 2007. № 10. С. 71–79.
6. Швімер П. Визначення місця прокуратури серед гілок влади. Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 2–3 жовтня 2006 р.). К.: НАПУ. С. 11.
7. Добринін А. Функції прокуратури з американської точки зору. Законність. 1998 р., № 2. С. 23–24.
8. Про внесення змін до Конституції стосовно прокуратури: висновок Венеціанської комісії на проект закону України. Бюлетень законодавства і юридичної практики України. 2009 р. № 12. С. 251
9. Гришин Ю.А. Про статус прокурора на стадії досудового розслідування в реформованому кримінальному процесі. Актуальні проблеми реформування кримінального процесуального законодавства: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Є. Дідоренка. 2012р. С. 98.
10. Корж В. Новий кримінальний процесуальний кодекс України: проблеми впровадження в практичну діяльність. Вісник прокуратури. 2012. № 10. С. 79–89.
11. Кримінальний процесуальний кодекс України: науково-практичний коментар у 2-х томах / О. Бандурко, Є. Блажівський, Є. Бурдоль та ін.; заг. ред. В.Я. Тація. К. Право, 2012 р. Т. 1. С. 120.
12. Руденко М. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням як нова функція прокуратури України: поняття, зміст і структура. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2014 р. № 1. С. 160–168.
13. Маляренко В. Реформа прокуратури: мета і засоби. ЮВУ. 2016 р. № 22. С. 20–30.
14. Грицаенко Л.Р. Прокуратура в країнах Європи: навчальний посібник. Київ: Біноватор. 2006. 400 с.
15. Грицаенко Л.Р. Прокурорська діяльність в Україні та зарубіжних країнах: вибрані наукові праці. Київ: Юрид. літ-ра, 2013. 395 с.
16. Грицаенко Л.Р. Прокурорська діяльність в Україні в світлі сучасного світового досвіду: монографія. Вінниця: ДП «ДКФ». 2009. 576 с.

УДК 347.965.6

ПРИЙНЯТТЯ РІШЕННЯ У ДИСЦИПЛІНАРНІЙ СПРАВІ ЯК ОДНА ІЗ СТАДІЙ ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ВІДНОСНО АДВОКАТА

MAKING A DECISION IN A DISCIPLINARY CASE AS ONE OF THE STAGES OF DISCIPLINARY PROCEEDINGS AGAINST A LAWYER

Заборовський В.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного права та процесу
Ужгородського національного університету*

Манзюк В.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри господарського права
Ужгородського національного університету*

У статті розкривається правова природа стадії прийняття рішення у дисциплінарній справі відносно адвоката. Звертається увага на наявні недоліки і прогалини правового регулювання вказаної стадії та пропонуються можливі шляхи їх усунення. Робиться висновок, що український законодавець повинен детальніше визначити повноваження дисциплінарної палати кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури за результатами розгляду дисциплінарного провадження відносно адвоката, зокрема, щодо можливих випадків закриття такого провадження.

Ключові слова: адвокат, адвокатська діяльність, дисциплінарна відповідальність адвоката, прийняття рішення у дисциплінарній справі.

В статье раскрывается правовая природа стадии принятия решения по дисциплинарному делу в отношении адвоката. Обращается внимание на имеющиеся недостатки и пробелы правового регулирования указанной стадии и предлагаются возможные пути их устранения. Делается вывод, что украинский законодатель должен более детально определить полномочия дисциплинарной палаты квалификационно-дисциплинарной комиссии адвокатуры по результатам рассмотрения дисциплинарного производства в отношении адвоката, в частности, возможных случаев закрытия такого производства.

Ключевые слова: адвокат, адвокатская деятельность, дисциплинарная ответственность адвоката, принятие решения по дисциплинарному делу.

In this article explores the legal nature of the stage of deciding on a disciplinary case against a lawyer. Attention is drawn to the existing shortcomings and gaps in the legal regulation of this stage and suggests possible ways to eliminate them. It is concluded that the Ukrainian legislator should define in more detail the powers of the disciplinary chamber of the Qualification and Disciplinary Commission of the Bar on the results of considering the disciplinary proceedings against the lawyer, in particular, the possible cases of closure of such proceedings.

Key words: lawyer, advocacy, disciplinary liability of the lawyer, decision-making on disciplinary matters.

Актуальність теми. Предметом нашого наукового дослідження неодноразово була правова природа дисциплінарної відповідальності адвоката в цілому [1; 2; 3, с. 584-614], і процедури притягнення його до відповідальності зокрема.

В контексті даного дослідження одним з найактуальніших питань – є з'ясування сутності стадій дисциплінарного провадження відносно адвоката. Водночас, здійснивши комплексний аналіз правової природи таких основних стадій