

Уваров В. Г.,
доктор юридичних наук,
керівник Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України, заслужений юрист України

ПАРАДИГМА ФУНКЦІЙ ТА ЗАСАДА ЮРИДИЧНОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ В РОЗВИТКУ ПРОКУРАТУРИ ЯК ДЕРЖАВНОЇ ІНСТИТУЦІЇ

PARADIGM THE FUNCTIONS AND PRINCIPLES OF LEGAL CERTAINTY, IN THE DEVELOPMENT OF THE PROCURATOR AS PUBLIC INSTITUTIONS

У статті аналізуються проблеми юридичного визначення функцій прокуратури та механізмів їх реалізації в сучасних умовах судово-правової реформи, надано пропозиції щодо удосконалення законодавства.

Ключові слова: функції, нагляд, прокуратура, верховенство права, юридична визначеність.

В статье анализируются проблемы юридического определения функций прокуратуры та механизмов их реализации в современных условиях судебно-правовой реформы, внесены предложения по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: функции, надзор, прокуратура, верховенство права, юридическая определенность.

The article analyses the problem of the legal definition of the functions of the procurers and delivery mechanisms in modern conditions of judicial reform, proposals to improve the legislation.

Key words: function, supervision, Prosecutor's Office, rule of law, legal certainty.

Постановка проблеми. У нашій молодій державі нині ще не все гаразд із законністю та забезпеченням прав і свобод громадян, низький рівень захисту інтересів суспільства, а рівень тіньової економіки, злочинності, зловживань владою та корупції стає одним із найбільших деструктивних факторів української держави. Заради подолання цих негативних процесів необхідно забезпечити організацію та належне функціонування всіх правоохоронних органів і зокрема прокуратури.

Актуальність досліджуваної проблеми зумовлюється тим, що судово-правова реформа в Україні, яка вже набула ознак перманентності, суттєво зачепила правові засади діяльності прокуратури, але досі ще здійснюється без чіткої правничої доктринальної стратегії, бачення кінцевої концептуальної моделі функціонування державної інституції. Органи прокуратури, всупереч очікуваним сподіванням, виявилися через суспільно-політичні та правові зміни блокованими у своїй активності.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання цієї проблеми свідчить, що окремим аспектам функцій прокуратури та механізмів їх реалізації приділяється певна увага в працях вчених-юристів [1–22]. Водночас наявні публікації не вичерпують складну проблему, а, швидше за все, утворюють фундаментальну базу для подальшого її дослідження.

Мета роботи – визначити орієнтири подальшого реформування прокуратури як державної інституції.

Викладення основного матеріалу дослідження. Ст. 131-1 Конституції України в редакції 2016 р. твердить: «В Україні діє прокуратура, яка здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) 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; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом».

До указаних конституційних реформ, окрім названих функцій, в ст. 21 Конституції України визначалось, що за прокуратурою закріплювались також більш широка конституційна функція нагляду за законністю в державі, яка була сформульована таким чином – «нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами». Отже, у правовій сфері у конституційних процесах спостерігаємо тенденцію звуження ролі, функцій і компетенції прокуратури як державної інституції.

Згідно з ч. 2 ст. 36 Кримінального процесуального кодексу України, прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Така концептуальна новела вже отримала певну критику з приводу доречності поєднання в одній особі функцій керівництва слідством і нагляду за слідством, яким наглядач же і керує.

Якщо ж прокурор керує слідством, то виникає проблема ефективності прокурорського нагляду за керівництвом розслідуванням. Така концепція не тільки нелогічна, а й недоцільна. Зокрема, якщо зберігається і посада самого керівника органу розслідування, виникає не лише дублювання функцій керівництва слідством, а збільшуються прояви бюрократії [16, с. 172]. Не випадково в концепціях реформ прокуратури набирає обертів ідея позбавлення прокуратури функцій керівництва слідством.

В. Тертишник зауважує: «Прокуратура позбавлена функції розслідування, а змінами в Консти-

туції України в 20016 р. прокуратура була також позбавлена й суспільно корисної функції нагляду за дотриманням прав та свобод людини і громадянина, дотриманням законів із цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Скасовуючи відповідну компетенцію прокуратури, ефективного, швидкого і доступного людині механізму забезпечення прав і свобод людини законодавець не передбачив, залишаючи біле поле закону і безліч проблем для громадян і суспільства. Більш того, законодавець невдало сформулював і вже занадто звужені функції прокуратури. Замість раніше прописаної функції «нагляд за додержанням законів органами досудового слідства та оперативно-розшукової юрисдикції» визначено «нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку». Це викликає сумніви, чи може прокурор наглядати за законністю застосування арешту й інших запобіжних заходів тощо, адже є різне розуміння поняття «слідчі дії» та їх співвідношення з поняттям «процесуальні дії» слідчого» [16, с. 166–167].

Зазначимо, що, згідно зі ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», на прокуратуру все ще покладена дещо ширша функція нагляду «за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство», хоча ч. 3 даної статті визначає, що на прокуратуру не можуть покладатися функції, «не передбачені Конституцією України». Проблеми термінології законодавства – це не стільки проблеми законодавчої техніки, скільки проблеми ефективності діяльності правничої інституції, діяльність якої регламентується.

«Обмеження сфери нагляду прокуратури, – зазначає М. Руденко, – було б бажаним подарунком для тих, хто прагне використати стан справ у нашій державі для власного збагачення» [10, с. 66].

Ю. Шемшученко слушно і влучно зауважує: «Прагнення деяких кіл якомога скоріше демонтувати функції прокурорського нагляду за законністю виглядають як прагнення поліпшити стан справ не для чесних громадян, а для правопорушників» [21, с. 15].

Здійснене обмеження повноважень прокуратури щодо нагляду за законністю в державі зменшило рівень забезпечення прав і свобод людини та захисту інтересів держави. Це глобальна помилка судово-правової реформи.

Водночас жодна державна інституція так і не отримала відповідних повноважень щодо виконання функцій забезпечення законності, які вилучені з компетенції прокуратури. Ні наявний інститут Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, ні пропонувані інститут префектів, ні інші органи, через їхній статус і правові засади діяльності не можуть ефективно здійснити вкрай важливу нині діяльність щодо швидкого і дієвого захисту прав людини й інтересів держави, як це могла б здійснювати прокуратура з традиційними для неї функціями нагляду за законністю, за умови належного

кадрового й організаційного забезпечення самої прокуратури.

Вважаємо доцільним підтримати думку В. Тертишника з приводу необхідності відновити «на конституційному рівні функції прокурора щодо нагляду за забезпеченням верховенства права в державі, дотриманням прав і свобод людини в діяльності будь-яких органів влади і їх посадових осіб» [16, с. 121].

О. Бісмарк писав, що з поганими законами і гарними чиновниками можна гарно керувати країною, а якщо чиновники погані, не допоможуть і найкращі закони.

Нині в самій прокуратурі здійснюється суттєве кадрове оновлення, активізовані заходи щодо протидії корупції. Зазначимо, що у структурі Генеральної прокуратури України, згідно з ч. 3 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру», утворена Генеральна інспекція, до повноважень якої належить здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених прокурорами та працівниками прокуратури, а також процесуальне керівництво досудовим розслідуванням у таких кримінальних провадженнях.

Вченими вже висловлена думка закріпити в ст. 36 КПК України правило, що під час виконання своїх повноважень співробітники Генеральної інспекції мають статус прокурорів, а під час провадження окремих розслідувань користуються процесуальними правами слідчих, передбаченими ст. 40 КПК України» [15, с. 77–78].

На наш погляд, варто було б приписати, які викладені в Положенні про Генеральну інспекцію Генеральної прокуратури України (Затверджені Наказом Генерального прокурора України від 16 червня 2016 р. № 204), подати як законопроект для включення його окремим розділом Закону України «Про прокуратуру», що буде відповідати принципу юридичної визначеності.

Виходячи з нових функцій, покладених на Генеральну інспекцію Генеральної прокуратури України, та необхідності дотримання принципів законності і юридичної визначеності в їх діяльності, варто юрисдикцію даного підрозділу, окрім відомчих нормативних актів, закріпити в законодавстві України, зокрема в Законі України «Про прокуратуру» та у КПК України. Для цього необхідно подати і законодавчо реалізувати такі законодавчі пропозиції.

1) Враховуючи закріплені в приписах ст. 1 Положення про Генеральну інспекцію Генеральної прокуратури України (Наказ Генерального прокурора України від 16 червня 2016 р. № 204), доцільно юрисдикцію відділів досудового розслідування, процесуального керівництва та нагляду за розслідуванням кримінальних правопорушень, вчинених прокурорами та працівниками органів прокуратури, закріпити в Законі України «Про прокуратуру».

Зокрема:

а) ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» варто доповнити п. 6 «Генеральна інспекція Генеральної прокуратури»;

б) ч. 3 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» доповнити реченням «До структури Генеральної прокуратури України входить Генеральна інспекція, до повноважень якої належить здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених прокурорами та працівниками прокуратури, а також процесуальне керівництво досудовим розслідуванням у таких кримінальних провадженнях».

Під час виконання цих повноважень співробітники Генеральної інспекції мають статус прокурорів, а під час провадження окремих розслідувань користуються процесуальними правами слідчих, передбаченими ст. 40 Кримінального процесуального кодексу України».

Відповідні доповнення мають бути внесені і до ст. 216 КПК України.

Можливий інший варіант забезпечення більшої юридичної визначеності діяльності Генеральної інспекції: текст Положення про Генеральну інспекцію Генеральної прокуратури України, затверджений Наказом Генерального прокурора України від 16 червня 2016 р. № 204, подати як законопроект для включення його окремим розділом Закону України «Про прокуратуру».

З метою забезпечення більш чіткої правової визначеності в діяльності прокурорів Генеральної інспекції в ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» доцільно:

1) у ч. 1 визначити, що нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності здійснюється, окрім перерахованих посадових осіб, також під час виконання покладених на них обов'язків, прокурорами Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України;

2) доповнити ч. 1 даної статті положенням «прокурори і слідчі Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України, керуючись повноваженнями прокурора або слідчого, мають право давати окремі доручення і письмові вказівки визначеним у ст. 5 даного закону оперативним підрозділам про проведення оперативно-розшукових заходів із метою попередження, виявлення та розкриття злочинів, вчинених співробітниками прокуратури, а також розшуку таких осіб, які переховуються від слідства і суду».

Висновок. На цьому етапі судово-правової реформи необхідно відновити виконання прокуратурою функції нагляду за законністю в діяльності посадових осіб органів державної влади і місцевого самоврядування, забезпеченням інтересів держави в правовій і економічній сфері, закріпити дієві механізми виконання прокуратурою таких функцій.

Перспективи подальшого дослідження проблеми вбачаються в розробленні пропозицій щодо удосконалення конституційних засад і законодавчих принципів та юридичної форми діяльності прокуратури.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Дворник А. Функції прокурора у досудовому кримінальному провадженні за новим КПК України / А. Дворник // Вісник прокуратури. – 2013. – № 3. – С. 104–111.
2. Закон України «Про прокуратуру», Науково-практичний коментар станом на 5 вересня 2016 р. / А. Григоренко, Л. Григоренко, О. Зубов та ін. – К.: Центр учбової літератури, 2016. – 264 с.
3. Каркач П. Державне обвинувачення в суді за новим кримінальним процесуальним законодавством України : [навч. посіб.] / П. Каркач. – Х.: Право, 2013 – 184 с.
4. Маляренко В., Вернидубов І. Прокурор у кримінальному судочинстві / В. Маляренко, І. Вернидубов. – Київ: Юрінком Інтер, 2001. – 240 с.
5. Методологія в праві: [монографія] / [П. Безклубий, І. Гриценко, М. Козюбра та ін.]; за заг. ред. І. Безклубого. – К.: Грамота, 2017. – 658 с.
6. Молдован А. Прокуратура України. [Навч. посіб.] / А. Молдован, Р. Кацавець. – К.: Алерта, 2016. – 270 с.
7. Прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів: [навч. посіб.] / І. Зарубинська, О. Толочко, А. Матвієць, Н. Наулік та ін. – К.: Алерта, 2013. – 550 с.
8. Процесуальне керівництво прокурором негласними слідчими (розшуковими) діями: [науково-практичний посібник] / С. Блажівський, І. Козьяков, В. Мухін, О. Геселевта та ін. – К.: Національна академія прокуратури України, 2014. – 304 с.
9. Руденко М. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням як нова функція прокуратури України: поняття, зміст і структура / М. Руденко // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2014. – № 1. – С. 160–168.
10. Руденко М. Проблеми та перспективи прокурорського нагляду за додержанням законів в Україні // Право України. – 2002. – № 6. – С. 66.
11. Смирнов М. Правова природа та особливості нагляду прокурора у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням / М. Смирнов // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 4. – С. 108–112.
12. Столітній А. Візуалізація у процесуальній діяльності в кримінальному провадженні / А. Столітній // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2016. – № 3. – С. 230–240.
13. Тертишник В. Концептуальні аспекти прокурорського нагляду / В. Тертишник // Вісник прокуратури. – 2002. – № 6. – С. 13–19.
14. Тертишник В. Конституційна реформа: пошук нової парадигми українського конституціоналізму / В. Тертишник // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. – 2015. – № 6. – С. 52–59.
15. Тертишник В. Науково-практичний коментар Кримінального процесуального кодексу України / В. Тертишник. – Вид. 13-е, доповн. і перероб. – К.: Правова єдність, 2017. – 824 с.
16. Тертишник В. Кримінальний процес України: [підручник] / В. Тертишник. – 7-е вид., доповн. і перероб. – К.: Алерта, 2017. – 840 с.

17. Тихий В. Безпека людини: поняття, правове забезпечення, значення / В. Тихий // Вісник Національної академії правових наук України. – 2016. – № 2 (85). – С. 31–46.
18. Уваров В. Застосування практики Європейського суду з прав людини та норм міжнародно-правових актів в удосконаленні кримінального судочинства України: [монографія] / В. Уваров; за заг. ред. доктора юрид. наук В. Тертишника. – Дніпропетровськ, 2012. – 268 с.
19. Ченцов В. Реабілітація жертв незаконних кримінальних переслідувань, політичних репресій та зловживань владою: підручник для слухачів магістратури юридичних вузів / В. Ченцов, В. Тертишник. – Київ: Правова єдність, 2016. – 324 с.
20. Черленяк І. Суспільно-еволюційний запит реформування політичної та конституційної систем України на сучасному етапі / І. Черленяк // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1 (2). – С. 40–49.
21. Шемшученко Ю. Конституція України і права людини / Ю. Шемшученко // Право України. – 2001. – № 8. – С. 15.
22. Шемшученко Ю. Наукові засади конституційної реформи в Україні (за матеріалами наукової доповіді на засіданні Президії НАН України 26 червня 2013 р.) / Ю. Шемшученко // Вісник Національної академії наук України. – 2013. – № 8. – С. 15–20.