

ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Латкин А.В.

Одним из важнейших направлений судебно-правовой реформы в Украине является усовершенствование функциональной направленности органов прокуратуры. Значительные изменения в этой сфере имеют место в связи с проведением Конституционной реформы в части правосудия от 2 июня 2016 г. Указанные обстоятельства обуславливают актуальность избранной темы и необходимость рассмотрения функциональной модели прокуратуры Украины на современном этапе.

Система функций постсоветской украинской прокуратуры долгое время оставалась неизменной. Традиционно основной функцией органов прокуратуры являлся надзор за соблюдением и применением законом («общий надзор»), который рассматривался как специфическая деятельность органов прокуратуры, заключающаяся в проверке точности соблюдения Конституции Украины и исполнения законов, действующих на ее территории [1, с. 5]. Хотя вместо надзора в судебных процессах были сформированы функции поддержания государственного обвинения и представительства интересов гражданина или государства в суде, именно функция надзора за соблюдением и применением законов составляла базис прокурорской деятельности, тогда как остальные

надзорные функции прокуратуры (рассматривались как отдельные направления «общего надзора»).

Вместе с тем, учитывая слишком общий характер данной прокурорской деятельности, эта функция вызывала критику со стороны европейских структур. Под их давлением при вступлении в Совет Европы Украина взяла на себя обязательство принять меры к тому, чтобы роль и функции прокуратуры были изменены, особенно в отношении общего надзора за соблюдением законности, в соответствии со стандартами Совета Европы [2]. Впоследствии, при принятии Конституции Украины в 1996 г., функция надзора за соблюдением и применением законов была помещена в Переходные положения Основного Закона как временная, что, впрочем, не помешало ее осуществлению на протяжении последующих 18 лет.

Украинские ученые и практики, обращая внимание на правозащитный потенциал данной деятельности, отстаивали возможность сохранения этой функции прокуратуры в качестве надзора за соблюдением прав и свобод граждан [3, с. 115; 4, с. 15]. Можно считать, что первоначально указанные аргументы воспринял и украинский законодатель, в результате внесения дополнений в Конституцию Украины в 2004 г. предусмотрел надзор за соблюдением прав и свобод граждан в качестве одной из основных функций прокуратуры. Однако Совет Европы не поддержал это начинание, указав в Резолюции 1755 (2010) «Функционирование демократических институций в Украине», что вместо прокуратуры правозащитной деятельностью должны заниматься омбудсмен и система бесплатной правовой помощи [5].

Таким образом, к моменту начала реформирования (конец 2014 г.) система функций прокуратуры имела такой вид: 1) поддержание государственного обвинения; 2) представительство интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом; 3) надзор за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание или предварительное следствие; 4) надзор за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также иных мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан; 5) надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, соблюдением законов по этим вопросам органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными и служебными лицами; 6) надзор за соблюдением и применением законов; 7) досудебное следствие; 8) координация деятельности правоохранительных органов в сфере противодействия преступности и коррупции.

Указанные функции можно было классифицировать на: (1) надзорные и ненадзорные; (2) основные и временные (к последним относились надзор за соблюдением и применением законов и досудебное следствие, урегулированные в Переходных положениях Конституции Украины); (3) осуществляемые в сфере уголовного производства (поддержание государственного обвинения; надзор за ОРД и досудебным следствием; надзор за исполнением судебных решений по уголовным делам, а также иных мер принудительного характера; досудебное следствие; координационная деятельность) и вне этой сферы, имеющие правозащитный характер (представительство; надзор за соблюдением и применением законов; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина).

Сложившаяся система функций прокуратуры была существенно изменена вследствие принятия Закона Украины «О прокуратуре» от 14 октября 2014 г. [6]. Его разработчики отмечали необходимость переосмысления роли прокуратуры в защите интересов государства и общества, лишения прокуратуры чрезмерных

полномочий по осуществлению общего надзора за соблюдением законов и одновременно – внедрения правовых механизмов, позволяющих сосредоточить основное внимание на вопросах, связанных с уголовным судопроизводством [7]. В результате, была ликвидирована функция надзора за соблюдением и применением законов, ограничены основания для осуществления функции представительства, координационная деятельность отнесена к функции надзора за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание или предварительное следствие, а осуществление надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина предусмотрено исключительно в форме представительства интересов гражданина или государства в суде.

Указанные изменения оцениваются исследователями неоднозначно. С одной стороны, ликвидацию остатков общего надзора в украинской правовой системе некоторые ученые считают положительным [8, с. 5; 9, с. 30], поскольку они нарушали международные обязательства Украины, вели к увеличению контролирующего бремени над предпринимательской деятельностью, дублирования работы прокуратуры и контролирующих органов, ограничению прав и свобод граждан. С другой стороны, исследователи считают, что вследствие указанных изменений в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина создан вакуум, поскольку никакой другой государственный орган не может полноценно заменить прокурора как надзорную инстанцию [10, с. 18]. В целом аналогичные замечания высказываются и по поводу ограничения содержания функции представительства интересов гражданина или государства в суде. По мнению В. С. Бабковой, это сдерживает правозащитный потенциал прокуратуры и не содействует достижению полной и всесторонней правовой защищенности интересов граждан и государства в Украине [11]. Действительно, указанные ограничения касаются, прежде всего, деятельности прокуратуры в сфере защиты прав и свобод граждан. Таким образом, их можно расценивать как ограничивающие объем конституционных гарантий прав и свобод личности, что не допускается при принятии новых законов или внесении изменений в действующие законы в соответствии с ч. 3 ст. 22 Конституции Украины. Следовательно, ограничение функций прокуратуры допустимо рассматривать как противоречащее положениям Основного Закона.

Однако на указанных новациях украинский законодатель не остановился и усугубил их при внесении изменений в Конституцию Украины в части правосудия от 2 июня 2016 г. В результате в Основном Законе был закреплен еще более ограниченный перечень функций прокуратуры, а также изменена формулировка оставшихся функций. Так, отныне ст. 131-1 Конституции Украины возлагает на прокуратуру такие основные функции: (1) поддержание публичного обвинения в суде; (2) организацию и процессуальное руководство досудебным расследованием, разрешение в соответствии с законом иных вопросов во время уголовного производства, надзор за негласными и другими следственными и розыскными действиями органов правопорядка; (3) представительство интересов государства в суде в исключительных случаях и в порядке, определенных законом. Кроме того, на прокуратуру п. 9 Переходных положений Конституции возлагаются еще две временные функции: досудебного расследования (до начала функционирования органов, которым законом будут переданы соответствующие функции), а также надзора за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также иных мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан (до вступления в силу законом о создании двойной системы регулярных пенитенциарных инспекций).

Таким образом, была окончательно ликвидирована функция надзора за соблюдением прав и свобод граждан, а также такая важная составляющая функции

представительства, как защита интересов граждан в суде. В результате, роль прокуратуры вне сферы уголовного производства существенно ограничена и сведена к исключительным случаям представительства интересов государства в суде, перечень которых еще предстоит определить законом. От каких-либо элементов правоохранительного характера в деятельности прокуратуры законодатель и вовсе отказался.

Указанные изменения не имели под собой надлежащего концептуального базиса, поскольку последним программным документам в данной сфере, а именно Стратегией реформирования судостроительства, судопроизводства и смежных правовых институтов на 2015-2020 года от 20 мая 2015 г. подобные новации не предусматривались. Разработчики Стратегии обратили внимание на такие недостатки функционирования прокуратуры, как, в частности, несоответствие функций прокуратуры европейским стандартам, в качестве задач предусмотрели приведение полномочий и деятельности прокуратуры к европейским стандартам, а среди конкретных мер – дальнейшую оптимизацию полномочий прокуратуры и ограничение сферы их применения в соответствии с рекомендациями Совета Европы [12]. Однако расплывчатый характер приведенных положений не давал никаких конкретных ориентиров в направлении реформирования функций прокуратуры, кроме повторяющихся ссылок на европейские стандарты.

Обращает на себя внимание то, что сами европейские стандарты не содержат императивных указаний относительно перечня функций прокуратуры. Так, в Рекомендации R (2000) 19 Комитета министров государствам-членам Совета Европы о роли государственного обвинения в системе уголовного правосудия от 6 октября 2000 г. закреплен перечень функций, которые прокуроры исполняют во всех системах (решают вопрос о возбуждении или продолжении уголовного преследования; поддерживают государственное обвинение в судах; приносят или поддерживают протест на решения судов), а также функции, которые они реализуют в некоторых системах (осуществляют политику по борьбе с преступностью на национальном уровне; проводят, направляют и осуществляют надзор за следствием; контролируют вопрос о надлежащем обращении с потерпевшими; выбирают альтернативы в уголовном производстве; надзирают за исполнением судебных решений; осуществляют иные функции в уголовно-правовой системе) [13].

Также европейские стандарты выделяют функции прокуратуры за рамками системы уголовного правосудия. Соответствующая Рекомендация CM/Rec (2012) 11 от 19 сентября 2012 г. отмечает понимание Советом Европы того факта, что в большинстве государств-членов, учитывая их правовые традиции, прокуратура играет роль за рамками системы уголовного производства, и что эта роль в правовых системах разных стран существенно различается, поскольку может включать защиту общих или публичных интересов, предоставление правовой помощи лицам в защите их прав и основоположных свобод, представительство интересов государства в судах, надзор за деятельностью государственных органов и других юридических лиц, а также осуществление консультативной функции в судах [14].

Следовательно, в соответствии с европейскими стандартами принятым является деление функций прокуратуры на осуществляемые в сфере уголовного производства и за рамками этой сферы. В сфере уголовного производства прокуратура наделяется широчайшей компетенцией, предмет которой составляет осуществление уголовного преследования, то есть деятельности, направленной на привлечение к уголовной ответственности виновного в совершении уголовного правонарушения лица. Данная деятельность прокуратуры охватывает возбуждение уголовного преследования, его развитие на досудебных

стадиях и поддержание государственного обвинения в суде, решение вопроса об альтернативах уголовному преследованию, участие в пересмотре судебных решений по уголовным делам и надзор за их исполнением. За рамками сферы уголовного производства компетенция прокурора существенно ограничена, и имеет преимущественно правозащитный характер.

Сформированная в результате реформы система функций прокуратуры Украины в целом соответствует этой модели, однако имеет и несколько спорных моментов. Роль прокурора в сфере уголовного правосудия ограничена двумя функциями: поддержания публичного обвинения и организации и процессуального руководства досудебным расследованием, разрешения в соответствии с законом иных вопросов во время уголовного производства, надзора за негласными и другими следственными и розыскными действиями органов правоохранения. Очевидно, что последняя функция имеет комплексный характер, однако сформулирована слишком громоздко, и не дает четкого понимания, чем, к примеру, «организация» досудебного расследования отличается от «процессуального руководства» им, и как это соотносится с «решением иных вопросов во время уголовного производства». Также следует отметить, что в соответствии с УПК Украины процессуальное руководство досудебным расследованием и поддержание публичного обвинения в суде составляют единую процессуальную деятельность прокурора, которую нецелесообразно разделять на разные функции. Следовательно, новая формулировка функций прокуратуры является несовершенной, что усугубляется закреплением ее в Конституции Украины, что не позволяет скорректировать ее в обычном законодательном порядке.

Также вызывает сомнение отказ от возложения на прокуратуру функции надзора за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам. Очевидно, что только в процессе исполнения цель уголовного наказания (и привлечения лица к уголовной ответственности) реализуется в полной мере. Таким образом, надзор за исполнением судебных решений по уголовным делам является важной составляющей процесса уголовного преследования, который по новой модели обрывается с вынесением приговора судом. Кроме того, прокурорский надзор являлся важнейшей гарантией обеспечения прав осужденных и лиц, чья свобода ограничивалась иным образом, ликвидация которой существенно ограничит их права, даже с учетом задекларированного создания системы двойных пенитенциарных инспекций, четкая концепция которой пока еще не представлена.

Еще более резкой является реформа функций прокуратуры за рамками уголовного правосудия, которая сводится к полному сворачиванию любой деятельности прокуратуры в этой сфере, за исключением представительства интересов государства в исключительных случаях. Следует признать, что деятельность прокуратуры по представительству интересов государства является достаточно эффективной, в частности, только за 2015 г. судами было удовлетворено исков прокуроров в интересах государства на общую сумму в 9 млрд. 688 млн. 597 тыс. гривен. За тот же период в интересах граждан суды удовлетворили исков прокурора на 90 млн. 995 тыс. грн. [15], однако это были наиболее социально незащищенные категории, такие как несовершеннолетние, недееспособные или ограниченно дееспособные лица. Представляется, что лишение их защиты со стороны прокурора нецелесообразно и противоречит идеям социального государства, однако законодатель избрал именно этот путь.

Оценивая перспективы дальнейшего развития функциональной модели прокуратуры, следует обратить внимание также на то, что вместо отдельного посвященного ей Раздела VII Конституции Украины отныне организация и деятельность прокуратуры регулируются одной статьей 131-1, помещенной в Раздел

«Правосудие» Основного Закона. Это указывает на сближение прокуратуры и судебной власти и позволяет рассматривать прокуратуру если еще и не в качестве элемента судебной системы, то по крайней мере как сопредельный с судебной властью институт. Следовательно, сферой реализации возложенных на прокуратуру функций являются соответствующие виды судопроизводства, прежде всего уголовное. Прокуратура с помощью возложенных на нее «институциональных» функций призвана реализовать один из основных процессуальных элементов состязательного судопроизводства, а именно функцию обвинения, исключительным субъектом осуществления которой она является. Вместе с тем, представляется необходимым вернуть ей полномочия по осуществлению надзора за исполнением судебных решений по уголовным делам, рассматривая их как завершающий этап реализации обвинительной деятельности. Также прокурор должен иметь право предъявлять и поддерживать гражданский иск по уголовным делам в интересах как государства, так и граждан, потерпевших от преступлений. При этом компетенция прокуратуры не должна ограничиваться исключительно участием в процедурах уголовного судопроизводства, в связи с чем она должна рассматриваться как орган, отвечающий за реализацию государственной политики по противодействию преступности, а также координацию деятельности правоохранительных органов в этой сфере.

Список цитированных источников

1. Каркач, П. М. Організація роботи районної, міської прокуратури : наук.-практ. посіб / П. М. Каркач. – Х. : Право, 2013. – 336 с.
2. Висновок Парламентської Асамблеї РЄ № 190 (1995) від 26 вересня 1995 року щодо заявки України на вступ до Ради Європи [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_590.
3. Искендеров, Е. Ф. Правозахисна діяльність органів прокуратури : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Е. Ф. Искендеров. – Одеса, 2013. – 242 с.
4. Рибалко, Г. С. Правозахисна діяльність органів прокуратури України: монографія / Г. С. Рибалко. – Х., 2014. – 208 с.
5. Функціонування демократичних інституцій в Україні : Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи 1755 (2010), Страсбург, ухвалена у Страсбурзі 4 жовтня 2010 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a19.
6. Лапкін, А. В. Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар / А. В. Лапкін. – Х. : Право, 2015. – 680 с.
7. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про прокуратуру» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48935.
8. Малишев, Б. Чи зміниться прокурорське обличчя? : новачки закону про прокуратуру / Б. Малишев // Юридичний вісник України. - 2014. - N 43. - С. 5.
9. Сербіна, А. Органи прокуратури : «перезавантаження». Ч. 1 / А. Сербіна // Вісник національної асоціації адвокатів України. - 2014. - N 8. - С. 28-34.
10. Ткаченко, В. Нова українська прокуратура: спроби аналізу / В. Ткаченко // Юридична газета. – 2014. – № 48/49. - С. 18-21.
11. Бабкова, В. С. Деякі аспекти реформування функцій представництва інтересів громадянина або держави в суді за новим Законом України «Про прокуратуру» // Теорія і практика правознавства. – 2015. – Вип. 1 (7).
12. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки [Електронний ресурс]: схвалена Указом Президента України від 20.05.2015 № 276/2015. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>.
13. Про роль державного обвинувачення в системі кримінального правосуддя : Рекомендація R (2000) 19 Комітету міністрів державам-членам РЄ від 06.10.2000 // Правові основи прокурорської діяльності в Україні : наук.-практ. посіб. / А. В. Лапкін. – Х. : Право, 2013. – С. 55-60.

14. Про роль прокуратури поза системою кримінального правосуддя: Рекомендація СМ/Рес (2012) 11 Комітета міністрів державам-членам РЄ від 19.09.2012 // Правові основи прокурорської діяльності в Україні: наук.-практ. посіб. / А. В. Лапкін. – Х. : Право, 2013. – С. 65-68.

15. Звіт про роботу прокурора за 12 місяців 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>.

Дата поступления статьи – 05.09.2016.

Статья посвящена изменениям в функциональной модели прокуратуры, имеющим место в результате принятия Закона Украины «О прокуратуре» от 2014 г. и осуществления Конституционной реформы в части правосудия от 2016 г. Рассматривается эволюция функций прокуратуры за период независимости Украины. Анализируется новая система функций прокуратуры, выявляются ее недостатки, предлагаются способы их устранения.

Article is devoted to changes in functional model of the prosecutor's office, taking place as a result of adoption of law of Ukraine «About prosecutor's office» from 2014 and implementation of the Constitutional reform regarding justice from 2016. Evolution of functions of prosecutor's office during independence of Ukraine is considered. The new system of functions of prosecutor's office is analyzed; its shortcomings come to light, ways of their elimination are offered.