

УДК 343.16

С. В. Ромашкин, канд. юрид. наук, доцент
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
Кафедра конституционного права и правосудия
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ

В статье рассмотрены вопросы реформирования прокуратуры в правовом механизме современного государства. Проанализированы перспективы ее реформирования, не только в узком формате, а в контексте национальных правовых традиций, общих основ построения правовой системы Украины, в четком соответствии правовой природе института прокуратуры и базовых принципов его организации.

Ключевые слова: реформирование, органы прокуратуры, функции и полномочия прокуроров.

Постановка проблемы. Со времени принятия Конституции в 1996 году прокуратуру пытались реформировать неоднократно, но максимум, чего удавалось достичь, – это незначительные изменения, которые никак не влияли на коренное перерождение этого важнейшего государственного органа. Изменения относительно статуса прокуратуры были внесены в результате так называемой малой судебной реформы 2001 года. В марте 2004 года и в апреле 2009 года появились два законопроекта, принятых Верховной Радой Украины в первом чтении, однако дальше они не пошли. Среди причин – излишняя политизация этого вопроса, диаметрально противоположные взгляды на пути реформирования органов прокуратуры Украины.

Анализ последних исследований и публикаций. Процессу реформирования органов прокуратуры в Украине, вопросам функций и полномочий, посвящены труды многих известных ученых, таких как, Ю. М. Грошевой, А. П. Игнатенко, М. В. Косюта, И. Е. Марочкин, В. Т. Нор, В. В. Сухонос, П. В. Шумский и др.

Целью статьи является проведение анализа нового Закона Украины «О прокуратуре», рассмотрение новелл, направленных на оптимизацию полномочий прокуратуры, демократизацию всей прокурорской системы и внедрение европейских стандартов в деятельность органов прокуратуры Украины.

Изложение основного материала. Одним из ключевых вопросов реформы прокуратуры является вопрос, к какой из ветвей власти должен принадлежать этот орган. Необходимо отметить, что опыт в разных странах Европы имеет отличия. В некоторых странах Министр юстиции по должности является прокурором (Нидерланды, Дания, Эстония, Грузия). В некоторых – прокуратура полностью организационно находится в системе судебной власти (Франция, Италия, Испания, Португалия, Словения, Хорватия). Такая разница заложена в природе функций, которые выполняет прокуратура. С одной стороны, прокуратура является стороной процесса в суде и представляет государство, поэтому функции прокуратуры больше относятся к исполнительной власти. С другой стороны, прокуратура имеет своей задачей способствовать правосудию, поэтому во многих странах она совмещается с судебной системой. Рабочая группа, которая разрабатывала законопроект Комиссии по укреплению демократии и утверждению верховенства права, приняла позицию, что прокуратуру в организационном плане и в вопросах статуса необходимо приближать к судебной ветви власти.

Изменение структуры ведомства. На сегодняшний день будут ликвидированы все так называемые спецпрокуратуры (сейчас их 122). В частности, речь идет о Южной, Западной, Центральной и Крымской прокуратурах по надзору за соблюдением законов в военной сфере и их региональных подразделениях. Также будут ликвидированы подразделения транспортной и экологической прокуратур. Дело в том, что после ликвидации общего над-

зора и сокращения функции представительства государства в судах они теряют практически все свои функции и полномочия.

По мнению Н. Буртового, транспортные, военные, экологические и другие виды прокуратур, скорее всего, будут реорганизованы в отделы соответствующих местных и региональных прокуратур. Предполагается также расформировать 24 городские прокуратуры областных центров, где параллельно с городскими прокуратурами действуют еще и прокуратуры городских районов. Вводится унифицированная трехуровневая система прокуратуры – будут местные прокуратуры (аналог районных), региональные (аналог Крымской республиканской, областных, Киевской и Севастопольской городских прокуратур) и Генеральная прокуратура. Это означает, что городские прокуратуры в областных центрах также ликвидируются. Чувствительным для нынешнего руководства прокуратуры является вопрос количества прокурорских работников. Изучив опыт европейских стран, эксперты Центра политико-правовых реформ пришли к выводу, что 25 прокуроров – это оптимальная численность для окружной (межрайонной) прокуратуры (исходя из показателя: один прокурор на 10 тыс. населения). В региональных (областных) прокуратурах, согласно среднеевропейским нормам, предлагается один прокурор на 75 тыс. населения.

И. Колиушко считает, что во главе этой системы должна быть Генеральная прокуратура Украины, численность которой, необходимо значительно сократить. Мы видим там примерно 50 прокуроров. Правда, здесь не считают работников аппарата, и одно из предложений закона – четко разграничить прокуроров и работников аппарата прокуратуры.

При таком подходе общая численность прокуроров в Украине должна составлять примерно 5 тыс. человек. Сейчас в Украине работает около 11 тыс. прокуроров, что в расчете для количества населения является довольно высоким показателем. Для сравнения: если на 100 тыс. населения во Франции, Италии, Испании или Германии приходится от трех до шести прокуроров, то в Украине – более 20.

Следствием таких структурных изменений должно стать не только существенное сокращение количества прокуроров, но и значительная экономия бюджетных средств при повышении уровня обеспеченности прокуроров. С этим не согласны в самой прокуратуре. «Вопросы оптимизации штатной структуры, в частности вопрос количества прокуроров, нельзя рассматривать в отрыве от количества судей (а их количество в Украине по сравнению с другими европейскими государствами, также рекордно)». Однако судьи рассматривают не только уголовные дела, но и осуществляют административное, гражданское, хозяйственное судопроизводство... [4].

Прокуратуру лишат функции общего надзора за исполнением законов. Эта функция позволяла сотрудникам прокуратуры по собственной инициативе проводить проверки деятельности всех органов государственной власти и местного самоуправления, а также государственных и коммунальных предприятий.

Закон Украины «О прокуратуре» в полном объеме отменяет общий надзор. Убрано все, что не связано с функциями прокуратуры в уголовном процессе или с представительством в суде. Не будет ни предписаний, ни представлений, ни протестов прокурора. Прокуроры лишаются той едва ли не безграничной власти, которая была у них до сих пор. Они не смогут, например, направить предписание строительной компании остановить стройку либо затребовать у торговой или производственной компании информацию о том, как они занимаются бизнесом. Предусмотрен полный уход прокуратуры из частного сектора. Прокурор лишается права требовать что-либо от частного лица или негосударственной компании вне уголовного процесса [1].

Л. Дроздовский, отмечает, что это нововведение во многом – формальность. Ведь в новой редакции закона (ст. 24) говорится, что прокуроры имеют право доступа в любое госучреждение, а также на государственные и коммунальные предприятия. Руководство этих учреждений обязано предоставить прокурорам копии нужных им документов и материалов.

Прокуратура получит контроль над сотрудниками МВД, СБУ и налоговой милиции, которые занимаются оперативно-розыскной деятельностью. Закон предусматривает корректировку статьи 381.1 Уголовного кодекса Украины, т.е., если следователи, которые про-

водят досудебное расследование, систематически не выполняют указания прокурора, они могут быть привлечены к уголовной ответственности на срок до трех лет. Действие статьи предлагается расширить и на сотрудников правоохранительных органов, которые занимаются оперативно-розыскной деятельностью.

Как отмечает Л. Дроздовский, это означает, что прокурор сможет дать следователю или оперативному сотруднику любое указание, которое будет обязательно к выполнению. Например, провести проверку того или иного предприятия. По его мнению, эта норма позволит прокуратуре усилить рычаги давления на бизнес.

Прокуратуру лишат полномочий проводить следствие по уголовным делам. Закон о прокуратуре больше не предусматривает, что одной из ее функций будет досудебное следствие. Иными словами, прокуратура больше не будет расследовать уголовные дела. Но эти полномочия у ведомства отберут не сразу.

А. Горяева, обращает внимание, что в переходных положениях Уголовно-процессуального кодекса указано: до создания Государственного бюро расследований (ГБР) сотрудники прокуратуры проводят расследование в отношении судей, сотрудников правоохранительных органов, чиновников 1-3 категории и людей, которые занимают особо ответственное положение [2]. Конституционная функция прокуратуры, как представительство в судах также будет реформирована. Данное полномочие прокуратуры – на практике часто становится основанием для различных манипуляций. Есть две его формы – представительство интересов гражданина и государства. Первая сужается только до представительства интересов несовершеннолетних, недееспособных или ограниченно дееспособных. Малоимущим гражданам или другим, которые ранее обращались за защитой к прокурору, государство должно предоставить систему бесплатной правовой помощи. Она уже начала работу во многих регионах, но пока это касается только задержанных, подозреваемых в совершении преступления. Функция представления интересов государства в судах также сокращается. Прокурор может обращаться в суд только в случае бездействия государственных или местных органов власти.

Для контроля над сотрудниками ведомства будут созданы контрольно-дисциплинарные комиссии. В системе прокуратуры вводятся высшая и региональные квалификационно-дисциплинарные комиссии, подобные тем, что есть в системах адвокатуры, нотариата и судоустройства.

Из документа следует, что проверять профессиональный уровень претендентов на должности в прокуратуре будет Высшая контрольно-дисциплинарная комиссия и аналогичные региональные комиссии в областных центрах, Крыму, Киеве и Севастополе (статьи 75 – 82 закона). В состав ВКДК и каждой из региональных комиссий войдут 7 прокуроров, которых назначает Всеукраинская конференция сотрудников прокуратуры и 4 научных сотрудника. Их утверждает Съезд представителей вузов и научных учреждений. Комиссии также будут проводить подбор претендентов на замещение вакантных должностей, рассматривать жалобы на работу сотрудников прокуратуры. Ключевой момент – комиссии будут принимать решение об увольнении с должности сотрудников прокуратуры.

По мнению Н. Буртового, закон также предоставляет прокурору надлежащие способы защиты в рамках производства от неправомερных посягательств. А именно – возможность обжаловать решения дисциплинарной комиссии в Высшем совете юстиции или суде. Вакантные должности будут замещаться только на конкурсной основе. Одним из ключевых спорных вопросов является доступ к профессии прокурора. Смысл в том, что по новому закону стать прокурором значительно сложнее. Процедура длительная, она включает анонимное тестирование. То же самое будет в системе прокуратуры. Генеральный прокурор Украины будет играть в системе доступа к профессии прокурора такую же церемониальную роль, какую сегодня выполняет Президент Украины в процедуре назначения судей [1].

Назначение прокурора на должность происходит исключительно на конкурсной основе, говорится в разделе V закона. Все желающие занять должность прокурора должны будут пройти квалификационный экзамен, в ходе которого будут проверяться уровень теоретической подготовки кандидата, его аналитические способности, практические навыки

и знание украинского языка. Экзамен будет проходить в виде тестирования. Кандидаты, которые успешно его сдадут, будут обязаны пройти еще и специальную подготовку при Академии прокуратуры Украины. Кроме того, квалификационно-дисциплинарные комиссии будут проверять правдивость ведомостей, которые о себе предоставил кандидат на предмет их соответствия закону о противодействии коррупции. На должность прокурора, по рекомендации этой комиссии, назначает руководитель региональной прокуратуры. Несмотря на то что, процедура получения должности прокурора состоит из 13 этапов, важно то, что все этапы четко прописаны в законе без дополнительных оговорок и отсылочных норм.

Введение прокурорского самоуправления. В разделе VIII Закона Украины «О прокуратуре» («Прокурорское самоуправление и органы, осуществляющие деятельность прокуратуры») сказано, что вводятся два независимые от руководства прокуратуры органа прокурорского самоуправления, с наделением их значительными полномочиями. Прокурорское самоуправление – это самостоятельное коллективное решение прокурорами вопросов внутренней деятельности прокуратуры, которое осуществляется через: 1) Всеукраинскую конференцию работников прокуратуры и 2) Совет прокуроров Украины. Статья 73 проекта закона предусматривает создание Совета прокуроров. В его состав войдут 11 членов – два представителя Генеральной прокуратуры, три – от региональных и шесть – от местных прокуратур. Они будут избираться на пять лет и не смогут быть переизбранными.

Совет прокуроров Украины будет рекомендовать руководителям управлений прокуратуры и Генеральному прокурору, кого назначать или увольнять с должностей, заниматься защитой интересов прокуроров и рассматривать жалобы на их работу. Это симметрично действующему порядку в системе судоустройства – судей на административные должности назначает Высший совет юстиции по представлению Совета судей. Кроме того, как и сейчас, раз в два года будет проходить Всеукраинская конференция работников прокуратуры. Ее делегаты будут назначать и увольнять с должностей членов Высшего совета юстиции по квоте ГПУ, членов Совета прокуроров, а также Высшей квалификационно-дисциплинарной комиссии и ее региональных подразделений [2].

Изменился процесс привлечения прокурора к дисциплинарной ответственности. Вводится сложная процедура увольнения прокурора с должности. Для этого необходимо решение квалификационно-дисциплинарной комиссии прокуроров. Обратиться туда с жалобой на прокурора может любой гражданин, при этом у инициатора жалобы будет право присутствовать на заседании комиссии, задавать вопросы, прокурор может брать представителя себе в защиту – то есть появляется состязательный процесс привлечения прокурора к дисциплинарной ответственности.

Еще одно новшество касается увольнения Генерального прокурора. Так, причиной, по которой можно уволить Генерального прокурора, может стать нарушение Конституции Украины и законов, а также совершение проступка, порочащего звание прокурора. Отдельно прописана процедура увольнения Генерального прокурора путем высказывания недоверия парламентом. Вопрос о недоверии Генеральному прокурору может быть включен в повестку голосованием не менее 150 депутатов. Также в проекте прописаны субъекты, которые уполномочены контролировать прокуратуру, это Верховная Рада Украины, Президент Украины, судебные органы, граждане и общественные организации.

В вопросе правового статуса прокуроров самое сложное – соединить два противоположных подхода: с одной стороны, независимость прокуроров в их процессуальной деятельности и невозможность на них воздействовать (это общее требование всех европейских рекомендаций), а с другой – организационное единство прокуратуры как системы и необходимость административной вертикали.

И. Колиушко считает, что осуществляя процессуальную деятельность, прокурор должен быть независимым, вышестоящий прокурор не может забрать дело у одного прокурора и передать другому, давать указания, что делать в том или ином деле. Поэтому он предлагает максимально приблизить статус прокуроров к статусу судей [3].

Выводы. На основании изложенного, можно сделать вывод, что Закон Украины «О прокуратуре» от 14 октября 2014 года существенно реформировал функциональную модель украинской прокуратуры. Принятие нового Закона Украины «О прокуратуре» является существенным шагом на пути реформирования системы органов прокуратуры в Украине, приближения к европейским стандартам. В период с 2016 по 2018 гг. планируется очередное изменение законодательной базы для прокуратуры: оптимизация и сокращение функций, принятие закона об уголовных проступках, замена уголовной ответственности альтернативными видами исправительного воздействия.

Список литературы

1. Как Портнов предлагает реформировать прокуратуру // Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://www.pravo-kiev.com/stati-dlya-yuristov/kak-portnov-predlagaet-reformirovat-prokuraturu>
2. Портнов А. Прокуроры лишаются безграничной власти // Газета «Коммерсантъ Украина». – № 129 (1832). – 02.08.2013 г.
3. Новый законопроект о прокуратуре: запрет митингов и вооруженные резинотрелами следователи // Электронный ресурс. – Режим доступа: http://censor.net.ua/news/245717/novyiy_zakonoproekt_o_prokurature_zapret_mitingov_i_voorujennye_rezinostrelami_sledovately
4. Печончик Т. // «Зеркало недели. Украина». Реформа прокуратуры: новые возможности от 18.06.2012 г.

Статья поступила 24.09.2015 г.

С. В. Ромашикін, канд. юрид. наук, доцент
Одеський національний університет імені І.І. Мечникова
Кафедра конституційного права та правосуддя
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Резюме

У статті розглянуті питання реформування прокуратури у правовому механізмі сучасної держави. Проаналізовано перспективи її реформування, не тільки у вузькому форматі, а в контексті національних правових традицій, спільних основ побудови правової системи України, у чіткій відповідності правовій природі інституту прокуратури та базових принципів його організації.

Ключові слова: реформування, органи прокуратури, функції і повноваження прокурорів.

S. V. Romashkin, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor
Odessa I. I. Mechnikov National University
the Department of Constitutional Law and Justice
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

FUNDAMENTALS OF REFORMING OF PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE

Summary

The article deals with the issues of reforming the prosecutor's office in the legal mechanism of the modern state. The prospects of its reform, not only in the narrow format, and in the context of national legal traditions, the general principles of construction of the legal system of Ukraine, in strict compliance legal nature of the prosecutor's office of the Institute and the basic principles of its organization.

Key words: reform, the prosecutor's office, functions and powers of prosecutors.