



ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В УКРАИНЕ

Ю. ДЕМИН,

сотрудник Национальной академии прокуратуры Украины, доктор юридических наук, доцент

SUMMARY

The author discusses the problems of the location and function of the prosecution in the legal system. Suggested several ways to solve the problem of reforming the public prosecutor's supervision - from adaptation of Ukrainian law to European Union law, to broaden the role of the prosecutor's service of Ukraine, taking into account national circumstances.

* * *

Одним из актуальных вопросов при проведении судебно-правовой реформы в Украине встает вопрос определения места и функции органов прокуратуры в правовой системе. Не прекращаются дискуссии относительно того, какую правовую систему возьмет за основу Украина, какое место будет отведено в ней правовому институту прокурорского надзора.

Предлагалось несколько вариантов решения проблемы реформирования прокурорского надзора – от заимствования норм Европейского права, путем адаптации украинского права к праву Европейского Союза, до расширения функций прокуратуры Украины, учитывая национальные особенности.

Развитие государственности в Украине, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, вхождение в европейское и мировое сообщество происходят довольно сложно, что обусловлено переходным периодом развития украинского государства, недостаточным уровнем правовой культуры населения, ростом коррупции и организованной преступности.

правлением в ее деятельности, с прослеживанием неразрывной связи между прокурорским представительство и правосудием.

Проблема отношений между прокуратурой и судами всегда была предметом острых дискуссий ученых-юристов, прокуроров и судей. Она еще больше оживилась в условиях судебно-правовой реформы, которая тесно связана с институционализацией судов как элемента независимой судебной ветви государственной власти, а судей - как носителей судебной власти, а не как служащих соответствующих государственных учреждений.

В демократическом обществе суды реализуют присущую исключительно им функцию разрешения конфликтов, в чем, собственно, и заключается суть функции правосудия.

Это принципиальная новация в отечественной государственной правовой практике, поскольку в предшествующие исторические периоды истории Украины суды рассматривались прежде всего как органы, осуществляющие

Недостаточная продуманность концептуальных основ формирования общества, наличие разных взглядов относительно глубины, темпов и методов реформ, влияние разных лоббистских группировок на практику их проведения может повлиять не только на замедление реформ, но и на чрезмерную торопливость без учета реальной ситуации в обществе.

Такие просчеты особенно опасны в период сложной экономической ситуации и криминальной обстановки в стране, несмотря на усилия государственных структур, среди которых особое место занимают органы прокуратуры Украины.

Демократизация общественной жизни, утверждение принципов рыночной экономики, более широкое внедрение кон-

курентных основ в экономическую систему страны вызывают потребность в переосмыслении конституционных основ деятельности всех общественных учреждений, в том числе прокуратуры.

Одной из важнейших проблем реформирования органов прокуратуры Украины на современном этапе было выделение сущности такой ее функции, как представительство интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом (п. 2 ст. 121 Конституции Украины).

При сохранении некоторой преемственности от функции общего надзора, которая была присуща прокуратуре в течение многих лет, судебно-представительская функция является качественно-новым на-



криминальное правосудие, а правозащитная роль суда была второстепенной.

В современных условиях суды, осуществляя правосудие, с использованием всех правовых механизмов и наделенные соответствующими полномочиями контролируют соблюдение законного порядка в деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, и именно таким способом оказывают содействие укреплению законности в Украине. При этом они вносят весомый вклад в дело профилактики преступности, предупреждения правонарушений.

Участие прокурора в рассмотрении дел судами способствует выполнению требований о всестороннем, полном и объективном рассмотрении дел и вынесении судебных решений, основанных исключительно на законе. При этом прокурор не подменяет конституционные принципы независимости судей.

Реализация этой функции прокуратуры осуществляется в двух направлениях.

С одной стороны, прокурор, принимая участие в криминальном судопроизводстве, выступает как представитель государства, надзорного органа, как государственный обвинитель, выполняя функцию криминального преследования. Это находит выражение в оглашении обвинительного заключения, допросе обвиняемого, пострадавшего, свидетелей, исследовании документов, вещественных доказательств, выступлении в

судебных дебатах с обвинительной речью, даче оценки собранным доказательствам, квалификации, мерах наказания, удовлетворении гражданского иска в уголовном судопроизводстве, а также по другим вопросам, которые необходимо разрешить суду при вынесении приговора.

С другой стороны, прокурор выполняет функцию защиты прав и охраняемых законом интересов граждан, общества, государства. Он имеет право на ознакомление с материалами дела, представленными доказательствами, на дачу заключения по всем, в том числе и процедурным вопросам, которые могут возникнуть в ходе рассматриваемого дела, обжаловать судебные решения.

Прокурор имеет право вносить апелляционные и кассационные представления (жалобы) на приговоры, решения и постановления суда; истребовать, в случае необходимости, в суде любое дело, в котором приговор или решения суда вступили в законную силу.

Кроме этого, прокуратура выступает компенсатором ограниченных возможностей судебной системы в решении правовых конфликтов. С использованием определенных надзорных полномочий (опротестование незаконных актов, внесение предписаний и представлений, вынесение постановлений, другие формы прокурорского реагирования), она оказывает содействие разрешению этих конфликтов без судебного вмешательства. Тем самым прокуратура разгружает суды от чрезмерного

количества дел, рассмотрение которых в соответствии с нормами процессуального законодательства Украины значительно усложнилось.

Подтверждение этому есть увеличивающееся многократно обращения граждан Украины особенно за последние годы за защитой своих прав в Европейский Суд по правам человека, и вынесение решений не в пользу государства Украина, в которых часто содержится ссылка на нарушение сроков рассмотрения дел, то есть, рассмотрение дел не в «разумные пределы».

Во-вторых, решение правовых конфликтов осуществляется путем взаимодействия прокуратуры и суда в конкретных, определенных законом процессуальных формах. Ярчайше это проявляется в случае обращения прокурора в суд с иском (заявлением) в порядке ч. 2 ст. 121 Конституции Украины, когда именно суд ставит «последнюю точку» в решении таких конфликтов.

В-третьих, прокуратура более оперативнее реагирует на нарушение закона, с меньшими затратами, иногда с большей профилактической возможностью.

В-четвертых, мы являемся свидетелями того, что Украина начинает отстаивать национальные интересы во взаимоотношениях с Советом Европы, который продолжает настаивать на ликвидации отдельных функций прокурорского надзора. Защита прав и свобод граждан средствами прокурорского надзора рассматривается через



призму соблюдения законов органами исполнительной власти и местного самоуправления, их должностными лицами. При этом речь о надзоре со стороны прокуратуры за судами не идет.

В-пятых, принятые дополнения к ст. 121 Конституции Украины разрешают почти полностью сохранить правоохранный потенциал прокуратуры, включая защиту интересов государства.

Следует отметить, что прокуратура остается одним из правоохранительных органов, который действительно защищает интересы государства на любой стадии процесса. Суд не уполномочен защищать или лоббировать интересы государства, так как это будет противоречить смыслу и принципам правосудия, особенно когда одной из сторон в судебном процессе выступает государство.

В судебной практике встречались ситуации, когда при рассмотрении спора затрагивались интересы государства, но при этом уполномоченный государственный орган, который принимает или обязан принимать участие в судебном рассмотрении дела, занимает пассивную позицию, а в отдельных случаях «игнорирует» интересы государства. В таких случаях, кроме прокурора, защищать интересы государства просто некому.

Поэтому судебная реформа не достигнет задуманного эффекта без реформы института прокурорского надзора.

Дальнейшее прогнозирование концептуально верных подходов относительно направле-

ний деятельности прокуратуры разрешит избежать просчетов и поспешных шагов в процессе реформирования, надлежащим образом учесть зарубежный и отечественный опыт, определить место, которое должна занять прокуратура в государственно-правовой системе, ее функции, принципы организации и деятельности, взаимоотношений с другими ветвями государственной власти и органами.

Правозащитная миссия прокуратуры распространяется не только на осуществление надзора за соблюдением и применением законов, а и на все другие функции прокуратуры.

В проекте Закона Украины «О прокуратуре» предлагается наделить прокуратуру полномочиями, которые относятся к прокурорскому надзору за соблюдением и применением законов.

Прокуратура имеет огромный опыт защиты прав и свобод человека и гражданина. Прокурорскую надзорную функцию относительно защиты конституционных прав всегда положительно оценивали зарубежные юристы. Отказ от нее существенно ослабит правозащитный потенциал прокуратуры.

Поэтому считаем обоснованным, что при осуществлении представительной функции прокурор при защите прав человека должен быть обязательно наделен всеми полномочиями, которыми он был наделен при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением законов, особенно при отказе от этой функции.

В частности, прокурор обязательно должен иметь право обращаться к тому или иному органу, должностному лицу с требованием добровольного устранения нарушения закона, прекращения незаконных действий, от кого бы они не исходили; запрашивать необходимые документы; вызвать в прокуратуру должностных лиц и граждан, требовать от них объяснений; назначать проведение ревизий, экспертиз, проверок; вносить представление об устранении нарушений закона, причин и условий их совершения; принимать меры по привлечению к ответственности лиц, которые совершили правонарушение; иметь доступ к банковской тайне.

Поэтому, на наш взгляд, представительскую функцию защиты прав граждан с применением элементов общего надзора следует оставить до тех пор, пока судебная система Украины не станет действительно самостоятельной и будет в состоянии рассматривать то огромное количество дел, которые сегодня рассматривают органы прокуратуры. Подтверждением этому был факт временного (одноразового) наделения апелляционных судов Украины полномочиями кассационных при рассмотрении гражданских дел, которые многие годы не пересматривались Верховным Судом Украины.

Следует также отметить, что прокуроры безвозмездно и намного оперативнее судов реагируют на нарушение действующего законодательства и прав граждан.



В условиях, когда судебная реформа в Украине «пробуксовывает», прокурор, используя правовой потенциал, может отстаивать не только права человека, но и интересы государства. Вопрос можно поставить так: «Почему там, где возникают проблемы с правами и свободами человека, вмешательство прокурора не может быть обязательным и необходимым?» На наш взгляд, нужно сохранить арсенал всех актов прокурорского реагирования (представление, постановление, предписание, указание и т.п.), с определением в законе их назначения, юридической силы, в том числе при защите прав граждан. От этого во многом зависит дальнейшее укрепление законности и развитие прокуратуры как инструмента гарантии прав человека.

В частности, при очевидных нарушениях прав граждан прокурор указывает виновной стороне на допущенное конкретное нарушение, предлагает ей добровольно возобновить затронутое право. Этой простой процедуры достаточно для «мирного» решения почти всех подобных правовых разногласий в интересах обеих сторон. В этом легко усмотреть одобряемую мировым сообществом модель разрешения социальных конфликтов при участии авторитетного посредника, в роли которого в данном случае выступает прокурор (к слову, в некоторых странах Европы существуют по такому принципу так называемые «квазисудебные органы»). Такая процедура дает возможность быстрее возобновить нарушен-

ные права, что имеет большое теоретическое и практическое значения.

Во всех случаях прокуратура не подменяет суд, а помогает ему, освобождая от значительной массы правовых споров, которые могли бы стать, но не стали предметом судебного разбирательства вследствие своевременного использования прокурором своих надзорных полномочий. В этом случае прокуратура выступает в роли альтернативного органа защиты прав и свобод человека и гражданина, который еще больше подчеркивает ее демократическую суть (ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах). В пользу прокуратуры свидетельствует тот факт, что граждане, имея выбор, отдают предпочтение обращению за защитой своих прав органам прокуратуры, особенно в случаях, когда они по какой-либо причине не могут обратиться в суд.

После внесения изменений в статью 121 Конституции Украины, отдельные правоведы поторопились заявить, что новые полномочия прокуратуры возвращают Украину в институт общего надзора. По их мнению, содержание функции общего надзора в принятых Парламентом положениях создает некую конкуренцию между судебными органами и органами прокуратуры. Хотя, на наш взгляд, компетенции этих двух государственных структур четко определены и очерчены законами Украины. Поэтому возможное расширение полномочий прокуратуры, но исключительно при услови-

ях ее деполитизации и повышении профессионального уровня, будет не только способствовать усилению надзорного правового института в функции защиты нарушенных прав граждан и общества, но и отвечать основным требованиям теории о распределении власти и компетенции.

В период перехода к рыночной экономике перед прокуратурой встали новые задачи, связанные с защитой прав и законных интересов граждан, гарантий прав и свобод человека. Поэтому часть ученых и практиков Украины придерживаются позиции о необходимости возвращения к надзору за соблюдением законов в сельхозпредприятиях, организациях кооперации, отдельных акционерных обществах с учетом их социальной значимости. Речь также идет и о необходимости усовершенствования практики прокурорского надзора в сфере приватизации, так как именно здесь более всего затрагиваются интересы государства, рабочих и служащих.

Поляризация общества затронула и криминальные правоотношения. Преступная среда все более четко распределяется на «беловоротничковую», которая орудует в сфере экономики, кредитно-банковской, финансовой системах, внешнеэкономической деятельности, и общеуголовную. Эта «пятая власть» влияет на общественно-политические процессы, мешает нормальному развитию демократических отношений, дальнейшему развитию государственности.



Необходимым условием искоренения таких процессов есть обеспечение режима законности в стране. В решении этой задачи значительная роль отведена органам прокуратуры, осуществляющим надзор за соблюдением и правильным применением законов, и органам ведомственного (вневедомственного) контроля в хозяйственной сфере.

Следует отметить такие, в частности, приоритетные направления в деятельности органов прокуратуры, как:

- защита права собственности, прежде всего государственной;
- устранение нарушений государственной дисциплины;
- борьба с коррупцией;
- соблюдение законодательства об охране и оплате труда.

При этом учитывается ход реформы криминальной юстиции, которая утверждена Указом Президента Украины «О решении Совета национальной безопасности и обороны Украины от 15.02.08 «О ходе реформирования системы криминальной юстиции и правоохранительных органов», направленной на реализацию требований Конвенции о защите прав человека и основоположных свобод.

Государство и общество должны быть заинтересованы в полном соблюдении прав и свобод человека, их правовом обеспечении, поскольку они служат не только личным интересам каждого из нас, но и направлены на организацию нормальной жизни общества, осуществление преобразований на лучшее.

Поэтому реформирование прокуратуры должно быть направлено на дальнейшее усовершенствование ее деятельности, обеспечение беспрепятственной реализации прав граждан, на защиту прав и свобод. Это реформирование не должно привести к разрушению того, что на протяжении продолжительного времени хорошо служило людям и государству. Только при этих условиях прокуратура может стать действенным гарантом прав граждан. Реформирование органов прокуратуры, судебной системы, всей правоохранительной системы должно быть направлено на обеспечение высоких европейских и мировых стандартов защиты прав и свобод человека. При этом, оно должно быть совместимо с историческими традициями и культурой страны, приемлемым для ее населения.

В последних законопроектах, направленных на борьбу с коррупцией, принятых Верховным Советом Украины, которые вступили в силу с 1 апреля сего года, значительная роль отводится прокуратуре. Так, прокурор наделяется исключительным правом возбуждать производства по делам о коррупции юридических лиц, а также осуществлять надзор за исполнением законов в сфере противодействия и профилактики коррупции.

В ближайшее время также планируется принять закон Украины, в котором предусматривается расширение полномочий прокурора при осуществлении надзора за оперативно-

розыскной деятельностью органов, которые проводят такие мероприятия. В частности, при проведении оперативно-розыскной или контрразведывательной деятельности, в ходе которых возможно ограничение конституционных прав граждан, вводится не только судебный контроль, но и прокурорский надзор. После внесения соответствующих изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Украины и Закон Украины «Про оперативно-розыскную деятельность», прокуроры будут наделены правом проверять законность ведения оперативно-розыскной деятельности в пределах своей компетенции, вносить кассационные представления. Более конкретизированы и расширены будут полномочия прокурора при осуществлении надзора за проведением оперативно-розыскных мероприятий, предусмотрен надзор на уровне прокуроров районов за конкретной категорией оперативно-розыскных дел.

Вывод о необходимости сохранить внесудебную процедуру защиты конституционных прав граждан с использованием института прокурорского надзора не противоречит также и положению ст. 2 Конвенции о защите прав человека и основоположных свобод, поскольку международными стандартами всячески поощряется создание в государстве альтернативных органов защиты прав и свобод человека и гражданина. Гражданам предоставляется возможность на свое усмотрение вы-



бирать соответствующий орган, который способен обеспечить их реализацию.

Дальнейшая научная разработка этих проблем будет оказывать содействие определению приоритетных направлений прокурорского надзора в правозащитной сфере с учетом особенностей отдельных конституционных функций прокуратуры.

Направления реформирования прокуратуры могут быть разных уровней.

Например, уровень международно-правового значения, когда реформирование деятельности прокуратуры проводится в соответствии с требованиями мировых стандартов, теорией разделения власти, с учетом рекомендаций Совета Европы, с имплементацией права Европейского Союза.

Второй уровень связан с реализацией требований действующей Конституции Украины и ее Переходных положений.

И последний уровень реформирования органов прокуратуры может быть осуществлен непосредственно Генеральным прокурором Украины, например, при реорганизации структуры центрального аппарата Генеральной прокуратуры Украины.

Организация и деятельность прокуратуры Украины отвечает всем демократическим принципам. Хотя с распадом Советского Союза эксперты Совета Европы и другие радикальные реформаторы очень тщательно искали прокурорские инструменты, которые противоречили

бы демократическим принципам права, но, по сути их так и не нашли.

Организация и деятельность прокуратуры Украины не противоречит таким фундаментальным демократическим принципам права, как:

- соответствие общечеловеческим ценностям и обеспечение законности;

- демократизму, на основе которого создана и функционирует прокуратура;

- гуманизма при применении норм права;

- равенства всех перед законом;

- ответственности перед законом при наличии вины;

- открытости, гласности и доступности для простых людей;

- объединения единоначалия и коллегиальности в работе, другим демократическим принципам права.

Реформирование прокуратуры Украины и приближение ее к демократичным государственным учреждениям может осуществляться только с учетом существующих реалий. А способы, формы, методы реализации Переходных положений Конституции Украины должны быть закономерными и планомерными. Перед тем как отменить какую-то структуру, которая служила гражданскому обществу, нужно вначале создать новую, более эффективную.

По замыслу многих ученых, при реформировании прокуратуры, необходимо разработать и принять соответствующую государственную программу, чтобы

этот процесс не был пущен на самотек и не имел схоластического и случайного характера.

В ходе реформирования органов прокуратуры высказывались мысли против того, чтобы повышать значимость прокурора в суде, как органа государственного обвинения, слепо переносить зарубежные аналогии в нашу действительность.

Наиболее принципиальными и значительными в теоретическом и практическом плане есть проблемы определения на законодательном уровне предмета, объекта, задач и функций прокуратуры.

В основу предмета прокурорского надзора предлагается включить состояние соблюдения законов, направленных на соблюдение прав и свобод граждан, интересов государства, предусмотренных Конституцией Украины.

В любом случае органы прокуратуры должны оставаться самостоятельной, высокопрофессиональной, доступной для населения службой законности, важной цепью в многоканальной системе обеспечения законности, укрепления правопорядка и реальной защиты конституционных прав и свобод граждан, а реформирование прокуратуры должно быть взвешенным, научно-обоснованным, без рискованных экспериментов на правах и свободах людей, без слепого копирования правовых институтов зарубежных стран.

Следует не только законодательно усилить статус прокуроров, но и всех правоохрани-



тельных органов относительно организации противодействия преступности, особенно ее организованным формам. Имея уникальный опыт практического применения законов и осуществления надзора за соблюдением законов во всех сферах общественной деятельности, органы прокуратуры могут более основательно анализировать, в случае необходимости, с привлечением специалистов или экспертов других областей знаний. Прокуратура способна объективно проанализировать практику применения и соблюдение законов не только с позиции выявленных недостатков, но и почему не работает тот или другой закон, почему нет ожидаемых результатов, ради которых принимаются соответствующие законы. Не стоит забывать, что органы прокуратуры Украины в соответствии с Законом Украины «О прокуратуре» являются эксклюзивным органом по координации усилий правоохранительной системы в борьбе с преступностью.

Возможно обсуждение целесообразности создания в системе органов прокуратуры новых структурных подразделений, но в рамках Конституции Украины. В стране уже действует несколько десятков природоохранных прокуратур, других специализированных прокуратур на правах районных, межрайонных.

Практика создания таких специализированных прокуратур заслуживает внимания, поскольку их сотрудники наиболее квалифицированно осуществляют надзор за соблюдением дей-

ствующего законодательства, существует специализация по отраслям законодательства, которая дает возможность более эффективнее и на более высоком профессиональном уровне выполнять поставленные задачи. При этом может возникнуть потребность в четком разграничении общей и специальной компетенции этих прокуратур, что способствовало бы устранению дублирования во время осуществления этими прокурорами их правомочности, более оперативному выявлению нарушений в разных сферах общественных отношений.

Таким образом, анализ предложенной новации разрешает сделать вывод, что прокуратура является одним из важнейших элементов правозащитной системы. Значительная часть депутатского корпуса Верховного Совета Украины осознает, что именно прокуратура со сравнительно высоким уровнем квалификации кадров и разветвленной системой способна успешно решать поставленные задачи.

В каком объеме правовому государству нужен прокурорский надзор, покажет жизнь. Но уже сегодня очевидно, что строительство такого государства - это довольно продолжительный, кропотливый процесс. При любой ситуации прокурорский надзор всегда может быть дополнительной гарантией защиты принципов демократических достоинств развитого гражданского общества, а органы, которые его осуществляют, должны стоять на страже этих демократических завоеваний.

Литература:

1. Конституция Украины, принята Верховным Советом Украины 28.06.1996г., К.: «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. – 104 с.
2. Административное право Украины. Академический курс в 2-х томах. Учебник. / Под общей ред. В.Б.Аверьянова. Из-во «Юридична думка», Киев – 2004. Том 1 – 584 с.
3. Международный пакт о гражданских и политических правах // Ратифицирован Указом Президиума Верховного Совета УССР № 2148 от 19.10.1973г.
4. Указ Президента Украины № 311/2008 от 8.04.2008г. «О решении Совета национальной безопасности и обороны Украины от 15.02.08 «О ходе реформирования системы криминальной юстиции и правоохранительных органов».
5. Конвенция о защите прав человека и основоположных свобод от 4.11.1950 (с изменениями, внесенными Протоколом № 11).
6. Закон Украины «О прокуратуре» от 5.11.1991 // Ведомости Верховного Совета Украины, 1991, № 53, ст.793.
7. Закон Украины «Об ответственности юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений» от 11.06.2009г. (с изменениями в соответствии с Законом от 23.12.2009) // Ведомости Верховного Совета Украины – 2009, № 45, ст.692.
8. Закон Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» от 11.06. 2009г. (с изменениями в соответствии с Законом от 23.12.2009) // Ведомости Верховного Совета Украины – 2009, № 45, ст.691.