

УДК 347.963(477).001.73

С.В. КИВАЛОВ,

доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрІІ України, заслужений юрист України,
народний депутат України, голова Комітету
Верховної Ради України з питань
верховенства права та правосуддя,
президент Національного університету «Одеська юридична академія»

НА ПОРОЗІ ОНОВЛЕННЯ ПРОКУРОРСЬКОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Анотація. Інститут прокуратури, з самотніми відмінностями, існує майже у всіх країнах світу. При цьому місце прокуратури в системі механізмів державної влади та функціональне призначення прокуратури як важливого правоохоронного органу традиційно розглядаються як взаємопов'язані поняття, які багато в чому обумовлені правовою системою та національним законодавством кожною з таких країн. Враховуючи принципи зміни, які відбуваються в Україні, вже понад 20 років здійснюються певні кроки щодо реформування прокурорської системи. Саме аналізу сучасного законодавства та існуючих проектів щодо реформування прокурорської системи в Україні присвячена ця стаття.

Ключові слова: державна влада, правоохоронний орган, прокуратура, поняття та функції прокуратури, прокурор та його функції.

Постановка проблеми. Події останнього часу примушують серйозно замислитись над пошуками комплексного вирішення проблем модернізації політичної і державно-правової систем України. Очевидно, минули ті часи, коли ми могли собі дозволити в чомусь не сприймати досвід передових європейських, і не лише європейських, країн, зберігаючи традиції і принципи не лише радянської, але й післярадянської епох. Зараз в умовах, коли Україна уклала повноцінну Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, така позиція стає абсолютно безперспективною. Це стосується і прокурорської системи України.

При її реформуванні, починаючи з 1991 року, використовувалася тактика поступових «дрібних кроків», які не

могли вирішити глобальних проблем її функціонування. Ця тактика якоюсь мірою спрацювала у стосунках зі структурами ПАРЄ, але, як зараз уже ясно, не спрацює у відносинах з ЄС. Надто велику увагу приділяє ця організація питанням міжнародного співробітництва у питаннях дії європейських стандартів забезпечення прав людини і протидії міжнародній злочинності, щоб і надалі миритися з принциповими розбіжностями у позиціях щодо статусу прокуратури між Україною і рештою членів Європейського співтовариства. Будувати ж прокурорську систему України за зразком Білорусії, Казахстану та інших країн з відомих причин нам не з руки, хоча це не закриває можливості певної співпраці з прокуратурами цих країн.

Я це особисто відчуваю як член Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії).

Викладення основного матеріалу. Проте зараз, коли вступив у заключний етап процес обговорення і, очевидно, прийняття у парламенті нового Закону України «Про прокуратуру», варто також звернути увагу на те, що цей законодавчий акт, як і інші закони, має відповідати Конституції України. У зв'язку з цим необхідно знайти вирішення казусу, який виник зі змінами до Конституції у 2004 році, відмови від цих змін у 2010 році і повернення до них у 2014 році. Відповідно до пункту 5 чинної статті 121 Конституції на прокуратуру покладено 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. Ця функція не фігурувала у першому тексті Конституції, і її поява відображала погляди більшості депутатського корпусу щодо ролі і можливостей прокуратури. По суті це означало повернення до так званого загального нагляду прокуратури [1, с. 5-11; 2, с. 193-197], який дістався Україні в спадок від радянської прокуратури. Існування такої функції до самого останнього часу користувалось підтримкою більшості науковців і практичних працівників прокуратури, хоча і викликало активний спротив структур ПАРЕ [3], деяких вітчизняних політиків та науковців [4, с. 7].

Думається, що на часі переглянути стереотипи і повністю відмовитись від цієї функції. І не тому, що вона комусь не подобається на Заході, а й з урахуванням національних інтересів України.

Свого часу, в тому числі у період становлення незалежності України, прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів (загальний нагляд) в

умовах нерозвинутої громадського суспільства і судової системи відігравав значну роль як один з найважливіших інструментів забезпечення законності в країні.

Разом з тим діяльність прокуратури завжди, а останнім часом особливо, відзначалась формалізмом при оцінці порушень закону, втручанням в оперативну-господарську діяльність, підміною органів управління і контролю, що певною мірою відводило на другий план основне завдання прокуратури — протидію злочинності. До того ж, як можуть підтвердити досвідчені прокурори, високі показники прокурорського нагляду за додержанням законів, які щороку нарощувались, останнім часом часто досягались за рахунок виявлення дріб'язкових порушень задля досягнення благополучних показників статистичного звіту про роботу прокурора або прямих приписок цих показників.

Підтримувати партнерські стосунки з європейськими структурами зараз для України значно важливіше, ніж і надалі піклуватись про збереження цього рудименту «розвинутого соціалізму». І не випадково в прийнятому Верховною Радою України 20.05.2014 р. Меморандумі порозуміння й миру [5] спеціально наголошується на ліквідації загального нагляду, хоча, відверто кажучи, всередині країни це не особливо хвилює основну масу населення.

У процесі перегляду чинної Конституції України можна як тимчасовий захід для вирішення цієї проблеми використати перенесення пункту 5 статті 121 Основного Закону до Перехідних положень Конституції, де уже міститься пункт 9 «нагляд за додержанням і застосуванням законів... до введення в силу законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів». Обидва ці пункти,

очевидно, втратять чинність після прийняття нової Конституції України.

Варто звернути увагу ще на одну проблему, яка стосується функцій прокуратури. В чинній Конституції передбачено лише дві форми участі прокурора у судовому провадженні: а) підтримання державного обвинувачення; б) представництво прокурором в суді інтересів громадянина або держави. Проте на практиці прокурори беруть участь у судочинстві і в інших випадках, зокрема, в судовому розгляді справ про адміністративні правопорушення, в тому числі про корупційні правопорушення за складеними ними ж протоколами, а також брали участь у розгляді справ про порушення громадського порядку під час масових акцій протесту, як це було під час зимових подій 2013-2014 років, і в деяких інших випадках. Можливо, пункт 1 статті 121 чинної Конституції слід у майбутньому доповнити таким словосполученням «та бере участь у розгляді судами справ інших категорій, передбачених законом». Відповідне доповнення можна передбачити і у статті 24 проекту Закону України «Про прокуратуру».

Ані чинна Конституція України, ані проект Закону України «Про прокуратуру» дотепер не вирішили конкретно питання про те, до якої саме гілки державної влади відноситься прокуратура. Опосереднену відповідь на це питання дає сам перелік функцій прокуратури, які не покладено на жодну іншу гілку влади з числа названих у частині 1 статті 6 Конституції України. Відтак мають рацію деякі представники Венеційської комісії, які порівнюють прокуратуру України з таким собі «вільним електроном» в системі поділу влади. Віднесення прокуратури до судової влади потребувало б масштабних організаційних заходів, а по суті — злиття прокурорської і судової систем, ототожнення статусу прокурорів і суддів. Думається, що такі радикальні

заходи поки що не на часі, тим більше, що чинним законодавством передбачено різні форми взаємодії між органами прокуратури і судами. Відтак у майбутній Конституції прокуратурі, як і зараз, слід приділити самостійний розділ.

У нормі нової Конституції, яка відповідатиме статті 121 чинної Конституції, доцільно відтворити текст статті 1 законопроекту «Про прокуратуру» (далі — «законопроект»).

«Прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, визначеному Законом, здійснює передбачені Конституцією функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави». Слід при цьому відзначити малопомітну, але принципову відмінність між пунктом 1 частини 1 статті 6 чинного Закону «Про прокуратуру», в якій йдеться, що прокуратура являє собою **єдину і централізовану систему**, і статтею 1 законопроекту, в якій йдеться лише, що вона становить **єдину систему** (*виділено авт.*). Не можна стверджувати, що ознаки централізації зовсім зникли із законопроекту, та це й неможливо, коли йдеться про систему, що складається з трьох рівнів з істотними ознаками підпорядкованості прокурорів нижчого рівня прокурорам вищого рівня. Але найважливіші забюрактизовані ознаки централізації із законопроекту усунути.

Так, чинний Закон України «Про прокуратуру» фактично не конкретизує змісту вказівок прокурорів вищого рівня прокурорам нижчого рівня, йдеться просто про «підпорядкування нижчестоящих прокурорів вищестоящим» (пункт 1 частини 1 статті 6) мало не за армійським принципом «Наказ начальника закон для підлеглого».

У статті ж 19 законопроекту передбачено, що керівники прокуратур різного рівня можуть видавати обов'язкові для підлеглих лише накази адміністратив-

ного, тобто організаційно-управлінського характеру «Під час здійснення повноважень, пов'язаних з реалізацією функцій прокуратури, прокурори є незалежними, самостійно приймають рішення про порядок здійснення таких повноважень, керуючись при цьому положеннями закону» (абзац 1 частини 3 статті 19). Це сприятиме не лише посиленню рівня незалежності прокурорів, але й підвищенню їх відповідальності за прийняті рішення.

Ці та деякі інші новації цілком відповідають позиції Ради Європи щодо демократизації службових відносин в системі прокуратури і в окремих прокуратурах. Ті керівники прокуратур, які звикли до жорстких форм керівництва в колективі і стосунків з підлеглими, змушені будуть або міняти стиль своєї поведінки, або залишати посади.

Серйозною проблемою у процесі реформування прокуратури є оптимальне визначення кількості місцевих прокуратур і пов'язане з цим визначення кількості прокурорів в кожній прокуратурі. При цьому, очевидно, мають враховуватися не лише потреби у прокурорах, але й реальні можливості держави, переважно з фінансових причин, забезпечити ці потреби. Найпростіше кількість прокурорів пропонується у проекті визначити для Генеральної прокуратури (не більше 100). Водночас принципи визначення кількості прокурорів у регіональних і місцевих прокуратурах носять відверто волонтаристський характер: у територіальних прокуратурах — більше одного прокурора на 75 тисяч, а в місцевих прокуратурах один на 10 тисяч мешканців. Такий підхід виходить із сумнівного переконання, що обсяг роботи прокуратури залежить лише від кількості жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Насправді він залежить також від низки інших факторів, передусім від стану зло-

чинності. Не можна однаково підходити до вирішення цього питання у столиці, великому промисловому місті і «забутій Богом» гірській місцевості.

Вважаємо, що це питання доцільно поки що залишити відкритим, і з залученням фахівців глибоко проаналізувати всі фактори, що можуть впливати на вирішення цієї проблеми, надавши право приймати відповідні рішення керівникам регіональних прокуратур за погодженням з Генеральним прокурором України.

Гостро критичну реакцію викликає зміст частини 1 статті 14 законопроекту, відповідно до якої, у системі прокуратури діють місцеві прокуратури, перелік та територіальна юрисдикція яких визначається у додатку першому до законопроекту. Люди старшого покоління можуть згадати при цьому сумнозвісний «експеримент» радянського лідера М. Хрущова, який у 60-х роках минулого століття об'єднав по декілька районів сільськогосподарського профілю, що викликало безлад і чвари серед керівництва і невдоволення населення. На помилках потрібно учитись, але не повторювати їх.

Що ж пропонується зараз? У кожному регіоні, залежно від його розмірів, передбачається створити від трьох до 13 місцевих прокуратур на базі міських, районних і прирівняних до них прокуратур. Наприклад, в Одеській області запропоновано об'єднати прокуратури Малиновського району Одеси, Комінтернівського району і міста Южного Одеської області з абсолютно різними соціально-економічними характеристиками, тобто звичайний міський «спальний» район, район сільськогосподарського профілю та морський торговий порт і водночас центр хімічної промисловості. А у Чернігівській області пропонується об'єднати подекуди і по вісім прокуратур. Додаток до законопроекту

дозволить краще засвоїти географію України, але він не зможе допомогти у вирішенні організаційних проблем прокурорської системи.

Таке масштабне об'єднання прокуратур в обстановці, коли інші державні органи місцевого рівня залишаються на місці, неминуче призведе до загострення відносин, передусім із судами та органами внутрішніх справ, а також ускладнить доступ громадян до прокуратури. Не можна забувати і про такі прозаїчні речі, як потреба у будівництві нових адміністративних приміщень для окружних прокуратур і квартир для прокурорів, щоб не примушувати їх їздити щодня на службу за десятки кілометрів. Відтак існуючу систему місцевих прокуратур в загальних рисах доцільно зберегти, принаймні на якийсь час.

Щоб прокуратура була здатна належним чином виконувати поставлені перед нею завдання, вона має бути забезпечена цілком підготовленими у професійному відношенні кадрами, здатними ефективно протидіяти злочинності та іншим порушенням закону, реально захищати права і свободи громадян. Зміцнення кадрового потенціалу є неможливим без якісного оновлення кадрів, притоку до прокуратури «свіжої крові». І вирішувати їх треба з самого початку добору на посади прокурорів. Це допоможе в майбутньому запобігти плинності кадрів через «відсіювання» і осіб, які, одержавши статус прокурорів, виявились непридатними для служби в прокуратурі.

Чи містить законопроект відповідні передумови забезпечення належної якості прокурорського поповнення? Певною мірою так. Зокрема, цьому сприятиме запровадження конкурсного добору кандидатів на посади прокурорів. Але цього недостатньо. Насамперед потрібно звернути увагу на тих випускників юридичних вищих навчальних закладів,

які визначились з можливістю працевлаштування в прокуратурі ще під час навчання і продемонстрували свої здібності. При цьому, слід використовувати європейський досвід. Так, у сучасній Франції претендувати на посаду прокурорів можуть лише особи, які додатково до здобуття університетської освіти закінчили Вищу школу магістратури, пройшли стажування і конкурсний відбір на вакантні посади [6, с. 152-153].

Відповідно до частини 1 статті 29 законопроекту прокурором місцевої прокуратури може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше двох років.

Буквальне тлумачення і застосування цієї норми призведе до того, що, здобувши в університеті базові знання щодо діяльності прокуратури, випускник принаймні два роки після випуску буде змушений займатися будь-якою іншою юридичною практикою і тільки після цього зможе претендувати на здобуття посади прокурора. Такий досвід практичної діяльності не дає жодних гарантій його придатності до цієї служби, навіть попри позитивні результати конкурсу.

За встановленим Генеральною прокуратурою України порядком посади прокурорів міських і районних прокуратур укомплектовуються насамперед за рахунок випускників Національної академії прокуратури України та вищих навчальних закладів, з якими Генеральною прокуратурою України укладено відповідні угоди на підготовку фахівців [7, с. 152-153].

Застосування такого порядку якщо не усуває, то принаймні зменшує небезпеку потрапляння на прокурорські посади осіб, які не мають належних ділових і моральних якостей.

Відтак, на мою думку, в майбутньому Законі України «Про прокуратуру» потрібно закріпити такі положення:

«Для цілей статті 29 Закону вищою юридичною освітою є освіта, здобута у вищому навчальному закладі з фаховою підготовкою прокурорів і суддів: Національному юридичному університеті України імені Ярослава Мудрого, Національному університеті «Одеська юридична академія», Національній академії прокуратури України;

після закінчення навчання у цих вищих навчальних закладах претенденти проходять стажування в органах прокуратури протягом одного року».

Очевидно, що саме стажування в умовах, максимально наближених до умов служби в прокуратурі, стане найдосконалішим випробуванням для майбутніх прокурорів і дозволить визначитись, чи мають вони для цього достатні якості.

Остаточні висновки щодо професійної придатності прокурора можна зробити протягом певного часу його перебування на відповідній посаді в умовах підвищеного рівня самостійності і відповідальності за свої рішення і дії. Прокурор, особливо недостатньо досвідчений, не може перебувати поза будь-яким впливом старших колег, наділених відповідними адміністративно-управлінськими повноваженнями, з боку яких принциповість до нього має поєднуватись з доброзичливістю.

На жаль, деякі норми законопроекту, на мій погляд, не зовсім відповідають морально-етичним принципам, за якими відносини в колективах прокуратур мають ґрунтуватись на засадах товариського партнерства, взаємоповаги і взаємодопомоги [8, с. 462].

Це, зокрема, стосується положень щодо використання такого способу контролю поведінки, як обслідування за допомогою поліграфу кандидатів на посаду прокурора (стаття 33) і в процесі дисциплінарного провадження щодо прокурора (частина 5 статті 49).

На стадії добору тестування на поліграфі призначено для виявлення

корупційних діянь претендентом протягом його роботи в галузі права, а в порядку дисциплінарного провадження для з'ясування факту вчинення прокурором дисциплінарного проступку.

Навряд чи ці «завдання», поставлені не перед живою людиною, а перед машиною, можуть бути з'ясовані за допомогою поліграфу. У кращому разі поліграф може зафіксувати підвищений рівень хвилювання особи, яка потрапляє в таку незвичну для неї обстановку. Але ж у законопроекті йдеться про встановлення за допомогою поліграфу конкретних правопорушень, що аж ніяк не вкладається у принцип верховенства права і презумпцію невинуватості. До того ж може виникнути спокуса поширити цей досвід на інших державних службовців і навіть на суддів.

Сумніваюсь, що є сенс на витрачання державних коштів на закупівлю відповідного обладнання, а тому вищезазначену норму включати до закону не слід.

Ще більш неправовим слід вважати запропоновану практику так званих «таємних перевірок доброчесності» прокурорів, що поставлено в обов'язок органам спеціальної прокуратури (стаття 23 проекту).

Чим привертає увагу ця більш ніж незвична для прокурорського загалу норма?

Передусім тим, що проведення таких перевірок не пов'язується з конкретною інформацією про вчинення корупційних правопорушень, а самі перевірки, очевидно, проводитимуться «за графіком», складеним заздалегідь на один рік, оскільки вони проводитимуться щороку. Далі, що означає термін «таємні перевірки», чи це стосується лише процесу перевірки, чи також утаємничення її результатів? Сумнівно, щоб результати такої перевірки могли б вважатись достатньою підставою для застосування до особи юридичних санкцій.

Тлумачення поняття «добросесність» та її критерії не можна вважати правовими. Сама процедура перевірки добросесності не відповідає принципу верховенства права, зокрема, містить у собі правову невизначеність: не передбачає механізму судового контролю за її здійсненням та процесуального механізму її реалізації. Такі «перевірки добросесності», поставлені на потік, створюватимуть гнітючу моральну атмосферу в колективах прокуратур, коли кожний працівник, у якого немає підстав підозрювати самого себе у корупції, мимоволі думає: «коли ж прийде моя черга?». Не виключено використання в процесі перевірки добросесності анонімних заяв, в тому числі від колег — суддів.

Від так від цієї «новації» доцільно відмовитись.

Натомість процедура дисциплінарного провадження щодо прокурорів, яка значно наближена до аналогічної процедури, передбаченої Законом України «Про судоустрій і статус суддів» [9], в цілому містить достатні гарантії додержання закону і є цілком прийнятною.

З іншого боку, вважаємо за доцільне в оновленій Конституції України відмовитись від покладення на Вишу раду юстиції вирішення питань, пов'язаних із підтвердженням порушень прокурорами вимог щодо несумісності (пункт 2 статті 11) і розгляду скарг на рішення про притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності (пункт 3 статті 131 чинної Конституції України). Є цілком слушним покладення розгляду скарг на рішення, прийняті за результатами дисциплінарного провадження, на адміністративні суди (стаття 53 законопроекту).

Також у розділі VII Законопроекту статті 54-57 досить вдало заповнюють прогалини чинного Закону щодо підстав і порядку звільнення прокурора з

посади, припинення і зупинення його повноважень на посаді.

Значна увага приділена в законопроекті прокурорському самоврядуванню і його органам. Створення органів прокурорського самоврядування і наділення їх відповідною компетенцією можна розглядати як один з проявів загальної демократизації прокурорської системи України [10, с. 20].

Природно, що більшість організаційно-управлінських питань в прокуратурі, які носять переважно оперативний характер, вирішується керівниками прокуратур. До компетенції ж самоврядних органів відносяться питання, які або мають значення для всієї прокурорської системи, або стосуються окремих осіб і при цьому потребують особливої уваги з огляду на необхідність забезпечення прав і законних інтересів прокурорських працівників, зокрема захисту їх незалежності.

В чинній Конституції (стаття 131) згадується лише про один орган прокурорського самоврядування — всеукраїнську конференцію працівників прокуратури, проте з дуже обмеженою компетенцією — для обрання представників від прокуратури до Вищої ради юстиції.

Значно ширше коло питань віднесено до компетенції конференції у статті 70 законопроекту. Особливо велике значення має надання конференції права звертатись до органів державної влади та їх посадових осіб із пропозиціями щодо вирішення питань діяльності прокуратури. Поряд з питаннями соціального, матеріально-технічного, соціального забезпечення конференція, очевидно, матиме можливість доводити до відповідних державних структур міркування щодо правової політики держави і ролі прокуратури її здійсненні, а також вдосконалення законодавства.

Статтею 71 законопроекту передбачено скликання чергової позачергової конференції за рішенням Ради прокурорів України. Очевидно, слід було б надати таке право також Генеральному прокурору України, враховуючи його особливу роль у керівництві прокурорською системою.

У період між всеукраїнськими конференціями працівників прокуратури виконавчим органом прокурорського самоврядування стане Рада прокурорів України, яка розглядатиме досить важливі питання, а саме:

1) вносить рекомендації про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених цим Законом;

2) організовує впровадження заходів щодо забезпечення незалежності прокурорів, поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності прокуратур;

3) розглядає питання правового захисту прокурорів, соціального захисту прокурорів та членів їхніх сімей і приймає відповідні рішення з цих питань;

4) розглядає звернення прокурорів та інші повідомлення про загрозу незалежності прокурорів, вживає за наслідками розгляду відповідних заходів (повідомляє відповідні органи про підстави для притягнення до кримінальної, дисциплінарної чи іншої відповідальності; ініціює розгляд питання щодо вжиття заходів забезпечення безпеки прокурорів; оприлюднює заяви від імені прокурорського корпусу про факти порушення незалежності прокурора; звертається до міжнародних організацій з відповідними повідомленнями тощо);

5) розглядає звернення щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, установлених для відповідної адміністративної посади;

6) звертається з пропозиціями про вирішення питань діяльності прокуратури до органів державної влади та

органів місцевого самоврядування;

7) здійснює контроль за виконанням рішень органів прокурорського самоврядування;

8) призначає та звільняє керівників секретаріатів органів прокуратури;

9) здійснює інші повноваження, передбачені цим Законом (стаття 75 законопроекту).

Норми, що стосуються функціонування Ради прокурорів України, викликають деякі зауваження. По-перше, є сумнівним включення до Ради двох осіб, призначених з'їздом представників вищих юридичних навчальних закладів і наукових установ (пункт 5 частини 2 статті 74). Повноваження Ради (пункт 9 частини 8 статті 74) носять переважно оперативно-розпорядчий характер і не вимагають присутності науковців. Відтак відпадає потреба деталізації порядку проведення з'їзду, а тому статтю 78 можна виключити. Також не зрозуміло, чому до повноважень Ради віднесено призначення і звільнення керівників секретаріатів органів прокуратури, аж до місцевих (пункт 8 частини 9 статті 74). Ці адміністративні питання мають вирішуватися виключно прокурорами-керівниками.

Досить вагомими виглядають повноваження кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокуратури (глава 3 розділу 8) з огляду на її роль у формуванні прокурорського корпусу і виконання функцій органу дисциплінарної юрисдикції. Положення цього розділу максимально наближені до норм Закону України «Про судоустрій і статус судів». Зрозуміло, що вирішення цих питань в колегіальному порядку, що саме по собі є проявом демократизму, в принципі є об'єктивнішим, ніж накладення стягнень керівниками прокуратур, наділеними дисциплінарними правами. В цьому переконує досвід інших країн Європи, зокрема, сусідньої Польщі.

Тим більше виглядає дивним порядок формування цього органу, передбачений статтями 77-78 законопроекту. Із загального складу у кількості дев'яти осіб лише трьох членів комісії передбачено призначати з'їздом працівників прокуратури України (який у майбутньому слід назвати з'їздом прокурорів України), ще трьох — Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини за погодженням з профільним комітетом Верховної Ради України, двох — з'їздом представників вищих юридичних навчальних закладів та наукових установ, одного адвоката — з'їздом адвокатів України. Виникає питання, чи точно є назва «кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів», якщо в її складі лише одна третина прокурори. Для порівняння слід нагадати, що з 11 членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України — шість суддів, тобто більшість від загального складу, які призначаються з'їздом суддів України (стаття 92 Закону України «Про судоустрій та статус суддів»), що відповідає європейській практиці.

Стаття 78 законопроекту досить детально регулює порядок проведення з'їзду представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ. Але мабуть у цьому немає потреби, оскільки такий порядок може бути встановлено регламентом самого з'їзду або Ради представників цих закладів та установ. Що ж до порядку проведення з'їзду адвокатів для цієї мети, то відповідна норма в законопроекті взагалі відсутня, проти чого з наведених вище мотивів взагалі немає заперечень.

І, на закінчення, необхідно підкреслити, що, судячи зі змісту законопроекту, його автори, тримаючи руку «на пульсі подій», постійно співробітничали з Венеційською комісією, змінюючи або доповнюючи окремі положення цього документу. Наслідки цієї роботи узагальнені у Висновку щодо проекту Закону

України «Про прокуратуру», ухваленому Венеційською комісією на підставі коментарів восьми експертів Венеційської комісії. В результаті вносились все нові і нові зміни до проекту, окремі з яких видаються спірними.

Наприклад, до розгляду законопроекту в першому читанні у частині 5 статті 24 була передбачена норма щодо права прокурора для підготовки представництва в суді відвідувати приміщення органів державної влади, підприємств, установ, організацій, витребувати документи і матеріали. Адже ясно, що прокурор, висуваючи певні вимоги, не може звертатись до суду «з пустими руками», не маючи взагалі уявлення про те, чи є підстави для його втручання, особливо коли йдеться про захист інтересів держави. Проте Венеційська комісія (п. 91 Висновку) запідозрила, що «ці повноваження дуже нагадують ті, що здійснюються під час дослідчих дізнань в рамках кримінального процесу і в рамках функції загального нагляду» [11, с. 11]. В результаті вони були виключені з проекту, підготовленого до другого читання. Щоправда, чимало зауважень експертів, що взагалі властиво подібним документам, супроводжуються такими висловами, як «можливо», «здається», «потребує дальших роз'яснень» тощо. До такого стилю нам доведеться звикати, посилюючи аргументацію власних формулювань і висновків.

На перший погляд, було б логічно попередньо обговорити законопроект на всеукраїнській конференції прокурорів і внести від її імені відповідні пропозиції. Очевидно, що часу на це уже не залишилось. Проте, будь-які закони, особливо такі масштабні, діють в Україні порівняно недовго. Як правило, через якийсь час усвідомлюється потреба у змінах та доповненнях до них, і цим можна буде скористатись залучивши до удосконалення Закону науковців і прокурорський загал.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Шемшученко Ю. Прокуратура України: шляхи реформування в аспекті входження в європейський правовий простір / Ю. Шемшученко, Г. Мурашин // Вісник Академії прокуратури України. 2006. № 4. С. 5-11.
2. Ковальський В.С. Охоронна функція права : монографія / В.С. Ковальський. — К. : Юрінком Інтер, 2010. — 334 с.
3. Резолюція 1862 2012 Парламентської асамблеї Ради Європи від 7 жовтня 2009 р. «Функціонування демократичних інститутів в Україні» // Офіційний сайт Верховної Ради України.
4. Мойсик В. До питання про реформування української прокуратури / В. Мойсик // Голос України. — 2008. — 12 лютого. — С. 7.
5. Про меморандум порозуміння й миру : Постанова Верховної Ради № 1280-VII від 20.05.2014. // Офіційний сайт Верховної Ради України.
6. Шишкіл В.І. Судові системи країн світу : навч. посіб.: у 3-х кн. / Кн. 2. — 412 с.
7. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України від 15 грудня 2011 року № 2 гн // Закон України «Про прокуратуру» Науково-практичний коментар: у 3 кн. / Кн. 3: Галузеві накази Генерального прокурора України та інші відомчі нормативні акти прокуратури. — К.: Алерта, 2013. — пункт 2.1.
8. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури, схвалений всеукраїнською конференцією працівників прокуратури і затверджений Наказом Генерального прокурора України від 25 листопада 2013 року № 123 // Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар: у 3 кн. / Кн. 3 Галузеві накази Генерального прокурора України та інші відомчі нормативні акти прокуратури. — К.: Алерта, 2013. — Стаття 26.
9. Про судоустрій та статус суддів : Закон України № 2453-17 від 07.07.2010 // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 41-45. — Ст. 529.
10. Ківалов С.В. Шляхи зміцнення кадрового потенціалу прокуратури / С.В. Ківалов // Вісник прокуратури. — 2007. — № 3. — С. 15-22.
11. Щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» Висновок Венеціанської комісії, ухвалений на 96-му Пленарному засіданні 11-12 жовтня 2013 року в м. Венеції // Офіційний сайт Ради Європи в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу до сайту: http://coe.kiev.ua/news/2013/09/final_Opinion%20_PPOUkr.pdf

Ківалов С.В.

На пороге обновления прокурорской системы Украины.

Аннотация. Институт прокуратуры, с самобытными различиями, существует почти во всех странах мира. При этом место прокуратуры в системе механизмов государственной власти и функциональное назначение прокуратуры как важного правоохранительного органа традиционно рассматриваются как взаимосвязанные понятия, что во много обусловлено правовой системой и национальным законодательством каждой из этих стран. Учитывая принципиальные изменения, которые происходят в Украине, уже более 20 лет осуществляются определенные шаги по реформированию прокурорской системы. Именно анализу современного законодательства и существующих проектов по реформированию прокурорской системы в Украине посвящена эта статья.

Ключевые слова: государственная власть, правоохранительный орган, прокуратура, понятие и функции прокуратуры, прокурор и его функции

Kivalov S.V.

On the Threshold of Renewal of the Public Prosecution System of Ukraine.

Summary. Institute of prosecution, with original distinctions, has existed almost in all countries. Thus the position of a public prosecution in a system of mechanisms of the state power and the functional role of a public prosecution as the important law enforcement authority are traditionally considered as correlative concepts. This is in many respects conditioned by a legal system and a domestic legislation of each of countries. Considering the principal changes in Ukraine, for more than 20 years there have been taken steps towards the reformation of the public prosecution system. The article deals with the analysis of the current legislation and projects on reformation of the public prosecution system of Ukraine.

Keywords: state power, law enforcement authority, public prosecution, concept and functions of public prosecution, public prosecutor and his functions.