

Розділ XX

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СУДОУСТРОЮ, ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ, ІНШИХ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ, АДВОКАТУРИ

ПОЛЯНСЬКИЙ Ю. Є.

Національний університет «Одеська юридична академія»,
проректор з навчально-методичної та виховної роботи,
професор кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури,
кандидат юридичних наук, професор

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕОРГАНІЗАЦІЇ ПРОКУРАТУРИ

Кардинальні зміни характеру суспільних відносин в Україні потягнули за собою докорінну перебудову низки структур державної влади. Це значною мірою вплинуло на статус прокуратури України та її органів.

На жаль, процес реорганізації прокуратури відбувався досить непослідовно, і вже, у новий Закон України «Про прокуратуру», ухвалений Верховною Радою України (далі – Закон) 14 жовтня 2014 року, майже відразу почали вноситись зміни і доповнення. Адже до такої непослідовності юридична спільнота вже давно звикла. Верховна Рада України 2 червня 2016 року внесла зміни до Конституції України, виключивши з її тексту розділ VII «Прокуратура» і змінивши ряд положень розділу VIII щодо судів та органів прокуратури.

Зміни правового статусу прокуратури і прокурорів стали наслідком тривалого і навіть виснажливого процесу пристосування їх діяльності до так званих європейських стандартів, узагальнених Європейською комісією «За демократію через право» (Венеціанською комісією). Логічність цих заходів впливає з погляду на прокуратуру виключно як учасника кримінального судочинства: підтримання нею публічного обвинувачення у суді (п. 1 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України), організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку (п. 2 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України).

Очевидно, враховуючи послідовність дій прокурора у кримінальному провадженні, ці функції (п. 2) слід було викласти в протилежному порядку, що можливо зробити в тексті Закону.

Що ж стосується функції судового представництва, то з початком реформування прокуратури від неї поступово, крок за кроком, роблять успішні спроби «відщипувати» окремі частини. В кінцевому підсумку в п. 3 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України в чинній редакції передбачено здійснення представництва інтересів держави, «у виключних випадках» і в порядку, що визначений законом. Очевидно, це має стосуватись випадків, коли компетентні державні органи не вживають заходів щодо захисту інтересів держави. При цьому потрібно визначитись з самим поняттям «інтереси держави», зокрема з тим, чи стосується це таких суб'єктів публічної влади, як органи місцевого самоврядування, що представляють інтереси територіальних громад, а також закріпити на законодавчому рівні перелік виключних обставин.

Представництво прокуратурою в суді, навіть за виключних випадків, не передбачено для громадян. Отже, таким категоріям громадян, як неповнолітні, інваліди, скалічені учасники АТО тощо, годі сподіватись на поновлення своїх прав за допомогою прокуратури. Такий ось своєрідний соціальний підтекст.

Донедавна важливе місце в діяльності прокуратури посідала функція нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. На сьогодні зазначена функція також виключена. Таким чином, позавідомчий нагляд за додержанням відповідних законів повністю замінений на відомчий контроль у цій сфері, що здійснюється Міністерством юстиції. Чи цього буде досить для забезпечення державного порядку у цій специфічній і потенційно небезпечній сфері суспільних відносин? Час покаже.

В остаточній редакції Закону не до кінця вирішено питання щодо структури органів прокуратури а також статусу прокурорів. Це передусім стосується місцевих прокуратур. Донедавна місцевими прокуратурами вважались міські, районні, міжрайонні і прирівняні до них прокуратури відповідно до адміністративно-територіального поділу країни. Зараз становище у цій сфері значно ускладнилося через те, що в Україні дотепер не доведена до кінця реформа місцевого самоврядування, а, отже, поки що остаточно не визначена територіальна юрисдикція місцевих прокуратур. Коли це питання буде вирішено, потрібно буде остаточно визначитися і виконати положення ч. 1 ст. 12 Закону щодо переліку і структури територіальних прокуратур. Очевидно, їх стане ще значно менше, ніж колишніх територіальних прокуратур місцевого рівня, а, умовно кажучи, «територія обслуговування» значно збільшиться. У зв'язку з цим доведеться вирішити низку проблем матеріально-технічного і організаційного забезпечення.

Відповідно до ч. 1 ст. 14 Закону, загальна кількість працівників органів прокуратури: становить 15 тис. осіб зі зменшенням кількості прокурорів з 1 січня 2018 року до 10 тис. осіб. Цей крок не можна визнати логічними, оскільки *він* створює передумови для скорочення добору до прокуратури в період до нового 2018 року. І справді, чимало фахівців тричі задумуються над тим, чи поповнити лави прокурорів, раз їх кількість до нового року буде регулярно скорочуватись, щоб досягти запланованих показників до першого січня наступного року.

Значне місце в Законі відведено організацій та діяльності органів прокурорського самоврядування, чільне місце серед яких *посідає* Всеукраїнська конференція прокурорів. Відповідно до глави другої розділу VIII Закону, Всеукраїнська конференція прокурорів є найвищим органом прокурорського самоврядування. *Також* функціонують Рада прокурорів України та Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів. Наявність цих органів є свідченням демократизації організаційно-управлінських і кадрових відносин в системі прокуратури.

Між тим, на наш погляд, окремі повноваження цих органів є спірними.

Так, наприклад, відповідно до п.п. 4,5 ч. 1 ст. 77 Закону Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів «розглядає дисциплінарні скарги про вчинення прокурорами дисциплінарних проступків та здійснює дисциплінарне провадження». Найпоширенішим дисциплінарним стягненням, яке можна застосувати до прокурора, є оголошення йому догани (п. 1 ч. 1 ст. 49 Закону). За точним змістом Закону лише кваліфікаційно-дисциплінарна комісія, яка засідає в Києві, може оголосити догану прокурору, який працює за сотні і навіть тисячі кілометрів від столиці. Чи доцільно це? На наш погляд, таке право доцільно зберегти за територіальними прокурорами, якщо винуватець не заслуговує на суворіше покарання.

І останнє.

В тексті Закону відсутня норма або норми, які стосуються класних чинів прокурорів. А це було і залишається важливим атрибутом авторитету працівників прокуратури. На наш погляд, відповідна норма має міститися не в окремому нормативному акті, а безпосередньо у тексті Закону України «Про прокуратуру».