

УДК 347. 963: 32 (477)

## НОВЕЛИЗАЦИЯ НЕКОТОРЫХ ПРОКУРОРСКИХ ФУНКЦИЙ В ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКЕ УКРАИНЫ

*Клименко В. Ф.*

*Таврический национальный университет им. В.И. Вернадского, г. Симферополь, Украина*

В настоящей статье автор с помощью комплексного подхода исследует проблемы реформаторского процесса судебной системы и правоохранительных органов Украины в данном случае одного из составляющих – Прокуратуры Украины. Дается понятие и сущность правовой политики в Украине и место прокуратуры в реализации этой политики. Раскрывается сущность и эволюция некоторых прокурорских функций через посредство евростандартов.

**Ключевые слова:** правовая политика; принципы правовой политики; правоохранительные органы; прокуратура; функции прокуратуры; прокурорский надзор; общий надзор; технико-юридическая модернизация закона; евростандартизация; правовой статус прокуратуры.

*Постановка проблемы.* Судебно-правовая реформа в Украине невозможна без комплексного подхода к реформированию судебной системы, правосудия, судопроизводства, правоохранительных органов, обеспечивающих нормальное, качественное функционирование судебной власти. К числу таких правоохранительных органов относится Прокуратура Украины, как составляющее правоохранительной системы нашего государства, находящегося в постоянном реформационном процессе на всем протяжении независимости Украины. Провозглашенный Украиной курс на интеграцию в Европейское пространство обязывает приведение украинского законодательства в соответствие с европейскими стандартами, о чем мы и поведем речь в основной части нашего исследования, касательно украинской прокуратуры.

*Исследования проблем совершенствования деятельности прокуратуры Украины* отмечены в трудах С. Альперта, Д. Бакаева, Ю. Грошевого, В. Долежана, Л. Зеленецкого, С. Кивалова, П. Каркача, Г. Кожевникова, М. Косюты, А. Кошмана, В. Маляренко, А. Михайленко, В. Мойсик, М. Потребенько, А. Селиванова и других.

*Нерешенность части общей проблемы.* Совершенствование некоторых прокурорских функций и в частности функций прокурорского надзора за соблюдением и применением законов.

*Целью* предложенной статьи является раскрытие сущности, принципов правовой политики в Украине, определение в ней места и роли Прокуратуры Украины.

*Задачи* данной статьи состоят в том, чтобы дать краткий системно-правовой анализ содержания действующего Закона Украины «О прокуратуре» с изменениями и дополнениями, внесенными на сегодня, высказать соображения по его совершенствованию с перспективой разработки и принятия нового Закона Украины «О прокуратуре и статусе прокуроров».

*Изложение основного материала исследования.* Анализируя современное состояние национальной правовой системы в Украине, авторы научно-правовых публикаций отмечают, что особенность настоящего состояния украинского государства и общества заключается в том, что сейчас идёт эшелонированный период реформ в различных сферах. Причем широкий комплекс преобразований включает новации, кроме иных сфер деятельности, конституционно-административных, государственно-правоохранительных структур.[10, с. 329, 332]. Среди вопросов реформаторского характера в области законодательной и правоохранительной деятельности государства одним из важных является совершенствование не только национального права, но и правоохранительных органов. В данном случае речь идёт о Прокуратуре Украины и её качественном преобразовании в рамках реализации национальной, государственно-правовой политики, под которой понимается целенаправленная планомерная деятельность государства в сфере правового регулирования социальных отношений, сущность которой заключается в выработке и практической реализации правовых идей и целей стратегического характера. [15, с.5]. Как справедливо отмечает А. Селиванов: «Вопрос о связи правовой политики и законодательства является ключевым для современного правопонимания и он ставит перед государственной властью необходимость обоснованных и четких объяснений обществу относительно формирования и воплощения в жизнь единой правовой политики при участии всех субъектов правовых отношений» [16, с.4]. Следует согласиться с характеристикой, оценкой и влиянием правовой политики на общественные отношения в Украине, где правовую политику оценивают, прежде всего, через законодательные гарантии обеспечения государством конституционных прав и свобод человека, что в свою очередь указывает, насколько весомым стал приоритет права в жизни общества.

В этой связи сущность правовой политики заключается в ряде положений. 1. Насколько правовая политика обуславливает целенаправленное влияние государства через усовершенствование права на развитие общественных отношений. 2. Как, в какой степени это влияние основывается на объективных, совершенных условиях оптимизации правового регулирования. 3. Каково состояние новейших концепций права и правовых доктрин в государстве. 4. Какова взаимосвязь этих научных разработок с теоретической и практической юриспруденцией. 5. Какова степень правовой и политической целесообразности при формировании системы права и системы законодательства. 6. Какой уровень заинтересованности всех слоёв общества, ветвей власти, её органов и должностных лиц в выработке правовой политики нашего государства. 7. Насколько граждане, оберегая свои демократические права и свободы, через правовую политику, отображаемую в законодательстве, воспринимают справедливость (нормативный гуманизм) [16, с.4]. Отсюда возникает жизненно-важная необходимость опоры на основные принципы, как базовые начала правовой политики: социально-политическая обусловленность, научная обоснованность, приоритетность права и основных свобод человека и гражданина, легитимность, демократический характер, законность, учет нравственно-ценностных устоев и социокультурных традиций общества, согласованность с международными стандартами правового регулирования при учете национальных интересов, гласность, целенаправленность, четкое определение приоритетов, прогнозирование, планомерность и поэтапность,

эволюционный характер правовой реформы, реалистичность, ориентация на достижимые результаты, комплексный подход к решению проблем, достаточность средств и ресурсов, сочетание механизмов управления и самоорганизации [15, с.29-32]. К таким принципам следует отнести и верховенство права.

С опорой на вышеприведенные постулаты мы постараемся провести анализ реформирования Закона Украины "О прокуратуре" от 5 ноября 1991 года № 1789 – XII [4]. Чтобы проникнуть в сущность рассматриваемой проблемы необходимо рассмотреть целый ряд вопросов: 1. о технико-юридической модернизации ныне действующего Закона Украины "О прокуратуре", 2. о месте прокуратуры в системе власти, 3. о ее роли в жизни общества, 4. о правовом регулировании и статусе деятельности прокуратуры, 5. о задачах и функциях прокуратуры, 6. о состоянии и перспективах прокурорского надзора. Рассмотрим эти вопросы в предложенной последовательности.

1. О технико-юридической модернизации ныне действующего Закона Украины « О прокуратуре». С момента принятия рассматриваемого закона и до издания его в новой редакции [4] на основании Закона Украины от 18 сентября 2012 года н. 5288–VI[3] издано 30 законов Украины о внесении изменений и дополнений в данный закон. Вынесено решений Конституционным Судом Украины о неконституционности 9 норм и о толковании 2 частей отдельных норм. Исключено из закона 10 норм. А всего 56 норм составляют содержание закона. В результате законодательной техники: введено новых норм -9, внесено изменений в некоторые нормы или их части - 115 и дополнений - 14. Принято в новой редакции: норм - 13, некоторых частей норм - 27. Причины и условия модернизации Закона Украины о прокуратуре будут изложены ниже.

Не новый, а обновленный вариант рассматриваемого закона явился результатом принятия целого ряда законодательного массива, который лег в основу его модернизации. В соответствии с законом от 12 июля 2001 года " О внесении изменений в закон Украины «О прокуратуре» прокуратура не только была деполитизирована, но и лишена осуществления высшего, общего надзора. В 2001 году вступил в силу новый Уголовный кодекс Украины, который явился существенным гарантом защиты прав и свобод человека и гражданина. Уголовно-исполнительный кодекс Украины, принятый в 2003 году закрепил принципиальную основу гуманизации исполнения наказаний. Указом Президента Украины от 8 апреля 2008 года н.311/2008 « О решении Совета национальной безопасности и обороны Украины» от 15 февраля 2008 года «О ходе реформирования системы уголовной юстиции и правоохранительных органов» была утверждена концепция реформирования уголовной юстиции, не потерявшая своей актуальности до настоящего времени [7]. Согласно этой концепции конституционные полномочия и принципы организации прокуратуры должны соответствовать стандартам демократического общества, которое руководствуется принципом верховенства права. Это корреспондируется с рекомендациями ПАСЕ, в основе которых 3 составляющие: внесение изменений в конституцию; пересмотр законодательно-определенной системы прокуратуры, то есть пересмотр закона о прокуратуре; реформирование уголовно-процессуального законодательства [13,с.8]. 7 июля 2010 года принят и действует Закон Украины "О судоустройстве и статусе судей" именуемый подлинной конституцией судебной власти, являющейся определенной

вехой в реформировании правовой и судебной системы нашего государства. Закон Украины "О принципах предотвращения и противодействия коррупции" от 7 апреля 2011 года не только закрепил основные (базовые) начала борьбы с этим злом, но и предусмотрел формы государственного, общественного и прокурорского надзора за соблюдением и применением данного закона в публичной и частной сферах общественных отношений, возмещение причиненных, в результате коррупционных правонарушений, убытков, вреда, восстановление прав, свобод законных интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц и интересов государства [2]. Весьма важным и своевременным явился Закон Украины " Об адвокатуре и адвокатской деятельности" от 5 июля 2012 года, который должен поднять адвокатскую деятельность на более высокие ступени в деле защиты прав и законных интересов граждан, как в судах, так и во властных структурах [5]. И, наконец, весьма важным событием в жизни нашего государства явилось принятие в 2012 году долгожданного Уголовно-процессуального кодекса с изменениями, внесенными согласно Закону № 5076 – VI от 05.07.2012 года. Кодекс одобрен европейскими структурами, в том числе Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией). Отличительной чертой кодекса является то, что он закрепляет процессуальную самостоятельность прокурора в осуществлении прокурорского надзора за досудебным следствием, способом процессуального руководства. За прокурором остается поддержание государственного обвинения в суде на основе равенства со стороной защиты, что свидетельствует о европейском подходе по демократизации правосудия в Украине. [6].

2. О месте прокуратуры в системе власти. На всем протяжении самостоятельности украинской государственности и ее устремлении интегрироваться в европейское правовое пространство структуры Совета Европы назидательно рекомендуют, даже требуют, наравне с другими вопросами, определиться Украине с местом ее прокуратуры в государстве, склоняя включить ее в судебную систему. Но в мировом сообществе наблюдается неоднозначный подход к месту прокуратуры в государственном механизме. Как самостоятельные институты, ни от кого независимые, существуют прокурорские системы Азербайджана, Армении, Белоруссии, Ирака, России, Туркменистана, Узбекистана, Эквадора. В составе исполнительной власти находятся прокуратуры Австрии, Бельгии, Германии, Дании, Египта, Израиля, Италии, Канады, Нидерландов, Польши, Румынии, Турции, Франции, Японии. Прокуратуры Грузии, Колумбии, Латвии, Люксембурга, Молдовы, Уругвая входят в состав судебной власти. Прокуратуры Венесуэлы, Китая и некоторых других стран мира входят в состав законодательной власти [13,с.9]. В некоторых государствах прокуратуры или ее аналогов законом не предусмотрены [12,с.6]. Анализ законодательства европейских стран относительно места, роли и функций прокуратуры в жизни государства свидетельствует о том, что почти каждая страна в этом плане идет своим путем, определенным историей, культурой и ментальностью ее народа. Именно в связи с этим Совет Европы в своих требованиях не сформулировал своё собственное видение путей реформирования прокуратуры Украины, поскольку четких и ясных стандартов организации и деятельности прокуратуры в Европе пока нет [12, с.6]. Прокуратура Украины по своему правовому положению не входит ни в одну из ветвей государственной власти (законодательную, исполнительную, судебную) и

является самостоятельным, независимым государственным органом, выполняя специальные функции и решая задачи по их осуществлению. Думается, что такая позиция законодателя в создавшихся условиях является оправданной. Хотя ученые и практики расходятся в своих убеждениях по определению места прокуратуры в государственном механизме.

3. О роли прокуратуры в жизни общества. Прокуратура, прежде всего, является органом публичного уголовного преследования. На неё, в соответствии со ст. 131 Конституции Украины, а также на основании ст.ст. 1, 4, 5, 10 Закона Украины «О прокуратуре» возложены функции: прокурорского надзора за соблюдением и правильным применением законов, поддержания государственного обвинения в суде, представительства интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом, надзора за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание, досудебное следствие, надзора за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также при применении иных мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан, координации деятельности правоохранительных органов по вопросам противодействия преступности и коррупции. Эти положения свидетельствуют о том, что прокуратура является гарантом обеспечения законности в государстве, а в конечном итоге защиты прав и законных интересов граждан. В этом, как раз, определяющая роль прокуратуры в украинском обществе.

Несмотря на многоэтапные «хождения по мукам» в поисках правды, восстановление законности в защите своих прав граждане, в итоге, приходят в прокуратуру, а затем уже в суд.

4. О правовом регулировании деятельности прокуратуры. Как мы уже отметили выше, прокуратура в её нынешнем состоянии является результатом украинской государственно-правовой традиции и той правовой политики, которая впитала жизненную необходимость правоохранительной и правоприменительной практики в нашем государстве и обществе. Прокуратура в то же время является системообразующим ядром государственного контроля, осуществляя надзор за соблюдением законов контролирующими и правоохранительными органами [9, с.6]. Поскольку прокуратура сохраняет значительную часть законоохранного потенциала украинского государства и общества, то и правовое закрепление её статуса должно быть на высшем законодательном уровне, как в Основном законе государства, так и в других законодательных актах. В этих правовых документах должны быть закреплены положения о процессуальных и непроцессуальных формах деятельности прокуратуры по защите, в первую очередь, прав и законных интересов человека и гражданина.

5. О задачах, принципах и функциях прокуратуры. Несмотря на более чем двадцатилетний период действия Закона Украины «О прокуратуре» и примерно такой же срок его формирования, он (закон) так и не обрёл должной формы и соответствующего содержания. Во-первых, так и не дано понятие прокуратуры. Во-вторых, не определен понятийно-категориальный аппарат закона. В-третьих, не определены задачи деятельности самой прокуратуры. В-четвертых, не закреплены в одной норме функции прокуратуры. В-пятых, не выписаны принципы деятельности прокуратуры (конституционные, организационно-правовые, по направлениям



работы и т.д.). Следовательно, в разделе I « Общие положения» закона необходимо высветить понятийно-категориальный аппарат, который явится ключом к пониманию сущности самого закона. А еще целесообразно дать определение самой прокуратуры, поскольку, ни в справочно-энциклопедической, ни в научной, ни в учебной литературе нет единого подхода к пониманию этой категории в том смысле, в каком она есть в украинской государственно-правовой действительности. Закон «О прокуратуре» не содержит комплексных задач её деятельности, а лишь робко их определяет для прокурорского надзора за соблюдением законов (ст. 4) и задач прокурора в судебном процессе (ст. 34). Не менее странно выглядит и ст. 6 закона под названием «Принципы организации и деятельности прокуратуры». Если внимательно проникнуть в суть этой статьи, то нетрудно заметить, что в ней содержатся способы реализации основных направлений деятельности прокуратуры. Принципы же должны носить краткий, ёмкий, базисный, императивный характер, основные идейные правила, пронизывающие всю деятельность прокуратуры и отдельные направления этой деятельности. Что же касается функций прокуратуры, то они не носят концентрированный, ярко выраженный характер, разбросаны по различным разделам и нормам (ст.ст. 1, 5, 9, 10, 17, Раздел III), что не на пользу конструкции рассматриваемого закона, его правопонимания и правоприменения.

6. О состоянии и перспективах прокурорского надзора. Этот вопрос уже стал «притчей во языцех», поскольку ни одна публикация, ни один научный спор, ни одна научно-практическая конференция национального или международного масштаба, ни одно решение или рекомендации структур Совета Европы и особенно Венецианской комиссии о прокуратуре Украины не обходится без затрагивания вопроса о «прокурорском надзоре за соблюдением и применением законов». С момента обретения Украиной независимости и до настоящего времени Европа настаивала, чтобы украинское государство отказалось от прокурорского надзора. Такая позиция Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ), Комитета министров ПАСЕ, Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) носила настоятельный характер и переходила на уровень требований. Но живучесть рассматриваемой прокурорско-надзорной функции определена не только украинской государственно-правовой традицией, но и целым рядом причин внутригосударственного национального характера, а именно: закреплением указанной функции в п.9 Переходных положений Конституции Украины, разбалансированностью правоохранительного и правозащитного потенциала государства, правовым нигилизмом в обществе, массовым нарушением прав не только граждан, но и целых социальных групп, проявлением коррупции, высоким уровнем преступности и её питательной среды, бездействием, а порой превышением прав, контролирующих органов по борьбе с правонарушениями, необходимостью быстрого и оперативного реагирования государственной власти по защите национальной безопасности и обороны Украины и др. [9, с.6, 8, 13]. Прокурорский надзор за соблюдением и применением законов в редакции Закона Украины «О прокуратуре» от 18 сентября 2012 года содержит целый ряд положений, применение которых позволит существенно изменить реализацию рассматриваемой функции прокуратуры к лучшему, а именно: ограничить необоснованное вмешательство прокуроров в сферы хозяйственной деятельности, активизировать прокурорский надзор за соблюдением законов контролирующими органами, ликвидировать дублирование и подмену прокурорами

деятельность этих органов и формализм при оценке их работы [11, с.13]. Части 1, 2 ст. 21 Закона устанавливают детальный и четкий порядок производства прокурорских проверок соблюдения законов. Новым является вынесение прокурором постановления о проведении прокурорской проверки (ч.1 ст.21). Закреплена возможность проверяемых субъектов обжаловать это постановление вышестоящему прокурору или в суд. В соответствии с ч.2 ст. 21 Закона прокурор при производстве проверки обязан выяснить причины и обстоятельства нарушений закона, почему они не были установлены соответствующими контролирующими органами и дать соответствующую оценку бездеятельности этих органов. Ликвидированы, как утратившие свою актуальность такие формы прокурорского реагирования как протест и представление. Новое звучание и правовую силу обрели такие формы реагирования прокурора на нарушение закона как представление и постановление (ст.ст. 23, 24). Оставлена, но обрела новое содержание такая прокурорская функция как представительство интересов гражданина или государства в суде (ст. 36'). У Европейских структур эти новеллы не нашли критической оценки. 19 сентября 2012 года Комитет министров Совета Европы принял Рекомендации СМ/Рес (2012) 11 «О роли прокуроров вне системы уголовного правосудия», где наоборот констатируется, что выполняя функции по надзору над государственными, региональными и местными органами власти, а также в отношении других юридических субъектов с целью обеспечения законности их деятельности, прокуроры должны осуществлять свои полномочия независимо, прозрачно и в полном соответствии с принципом верховенства права [11, с.13]. Таким образом достигнут компромисс между Украиной и структурами ПАСЕ о праве на существование в Украине рассматриваемой прокурорской функции.

#### **Список литературы**

1. Конституция Украины // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141
2. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07. 04. 2011 року № 3206 – VI. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури: Закон України від 18. 09. 2012 року, № 5288 – VI. Офіційний вісник України. – 2012. – № 73. – Ст. 2934.
4. Про прокуратуру: Закон України від 05. 11. 1991 року № 1789 – XII. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793. В новій редакції із змінами та доповненнями, внесеними Законом України: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» від 18 вересня 2012 року, № 5288 – VI. Офіційний вісник України. – 2012. – № 73. – Ст. 2934.
5. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 року, № 5076 – VI. Офіційний вісник України. – 2012. – № 62. – Ст. 2509.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13. 04. 2012 року, № 4651 – VI. // Голос України. – 2012. – № 90-91. Офіційний вісник України. – 2012. – № 37. – Ст. 1370. Урядовий кур'єр. – 2012. – № 99.
7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів», Указ Президента України від 08. 04. 2008 року, № 311/2008. Урядовий кур'єр. – 2008. – № 72. Офіційний вісник України. – 2008. – № 27. – Ст. 838. Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 12. – Ст. 486.
8. Горпенюк А. У следователя нет четко определенного статуса / А. Горпенюк // Голос України. – 2010. – № 89.
9. Кивалов С. Сильная прокуратура по-европейски — требование времени / С. Кивалов // Голос Украины. – 2012. – № 104.

10. Клименко В.Ф. Судебно-правовая реформа в Украине: понятие, содержание, интерпретация. / В.Ф. Клименко / Учёные записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2011. – Т. 24 (63) № 1. – С. 329 – 336.
11. Косюта М., Долежан В. Долгожданный компромисс / М. Косюта, В. Долежан // Голос Украины. – 2012. – № 245.
12. Маляренко В. О роли прокуратуры / В. Маляренко // Голос Украины. – 2010. – № 235.
13. Мойсик В. К вопросу о реформировании украинской прокуратуры / В. Мойсик // Голос Украины. – 2008. – № 89.
14. Потебенько М. «Нужен единый следственный аппарат» / М. Потебенько // Голос Украины. – 2011. – №186
15. Проект концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 года / Под ред. А.В. Малько. – Саратов. – 2010. — 220 с.
16. Селиванов А. Правовая политика и законодательство Украины / А. Селиванов // Голос Украины. – 2013. – № 6.

**Клименко В.Ф. Новелизация некоторых прокурорских функций в правовой политике Украины / В.Ф. Клименко // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2013. – Т. 26 (65). № 1. – С. 218-225.**

В настоящей статье автор с помощью комплексного подхода исследует проблемы реформаторского процесса судебной системы и правоохранительных органов Украины, в данном случае одного из их составляющих — прокуратуры. Дается понятие и сущность правовой политики в Украине и место прокуратуры в реализации этой политики. Раскрывается сущность и эволюция некоторых прокурорских функций через посредство евростандартов.

**Ключевые слова:** правовая политика; принципы правовой политики; правоохранительные органы; прокуратура; функции прокуратуры; прокурорский надзор; общий надзор; технико-юридическая модернизация закона; евростандартизация; правовой статус прокуратуры.

**Klimentko V. F. Novelizatsy of some public prosecutor's функций in legal policy of Ukraine / V.F.Klimentko // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2013. – Vol. 26 (65). № 1. – P. 218-225.**

In the present article the author by means of a complex campaign investigates problems of reformatory process of judicial system and law enforcement agencies of Ukraine, in this case one of their components — prosecutor's offices. The concept and essence of legal policy of Ukraine and a prosecutor's office place in realization of this policy is given. The essence and evolution of some public prosecutor's functions through European standards reveals.

**Keywords:** legal policy; principles of legal policy; law enforcement agencies; prosecutor's office; prosecutor's office functions; public prosecutor's supervision; general supervision; technical and legal modernization of the law; eurostandardization; legal status of prosecutor's office.