

³ Концепція (основи державної політики) Національної безпеки України // *Голос України*. – 1997. – 20 лютого.

⁴ *Международный терроризм: Глоссарий, аналитические материалы, документы: Научно-справочное издание / Под общ. ред. акад. О. А. Колобова. – Н.Новгород, 2003. – С. 28.*

⁵ *Томин В., Сочнев Д. Словарь-инструментарий для исследования проблем, связанных с взаимодействующим влиянием правоохранительной и массово-коммуникативной систем на преступность и victimность молодежи и несовершеннолетних. – Н.Новгород, 1999. – С. 18.*

⁶ *Фердман Г. Шляхи підвищення ефективності системи попередження та запобігання можливим проявам тероризму на залізничному транспорті // Актуальні проблеми державного управління. – Харків. – 2006. – № 1. – С.298.*

⁷ Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки».

Резюме

Исследованна роль административно-правовых мер в предотвращении террористических актов на железнодорожном транспорте органами внутренних дел Украины

Ключевые слова: террористические акты, железнодорожный транспорт, административно-правовые меры, органы внутренних дел.

Summary

This article examines administrative and legal measures undertaken Bodies of Internal Affairs of Ukraine to prevent terrorist attacks on railways.

Key words: terrorist attacks, railways, administrative and legal measures, Bodies of Internal Affairs.

Отримано 25.11.2009

Д. В. СІКИРИНСЬКИЙ

Денис Вікторович Сікиринський, бакалавр права, випускник Фінансово-правового коледжу КНУ ім. Т. Шевченка

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СТАТУС ВІТЧИЗНЯНОЇ ПРОКУРАТУРИ: ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ

Сучасна конституційна модель української прокуратури бере свій відлік з моменту проголошення 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України. У цьому доленосному акті було стверджено державний суверенітет у межах національної території як верховенство, самостійність, повноту і неподільність української влади, сформуваної за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову. При цьому, Декларацією було визначено, що Генеральний прокурор Української Республіки здійснює найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів та призначається Верховною Радою Української РСР, відповідальний перед нею і тільки їй підзвітний.

На цей момент Українська РСР як фактично, так і юридично продовжувала входити до складу СРСР, а на її території діяла Конституція 1978 року, згідно якої найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів усіма міністерствами, державними комітетами й відомствами, підприємствами, установами та організаціями, виконавчими і розпорядчими органами місцевих Рад народних депутатів, колгоспами, кооперативними та іншими громадськими організаціями, службовими особами, а також громадянами на території Української РСР здійснювався Генеральним прокурором СРСР і підлеглими йому Прокурором Української РСР і нижчестоящими прокурорами (ст. 162). Проку-

© Д. В. Сікиринський, 2009

пор Української РСР і прокурори областей прямо призначалися Генеральним прокурором СРСР, а районні та міські прокурори хоч і призначалися Прокурором Української РСР, але затверджувалися Генеральним прокурором СРСР (ст. 163). В цілому органи української прокуратури при здійсненні своїх повноважень були незалежними від будь-яких місцевих органів, підлягаючи тільки Генеральному прокуророві СРСР.

Таким чином, відносно конституційного статусу української прокуратури у 1990 р. виникла правова колізія. Ідеї Декларації про державний суверенітет і за духом, і за змістом значно випередили чинні конституційні положення. В основі Декларації була воля українського народу, а, відтак, саме її вимоги взяли верх. У рамках загального державотворчого процесу Верховна Рада Української РСР законами № 404 від 24 жовтня 1990 р. та № 1791 від 5 листопада 1991 р. внесла зміни до глави 19 «Прокуратура» Конституції України 1978 року, визначивши, що вищий прокурорський нагляд на території України здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами. Генеральний прокурор України призначається Верховною Радою України, відповідальний перед нею та тільки їй підзвітний. Прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міста Києва, міських, районних та міжрайонних прокурорів призначає Генеральний прокурор України. Прокурори у здійсненні своїх повноважень є незалежними і керуються Конституцією та законами України (ст. 162, 163, 165).

Свою детальну регламентацію конституційний статус української прокуратури здобув на рівні спеціального закону про прокуратуру, який було прийнято парламентом 5 листопада 1991 р., зокрема, відбулося уточнення завдань і функцій прокуратури, ліквідовано нагляд за судами та визначено принципи організації і діяльності. Разом із тим, у своїх основних рисах модель прокуратури залишилася радянською зі значним домінуванням наглядової функції. Таке положення обумовлювалося перехідним станом правової системи, домінуванням державної власності, нереформованою системою управління та неготовністю судової системи здійснювати на основі демократичних принципів всю повноту судової влади.

Наступним поштовхом до реформування статусу прокуратури стало схвалення 28 квітня 1992 р. Верховною Радою України Концепції судово-правової реформи в Україні, в якій у контексті загального реформування судової системи надавалося загальне окреслення майбутньої моделі прокуратури. Прийняттю цієї Концепції передували активні політичні та професійні дискусії, на яких пропонувалось чимало конструктивних підходів. Зокрема, професор М. М. Михеєнко прямо вказував на необхідність децентралізації прокуратури шляхом запровадження прокурорських служб при судах за французьким зразком¹.

Безперечно, надзвичайно значущим для визначення напрямків реформування прокуратури слід визнати процес української євроінтеграції. 14 липня 1992 р. Україна офіційно заявила про свій намір приєднатися до Ради Європи. 26 вересня 1995 р. Парламентська Асамблея Ради Європи ухвалила позитивний висновок щодо заявки України на вступ до Ради Європи (Висновок ПАРЕ № 190 (1995)), а 19 жовтня того ж року Комітет Міністрів Ради Європи ухвалив резолюцію про запрошення України стати 37-м членом Організації. 9 листопада 1995 р. у Страсбурзі відбулася урочиста церемонія вступу України до Ради Європи та була підписана від імені України Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Важливо наголосити, що саме у Висновку ПАРЕ № 190 (1995) прямо йдеться про необхідність реформування української прокуратури на основі демократичних принципів.

Доволі розгорнуту правову основу прокуратура здобула в політико-правовому акті тимчасової дії – Конституційному договорі 1995 року, в якому вона визнавалась органом державного обвинувачення, здійснення загального нагляду та нагляду за виконанням покарань у місцях позбавлення волі (ст. 43).

Із прийняттям у 1996 р. Конституції України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави конституційний статус прокуратури набув суттєвої правової стабільності. Як і в попередніх актах конституційної сили основи організації та діяльності прокуратури визначались в окремому розділі. Конституція закріпила єдність прокуратури як фундаментальний принцип її побудови. Статтею 121 Консти-

туції України у вичерпний спосіб було конкретизовано чотири конституційні прокурорські функції, зокрема: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Статус Генерального прокурора України як керівника системи прокуратури був «вмонтований» у механізм політичних балансів, на основі якого його призначення здійснював Президент України за згодою Верховної Ради України, а звільнення з посади передбачалося або шляхом висловлення парламентської недовіри, або за рішенням Президента України (ст. 122).

Окрім основних конституційних норм, статус прокуратури отримав і тимчасову регламентацію у перехідних положеннях. Зокрема, пунктом 9 визначалося, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування.

Хоча перехідні положення і залишали відповідну невизначеність конституційно статусу прокуратури у часі, але в цілому перспективна модель прокуратури у Конституції України в редакції 1996 р. була зрозумілою та визначеною.

Суттєві корективи щодо конституційного статусу прокуратури відбулися при внесенні змін до Конституції у грудні 2004 р., а саме, у 121-шу статтю було додано п'яту прокурорську функцію – «нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами». Окрім того, конституційний статус Генерального прокурора України наближено до основ парламентського політичного компромісу шляхом визначення, що Генеральний прокурор України не тільки призначається на посаду Президентом України за згодою Верховної Ради України, а й звільняється з посади за наявності тієї ж самої згоди (ст. 122).

Відповідно, конституційні зміни 2004 р. не тільки посилили політичні впливи на статус Генерального прокурора України, але також збільшили «розмитість» функціональної основи інституту прокуратури. На недоліки цих змін звернули увагу як вітчизняні фахівці², так і зарубіжні експерти Венеціанської комісії П'єр Корню, Ганна Сухоцька, Джеймс Гамільтон³.

Нині стоїть питання щодо подальшого удосконалення конституційного статусу прокуратури. У цьому плані, перш за все, слід згадати напрацьовану Генеральною прокуратурою України Концепцію реформування органів прокуратури України. Помітною віхою стало виконання Спільного плану дій Ради Європи та Генеральної прокуратури України.

На початку 2006 р. Указом Президента України від 20.01.2006 р. було затверджено План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи, в якому зазначалось про необхідність невідкладного реформування прокуратури. У Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, що була схвалена Указом Президента України № 361 від 10 травня 2006 р., визначено, що на основі структурних підрозділів прокуратури, на які покладено функцію досудового слідства, доцільно створити державну службу розслідувань. У Концепції реформування кримінальної юстиції України (затверджена Указом Президента України № 311 від 8 квітня 2008 р.) зазначається, що завданням реформування має бути розширення змісту прокурорського нагляду під час досудового розслідування. Також у Концепції стверджується, що прокуратура має стати єдиним органом, на який покладається кримінальне переслідування особи, в тому числі висунення обвинувачення, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та складання обвинувального акта, і, при цьому, на прокуратуру покладається нагляд за досудовим розслідуванням.

Зазначені концептуальні пропозиції дають загальне спрямування, що потребує на законодавчому рівні детальної конкретизації.

Нині у вітчизняній юридичній літературі провідними фахівцями пропонується доволі широкий спектр пропозицій щодо удосконалення конституційного статусу прокуратури. При цьому, дискутуючи навколо різних моделей удосконалення прокуратури, спеціалісти пропонують визначити місце прокуратури в системі органів державної влади⁴, провести реформування статусу прокуратури на демократичних засадах за європейською традицією⁵, здійснювати реформування комплексно з урахуванням вітчизняного досвіду, вирішуючи проблеми всієї прокурорської системи в цілому⁶.

Що стосується європейських стандартів, то нині у питаннях реформування прокуратури в Європі основним документом визнається Рекомендація № 1604 (2003) Про роль прокуратури у демократичному суспільстві, яке керується верховенством права. У цій рекомендації наголошується, що прокуратура є органом системи правосуддя, вона організаційно має бути тісно пов'язаною з судовою владою. Основною сферою діяльності прокуратури вважається сфера кримінальної юстиції. Високого рівня гарантій самостійності потребує діяльність всіх прокурорських працівників. Прокуратура має діяти на основі децентралізації та забезпечення принципу єдності на основі закону. Для забезпечення єдності прокуратури на основі закону та її децентралізації як відомства у відповідності до Рекомендації № 19 (2000) Комітету Міністрів Ради Європи щодо ролі державної прокуратури у системі кримінального судочинства вважається за необхідне: систему відбору, підготовки кадрів, кар'єрної атестації та дисциплінарної відповідальності прокурорських працівників максимально наблизити до відповідної суддівської системи. При цьому, має забезпечуватись справедливий та безсторонній порядок добору, просування та переміщень по службі прокурорів, в якому втілені гарантії проти будь-яких преференцій; регулювання кар'єри прокурорів має здійснюватись за такими об'єктивними критеріями як фахова компетентність і досвід; виключно, на законодавчому рівні мають регулюватись такі умови служби як заробітна плата, вислуга років, вік виходу на пенсію та розмір пенсії; дисциплінарні провадження проти прокурорів мають регулюватись законом і гарантувати справедливість і об'єктивність оцінок і прийнятих рішень, які повинні підлягати незалежному та безсторонньому контролю; у випадку порушення правового статусу прокурора повинні мати доступ до правосуддя. Щодо організації та діяльності прокуратури, зокрема, питань розподілу та перерозподілу справ, то ці процедури повинні відповідати вимогам безсторонності та незалежності. Усі прокурори мають право домагатися, аби адресовані їм інструкції видавалися у письмовій формі. Якщо прокурор вважає ту чи іншу інструкцію незаконною або такою, що суперечить його совісті, тоді в його розпорядженні повинна бути відповідна внутрішня процедура, яка в кінцевому рахунку може завершитися його заміною.

І нині при визначенні прокуратури, на жаль, українськими фахівцями інколи робиться наголос на її наглядовій ролі⁷, але ж сучасна прокуратура в демократичних країнах – це, насамперед, сторона у судовому процесі, що стоїть на захисті публічних інтересів. Зокрема, враховуючи світовий досвід, нині вважають, що роль прокуратури у демократичному суспільстві, насамперед, полягає у здійсненні функції публічного обвинувачення. Логічним доповненням до цієї основної функції визнається функція нагляду за діяльністю поліції та інших служб, що в порядку поліцейського дізнання розслідують кримінальні злочини. Також допустимою називають функцію нагляду за виконанням вироків у пенітенціарних установах. За межами кримінальної юстиції роль прокуратури має характер виключення.

Інститут прокуратури у правовій системі сучасної демократичної держави займає вагомe місце. Рух українського суспільства на шляху прогресу і демократизації, світові інтеграційні процеси зумовлюють неминуче оновлення правозабезпечуючих інститутів в Україні⁸. Подальші перспективи реформування конституційного статусу вітчизняної прокуратури слід вибудовувати на основі національних правових традицій, світових демократичних стандартів, а також у відповідності з правовою природою функцій та принципів організації і діяльності прокуратури. Насамперед, це традиції змагального судо-

чинства, тісного зв'язку прокуратури з судом та адвокатурою, децентралізація та служіння закону.

¹ *Михеєнко М. М.* О необходимости преобразования прокуратуры. Закон Украины «О прокуратуре»: теория и практика его применения. Краткие тезисы докладов и научных сообщений. – Респ. научно-практ. конф. 18 марта 1992 г. – Харьков: Укр. юрид. акад., 1992 – Цитується за кн.: *Михеєнко М. М.* Проблеми розвитку кримінального процесу в Україні: Вибрані твори. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – С. 195.

² *Примаченко О.* «Государево око» розширює кругозір // Дзеркало тижня. – № 50 (525) 11 грудня 2004 р. – С. 2.

³ Цитується за Матеріалами міжнародної науково-практичної конференції «Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи» 2–3 жовтня 2006 року, м. Київ.

⁴ *Марочкін І. Є.* Місце прокуратури в системі органів державної влади та її функціональне призначення // Конституційні аспекти судової реформи: матеріали наук.-практ.конф., 26-27 черв. 2008 р. – Х.: Право, 2008. – С. 141-144.

⁵ *Сірий М. І.* Сучасні перспективи реформи прокуратури // Дзеркало тижня. – № 18 (746) 23 травня 2009 р. – С. 6; *Сірий М. І.* Реформа правоохоронних органів – ходіння по колу // Дзеркало тижня. – № 39 (567) 8 жовтня 2005 р. – С. 7; *Сірий М. І.* Реформи правоохоронних органів у Європі й Україні // Вісник Верховного Суду України. – 2006. – № 8 (72). – С. 24-30.

⁶ *Полянський Ю. Є.* Основні проблеми формування прокурорської системи України // Конституційні аспекти судової реформи: матеріали наук.-практ.конф., 26-27 черв. 2008 р. – Х.: Право, 2008. – С. 136-140.

⁷ *Мурашин О. Г.* Прокуратура // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 5: П-С. – 2003. – С. 159.

⁸ Прокуратура України: Академічний курс: Підручник / В. В. Сухонос, В. П. Лакизюк, Л. Р. Грицаєнко, В. М. Руденко. За заг.ред. В. В. Сухоноса. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2005. – С. 390.

Резюме

Стаття посвящена сучасним конституційно-правовим проблемам формування і розвитку статусу прокуратури України. В ній проаналізовано основні фактори, які мали вплив на процес удосконалення організаційних і функціональних основ діяльності органів внутрішньої прокуратури в нинішніх умовах. Особливу увагу приділено значенню міжнародних стандартів визначення ролі прокуратури в демократичному суспільстві.

Ключевые слова: Конституційна модель, Декларація про державний суверенітет, Конституція, Генеральний прокурор України, інститут прокуратури.

Summary

The article is devoted to the modern constitutional-legal problems of forming and development of status of office of public prosecutor of Ukraine. Basic factors which had an influence on the process of perfection of organizational and functional bases of activity of organs of domestic office of public prosecutor in present terms are analysed in it. The special attention is spared to the value of international standards of decision of role of office of public prosecutor in democratic society.

Key words: Constitutional model, Declaration about state sovereignty, Constitution, Prosecutor general of Ukraine, institute of office of public prosecutor.

Отримано 16.07.2009