



Михайло КОСІЮТА,

заступник начальника відділу підготовки кадрів та зв'язків з навчальними закладами Генеральної прокуратури України, державний радник юстиції 2 класу, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, лауреат Державної премії України в галузі освіти

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ»

Ключові слова: Генеральна прокуратура України; Закон України «Про прокуратуру»; завдання прокуратури; принципи організації і діяльності прокуратури.

Законодавство незалежної України формується у перехідний період, і цим обумовлені частота й велика кількість змін до різних законодавчих актів, зокрема і Закону України «Про прокуратуру», прийнятого у первинній редакції 5 листопада 1991 року [1]. Деякі зміни мали технічний характер. Найпринциповішими були ті, що стосувалися функцій прокуратури і повноважень прокурорів при їх здійсненні. Такими були закони України від 13 квітня 2012 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України» [2] і від 18 вересня 2012 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» [3].

Звичайно, вирішальне значення для прийняття Закону України «Про прокуратуру» у майбутньому матиме характер змін до Конституції України, але при цьому будуть враховані попередні законодавчі напрацювання.

Як зазначив Генеральний прокурор України В. Пшонка під час участі у консультаціях високого рівня під егідою Ради Європи у Страсбурзі, наша держава «не має наміру і не буде зупинятися тільки на етапі реалізації норм нового КПК» [4].

На нашу думку, на часі внесення змін до Розділу I «Загальні положення» Закону України «Про прокуратуру» (Закон).

Застарілою є ст. 1 Закону, причому не лише її зміст, а й місце, яке вона займає у тексті Закону. Ця стаття містить перелік об'єктів, на які поширюється прокурорський нагляд за дотриманням і застосуванням законів. Значною мірою вона є калькою зі ст. 1 Закону Союзу РСР від 30 листопада 1979 року «Про прокуратуру СРСР» [5]. При цьому не враховано, що на момент

прийняття Закону прокуратура здійснювала не лише наглядові, а й інші функції.

Очевидно, є потреба в тому, щоб вилучити цю статтю із Закону, розподіливши її положення між його структурними елементами, присвяченими окремим конституційним функціям прокуратури.

Передусім у тексті Закону має бути визначення прокуратури України. Такий підхід уже застосовувався у законах про правоохоронні органи.

Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про міліцію» «Міліція в Україні – державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань» [6]. Частиною 1 Закону України «Про Службу безпеки України» передбачено, що «Служба безпеки України – державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України» [7]. У наведених нормах визначено *спрямованість* діяльності цих структур. Їх спільним недоліком, якого варто уникнути при формулюванні подібної норми для прокуратури, є те, що і міліція, і Служба безпеки України розглядаються як *органи влади*. Насправді вони є централізованими *системами державних органів* на чолі з відповідними органами (апаратами). Це стосується і прокуратури України.

Пропонуємо таке визначення прокуратури у ст. 1 Закону:

«Стаття 1. Прокуратура України

Прокуратура України є системою державних органів, на які покладено захист правопорядку при здійсненні функцій, визначених Конституцією України і законами України».

У ст. 2 Закону потрібно внести деякі зміни, спрямовані на зміцнення правового статусу

Генерального прокурора України і забезпечення належних гарантій його безперешкодної діяльності як керівника прокурорської системи. В ч. 2 цієї статті варто зазначити, що перелік підстав для звільнення його з посади, передбачених ч. 2 ст. 2 Закону, є вичерпним, словосполучення «Генеральний прокурор України звільняється з посади також з інших підстав» необхідно було б виключити.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Правові основи діяльності прокуратури» «Повноваження прокурорів, організація, засади та порядок діяльності прокуратури визначаються Конституцією України, цим законом, іншими законодавчими актами». Викликає сумнів те, що в цьому переліку на перше місце поставлені повноваження прокурорів, які залежать від функцій прокуратури. Крім того, відповідно до п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України до сфери конституційного регулювання віднесено *організацію і діяльність прокуратури*, а тому саме це словосполучення має бути відтворено в Законі.

Відтак, пропонуємо викласти ч. 1 ст. 3 у такій редакції:

«Завдання, принципи, функції, повноваження, організація та діяльність прокуратури і статус прокурорів...» і далі – за текстом.

Необхідно зазначити, що законодавець від початку формування законодавства про прокуратуру виніс за межі Закону питання, які зараз є предметом регулювання у Дисциплінарному статуті і Положенні про класні чини працівників прокуратури України (статті 47, 48 Закону).

На наш погляд, вирішення цього питання у такий спосіб не повністю відповідає вимогам Основного Закону України, оскільки зазначені нормативні акти, хоч і затверджені Верховною Радою України, але не шляхом прийняття відповідних законів, а винесенням постанов про затвердження. Можливо, для забезпечення цілісності законодавства варто відтворити зміст цих нормативно-правових актів безпосередньо у Розділі IV Закону.

Застарілою є назва ст. 4 Закону «Завдання прокурорського нагляду за додержанням законів». Оскільки ця стаття міститься у Розділі «Загальні положення», то завдання повинні стосуватися не лише нагляду за додержанням законів, а й інших функцій прокуратури, передбачених пунктами 2–4 ст. 5 Закону, тобто зазначена норма має бути узагальнюючою. Крім того, враховуючи провідну роль правозахисної складової у діяльності сучасної прокуратури, основною метою

прокурорської діяльності необхідно визнати утвердження верховенства права.

Відтак, зазначені норми пропонуємо викласти у такій редакції:

«Завдання прокуратури.

Діяльність прокуратури спрямована на утвердження в Україні верховенства права, зміцнення законності і забезпечення правопорядку.

Завданнями прокуратури є захист від злочинних та інших неправомірних посягань:

- гарантованих Конституцією України, законами України, міжнародними нормативно-правовими актами, які визначаються частиною національного законодавства України, особистих, політичних, соціально-економічних, інших прав та свобод людини і громадянина, прав територіальних громад та інтересів окремих верств населення;

- закріплених Конституцією України і законами України незалежності України, її територіальної цілісності і безпеки, суспільного та державного ладу, економічної й політичної систем;

- економічних, політичних, екологічних та інших інтересів держави, правового статусу державних органів, органів місцевого самоврядування».

У ст. 5 Закону в чинній редакції міститься перелік цих функцій, який повністю відповідає тексту ст. 121 Конституції України, причому термінологія п. 3 не збігається з КПК України. Втім, з поваги до Основного Закону України змінювати цю термінологію зараз навряд чи потрібно.

Що стосується функції нагляду за додержанням і застосуванням законів (п. 9 Перехідних положень Конституції України), то вона у зазначеному переліку взагалі не фігурує. Це більш ніж неприродно, оскільки саме цій функції прокуратури України присвячено Главу 1 Розділу III Закону (статті 19–24).

Тож ст. 5 Закону вважаємо за необхідне доповнити новою частиною такого змісту:

«Відповідно до п. 9 Перехідних положень Конституції України прокуратура упродовж її дії здійснює нагляд за додержанням і застосуванням законів».

Потребують деяких уточнень положення ст. 9 Закону «Участь у засіданнях органів державної влади і управління».

Враховуючи принцип поділу влади, державні органи можуть належати до законодавчої чи виконавчої влади (прокурори беруть участь у роботі органів судової влади відповідно до норм про-

цесуального законодавства). Згідно з сучасною термінологією структури, які раніше називались органами державного управління, нині вважаються органами виконавчої влади. Особливий статус серед владних структур мають органи місцевого самоврядування. Тому пропонуємо таку назву цієї статті: «Участь у засіданнях органів державної влади і місцевого самоврядування».

Відповідно до ч. 4 цієї статті «прокурори не можуть входити до складу комісій, комітетів та інших колегіальних органів, утворюваних радами або їх виконавчими органами». На наш погляд, було б логічно, щоб така заборона поширювалась і на колегіальні структури, утворені органами виконавчої влади.

Стаття 51-1 Закону «Інформування громадськості про стан законності та заходи щодо її зміцнення» вказує, що прокурори «на відкритих пленарних засіданнях відповідних місцевих рад, на які запрошуються представники засобів масової інформації, не менш як двічі на рік інформують населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці про стан законності, заходи щодо її зміцнення та результати діяльності на відповідній території». Очевидно, мається на увазі діяльність відповідної прокуратури, що також варто було б передбачити у цій нормі.

Зазначена норма відображає практику багатьох прокурорів, які давно використовують цю форму зв'язку з органами місцевого самовряду-

вання, а через них – і з громадськістю. Проте складно зрозуміти, чому ця стаття включена до Розділу V Закону, який цілком присвячено іншим за суттю питанням організації і діяльності прокуратури. Тому вважаємо за необхідне перенести її у вигляді окремої частини до ст. 9 Закону або зберегти як самостійну статтю під номером 9-1.

Згідно з ч. 3 ст. 29 Закону у чинній редакції на прокурора покладено вжиття заходів до узгодження дій правоохоронних органів у боротьбі із вчиненням кримінальних правопорушень. Однак у термінологічній літературі узгодження (погодження) «зведення до відповідності, установлення взаємозв'язку, контакту в діяльності людей» розглядається як синонім *координації* [8]. Таким чином, узгодження діяльності правоохоронних органів – та сама координація, передбачена у ст. 10-1 Закону, до того ж належним чином деталізована в ній. Доповнення зазначеної статті у ст. 29 Закону є неповним і, по суті, зайвим, а отже, суперечить правилам законодавчої техніки. Тому її слід виключити.

Наголосимо: у сфері законотворчості не може бути дрібниць. Всі формулювання у текстах законодавчих актів мають бути абсолютно логічними, виваженими і чіткими. Виконання цього завдання спроститься, якщо буде прискорено прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти», проект якого тривалий час припадає пилom у Секретаріаті Верховної Ради України.

Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року №1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №53. – Ст. 793.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України: закон України від 13 квітня 2012 року №4652-VI: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4652-17>
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури: закон України від 18 вересня 2012 року №5288-17: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5288-17>
4. Реформа прокуратури в порядку денному на вищому рівні // Голос України. – 2013. – 28 березня. – С. 3.
5. О прокуратуре СССР: закон Союза Советских Социалистических Республик от 30 ноября 1979 года: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data02/tex13787.htm>
6. Про міліцію: закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20 грудня 1990 року №565-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №4. – Ст. 21.
7. Про Службу безпеки України: закон України від 25 березня 1992 року №2229-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №27. – Ст. 382.
8. Новий тлумачний словник української мови: в 3 т. / укл. В. Яременко, О. Сліпушко. – II вид. – К.: Аконті, 2003. – Т. 1. – С. 887.

Михайло КОСІЮТА

**ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО ПРОКУРАТУРУ»**

Резюме

Проаналізовано зміст положень Розділу I чинного Закону України «Про прокуратуру» і висловлено міркування щодо внесення змін до окремих статей цього розділу як складової частини реформування прокурорської системи України.

Михаил КОСЮТА

**ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНА УКРАИНЫ
«О ПРОКУРАТУРЕ»**

Резюме

Проанализировано содержание положений Раздела I действующего Закона Украины «О прокуратуре» и высказано мнение относительно внесения изменений в отдельные статьи этого раздела как составную часть реформирования прокурорской системы Украины.

Michaylo KOSYUTA

**WAYS OF DEVELOPMENT OF THE LAW OF UKRAINE
«ON PROSECUTOR'S OFFICE»**

Resume

The paper analyzes the provisions of Section 1 of the Law of Ukraine «On prosecutor's office», considerations in amending certain provisions of this Section as the part of reformation of the prosecution system of Ukraine are expressed.