

САХАНЧУК Н. В.,

здобувач

(Київський національний

університет імені Тараса Шевченка)

УДК 347

## ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ»

У статті розглянуто концептуальні положення законопроекту «Про прокуратуру» та наголошено на його основних новаціях порівняно з чинним Законом «Про прокуратуру». Проаналізовано його переваги й недоліки. Висловлено пропозиції щодо вдосконалення цього законопроекту.

**Ключові слова:** прокуратура, реформування, проект закону, нагляд, удосконалення.

В статье рассмотрены концептуальные положения законопроекта «О прокуратуре» и отмечены его основные новации по сравнению с действующим Законом «О прокуратуре». Проанализированы его преимущества и недостатки. Высказаны предложения по совершенствованию этого законопроекта.

**Ключевые слова:** прокуратура, реформирование, проект закона, надзор, усовершенствование.

The article examined the conceptual provisions of the draft law «On prosecutor's office» and highlighted its main innovations compared to the current law «On prosecutor's office». Its advantages and disadvantages were analyzed. Proposals concerning improvement of the draft law are presented in the article.

**Key words:** prosecutors, reform, draft law, supervisions, improvement.

**Вступ.** Інститут прокуратури у правовій системі сучасної демократичної держави посідає вагомe місце. Проголошений Конституцією України принцип верховенства права є засобом забезпечення фундаментальних прав і свобод людини та громадянина в повсякденній прокурорській діяльності. Законодавство України та зміни, що вносяться до нього, визначають пріоритетні напрями прокурорської діяльності та зумовлюють необхідність докорінного реформування органів прокуратури.

Дискусії щодо реформування прокуратури України тривають упродовж усього періоду незалежності України. Активну участь у цьому беруть структури Ради Європи, передусім Комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія). Свої думки із цього приводу висловлюють численні вчені, юристи, практичні працівники прокуратури.

Питанню реформування прокуратури приділяли особливу увагу такі вітчизняні науковці, як В. Долежан [3; 4], М. Косята [6], О. Литвак [7], Ю. Полянський [9], М. Сірий [15], Р. Сидоренко [14], Л. Тарасенко [16] та інші.

Останнім часом ця дискусія поступово перейшла у практичну площину у зв'язку з появою відповідних законопроектів, прийняття яких покликане вирішити долю української прокуратури на тривалий історичний період. Зокрема, 8 листопада 2013 р. на третій сесії Верховної Ради VII скликання було прийнято в першому читанні проект Закону України «Про прокуратуру» № 3541 від 05.11.2013 р., внесений Президентом України в парламент 31 жовтня 2013 р. (надалі – законопроект) [11]. Новизною законопроекту є реформування пра-



вових засад організації та діяльності прокуратури України. Враховуючи значення і вплив, який матиме новий закон на розвиток суспільства й держави, черговий етап обговорення проекту закону «Про прокуратуру» спонукає до наукового аналізу його норм.

Актуальність обраної теми полягає у відсутності комплексного дослідження положень проекту Закону України «Про прокуратуру».

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз основних положень законопроекту «Про прокуратуру», вивчення основних закономірностей і перспектив реформування законодавства України про прокуратуру.

Реалізація поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- окреслення змісту концептуальних положень законопроекту;
- вивчення його основних проблем, недоліків і переваг порівняно з чинним Законом «Про прокуратуру»;
- надання пропозицій щодо вдосконалення даного законопроекту.

**Результати дослідження.** Проект закону складається з тринадцяти розділів. Перше, на що звертається увага, – це те, що даний законопроект виключив функцію загального нагляду, яку реалізує сьогодні прокуратура на підставі ст. 1 діючого Закону. Варто зазначити, що питання реформування органів прокуратури, зокрема щодо позбавлення прокуратури функції «загального нагляду», стало актуальним одразу ж після прийняття Конституції України, ст. 121 якої не передбачає збереження за прокуратурою такого повноваження. Лише п. 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України встановлено, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, які регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування [5].

Важливим чинником, який впливає на характер даних змін, є ступінь упровадження рекомендацій ПАРС та висновків Венеціанської комісії. Позиція Ради Європи полягає в тому, що загальний нагляд притаманний для тоталітарних режимів [2, с. 8]. Натомість переважна більшість науковців і практичних працівників органів прокуратури вважають, що в результаті повної ліквідації зазначеної функції й відмови від її заміни будь-яким аналогом можуть виникнути ризики, пов'язані з істотним послабленням системи забезпечення законності, основою якої на сьогодні є прокуратура, нового сплеску правового нігілізму, в тому числі в діяльності органів влади [6, с. 25].

Зокрема, зазначається, що розробники проекту не до кінця розуміють дійсний зміст нині діючої функції прокуратури, яка полягає не лише в нагляді за додержанням законів у сфері тієї ж господарської діяльності, але й у забезпеченні додержання прав і законних інтересів громадян, у першу чергу – соціально незахищених. Адже за нині діючим законом громадяни, особливо соціально незахищені, можуть звертатися зі скаргами до прокурора за захистом своїх прав, наприклад, трудових із приводу невиплати заробітної плати, не нарахування пенсії, неналежного медичного обслуговування, необґрунтованого завищення цін на житлово-комунальні послуги, тощо. А після прийняття цього закону таке їх право буде фактично скасоване.

Варто зауважити, що п. 2 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. передбачено, що здійснення державного нагляду (контролю) є основним завданням центральних органів виконавчої влади [13]. Тобто на сьогодні виконано конституційну умову щодо створення системи державних контрольних органів. Отже, здавалося б, відсутні підстави для продовження виконання прокуратурою наглядових функцій, оскільки це призводить до дублювання функцій відповідних органів виконавчої влади.

Перехідними положеннями проекту Закону України «Про прокуратуру» передбачається внесення змін до законодавчих актів, які містять положення щодо повноважень



органів прокуратури здійснювати прокурорський нагляд за додержанням відповідних законів. Проте вищевказані закони хоча й передбачають функцію державного контролю за додержанням законодавства, однак у них здебільшого взагалі відсутні положення, які регулюють діяльність таких органів щодо контролю за додержанням законів у цій сфері, їх права й обов'язки, порядок здійснення контролю тощо.

У зв'язку із цим слід погодитись із думкою М. Сірого, що ліквідація загального нагляду не повинна розглядатись як самоціль. Вона неодмінно має супроводжуватись впровадженням і розвитком інших ефективних заходів права [15]. Тобто оскільки загальний нагляд несе на собі найбільше навантаження щодо виявлення причин та умов різних правопорушень, злочинів і має найбільші можливості щодо їх запобігання, повинна існувати система державних органів, які спроможні взяти на себе весь об'єм роботи органів прокуратури зі здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів.

Ст. 2 запропонованого законопроекту визначає функції прокуратури, які повністю дублюються з функціями, визначеними у ст. 121 Конституції України та зводяться до здійснення підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, здійснення нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство та нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Також пропонується законопроектом вилучена функція із проведення досудового слідства, однак пропонується в порядку нагляду надавати письмові вказівки органам, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, які є обов'язковими для цих органів і підлягають негайному виконанню.

Варто зазначити, що ці зміни є цілком виправданими, адже необхідність позбавлення прокуратури функції досудового слідства пов'язана із проблематичністю поєднання процесуального керівництва розслідуванням із безпосереднім провадженням розслідування, що загрожує формуванням упередженого підходу до вирішення процесуальних питань [6, с. 25].

Таким чином, у прокуратури залишається виключно функція процесуального керівництва, без дублювання функцій щодо безпосереднього здійснення дізнання та досудового розслідування. Водночас ідея здійснення прокурором функції процесуального керівництва досудовим слідством має і своїх супротивників. Із посиланням на процесуальну самостійність слідчого заперечував процесуальне керівництво розслідуванням прокурором В. Стрёмовський. Науковець зазначав: «Слідчий самостійно здійснює все розслідування у справі й визначає коло наступних дій, що їх потребує справа... Ця процесуальна самостійність слідчого необхідна для успішного виконання завдань слідчого. Тому слідчому необхідно надати можливість працювати так, щоб він не побоювався за прийняте ним рішення щодо справи, не виходив би з того, сподобається це прокуророві чи не сподобається». Аналогічних поглядів притримуються В. Даев, М. Маршунов, Н. Трубін [1, с. 420].

Варто зазначити, що позбавляючи прокуратуру непритаманних їй функцій, автори посилюють механізми реалізації основних функцій прокуратури – нагляду. Зокрема, вони пропонують ввести кримінальну відповідальність за умисне систематичне невиконання законних вказівок прокурора не лише слідчими, а й працівниками оперативних підрозділів під час здійснення оперативно-розшукової діяльності.

Аналізуючи норми, присвячені представництву інтересів громадянина і держави в суді, варто зазначити, що законопроектом передбачається вичерпний перелік підстав для здійснення прокуратурою представництва інтересів держави в суді. При цьому взагалі виключається можливість здійснення прокурором представництва інтересів держави у правовідносинах, пов'язаних із виборчим процесом, створенням та діяльністю засобів



масової інформації, а також політичних партій, релігійних організацій, організацій, які здійснюють професійне самоврядування, та інших громадських об'єднань. Отже, роль прокурора у сфері представництва інтересів держави носитиме допоміжний характер.

Проте суперечливим є положення, відповідно до якого прокуратура має право вимагати в державних і комунальних установах та організаціях документи, в тому числі й ті, що містять комерційну таємницю й інформацію з обмеженим доступом, отримувати пояснення від працівників таких установ, мати безоплатний доступ до інформаційних баз даних державних органів, а також звертатися до контролюючих органів щодо проведення перевірок і ревізій. Фактично, через реалізацію цих функцій прокуратура повертає собі майже всі ті повноваження, які вона сьогодні має в межах реалізації функцій загального нагляду за законністю.

Проектом закону систему прокуратури спрощено: передбачається формування трирівневої системи органів прокуратури (Генеральна прокуратура України, регіональні прокуратури, місцеві прокуратури). При цьому пропонується ліквідувати спеціалізовані прокуратури, а також міські або районні в містах, районні або міжрайонні прокуратури там, де вони діють одночасно. Це сприятиме усуненню дублювання повноважень та підвищенню ефективності діяльності органів прокуратури.

Новелою законопроекту є введення вимог щодо добору кандидатів на посаду прокурора, складання ними кваліфікаційних іспитів, проходження спеціальної підготовки та введення конкурентних засад на зайняття посади. Вищевказане є безумовним позитивом законопроекту, оскільки сприяє введенню нового образу прокурора – особи, яка має відповідний стаж роботи, значні кваліфікаційні переваги над іншими кандидатами на посаду та пройшла спеціальну підготовку.

Пропонованим законопроектом визначаються конкретні підстави для відповідальності прокурора, встановлюється процедура дисциплінарного провадження й порядок притягнення до відповідальності прокурора, запроваджується чітка і змагальна процедура розгляду скарг на дії прокурорів, яка спрямована на неупереджену перевірку скарг будь-якої особи та можливість прокурора ефективно відстоювати свою позицію на засадах змагальності.

Також законопроектом питання щодо оскарження притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів відноситься до компетенції адміністративного суду та Вищої ради юстиції, що також підтверджує спробу законотворців відмежувати прокуратуру від інших гілок влади.

Варто зазначити, що й у діючому Законі України «Про прокуратуру», і в законі-проекті не виключається загроза звільнення Генерального прокурора з політичних мотивів. Так, відповідно до ч. 2 ст. 43 законопроекту Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокурору України. Останній не входить до складу уряду, а тому Верховну Раду не варто уповноважувати правом висловлення недовіри, що є винятково політичним інструментом. Прокурор повинен звільнитися з посади лише за серйозні порушення закону після справедливого судового слухання.

Важливим є вирішення питання процесуальної незалежності прокурора. Відповідно до законопроекту прокурори вищого рівня мають право давати вказівки прокурору нижчого рівня, погоджувати прийняття ним певних рішень та здійснювати інші дії, які прямо стосуються реалізації цим прокурором функцій прокуратури. Однак запроваджується право прокурора вимагати письмового підтвердження вказівки, якщо в нього виникає сумнів в її законності, а також право оскаржити таку вказівку до незалежного органу прокурорського самоврядування – Ради прокурорів України, що, безумовно, сприятиме посиленню незалежності прокурора від прокурорів вищого рівня. Водночас законопроектом встановлено право прокурорів вищого рівня подавати апеляційну та касаційну скаргу, проте принципи розподілу справ між прокуратурами різного рівня законопроектом не визначено. А це, у свою чергу, говорить про те, що в новій прокура-



турі збережеться практика передачі справ від одного прокурора (прокуратури) до іншого (іншої), що ставить під сумнів принцип їх незалежності. Дане питання пропонуємо врегулювати, чітко визначивши, якими категоріями справ опікується кожен рівень прокуратури.

Варто зазначити, що крім змін до спеціальних нормативно-правових актів, спрямованих на позбавлення прокуратури функції нагляду та подання протестів у сферах, які не відносяться до кримінальної юстиції, автори законопроекту пропонують внесення інших змін, прямо не пов'язаних із правами й обов'язками прокурорів.

Зокрема, проектом закону передбачається внести зміни до Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» щодо надання адвокату права безперешкодно входити до приміщень підприємств, установ та організацій для ознайомлення з документами, необхідними для здійснення адвокатської діяльності. Запропоновані зміни підвищать статус адвоката й нададуть йому фактично безпрецедентного комплексу прав, що дозволить йому більш ефективно боротися із прокурором у відстоюванні позиції захисту.

Також суттєві зміни пропонується внести до нормативно-правових актів, що стосуються діяльності Вищої ради юстиції. Так, пропонується надати право подавати до ВРЮ звернення щодо порушення вимог законодавства щодо несумісності суддів та прокурорів виключно Вищій кваліфікаційній комісії суддів України, кваліфікаційно-дисциплінарній комісії прокурорів за умови, що такі рішення щодо несумісності були прийняті за результатами дисциплінарних проваджень. Дані зміни сприятимуть обмеженню впливу як народних депутатів, так і голів вищих судів на діяльність судді або прокурора.

Крім цього, слід звернути увагу на запропоновані зміни до ст. 87 КПК України щодо недопустимості доказів у кримінальному провадженні, відповідно до яких зникає можливість оскарження процесуальної дії (допиту) як необхідної передумови для визнання згодом отриманих під час цієї дії доказів недопустимими, а з'являється пряма норма, яка без оскарження процесуальної дії прямо надає можливість виключити з числа допустимих доказів докази, які отримані із показань свідка, який згодом був визнаний підозрюваним чи обвинуваченим. Оцінити, чи це є позитивним моментом, чи негативним, наразі важко, оскільки з одного боку, це начебто скорочення процедури визнання доказу недопустимим, а з іншого – фактичне позбавлення можливості притягнути до дисциплінарної відповідальності слідчого (прокурора) за порушення прав та свобод людини і громадянина.

**Висновки.** Отже, проаналізувавши основні положення законопроекту, можна дійти висновку, що загалом він дає початок кардинальним змінам у системі органів прокуратури, а також, можливо, дозволить вирішити деякі проблеми, які зараз існують у цій системі.

Чинний закон про прокуратуру є одним із найстаріших законів, прийнятих за час незалежності України. Тому очевидно, що потреба в новому законі виникла вже давно й у цей час є досить актуальною. Проект Закону «Про прокуратуру» є важливим кроком на шляху до реформування прокуратури в Україні для приведення її у відповідність до європейських стандартів. У ньому взято до уваги велику частину критичних зауважень, наданих Венеціанською комісією в попередніх висновках.

Однак при цьому законопроект має багато недоліків, які потребують доопрацювання. Нами було лише відзначено найважливіші, на нашу думку, дискусійні питання та запропоновано шляхи їх подолання. Тому дискусія із цих питань заслуговує на продовження.

#### Список використаних джерел:

1. Антонюк О.Д. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням як новий напрям діяльності прокурора у кримінальному судочинстві / О.Д. Антонюк // Вісник Львівського університету імені Івана Франка. – 2010. – № 51 – С. 409–416.



2. Висновок на проект Закону України про внесення змін до Конституції стосовно прокуратури : ухвалений комісією «За демократію через право» від 17 жовтня 2006 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MU06285.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU06285.html).
3. Долежан В. Перспективи трансформації функцій прокуратури України / В. Долежан // Вісник національної академії прокуратури України. – 2011. – № 2. – С. 45–49.
4. Долежан В.В. Роздуми над проектом нової редакції Закону України «Про прокуратуру» / В.В. Долежан // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2008. – № 3. – С. 16–22.
5. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Косюта М. Деякі аспекти вдосконалення Закону України «Про прокуратуру» / М. Косюта // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 2 (26). – С. 24–27.
7. Литвак О. Проблеми реформування органів прокуратури / О. Литвак, П. Шумський // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 1 (25). – С. 5–12.
8. Остаточний текст Резолюції Парламентської Асамблеї ПАРЄ від 27 вересня 2001 р. щодо дотримання обов'язків і зобов'язань Україною від 27 вересня 2001 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_156](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_156).
9. Полянський Ю.Є Конституційне реформування прокуратури України // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009. – № 2. – С. 16–20.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури : Закон України від 18 вересня 2012 р. № 5288-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5288-17>.
11. Проект закону «Про прокуратуру» від 05.11.2013 р. № 3541 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=48935](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48935).
12. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 р. № 1789-XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>.
13. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
14. Сидоренко Р.О. Реформування прокуратури України: проблемні питання та шляхи їх подолання / Р.О. Сидоренко // Європейські перспективи. – 2011. – № 4. – Ч. 3. – С. 166–171.
15. Сирый Н. Не «око государево», а защитник публичного интереса. Современная перспектива реформы прокуратуры / Н. Сирый // Зеркало недели. – 2009. – № 18. – 23-29 мая. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zn.ua>.
16. Тарасенко Л. Шляхи реформування прокуратури: огляд правової позиції доктора юридичних наук М.В. Косюти щодо шляхів реформування прокуратури / Л. Тарасенко // Інформаційно-аналітичні огляди проекту «Вдосконалення прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції». – № 2. – 29 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cga.in.ua/>.

