



**Михайло КОСІЮТА,**

*заступник начальника відділу підготовки кадрів та зв'язків з навчальними закладами управління кадрів Головного управління кадрового забезпечення Генеральної прокуратури України, державний радник юстиції 2 класу, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України*

## **ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ»**

**Ключові слова:** прокуратура; прокурорський нагляд; функції; слідство; Дисциплінарний статут прокуратури України.

Реформування прокуратури України було й залишається важливою складовою судово-правової реформи загалом і правоохоронних органів зокрема. Останнім часом організаційні зусилля та заходи, ініційовані Президентом України і Генеральним прокурором України, надали динаміки зазначеним процесам. Це позначилось і на підготовці проекту нової редакції Закону України «Про прокуратуру».

У статті розглядаються можливі варіанти реформування прокуратури України, що дали б змогу зберегти її провідну роль як гаранта забезпечення законності і зміцнення правопорядку.

При цьому враховується, що правовий статус прокуратури і прокурорів, їх функції і повноваження регулюються не лише зазначеним Законом, а й іншими актами законодавства, передусім Кримінально-процесуальним кодексом України (КПК України). Ідеться про такі функції прокуратури, як підтримання державного обвинувачення в суді і нагляд за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство. Саме цим обумовлена послідовність законопроектної роботи відповідно до Плану заходів та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи, затвердженого Указом Президента України від 12 січня 2011 року № 24/2011 [1].

Відповідно до п. 5 зазначеного документа проект нової редакції Закону України «Про прокуратуру» має бути подано Президенту України для внесення до Верховної Ради України протягом року після прийняття нового КПК України.

Прийняття в середині квітня 2012 року Верховною Радою України нового Кримінального процесуального кодексу України, норми якого

значною мірою стосуються власне прокуратури, підвищує актуальність розробки нового Закону України «Про прокуратуру» чи його нової редакції. Якби цей Закон було ухвалено раніше, ніж КПК України, до нього неминуче довелось б внести зміни. Проте цього не вдасться уникнути, якщо в новому Основному Законі України нарешті буде визначено місце прокуратури в системі поділу влади та вирішено інші принципові питання конституційного характеру.

Діяльність прокуратури у сфері кримінального судочинства на стадії досудового провадження трансформується у процесуальне керівництво розслідуванням. Його не можна ототожнювати з адміністративним керівництвом, оскільки воно здійснюється у формі прокурорського нагляду з використанням при цьому владно-розпорядчих повноважень.

На нашу думку, для більш повного виконання Рекомендації Ради Європи R (2000)19 від 6 жовтня 2000 року «Про роль прокуратури в системі кримінального судочинства» [2] за прокуратурою доцільно офіційно закріпити функцію кримінального переслідування, яку вона фактично здійснює і зараз. Вважаємо, що у вузькому розумінні ця функція охоплює лише стадію досудового провадження, а в широкому – також участь у судовому провадженні при розгляді кримінальних справ судом для підтримання державного обвинувачення.

Проте зазначене доповнення буде можливе лише у разі, коли функція кримінального переслідування фігуруватиме у новій Конституції України.

Водночас навряд чи можна погодитися з обмеженням завдань прокурора у кримінально-

му процесі лише суто обвинувальною діяльністю. Діючи від імені держави, тобто, по суті, представляючи її у кримінальному процесі, прокурор виконує й інші обов'язки, які не можна покласти на решту учасників процесу. Тому вкрай важливо зберегти положення ст. 34 чинного Закону щодо обов'язку прокурора сприяти повному, всебічному і об'єктивному розгляду справи й ухваленню судового рішення, заснованого на законі, та закріпити зазначену норму у новій редакції цього Закону.

Концепція нового КПК України ґрунтується на необхідності позбавлення прокуратури функції досудового слідства, яку передбачалося перерозподілити між іншими правоохоронними відомствами. Таку потребу можна пояснити проблематичністю поєднання процесуального керівництва розслідуванням з безпосереднім провадженням розслідування, що загрожує формуванню упередженого підходу до вирішення процесуальних питань. У разі прийняття законодавцем подібного принципового рішення доцільно встановити певний період для підготовки до його реалізації, щоб запобігти розбалансуванню слідчої діяльності. Однак за прокурором варто закріпити можливість виконання окремих слідчих дій і навіть, у виняткових випадках, зберегти за ним право здійснювати досудове провадження в повному обсязі. Йдеться переважно про розслідування резонансних злочинів, учинених вищими посадовими особами держави і правоохоронних органів.

Нагальною є потреба пошуку оптимального варіанта переходу від здійснення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів (п. 9 Перехідних положень Конституції України) до такої форми діяльності прокуратури, застосування якої, з одного боку, дало б можливість зберегти її правоохоронний потенціал, а з другого, якщо не усунути, то принаймні послабити критичну спрямованість висновків ПАРЄ і Венеціанської комісії. Адже в документах цих структур для характеристики діяльності прокуратури України дотепер використовується термін «загальний нагляд», хоча в законодавстві України він не вживається з 2001 року.

І керівництво Генеральної прокуратури України, і більшість науковців та практичних працівників прокуратури, як і значна частина, якщо не більшість парламентарів, що показало прийняття Верховною Радою України в 2008 році одного з проєктів нового Закону України «Про прокурату-

ру», добре розуміють, які можуть виникнути ризики в результаті повної ліквідації зазначеної функції і відмови від її заміни будь-яким аналогом. Ці ризики пов'язані з можливістю істотного послаблення системи забезпечення законності, основою якої на сьогодні є прокуратура, нового сплеску правового нігілізму, в тому числі у діяльності органів влади.

Пошук альтернативи полегшується тим, що діяльність органів прокуратури за період незалежності поступово переорієнтовувалася на захист прав і свобод людини та громадянина. Це позначилось на характері законоохоронної діяльності прокуратури, визначенні її пріоритетних завдань, наказів і вказівок Генерального прокурора України.

Як зазначив Генеральний прокурор України В. Пшонка у першому ж своєму публічному виступі після вступу на посаду, «... разом з провідними фахівцями у сфері державного будівництва, народними депутатами, вченими ми маємо визначитися щодо запровадження такої системи, яка б відповідала міжнародним стандартам та одночасно містила всі позитивні напрацювання у сфері захисту прав і свобод громадян та інтересів держави, які є необхідними для забезпечення законності. Працівниками прокуратури напрацьовані ґрунтовні пропозиції щодо виконання прокуратурою *правозахисної функції* (курсив мій. – М.К.), які мають втілитися в новій редакції Закону України «Про прокуратуру». Упевнений, своє двадцятиріччя органи прокуратури України зустрінуть з оновленою законодавчою базою, що створить потужний фундамент для підвищення ефективності нашої роботи» [3, 4].

Важливо підкреслити: ця ідея виникла не спонтанно, а обумовлена істотними змінами у стратегії діяльності органів прокуратури і саме зараз набуває завершеного вигляду.

Імовірно, що її реалізація знову викличе певні ускладнення у відносинах України зі структурами ПАРЄ. Адже вони свого часу критикували доповнення ст. 121 Конституції України пунктом 5, відповідно до якого на прокуратуру було покладено нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, зокрема додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами [4]. Проте запропонована правозахисна функція прокуратури вже не розглядається як суто наглядова, що можна вважати кроком назустріч побажанням ПАРЄ і Венеціан-

ської комісії. Більше того, вона безпосередньо ґрунтується на положеннях ч. 2 ст. 3 Конституції України, відповідно до якої «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави», а відтак, і прокуратури як державної правоохоронної структури.

Природно, що правозахисна діяльність прокуратури невіддільна від захисту інтересів держави, особливо якщо врахувати, що захист прав і свобод є предметом першочергового державного інтересу.

Як і будь-які функції, що реалізуються державними органами, кожна функція прокуратури здійснюється відповідно до покладених на неї повноважень, а отже, питання про їх перелік і характер неминує виникне при опрацюванні нової редакції Закону України «Про прокуратуру».

Вважаємо, деякі повноваження, передбачені у Главі I Розділу III чинного Закону України «Про прокуратуру», можна було б використати у новому Законі, пристосувавши їх до потреб виконання правозахисних функцій. Окремі формулювання вочевидь доведеться пом'якшити, щоб уникнути непотрібних аналогій з прокурорським наглядом за додержанням і застосуванням законів. Це, зокрема, стосується прокурорських перевірок. Слід передбачити в Законі, що такі перевірки можуть здійснюватися для: встановлення відповідності актів, які видаються органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, Конституції України та чинному законодавству; надання правової оцінки діяльності контролюючих та правоохоронних органів щодо виконання покладених на них законом обов'язків і наданих їм повноважень; для з'ясування обставин діянь, що містять ознаки злочину.

Безпосереднім приводом для таких перевірок слід вважати звернення Президента України як гаранта додержання Конституції України щодо проведення відповідних заходів силами усієї прокурорської системи із залученням інших структур.

Зазначене стосується насамперед приписів прокурора (ст. 24 чинного Закону), які за своєю обов'язковістю наближаються до судових рішень, що викликає нарікання з боку європейських структур. Тому доцільно підтримати пропозицію про вилучення приписів з «арсеналу» засобів прокурорського реагування [5].

Здійснення примусового доставлення осіб у прокуратуру слід передбачити не за постановою прокурора, як зараз (ч. 4 ст. 8 чинного Закону), а

згідно з рішенням судді з ініціативи прокурора. Відповідні звернення потрібно буде ґрунтовно мотивувати.

Замість наявних протестів і подань прокурора про усунення порушень закону можна використовувати уніфікований акт прокурорського реагування – подання.

Неабияке значення для зближення законодавства про прокуратуру України та інших європейських країн мав би розвиток демократичних засад у діяльності прокуратури. Автором, як і іншими дослідниками, давно вносились пропозиції з цього приводу.

Передусім ідеться про розширення колегіальності у прокурорській діяльності, насамперед через використання можливостей Всеукраїнської конференції працівників прокуратури. На сьогодні такі конференції скликають за участю обмеженої кількості керівних працівників прокуратури винятково для обрання двох, а останнім часом – лише одного члена Вищої ради юстиції.

На нашу думку, варто передбачити в новій редакції Закону України «Про прокуратуру», щоб:

- крім Всеукраїнської конференції практикувалося також проведення зборів прокурорів на рівні регіонів;

- обрання делегатів здійснювалося від встановленої законом кількості прокурорів за нормами, які забезпечували б належний представницький характер цих заходів, і кількість делегатів можна було б збільшити принаймні удвічі;

- до компетенції зборів і конференції віднести обговорення актуальних питань організації та діяльності прокуратури [6, 246], в тому числі з ініціативи не лише керівництва Генеральної прокуратури України, а й делегатів конференції;

- у майбутній Конституції України зібранню прокурорів надати статус з'їзду.

Суттєвої демократизації потребують характер і стиль службових відносин у прокуратурі, що сприяло б викоріненню проявів волюнтаризму та сваволі, розширенню службових прав прокурорів.

Для цього потрібно: запровадити в Законі про прокуратуру виключно письмову форму вказівок підпорядкованим прокурорам або прокурорів – підпорядкованим працівникам про вчинення або утримання від вчинення дій, пов'язаних зі здійсненням нагляду або реалізацією інших конституційних функцій; встановити чіткий порядок оскарження таких вказівок до прокурорів вищого рівня; надати працівникам прокуратури можли-

вість вимагати усунення від участі у виконанні процесуальних дій, якщо це, на їхню думку, суперечить закону та їх внутрішньому переконанню [6, 238–289], і запровадити порядок розв'язання суперечок з цього приводу за посередництва прокурора – керівника вищого рівня.

Давно назріла потреба зміни встановленого порядку притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності для забезпечення належної об'єктивності при вирішенні цих питань. Адже в п. 4 Рекомендації ПАРЕ від 29 жовтня 2000 року визнано за необхідне, щоб «... дисциплінарне судочинство щодо прокурорів регулювалося законом і гарантувало справедливу й об'єктивну оцінку та рішення, що є предметом неупередженого і незалежного нагляду».

Важливо, що у зазначеній Рекомендації наголошено на необхідності проведення дисциплінарного процесу у формі *дисциплінарного судочинства*, яке докорінно відрізняється від порядку, передбаченого чинним Дисциплінарним статутом прокуратури України [7]. Незалежність і неупередженість такого судочинства можна забезпечити лише за умови, якщо воно здійснюється самостійно, без втручання керівників органів прокуратури. Саме такий порядок запроваджено у більшості країн Європи. Зокрема, у Польщі існує система дисциплінарних судів для прокурорів. Ці суди складаються з прокурорів і розгляда-

ють справи колегіально у першій, апеляційній і навіть касаційній інстанціях. Більше того, прокурор не може бути притягнутий до кримінальної чи адміністративної відповідальності без дозволу дисциплінарного суду [8, 282].

Варто зазначити, що в Україні у 2004–2005 роках за участю Генеральної прокуратури України розроблялися проекти нового, більш демократичного за змістом, ніж чинний, Дисциплінарного статуту прокуратури України, в якому передбачалось, що дисциплінарні справи мають розглядатись не особисто керівниками прокуратур, а колегіальними органами – дисциплінарними комісіями. Проте логічного завершення цієї діяльності не відбулося.

Це тим більш прикро, оскільки на відміну від претензій європейських структур з приводу функцій прокуратури кроки, спрямовані на демократизацію прокурорської системи, без сумніву, були б сприйняті позитивно.

На наш погляд, підстави і порядок притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності можуть бути вміщені або в самостійному розділі нової редакції Закону України «Про прокуратуру», або, як і зараз, в Дисциплінарному статуті прокуратури України. Проте бажано, щоб у разі обрання такого варіанта сам Закон і Статут були підготовлені та прийняті одночасно.

#### Список використаних джерел:

1. Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 2. – Ст. 185.
2. Про роль прокуратури в системі кримінального судочинства: Рекомендація Ради Європи R (2000)19 від 6 жовтня 2000 року, прийнята Комітетом Міністрів 6 жовтня 2000 року на 724 засіданні заступників міністрів // Вісник прокуратури. – 2001. – № 2. – С. 71–77.
3. Із виступу Генерального прокурора України В. Пшонки у прокуратурі Дніпропетровської області 10 грудня 2010 року // Вісник прокуратури. – 2010. – № 12. – С. 3–7.
4. Резолюція 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 5 жовтня 2005 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>
5. Долежан В. В. Деякі аспекти удосконалення прокурорської системи України / В. В. Долежан // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 2. – С. 117–123.
6. Косюта М. В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства: моногр. / М. В. Косюта. – Одеса: Юридична література, 2002. – 376 с.
7. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України: постанова Верховної Ради України від 6 листопада 1991 року № 1796-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 4. – Ст. 15.
8. Мичко М. І. Прокуратура та інші органи обвинувачення в країнах світу: навч. посіб. / Мичко М. І. – Донецьк: Донецький юридичний інститут, 2010. – 417 с.

*Михайло КОСІЮТА*

**ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ  
ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ»**

**Резюме**

*Розглядаються теоретичні і практичні аспекти, що стосуються розроблення та прийняття нового Закону України «Про прокуратуру», уточнення мети і завдань її діяльності, оптимального визначення функцій прокуратури і повноважень прокурорів, а також розвитку демократичних засад у діяльності прокуратури з урахуванням досвіду європейських країн.*

*Михаил КОСЮТА*

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ  
ЗАКОНА УКРАИНЫ «О ПРОКУРАТУРЕ»**

**Резюме**

*Рассмотрены теоретические и практические аспекты, касающиеся разработки и принятия нового Закона Украины «О прокуратуре», уточнения целей и задач её деятельности, оптимального определения функций прокуратуры и полномочий прокуроров, а также развития демократических принципов в деятельности прокуратуры с учётом опыта европейских стран.*

*Mykhailo KOSUTA*

**CERTAIN ISSUES OF IMPROVEMENT  
OF THE LAW OF UKRAINE «ON PROSECUTOR'S OFFICE»**

**Summary**

*Theoretical and practical aspects dealing with development and adoption of the new edition of the law of Ukraine «On Prosecutor's Office», specifying goals and objectives of prosecutorial activity, definition of optimal prosecutor's functions and authority as well as development of democratic principles based on the European countries experience are considered in the article.*