

## ОБ ИЗМЕНЕНИИ КОНЦЕПЦИИ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УКРАИНЕ

В статье рассматриваются основные этапы трансформации национальной модели прокуратуры в Украине, предшествовавшие разработке проекта нового Закона Украины «О прокуратуре», факторы, влияющие на ее изменение, а также современные условия, в которых она разрабатывалась. Анализируются принципиально новые положения проекта Закона Украины «О прокуратуре» относительно целевой направленности деятельности, принципов организации и деятельности прокуратуры, объема и содержания полномочий (в первую очередь вне уголовной сферы), статуса прокуроров. Их содержание позволяет сделать вывод об изменении концепции прокурорской деятельности в Украине.

*Ключевые слова:* прокуратура Украины; проект Закона; реформирование; условия реформирования; концепция; изменения.

Развитие прокуратуры Украины, равно как и иных государственно-правовых институтов, предопределяется общими тенденциями и закономерностями развития государства, а также политическими, экономическими и социальными условиями. Практически с самого начала формирования украинской государственности и юридической легитимации прокуратуры организационно-правовой статус, объем и содержание полномочий последней (особенно вне уголовной сферы) находятся в состоянии перманентного реформирования.

Реформа органов прокуратуры осуществляется на фоне общих изменений в национальной правовой системе. Среди результатов на современном этапе реформы – принятый и вступивший в силу Уголовный процессуальный кодекс Украины (2012), фактически изменивший концепцию процесса и статус прокурора на его досудебных стадиях, а также разработанный рабочей группой, созданной Президентом Украины, проект нового Закона Украины «О прокуратуре» (далее – проект Закона), принятия которого с боль-

шой долей вероятности следует ожидать в ближайшее время<sup>1</sup>.

Анализ положений проекта Закона позволяет сделать вывод *о существенном изменении концепции прокурорской деятельности в Украине*, в частности, целевой направленности деятельности, принципов организации и деятельности прокуратуры, объема и содержания полномочий (в первую очередь вне уголовной сферы), статуса прокуроров.

Прежде чем перейти к изложению ее содержания, считаем необходимым обратить внимание на этапы трансформации национальной модели прокуратуры, предшествовавшие разработке данного проекта Закона, а также на современные условия, в которых она разрабатывалась.

Действующий ныне Закон Украины «О прокуратуре» был принят в 1991 г. и базировался на советской концепции, согласно которой прокуратура призвана осу-

<sup>1</sup> Уголовный процессуальный кодекс Украины от 13 апреля 2012 г. № 4651-VI // Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>; Проект Закона Украины «О прокуратуре» // Закон і бізнес. URL: [http://zib.com.ua/ua/print/37035-proekt\\_zakonu\\_pro\\_prokuraturu\\_tekst.html](http://zib.com.ua/ua/print/37035-proekt_zakonu_pro_prokuraturu_tekst.html)

ществлять высший надзор за соблюдением законов в Украине (ст. 1). Целью высшего надзора являлось «...всемерное утверждение верховенства закона, укрепление правопорядка...» (ст. 4)<sup>2</sup>. Как известно, в основу вышеуказанной концепции положены еще ленинские принципы законности и пути их претворения в жизнь.

В литературе того периода особое внимание уделяется законности как важнейшему организующему фактору, активно влияющему на весь процесс политических и экономических реформ. «Реальность этого процесса – в реальности соблюдения законности, поэтому общество нуждается в эффективных способах обеспечения законности» [3, с. 3].

28 апреля 1992 г. Постановлением Верховного Совета Украины № 2296-ХІІ утверждена Концепция судебно-правовой реформы в Украине, в рамках которой планировалось последующее реформирование прокуратуры. При этом предусматривалась оптимизация (но не исключение. – С.П.) общенадзорной функции прокуратуры в сфере хозяйственной деятельности (экономических отношений). По замыслу разработчиков, в перспективе общий надзор должен был быть ограничен вопросами «защиты государственных интересов и собственности, проверки законности правовых актов, а также действий должностных лиц, касающихся прав и свобод граждан»<sup>3</sup>.

Кроме того, предусматривалось, что прокурор не осуществляет надзор за деятельностью судов, он является равноправным участником судебного процесса, а в законодательстве должны быть четко определены процессуальные функции прокурора как государственного обвинителя. При этом суд освобождается

от несвойственных ему функций обвинения, которые он вынужден выполнять (п. 2 раздела V).

Последующий процесс реформ связан со вступлением Украины в Совет Европы и соответствующими обязательствами нашей страны при вступлении. Относительно прокуратуры в п. 11 (vi) заключения № 190 (1995) ПАСЕ о заявке Украины на вступление в СЕ отмечено, что роль и функции прокуратуры будут изменены (особенно касающиеся осуществления общего контроля над соблюдением законности) путем преобразования этого института в орган, который будет отвечать стандартам Совета Европы<sup>4</sup>.

Как результат – в ст. 121 Конституции Украины (1996) предусмотрены функциональные изменения, а в соответствии с ее переходными положениями прокуратура в перспективе должна лишиться общенадзорной функции и функции досудебного расследования. Кроме того, Генеральный прокурор Украины был исключен из субъектов права законодательной инициативы (ст. 93 Конституции Украины).

Фактическим завершением данного этапа можно считать 2001 г., когда с целью реализации конституционных предписаний Законом от 12 июля 2001 г. № 2663-ІІІ в Закон Украины «О прокуратуре» были внесены изменения, касающиеся не только терминологии (к примеру, термины «высший» и «общий» надзор изъяты из текста закона), но и положений, определяющих содержание прокурорской деятельности. Так, ст. 5 «Функции прокуратуры» изложена в новой редакции, в которой исключаются функция надзора прокуратуры за соблюдением законов всеми органами, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами

<sup>2</sup> Закон Украины «О прокуратуре» (в ред. по сост. на 1 декабря 1991 г.) // Лига. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/ed\\_0000\\_00\\_00/T178900.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_0000_00_00/T178900.html)

<sup>3</sup> Про Концепцію судово-правової реформи в Україні: Постанова Верховної ради України // Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2296-12>

<sup>4</sup> Висновок № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи (Страсбург, 26 вересня 1995 року) // Верховна Рада України. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_590](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_590)

и функция расследования деяний, содержащих признаки состава преступления. Исключена ст. 10, предусматривающая возможность реагирования Генеральным прокурором Украины на правовые акты высших органов государственной власти, противоречащие закону, и заменена статьей с новым содержанием. Исключены статьи, предусматривающие санкцию прокурора на арест (ст. 31), истребование дел из суда (ст. 38), опротестование судебных решений (ст. 39), а также их приостановление (ст. 41)<sup>5</sup>.

В последующем объем надзорной компетенции прокуратуры (вне уголовной сферы) продолжал уменьшаться. Законом Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины в связи с принятием Закона Украины «О банках и банковской деятельности» (2002 г.) в п. 1 ст. 20 «Полномочия прокурора» были внесены изменения, согласно которым получение от банков информации, содержащей банковскую тайну, должно осуществляться в порядке и объеме, установленных Законом Украины «О банках и банковской деятельности»<sup>6</sup>. А в соответствии со ст. 62 Закона Украины «О банках и банковской деятельности» органам прокуратуры по письменному требованию предоставляется лишь информация об операциях по счетам конкретного юридического или физического лица – субъекта предпринимательской деятельности за определенный период времени<sup>7</sup>.

Законом Украины от 10 июля 2003 г. «О внесении изменений в Законы Украины «О государственной исполнительной

службе» и «Об исполнительном производстве» внесены изменения, ограничивающие прокурорский надзор за законностью исполнительного производства (деятельностью Государственной исполнительной службы Украины, входящей в состав Министерства юстиции Украины)<sup>8</sup>. В то же время иные органы исполнительной власти оставались объектами прокурорского надзора.

10 мая 2006 г. Указом Президента Украины № 361/2006 одобрена «Концепция усовершенствования судейства для утверждения справедливого суда в Украине согласно европейским стандартам», в которой было признано отсутствие системного и согласованного видения дальнейшего осуществления судебной реформы (ч. 1 раздела I). Подчеркивалась и необходимость реформирования институтов, непосредственно связанных с реализацией права на судебную защиту (раздел X «Смежные институты»)<sup>9</sup>.

В данной Концепции: а) предусмотрено формирование системы правовой помощи для малообеспеченных лиц не только в уголовных, но и в гражданских и административных делах, по крайней мере, когда речь идет о защите важнейших прав человека, следовательно, и оптимизация функции представительства прокуратурой интересов граждан в суде; б) указано на необходимость приведения в соответствие с Конституцией Украины положений закона о полномочиях прокуратуры по досудебному следствию, а также создание на базе структурных подразделений прокуратуры, осуществляющих досудебное следствие, государственной службы расследований; в) акцентировано

<sup>5</sup> Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру»: Закон України № 2663-III від 12 липня 2001 року // Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2663-14>

<sup>6</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про банки і банківську діяльність»: Закон України від 10 січня 2012 р. № 2922-III // URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2922-14/ed20020110/print1375269055374442>.

<sup>7</sup> Про банки і банківську діяльність: Закон України від 7 грудня 2000 року № 2121-III // URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2121-14/print1375269560823334>.

<sup>8</sup> Про внесення змін до законів України «Про державну виконавчу службу» та «Про виконавче провадження»: Закон України від 10 липня 2003 року № 1095-IV // URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1095-15/print1375268451896245>.

<sup>9</sup> Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: схвалена Указом Президента України 10 травня 2006 року № 361/2006 // URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/361/2006>

внимание на исключение полномочий «относительно общего надзора, поскольку такие полномочия близки к тем, которые осуществляют органы правосудия, то есть являются квазисудебными. Кроме этого, следует учесть и то, что контроль над соблюдением законов в четко обозначенных отраслевых направлениях осуществляют и соответствующие государственные органы» (ч. 2 раздела X).

На наш взгляд, положение об осуществлении контроля над соблюдением законов соответствующими государственными органами как аргумент в пользу исключения надзорных полномочий прокуратуры представляется несостоятельным и является скорее констатацией факта наличия таких органов, чем отражением качества и эффективности их деятельности в этом направлении.

Материалы прокурорских проверок свидетельствуют как о несовершенстве правовой базы деятельности контролируемых органов, так и о низком уровне организации их работы, ненадлежащем контроле подчиненных со стороны руководства, невысоком качестве проводимых этими органами проверок, ненадлежащем исполнении (как правило, несвоевременном и неполном принятии соответствующих мер по устранению нарушений закона, защите интересов граждан и государства в судебном порядке) или же вообще неисполнении профессиональных обязанностей их работниками. Открытым остается вопрос кадрового обеспечения этих органов, включая уровень профессионализма работников.

Только по инициативе прокуроров в 2005 г. к ответственности привлечено 10 118 должностных лиц государственных органов контроля, в 2006 г. – 10 680, в 2007 г. – 9963, в 2008 г. – 9735, в 2009 г. – 16 000 должностных лиц контролируемых органов (из них 7434 в порядке надзора за соблюдением законов о конституционных правах и свободах граждан), в 2010 г. – 20 336 (8851), в 2011 г. – 25 753 (10 181), в 2012 г. – 28 393 (11 093),

за шесть месяцев 2013 г. – 16 286 (5732) должностных лиц органов государственного контроля [8].

В концепции реформирования уголовной юстиции Украины, утвержденной Указом Президента Украины от 8 апреля 2008 г. № 311/2008, целью которой, согласно положениям раздела I, является повышение ее эффективности для обеспечения прав и свобод человека, записано, что в основу реформирования уголовной юстиции должны быть положены «многовековые национальные традиции правотворчества»<sup>10</sup>. Тезис спорный, учитывая относительно небольшой срок с начала фактического формирования национальной правовой системы (1991 г.).

Задачей Концепции, как отмечено, является создание научно обоснованной методологической основы, определение содержания и направлений реформирования системы уголовной юстиции. В то же время научных дискуссий по этому вопросу на тот момент было явно недостаточно.

В пункте 4 раздела II «Содержание и направления реформирования уголовной юстиции Украины» Концепции предусмотрено, что конституционные полномочия и принципы организации прокуратуры должны соответствовать стандартам демократического общества, которое руководствуется принципом верховенства права в соответствии с рекомендациями Парламентской Ассамблеи и Комитета министров Совета Европы.

В данной Концепции акцентируется внимание и на организационную структуру органов прокуратуры, которая должна строиться по функциональному принципу и соответствовать Рекомендации Комитета министров Совета Европы R (2000) 19, а также на необходимость гарантирования процессуальной независимости прокурора (государственного обвинителя) при осуществлении полномочий в досудебном

<sup>10</sup> Концепція реформування кримінальної юстиції України: затверджено Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008 // URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/311/2008>

и судебном производстве как от внешних (к примеру, политических) влияний, так и от неправомерного влияния вышестоящего прокурора.

Отмечается необходимость изменения существующего порядка назначения на должности Генерального прокурора Украины и подчиненных ему прокуроров, определения исключительного перечня оснований для досрочного прекращения полномочий и специальной процедуры принятия такого решения, установления правил профессиональной этики. В законе следует предусмотреть процедуру отбора на должность прокурора на конкурсных началах, закрепить механизм внутреннего и внешнего контроля над деятельностью прокуратуры, критерии оценки ее деятельности, процедуру привлечения к ответственности и гарантии от незаконного увольнения.

Относительно положения Концепции, предусматривающего исключительно функциональный принцип построения организационной структуры, следует заметить, что на сегодняшний день в органах прокуратуры Украины уже наработан опыт построения организационной структуры на иных принципах, в частности путем объединения разных (нескольких) функций в рамках одного структурного подразделения. К примеру, в ноябре 2010 г. – марте 2011 г. с целью оперативного и всестороннего реагирования на нарушения земельного законодательства Генеральным прокурором Украины в структуре органов прокуратуры были созданы подразделения (отделы) защиты интересов граждан и государства в сфере земельных правоотношений, наделенные надзорными и представительскими полномочиями. Правильность такого решения подтверждена последующей практикой работы [12].

Начало современному этапу реформирования прокуратуры положил Указ Президента Украины от 12 января 2011 г., которым утвержден план мероприятий по выполнению обязанностей и обя-

зательств Украины, вытекающих из ее членства в Совете Европы<sup>11</sup>. Указ, в частности, обязывает принять необходимые меры для приближения правовых принципов деятельности правоохранительных органов к европейским стандартам, усиления демократического контроля в этой сфере, для чего, кроме прочего, подготовить при участии Генеральной прокуратуры Украины в соответствии с выводами Венецианской комиссии и подать в установленном порядке для внесения Президентом Украины на рассмотрение Верховной рады Украины проект Закона о внесении изменений в Закон Украины «О прокуратуре» (новая редакция) (вывод ПАСЕ № 190 (1995), подпункт 13.4 Резолюции ПАСЕ 1466 (2005), подпункты 7.2.1–7.2.3 Резолюции ПАСЕ 1755 (2010) (п. 5 ч. 1 Указа).

Распоряжением Президента Украины № 362/2011-рп от 22 ноября 2011 г. «О рабочей группе по вопросам реформирования прокуратуры и адвокатуры» для «подготовки согласованных позиций относительно реформирования прокуратуры и адвокатуры с учетом общепризнанных международных демократических стандартов, обеспечения выполнения обязательств Украины перед Советом Европы» создан и утвержден состав рабочей группы по вопросам реформирования прокуратуры и адвокатуры, в которую вошли известные юристы и государственные деятели<sup>12</sup>.

С целью устранения дублирования полномочий правоохранительных органов, оптимизации их структуры и чис-

<sup>11</sup> Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи: Указ Президента України від 12 січня 2011 року № 24/2011 // Президент України Віктор Янукович. Офіційне інтернет-представництво. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/12867.html>

<sup>12</sup> Про робочу групу з питань реформування прокуратури та адвокатури: Розпорядження Президента України № 362/2011-рп від 22 листопада 2011 року // Президент України Віктор Янукович. Офіційне інтернет-представництво. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/14200.html>

ленности, четкого определения и разграничения компетенции этих органов, подготовки согласованных предложений относительно их последующего комплексного реформирования, повышения эффективности деятельности Указом Президента Украины № 252/2012 от 6 апреля 2012 г. образован Комитет по вопросам реформирования правоохранительных органов – консультативно-совещательный орган при Президенте Украины, утверждены положение о нем и персональный состав<sup>13</sup>.

Законом Украины от 18 сентября 2012 г. «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по вопросам усовершенствования деятельности прокуратуры» были существенно изменены полномочия прокурора вне уголовной сферы<sup>14</sup>. В частности, установлен исчерпывающий перечень оснований для проведения проверок и порядок их проведения; предусмотрена возможность обжалования в суде постановлений о проведении проверки; оптимизированы акты прокурорского реагирования в порядке надзора (упразднены протест и предписание); установлен четкий перечень оснований для представительства прокурором интересов граждан в суде; правом инициирования пересмотра дел по вновь выявленным обстоятельствам наделены прокуроры не ниже областного уровня, а право на внесение заявлений о пересмотре решений Верховным судом Украины предоставлено только Генеральному прокурору Украины и его заместителям и др.

В то же время, несмотря на изменения, понимание необходимости принятия нового Закона становилось все более четким. Считается, что «...лишь комплекс-

ная реформа прокуратуры путем принятия нового закона даст возможность выстроить ту модель прокуратуры, которая отвечает современному этапу развития нашего государства»<sup>15</sup>.

При этом за последний год было подготовлено несколько проектов закона о прокуратуре, которые имели своей целью комплексную реформу, однако ни один из них не стал предметом рассмотрения Верховной Рады. В настоящее время рабочей группой, созданной Президентом Украины, подготовлен проект нового Закона Украины «О прокуратуре», который в ближайшее время поступит на рассмотрение парламента [10].

Среди условий, в которых он разрабатывался (формировалась современная модель прокуратуры), следует выделить как минимум следующие.

*Во-первых*, евроинтеграционное направление развития государства и выполнение обязательств относительно преобразования прокуратуры «...в орган, соответствующий стандартам СЕ» (п. 11 (vi) Заключения № 190 (1995) ПАСЕ).

Стандарт – типовой вид, образец, которому должно удовлетворять что-нибудь по своим признакам, свойствам, качествам; нечто шаблонное [9, с. 662]. Исходя из уставных целей и задач СЕ, очевидно, речь идет об унификации в том числе национальных моделей прокуратуры. При этом участие в СЕ не влияет на сотрудничество ее членом с другими международными организациями и союзами, членами которых они являются (п. с) ст. 1 Устава)<sup>16</sup>.

В данном случае стремление к унификации и стандартизации является понятным, однако неоднозначным является вопрос о степени такой унификации и об изменениях для каждого государства,

<sup>13</sup> Про Комітет з питань реформування правоохоронних органів: Указ Президента України № 252/2012 від 6 квітня 2012 року // URL: <http://www.president.gov.ua/documents/14672.html>

<sup>14</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури: Закон України від 18 вересня 2012 року № 5288-VI // Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5288-17>

<sup>15</sup> Під головуванням Генерального прокурора України Віктора Пшонки відбулася нарада з питань реформування органів прокуратури (12.08.2013) // URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&t=rec&id=125610](http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&t=rec&id=125610)

<sup>16</sup> Статут ради Європи від 5 травня 1949 року // Офіційний портал Верховної Ради України. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_001)

в частности, из-за отсутствия четких стандартов как таковых и особенностей национальных интересов. Как подчеркивает В.П. Пшонка, реформирование прокуратуры должно быть направлено на обеспечение национальной безопасности и надежность механизма соблюдения законов. Необоснованное изменение состава и характера функциональной деятельности прокуратуры может снизить эффективность ее деятельности [11, с. 6–7].

Анализ ряда международных документов в сфере прокурорской деятельности и статуса прокуроров, наработанных различными институциями (ПАСЕ, КМ СЕ, Венецианской комиссией, КСЕП (ССРЕ)), свидетельствует о неоднозначности определения собственно стандартов деятельности прокуратуры и ее полномочий, необходимых в демократическом государстве. Например, в Рекомендации ПАСЕ 1604 (2003) «О роли прокуратуры в демократическом обществе, основанном на верховенстве закона» указано, что обеспокоенность Ассамблеи вызывают особенности национальной практики различных государств и, в частности, «... осуществление органами прокуратуры различных функций, которые не относятся к сфере уголовного права» (п. 6 v)<sup>17</sup>. В ответ на Рекомендацию ПАСЕ 1604 (2003) КМ СЕ в начале 2004 г. отметил, что «...не в состоянии одобрить... такие идеи Ассамблеи, как ограничение роли прокуратуры рамками системы уголовного правосудия... не находит оснований... чтобы... ограничивать прокуроров в осуществлении функций за пределами сферы уголовного судопроизводства...» (п. 3)<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> О роли прокуратуры в демократическом обществе, основанном на верховенстве закона: Рекомендация 1604 (2003) // Совет Европы. URL: [http://www.coe.int/T/t/Parliamentary\\_Assembly/\[Russian\\_documents\]/%5B2003%5D/Rec1604.asp](http://www.coe.int/T/t/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]/%5B2003%5D/Rec1604.asp)

<sup>18</sup> Role of the public prosecutor's office in a democratic society governed by the rule of law – Parliamentary Assembly Recommendation 1604 (2003) (Reply adopted by the Committee of Ministers on 4 February 2004 at the 870th meeting of the Ministers' Deputies) // URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=114263&Site=COE>

Вывод № 3 (2008) КСЕП «Роль прокуратуры вне сферы уголовного права», сделанный на основании обобщения существующего в странах Европы опыта, свидетельствует о том, что большинство государств – членов СЕ «...имеют, по крайней мере, определенные задачи и функции вне сферы уголовного права» (п. 16), а «...такие полномочия, как контроль над применением законов и законностью правовых актов, изданных государственными и местными органами власти, делают прокуратуру инструментом реальной защиты прав и свобод больших групп людей или общественности в целом». Деятельность прокуратуры за пределами уголовного права определяется прежде всего потребностью общества в надлежащей защите прав человека и государственных интересов (п. 29). Констатируется: не существует общих международных правовых норм и правил относительно задач, функций и организации прокурорской службы за пределами сферы уголовного права. Между тем во всех правовых системах прокурорская служба играет важную роль в защите прав человека, обеспечении законности и верховенства права, укреплении гражданского общества. Разнообразие функций прокурорских служб за пределами уголовного права следует из национальных правовых и исторических традиций. Государство имеет суверенное право определять свои институциональные и правовые процедуры реализации функций по защите прав человека, государственных интересов, соблюдения принципа верховенства права и международных обязательств (п. 31)<sup>19</sup>.

*Во-вторых*, условием являются все еще далекие от желаемого (фактически низкие) уровни законности, защиты

<sup>19</sup> Роль прокуратуры поза межами кримінально-правової сфери: Висновок № 3 Консультативної ради європейських прокурорів (Страсбург, 15–17 жовтня 2008 р.) // Генеральна прокуратура України. Офіційний інтернет-портал. URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/cmoh.html?\\_m=publications&\\_t=rec&\\_c=view&id=101556](http://www.gp.gov.ua/ua/cmoh.html?_m=publications&_t=rec&_c=view&id=101556)

прав и интересов граждан, интересов общества и государства. Это следствие сложного в истории государства периода глобальных преобразований во всех отраслях общественной жизни. Особенно опасными оказались проявления кризиса законности на уровне личности, недоверия граждан к праву как инструменту регулирования общественных отношений. На протяжении длительного периода времени происходило обесценивание авторитета любых социальных норм вообще, в том числе права, морали, культурных традиций.

На наш взгляд, именно это условие предопределяет понимание необходимости учета национальных интересов, исторических традиций (в том числе правовой культуры) и особенностей правовой системы при проведении реформы прокуратуры, ведь в ином случае возможно разбалансирование всего правоохранительного механизма государства, снижение уровня законности и правопорядка.

Проект нового Закона Украины «О прокуратуре» разработан на основе положений международных документов в сфере прокурорской деятельности и статуса прокуроров, а также с учетом полученных 15 апреля 2013 г. от СЕ «Принципов относительно роли, институциональной организации прокурорской службы и статуса прокуроров Украины»<sup>20</sup>.

Его анализ, как мы отмечали ранее, свидетельствует о наличии принципиально новых положений, касающихся целевой направленности деятельности органов прокуратуры, объема и содержания полномочий прокуроров (в первую очередь вне уголовной сферы), принципов организации и деятельности, организационной структуры прокурорской системы, статуса прокуроров. Рассмотрим их более детально.

*Целевая направленность прокурорской деятельности. Объем и содержание полномочий.*

Согласно ст. 1 проекта Закона, прокуратура Украины является государственным органом, представляющим единую систему, которая осуществляет свою деятельность «... с целью защиты прав и свобод человека, общих интересов общества и государства». В связи с этим следует согласиться с мнением экспертов Совета Европы, которые обращают внимание на очень общий характер формулировки, определяющей роль прокуратуры<sup>21</sup>.

Какими средствами предполагается достижение такой цели?

Функциональная нагрузка исходя из положений ч. 1 ст. 2 «Функции прокуратуры» проекта Закона по сравнению с формулировками ст. 121 Конституции Украины и ст. 5 «Функции прокуратуры» Закона Украины «О прокуратуре» остается прежней. Однако, по существу, исключение составляют: фактическая ликвидация надзора за соблюдением и правильным применением законов (вне уголовной сферы), положения о котором на сегодняшний день содержатся в ряде статей действующего Закона, а также ограничение оснований для представительства интересов граждан и государства в суде.

Что касается граждан, то прокурор осуществляет представительство в суде их интересов лишь в случаях, когда они не могут самостоятельно защитить свои нарушенные или оспариваемые права или реализовать процессуальные полномочия из-за несовершеннолетия, недееспособности или ограниченной дееспособности (ч. 2 ст. 24 проекта Закона). Для малоимущих граждан создаются центры предоставления бесплатной правовой помощи.

Представительство прокурором в суде государственных интересов предусмот-

<sup>20</sup> Інформація «Про імплементацію у 2013 році Порядку денного асоціації Україна – ЄС» (станом на 20.08.2013). С.12 // URL: [http://www.kmu.gov.ua/document/246660125/Information\\_on\\_EU-Ukraine\\_AAImplementation\\_2013\\_\(Ukr\).doc](http://www.kmu.gov.ua/document/246660125/Information_on_EU-Ukraine_AAImplementation_2013_(Ukr).doc)

<sup>21</sup> Пункт 33 проекту спільного висновку Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) щодо проекту Закону України про прокуратуру № 735/2013 від 19 вересня 2013 року (м. Страсбург) / CDL (2013) 039 попередня версія.



рено лишь в случаях, когда их защиту не осуществляют или ненадлежащим образом осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, иной субъект властных полномочий, к компетенции которого отнесены соответствующие полномочия, а также в случае отсутствия такого органа (ч. 3 ст. 24 проекта Закона).

Главный акцент в деятельности прокуратуры вне уголовной сферы сделан на судебную защиту интересов граждан и государства. В то же время в ч. 7 ст. 24 «Представительство интересов гражданина или государства в суде» проекта Закона предусмотрено право прокурора, позволяющее ему «не ввязываться» в судебный процесс. Так, он может обратиться с предостережением в органы государственной власти, органы местного самоуправления, воинские части, государственные и коммунальные предприятия, учреждения и организации, органы Пенсионного фонда и фонды общеобязательного государственного социального страхования, решения, действия или бездействие которых создают угрозу нарушения или нарушают интересы гражданина или государства относительно досудебного урегулирования спора.

В предостережении прокурор предлагает: 1) устранить нарушение закона, причины и условия, ему способствовавшие; 2) привлечь лиц к предусмотренной законом ответственности; 3) возместить ущерб; 4) отменить акт, отдельные его части или привести его в соответствие с законом; 5) прекратить незаконные действия или бездействие должностных и служебных лиц. В случае непредоставления (в течение 15 дней с момента получения предостережения) соответствующим лицом ответа, а также отказа от принятия мер, или принятия мер, по мнению прокурора, недостаточных, он на протяжении месяца обращается в суд с иском.

Кроме того, как отмечается в проекте Закона, с целью «...установления наличия оснований для представительства

интересов граждан или государства...» прокурор наделяется правами на проведение проверочных и иных действий (ранее фактически составлявших основное содержание надзора) (ч. 5 ст. 24).

Анализ содержания ст. 24 проекта Закона приводит к мысли о частичном сохранении компетенции прокуратуры по реагированию на нарушения закона вне уголовной сферы в досудебном порядке, что, принимая во внимание реальные условия в стране, является необходимым. При этом сама реализация данного механизма на уровне проекта Закона, учитывая положения раздела Е «Роль прокуратуры в качестве надзорного органа» Рекомендации Комитета министров СЕ относительно роли прокуроров вне уголовного судопроизводства (CM/Rec (2012) 11), представляется не совсем удачной<sup>22</sup>. Прокурорский надзор за соблюдением и правильным применением законов вне уголовной сферы (при учете ряда критериев) в полной мере соответствует европейскому опыту. Этот вид прокурорской деятельности, в смысле пп. 31, 32 Заключения КСЕСП № 3 (2008) «Роль прокуратуры вне сферы уголовного права», является результативной национальной институциональной и правовой процедурой реализации функции государства относительно защиты прав человека и интересов государства<sup>23</sup>. Очевидно, что к интересам государства относится обеспечение законности и правопорядка на своей территории.

Исходя из содержания проекта Закона, можно сделать вывод о перенесении центра внимания прокуроров с обеспечения верховенства закона и укрепления правопорядка (как это предусмотрено

<sup>22</sup> Рекомендація Комітету міністрів Державам-учасникам щодо ролі прокурорів поза межами кримінального судочинства (CM/Rec (2012) 11) от 19 вересня 2012 р. // URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=180140](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=180140)

<sup>23</sup> Роль прокуратури поза межами кримінально-правової сфери: висновок № 3 Консультативної ради Європейських прокурорів (CCPE) (Страсбург, 15–17 жовтня 2008 року) // URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/cm0.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=101556](http://www.gp.gov.ua/ua/cm0.html?_m=publications&_t=rec&id=101556)

на сегодняшний день в ст. 4 Закона Украины «О прокуратуре») на защиту прав и свобод граждан, интересов общества и государства в случаях и порядке, определенных законом. При этом предполагается, что органы исполнительной власти и государственного контроля должны взять на себя всю полноту ответственности за состояние исполнения законов на соответствующей территории или в отрасли.

Это свидетельствует об уменьшении законоохранительного потенциала прокуратуры. В то же время именно органы прокуратуры всегда выступали системообразующими «ядром государственного контроля» [7, с. 31] и «элементом среди иных органов охраны правопорядка» [4, с. 16]. Уникальность положения прокуратуры в механизме обеспечения исполнения законов в государстве позволяет «удесятерить» возможности государственного контроля, так как, будучи специалистом по законности, прокурор удерживает в правовом русле общественную жизнь, умело реагируя на отклонения от заданных законом целей [6]. Именно органы прокуратуры в процессе реализации надзорных полномочий предупреждали возможный дисбаланс в механизме правообеспечения.

Можно предположить, что изменение целевой направленности деятельности прокуратуры связано в том числе с девальвацией в общественном сознании самого понятия законности как необходимого принципа деятельности государственных, общественных организаций, должностных лиц и граждан, формированием ложного стереотипа о неприемлемости понятия законности в условиях демократического развития общества. Однако законность присуща любому государству, так как отражает состояние общественных отношений, характер и особенности государственного устройства и политического режима, свидетельствует о реальности существующих прав и свобод. По состоянию

законности можно судить о государстве и обществе на том или ином этапе их развития. Условия формирования и правовые основы законности должны гарантировать защиту общества от волюнтаризма, избирательности в решении вопросов ответственности за виновное противоправное поведение [6].

В современных условиях возложение обеспечения исполнения законов на соответствующей территории или в отрасли исключительно на органы исполнительной власти и государственного контроля является преждевременным и может привести к разбалансированию всего правоохранительного механизма государства. Поэтому прокурорский надзор за соблюдением законов органами государственной власти и местного самоуправления, на наш взгляд, должен был найти свое отображение в проекте Закона. При этом «уход прокуратуры из частного сектора» вне уголовно-правовой сферы в полной мере соответствует требованиям сегодняшнего дня.

*Принципы организации и деятельности прокуратуры.*

Принципы прокурорской деятельности обозначены в ст. 3 проекта Закона: 1) верховенства права; 2) законности, справедливости, непредвзятости и объективности; 3) территориальности; 4) независимости прокуроров; 5) политической нейтральности; 6) недопустимости неправомерного вмешательства прокуратуры в деятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти; 7) уважения независимости судей, что предусматривает запрет публичного высказывания сомнений в правосудности судебных решений вне границ процедуры их обжалования в порядке, предусмотренном процессуальным законом; 8) прозрачности деятельности прокуратуры, что обеспечивается открытым и конкурсным занятием должности прокурора, свободным доступом к информации справочного характера, предоставлением на запросы информации, если законом не

установлены ограничения относительно ее предоставления.

На наш взгляд, неправильно выделять в качестве самостоятельного принципа недопустимость «...неправомерного вмешательства прокуратуры в деятельность законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти» (п. 6 ст. 3), поскольку он уже охватывается содержанием принципа законности, нашедшем свое отражение в п. 2 этой же статьи. Кроме того, формулировками такого характера создается презумпция недобросовестности прокуроров, что подрывает авторитет прокуратуры в общественном мнении. Не следует также устанавливать в качестве принципа деятельности и отдельные, узкие вопросы этического характера (п. 7 ст. 3) – уважение независимости судей. Этот вопрос уже урегулирован в ст. 23 «Взаимоотношения с органами судебной власти» Кодекса профессиональной этики и поведения работников прокуратуры<sup>24</sup>.

В проект Закона внесены принципиально новые положения: связанные, в частности, с пересмотром содержания традиционных принципов организации и деятельности прокуратуры – централизации (в ст. 3 «Принципы деятельности прокуратуры» проекта Закона он вообще не обозначен, а вывод о его наличии можно сделать на основании анализа иных статей), единоначалия, а также положения, связанные с изменением объема принципа коллегиальности. Особое внимание обращают на себя предусмотренные проектом Закона новые коллегиальные субъекты в системе – органы прокурорского самоуправления (ст.ст. 67–74) и квалификационно-дисциплинарные комиссии прокуроров (ст.ст. 75–82).

*Организационная структура прокурорской системы.*

Проект Закона (ст.ст. 7, 8, 10, 12) предусматривает трехуровневую систему прокуратуры, которую составляют: Генеральная прокуратура Украины, региональные прокуратуры, местные прокуратуры (районные и городские). При этом по решению Генерального прокурора Украины, согласованному с Советом прокуроров Украины, могут также создаваться межрайонные прокуратуры, юрисдикция которых распространяется на несколько районов, а также районные в городах прокуратуры, юрисдикция которых распространяется на район в городе с районным делением (ч. 2 ст. 12).

Создание и функционирование специализированных прокуратур проектом нового Закона не предусмотрено, поэтому в ближайшее время следует ожидать ликвидацию в Украине 122 спецпрокуратур [1]. В связи с этим следует отметить, что вопрос о целесообразности их существования поднимался и ранее; в практической деятельности имели место проблемы в разграничении компетенции между территориальными и специализированными прокуратурами [2 ; 5]. Можно утверждать, что прокурорская система, согласно проекту Закона, организовывается более четко и понятно.

В соответствии с ч. 3 ст. 8, ч. 3 ст. 10 проекта Закона в структуре Генеральной прокуратуры Украины создаются такие подразделения, как главные управления, управления и отделы, а в структуре региональной прокуратуры – управления и отделы. При этом, учитывая предстоящие изменения в объеме и содержании прокурорской деятельности вне уголовной сферы, в настоящее время разрабатывается оптимальная структура аппаратов, которая позволит эффективно реализовывать проверочные (процедурные) и процессуальные полномочия.

*Статус прокуроров.*

Особенно много новаций связано со статусом прокуроров. Они прежде всего направлены на повышение требований к профессии (повышение профессиона-

<sup>24</sup> Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури // URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=113992](http://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?_m=publications&_t=rec&id=113992)

лизма) и усиление прокурорской независимости.

Во-первых, установлены повышенные требования к кандидатам на должности прокурора: прокурором местной прокуратуры может быть назначен гражданин Украины, имеющий высшее юридическое образование, стаж работы в отрасли права не менее двух лет (после получения высшего юридического образования), владеющий государственным языком (ч. 1 ст. 28), прокурором региональной прокуратуры – гражданин Украины, имеющий стаж работы в должности прокурора не менее трех лет (ч. 2 ст. 28), прокурором региональной прокуратуры – гражданин Украины, имеющий стаж работы в должности прокурора не менее пяти лет.

Во-вторых, подбор кандидатов на должности прокуроров осуществляется на конкурсных началах (ст. 29).

В-третьих, создаются коллегиальные органы – квалификационно-дисциплинарные комиссии прокуроров – для решения вопросов, связанных с подбором кадров, переводом на должность в иной орган прокуратуры, дисциплинарной ответственностью прокуроров. При этом соответствующие процедуры детально регламентируются и содержат необходимое количество гарантий.

В статье 16 «Гарантии независимости прокурора» проекта Закона прямо предусмотрено, что независимость прокуроров, кроме прочего, обеспечивается: особым порядком назначения на должность и увольнения с должности, привлечения к дисциплинарной ответственности (ч. 1), установленным законом отдельным порядком финансирования и организационного обеспечения деятельности прокуратуры (ч. 5), функционированием органов прокурорского самоуправления (ч. 7).

В-четвертых, для самостоятельного коллективного решения прокурорами вопросов внутренней деятельности прокуратуры (организационного обеспече-

ния прокуратуры и деятельности прокуроров, социальной защиты прокуроров и их семей, а также иных вопросов, непосредственно не связанных с выполнением полномочий прокуроров) с целью: обеспечения организационного единства функционирования органов прокуратуры, повышения качества работы прокуроров, укрепления независимости прокуроров, защиты от вмешательства в их деятельность, участия в определении потребностей кадрового, финансового, материально-технического и иного обеспечения прокуроров, а также контроля над соблюдением установленных нормативов такого обеспечения, избрания прокуроров в состав иных органов, в случаях и порядке, установленных законом, – вводится прокурорское самоуправление (ст. 67). Его организационными формами (органами) выступают Всеукраинская конференция работников прокуратуры и Совет прокуроров Украины (ст.ст. 68–73).

В завершение, подводя итог изложенному выше, отметим, что законопроектная работа должна учитывать ряд основополагающих условий, в том числе и тенденций, закономерностей развития общественных отношений и государства в конкретных политических, экономических и социальных условиях. Этому во многом должно способствовать надлежащее научное обеспечение процесса реформ. В то же время состояние развития теории прокурорской деятельности в Украине не позволяет определить основные положения концепции организации и деятельности прокуратуры (отдельных ее компонентов) с максимальным учетом объективно существующих тенденций и взаимосвязи между происходящими в обществе и государстве явлениями и процессами. Научных дискуссий, публичных обсуждений и слушаний, в результате которых выработана предложенная в проекте Закона модель прокуратуры, практически не было.

## Пристатейный библиографический список

1. Андрей Портнов: прокуроры лишаются безграничной власти // URL: <http://www.kommer-sant.ua/doc/2246228>
2. Виступ першого заступника Генерального прокурора України С.М. Винокурова на розширеному засіданні колегії Генеральної прокуратури України за підсумками роботи органів прокуратури України за 2004 рік // Генеральна прокуратура України. URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/materials\\_college\\_conferences\\_2005.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=70680](http://www.gp.gov.ua/ua/materials_college_conferences_2005.html?_m=publications&_t=rec&id=70680)
3. Грошевой Ю.М. Тенденции развития законодательства Украины о прокурорском надзоре // Закон Украины «О прокуратуре»: теория и практика его применения [краткие тезисы докладов и научных сообщений Республиканской науч.-практич. конференции]. Харьков: Украинская юридическая академия, 1992.
4. Долежан В. Проблеми визначення статусу прокуратури у діяльності Конституційної Асамблеї // Вісник Національної академії прокуратури України. 2013. № 3. С. 16–20.
5. Задоренко І., Подкопаев С. Проблеми розмежування компетенції між екологічними, транспортними та територіальними прокуратурами // Вісник Національної академії прокуратури України. 2012. № 1.
6. Казарина А.Х. Правозащитная деятельность прокуратуры и ее влияние на режим законности // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2007. № 2.
7. Клочков В.В. Деятельность прокуратуры: типология, классификация // Прокуратура. Законность. Государственный контроль. М., 1995.
8. Матеріали з питань статистики // Генеральна прокуратура України. URL: <http://www.gp.gov.ua/ua/statistics.html>
9. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1985.
10. Під головуванням Генерального прокурора України Віктора Пшонки відбулася нарада з питань реформування органів прокуратури (12.08.2013) // URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=125610](http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=125610)
11. Пшонка В. Роль прокуратури в забезпеченні національної безпеки України // Вісник Національної академії прокуратури України. 2011. № 2.
12. Матеріали щодо стану законності у сфері земельних відносин та прокурорської діяльності на вказаному напрямку. К.: ГПУ; Головне управління представництва в суді, захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень, 2012.

### Издательство «Юрлитинформ» предлагает вниманию читателей новые книги



- **Веренич И.В., Кустов А.М., Прошин В.М.**  
Криминалистическая теория механизма преступления
- **Рябов Е.В., Натуга А.И.**  
Методика расследования хулиганства



**Заявки на приобретение изданной литературы направляйте по адресу:**

**119019, г. Москва, ул. Волхонка, д. 6  
ООО Издательство «Юрлитинформ»  
тел. (495) 697-77-45, тел./факс (495) 697-16-13  
E-mail: [zakaz@urlit.ru](mailto:zakaz@urlit.ru)**