



Weg der Mediengesellschaft in das 21. Jahrhundert. 1995. – P. 284.

3. Ходжсон Дж. Социально-экономические последствия прогресса знаний и нарастания стоимости / Дж. Ходжсон // Вопросы экономики. – 2001. – № 8. – С. 65.

4. Кін Дж. Масмедіа і демократія: пер. з англ. / Дж. Кін. – К. : К.І.С., 1999. – 134 с.

5. Європейська конвенція про транскордонне телебачення, прийнята Радою Європи 05.05.1989 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_444.

6. Поппер Карл. Відкрите суспільство та його вороги. Т. I. У полоні Платонових чарів / Пер. з англ. Олександр Коваленко / Карл Поппер. – К. : «Основи», 1994. – 444 с.

7.

8. Фомичева И. Д. Социология СМИ : учеб. пособ. / И. Д. Фомичева. – М. : Аспект Пресс, 2007. – 335 с.

9. Бебик В. М. Глобальне інформаційне суспільство: поняття, структура, комунікація / В. М. Бебик // Інформація і право, 2011. – № 1(1). – С. 41-49.

10. Декларація про засоби масової інформації та права людини, прийнята Резолюцією № 428 Консультативної асамблеї Ради Європи від 23.01.1970 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_121.

11. Всеобщая декларация прав человека [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

12. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

13. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПРОЕКТА НОВОГО ЗАКОНА УКРАИНЫ «О ПРОКУРАТУРЕ»

С. ПОДКОПАЕВ,

прокурор организационно-методического отдела
Главного управления представительства в суде, защиты интересов граждан
и государства при исполнении судебных решений
Генеральной прокуратуры Украины, старший советник юстиции,
кандидат юридических наук, доцент

SUMMARY

In article the analysis of basic provisions of the draft of the new Law of Ukraine «About prosecutor's office» regarding a target orientation of public prosecutor's activity; principles of the organization and prosecutor's office activity; volume and content of its functions; organizational structure of public prosecutor's system; status of prosecutors. Formulated offers on improvement of the relevant provisions of the draft law.

Critically consider the principle of the prosecutor's office.

Particular attention is drawn to the fundamentally new provisions aimed at creating additional guarantees for the independence of prosecutors and strengthen their status in Ukraine, including those relating to the formation of prosecutorial authorities and the qualification and disciplinary commissions prosecutors.

Key words: prosecutor's office of Ukraine, the draft law, legislative regulation, activity purpose, principles of the organization and activity, prosecutor's office functions, public prosecutor's system, the status of prosecutors.

* * *

В статье анализируется содержание основных положений проекта нового Закона Украины «О прокуратуре» в части целевой направленности прокурорской деятельности; принципов организации и деятельности прокуратуры; объема и содержания её функций; организационной структуры прокурорской системы; статуса прокуроров. Формулируются предложения по совершенствованию соответствующих положений проекта закона.

Критически рассмотрены принципы деятельности прокуратуры.

Особое внимание обращается на принципиально новые положения, направленные на создание дополнительных гарантий независимости прокуроров и усиление их статуса в Украине, в том числе касающиеся формирования органов прокурорского самоуправления и квалификационно-дисциплинарных комиссий прокуроров.

Ключевые слова: прокуратура Украины, проект закона, законодательная регламентация, цель деятельности, принципы организации и деятельности, функции прокуратуры, прокурорская система; статус прокуроров.

Постановка проблеми. В ч. 2 ст. 19 Конституції України содер­жить­ся норма в відповідності з якою органи державної вла­сти, місце­ного самоуправління, їх­ні­я­ відповідні особи зобов'язані діяти тільки на основі, в межах повнова­жень і спосо­бом передбаченим Конституцією і законами України. В інших статтях Основного За­кона (п. 14 ст. 92, ст. 123) передбачено: організація і порядок діяльності прокуратури визначаються законом. При цьому, у­ра­ху­ю­чи, що зміст, стан і на­прямленість законодавства суттєво впливають на результативність і ефективність прокурорської діяльності, актуалізуються питання її законодавчої регла­ментації, особливо на етапі трансформації в Україну.

Актуальность темы исследования обусловлена разработанным рабочей группой, созданной Президентом Украины, в рамках проводимой в Украине реформы прокуратуры, проектом нового Закона Украины «О прокуратуре» (далее – проект

Закона), принятие которого с большой долей вероятности следует ожидать в ближайшее время [1].

Состояние исследования. Законодательная регламентация прокурорской деятельности в Украине, ее состояние и проблемы, начиная практически с мо-



мента принятия ныне действующего Закона Украины «О прокуратуре» (1991 год) постоянно были предметом соответствующих научных анализов, равно как и обсуждений на научно-практических конференциях [2]. В то же время положения проекта нового Закона на сегодня недостаточно рассмотрены и исследованы.

Целью и задачей статьи является системный анализ основных, принципиально новых положений проекта Закона, связанных, в частности, с целевой направленностью прокурорской деятельности; принципами организации и деятельности прокуратуры; объемом и содержанием её функций; организационной структурой прокурорской системы; статусом прокуроров.

Изложение основного материала. Структурно проект Закона состоит из тринадцати разделов (основы прокурорской деятельности; организационные основы деятельности; статус прокурора; полномочия прокурора по выполнению возложенных на него функций; порядок занятия должности прокурора; дисциплинарная ответственность прокурора; увольнение с должности прокурора; прекращение и приостановление его полномочий по должности; прокурорское самоуправление и органы, обеспечивающие деятельность прокуратуры; социальное и материально-бытовое обеспечение прокурора и иных работников органов прокуратуры; организационное обеспечение деятельности прокуратуры; международное сотрудничество; заключительные положения; переходные положения). При этом лишь раздел VIII проекта Закона (прокурорское самоуправление и органы, обеспечивающие деятельность прокуратуры) имеет в своей структуре соответствующие главы (общие положения прокурорского самоуправления; органы прокурорского самоуправления; квалификационно-дисциплинарные комиссии и иные органы, что обеспечивают деятельность прокуратуры). Оставляя вне поля зрения юридико-техническое качество (совершенство) подготовленного проекта Закона обратим внимание на следующие положения.

1. Целевая направленность прокурорской деятельности.

С самого начала становления украинской государственности в литературе

(в контексте формирования национальной модели прокуратуры и законодательства о ней) особое внимание обращалось на законность как важнейший организующий фактор, активно влияющий на весь процесс политических и экономических реформ. «Реальность соблюдения законности, поэтому общество нуждается в эффективных способах обеспечения законности» [2, с. 3]. Как результат, из текста ст. 4 действующего Закона Украины «О прокуратуре» (1991 года) явствует, что деятельность прокуратуры направлена на «... всемерное утверждение верховенства закона, укрепление правопорядка...» [3].

Проект нового Закона свидетельствует об изменении целевой направленности прокурорской деятельности в Украине. В соответствии со ст. 1 прокуратура осуществляет деятельность «... с целью защиты прав и свобод человека, общих интересов общества и государства». Генеральный прокурор Украины В. П. Пшонка, выступая на совещании по вопросам реформирования органов прокуратуры, отметил: «Настало время, когда органы исполнительной власти и государственного контроля должны взять на себя всю полноту ответственности за состояние исполнения законов на соответствующей территории или в отрасли» [4].

Анализ предусмотренных проектом Закона средств прокурорской деятельности, их содержание свидетельствуют, что защита должна осуществляться, в том числе, через устранение нарушений закона, причин и условий, что ему способствовали (п. 1 ч. 7 ст. 24). В то же время прокурор наделяется указанными полномочиями лишь в связи с реализацией представительских полномочий в суде, в качестве своеобразного средства досудебного урегулирования спора.

2. Принципы организации и деятельности прокуратуры.

В юридической литературе справедливо обращается внимание, что принципы организации и деятельности прокуратуры – это наиболее общие, исходные положения, раскрывающие сущность и направленность этой деятельности, с которых, в свою очередь, вытекают положения более частного характера. Именно они, фактически,

выступают основой построения и деятельности органов прокуратуры на протяжении всей истории её существования [5, с. 46, 123].

Принципы прокурорской деятельности обозначены в ст. 3 проекта нового 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 её предоставления.

В этой связи, на наш взгляд, следует обратить внимание на следующее. Во-первых, принципы должны быть сформулированы более лаконично. Во-вторых, нецелесообразно выделять в п. 6 ст. 3 «недопустимость неправомерного вмешательства прокуратуры в деятельность законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти» в качестве самостоятельного принципа, поскольку он уже охватывается содержанием принципа законности, нашедшем свое отражение в п. 2 данной статьи. Кроме того, формулировками такого характера создается презумпция недобропорядочности прокуроров, что подрывает авторитет прокуратуры. В-третьих, не следует 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 [6].

3. Объем и содержание прокурорской деятельности.



Функциональная нагрузка исходя из положений ч. 1 ст. 2 проекта Закона (функции прокуратуры) в сравнении с формулировками ст. 121 Конституции Украины и ст. 5 Закона Украины «О прокуратуре» (функции прокуратуры) остается прежней. Однако по существу исключение составляют: 1) фактическая ликвидация прокурорского надзора за соблюдением и правильным применением законов (вне уголовно-правовой сферы), положения о котором на сегодня содержатся в ст. ст. 1, 19, 23 и др. действующего Закона, а также изменение объёма и содержания функции представительства интересов граждан и государства в суде.

Проект Закона предусматривает проведение проверочных действий, что ранее составляло основное содержание надзора, однако лишь в контексте установления наличия оснований для представительства интересов граждан или государства в суде, в случаях предусмотренных ч. ч. 2, 3 ст. 24. Так, наличие оснований для представительства интересов граждан в суде должно быть подтверждено прокурором путем предоставления суду соответствующих доказательств; а наличие нарушений (угрозы нарушений) интересов государства и необходимость их защиты должны быть обоснованы прокурором.

При этом в ч. 7 ст. 24 проекта Закона, как мы уже обращали внимание, предусмотрено право позволяющее прокурору «не ввязываться» в судебный процесс, а обратиться с предостережением к органам государственной власти, органам местного самоуправления, воинским частям, государственным и коммунальным предприятиям, учреждениям и организациям, органам Пенсионного фонда и фондов общеобязательного государственного социального страхования, решения, действия или бездействия которых создают угрозу нарушения или нарушают интересы гражданина или государства, относительно досудебного урегулирования спора, в котором предложить: 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.

Кроме того, следует обратить внимание, что содержание положений ч. 7 ст. 24, равно как и иных положений данной статьи свидетельствуют: компетенция прокуратуры (вне уголовно-правовой сферы) не распространяется на негосударственных субъектов (в части проведения проверок в их отношении, обращения к органам государственного контроля относительно их проведения, вызова лиц в прокуратуру для получения устных или письменных объяснений (только с их согласия) и т. д.). Это свидетельствует об «ухудшении» прокуратуры из частного сектора» вне уголовно-правовой сферы и перенесении «центра внимания» на деятельность государственных органов и органов местного самоуправления.

Проектом Закона ограничиваются основания для прокурорского представительства в суде. Так, основанием для представительства интересов граждан является их несостоятельность самостоятельно защитить своих нарушенные или оспариваемые права или реализовать процессуальные полномочия через недостижение совершеннолетия, недееспособность или ограниченную дееспособность.

Прокурор осуществляет представительство в суде интересов государства в случаях наличия нарушений или угрозы нарушений интересов государства, если их защиту не осуществляет или ненадлежащим образом осуществляет орган государственной власти, орган местного самоуправления или иной субъект властных полномочий, к компетенции которого относятся соответствующие полномочия, а также в случае отсутствия такого органа.

4. Организационная структура прокурорской системы.

Проект Закона (ст.ст. 7, 8, 10, 12) предусматривает трехуровневую систему прокуратуры, которую составляют: Генеральная прокуратура Украины; региональные прокуратуры (прокуратуры АР Крым, областные, Киевская и Севастопольская городские); местные прокуратуры (районные и городские). При этом по решению Генерального прокурора Украины согласованному с Советом прокуроров Украины могут также создаваться межрайонные про-

куратуры – 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 [7]. В этой связи следует отметить, что вопрос о целесообразности их существования подымался и ранее; в практической деятельности имели место проблемы в разграничении компетенции между территориальными и специализированными прокуратурами [8; 9]. Следовательно, можно утверждать, что прокурорская система согласно проекта 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 объёме и содержании прокурорской деятельности вне уголовно-правовой сферы, уже сегодня идет поиск и разработка оптимальной структуры аппаратов, которая позволит эффективно реализовывать проверочные (процедурные) и процессуальные полномочия.

5. Статус прокуроров.

Особенно много новаций связано со статусом прокуроров. Они прежде всего направлены на повышение требований к профессии (повышение профессионализма) 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 на должности прокурора не менее трёх лет (ч. 2 ст. 28); проку-



рором региональной прокуратуры – гражданин Украины, имеющий стаж работы на 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 ст. 16 проекта Закона (гарантии независимости прокурора) 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 обеспечения прокуратуры и деятельности прокуроров, социальной защиты прокуроров и их семей, а также иных вопросов непосредственно не связанных с выполнением полномочий прокуроров) с целью, как отмечается, 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 за соблюдением установленных нормативов такого обеспечения; избрания прокуроров в состав иных органов, в случаях и порядке установленном законом – вводится прокурорское самоуправление (ст. 67). Его организационными формами (органами) выступают всеукраинская конференция работников прокуратуры и Совет прокуроров

Украины (ст. ст. 68-73). При этом открытым, на наш взгляд, остается вопрос о статусе собраний прокуроров Генеральной прокуратуры Украины и региональных прокуратур, а также конференций представителей местных прокуратур (ч. 1 ст. 71).

Выводы. Проект нового Закона Украины «О прокуратуре» существенно изменяет концепцию прокурорской деятельности вне уголовно-правовой сферы. При этом его принятие одновременно требует создания иных, достаточных и эффективных средств обеспечения законности в государстве. Важно не допустить разбалансирование всего правоохранительного механизма.

При этом прогрессивными являются положения проекта Закона направленные на повышение профессионализма прокурорской деятельности и усиление независимости прокуроров.

Список использованной литературы:

1. Проект Закона Украины «О прокуратуре» // Закон і бізнес / http://zib.com.ua/ua/print/37035-proekt_zakonu_pro_prokuraturu_tekst.html.
2. Закон Украины «О прокуратуре»: теория и практика его применения [краткие тезисы докладов и научных сообщений Республиканской научно-практической конференции]. – Харьков : Украинская юридическая академия, 1992. – 103 с.
3. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-ХІІ // Верховна Рада України. Офіційний Веб-сайт / <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>.
4. Під головуванням Генерального прокурора України Віктора Пшонки відбулася нарада з питань реформування органів прокуратури (новини від 12.08.2013) // Генеральна прокуратура України / Офіційний веб-портал / http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=125610&fp=50.
5. Малюга В. І., Михайленко О. Р. Принципи організації та діяльності прокуратури України : монографія. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2005. – 130 с.
6. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури : схвалений Всеукраїнською

конференцією працівників прокуратури 28 листопада 2012 року та затверджений наказом Генерального прокурора України № 123 // Генеральна прокуратура України. Офіційний веб-портал / http://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?_m=publications&_t=rec&id=113992.

7. Андрей Портнов: прокуроры лишаются безграничной власти [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ua/doc/2246228>.

8. 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 / Офіційний веб-портал / http://www.gp.gov.ua/ua/materials_college_conferences_2005.html?_m=publications&_t=rec&id=70680.

9. Задоренко І. Проблеми розмежування компетенції між екологічними, транспортними та територіальними прокуратурами / Задоренко І., Подкопав С. // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – №1. – С. 13-16.