

ПРОБЛЕМИ ПРИВЕДЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРОКУРАТУРУ У ВІДПОВІДНІСТЬ ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Лапкін Андрій Васильович
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри організації судових
та правоохоронних органів
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
e-mail: an.lapkin@gmail.com

Ключові слова: прокурор, прокуратура, конституційна реформа, функції прокуратури, кримінальне провадження.

На сучасному етапі найбільш актуальною проблемою є приведення законодавства про прокуратуру у відповідність до внесених до Конституції України змін щодо правосуддя. Конституційна реформа щодо правосуддя була здійснена 02 червня 2016 р., а 30 вересня 2016 р. набули чинності зміни до Основного Закону, якими з його тексту було виключено Розділ VII «Прокуратура», а функції прокуратури викладено у новій редакції в ст. 131-1, збільшено строк повноваження Генерального прокурора України до 6 років та ін. Проте до цього часу (на момент написання тез – 14 листопада 2016 р.) у Законі України «Про прокуратуру» викладено функції прокуратури у застарілій редакції, що ставить під сумнів легітимність їх реалізації прокурорами, оскільки згідно із ч. 3 ст. 2 цього Закону «на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України». Отже, формально прокуратура не може здійснювати свої попередні функції, яких Конституція України більше не передбачає, а нове формулювання цих функцій не закріплене ані в Законі України «Про прокуратуру», ані в галузевому законодавстві, тому прокурори поки що позбавлені правових засобів їх реалізації. Отже, у нормативному регулюванні діяльності прокуратури на сьогодні утворився правовий вакуум, який створює загрозу паралізування роботи цього органу, що є особливо небезпечним при сучасній соціально-політичній ситуації в Україні.

З цієї точки зору заслуговують на увагу законопроекти, спрямовані на розв'язання цієї проблеми, що знаходяться на розгляді Верховної Ради України. Це проект закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (в частині забезпечення реалізації функцій прокуратури)» (реєстр. № 5177 від 23.09.2016) (далі – проект № 5177) та проект закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з

прийняттям Закону України "Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)" (в частині реформування прокуратури відповідно до європейських стандартів)» (реєстр. № 5177-1 від 06.10.2016) (далі – проект № 5177-1).

Хоча вказані законопроекти визначені як альтернативні, їм обом притаманні схожі системні недоліки. Передусім, це намагання вийти за межі предмету правового регулювання, визначеного в їх назві, яким є приведення законодавства про прокуратуру у відповідність до реформованих положень Основного Закону. Так, у проекті № 5177 йдеться про внесення змін до статей Закону України «Про прокуратуру», присвячених вимогам до кандидатів на посаду прокурора, заохоченням прокурорів, антикорупційним обмеженням щодо прокурорів, їх матеріальному забезпеченню та іншим питанням, які мають організаційний характер і виходять за межі конституційних змін. Положення проекту № 5177-1 також виходять за межі, окреслені в його назві. Це, зокрема, стосується регламентації статусу військових прокурорів, подання кандидатами на посаду прокурора декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, найменування всеукраїнської конференції прокурорів тощо. Проте найбільш істотні зміни у цьому контексті стосуються порядку призначення Генерального прокурора, а саме запровадження його конкурсних засад. Хоча необхідність врегулювання цих питань не викликає сумнівів, проте це не є завданням вказаних законопроектів. Отже, очевидним є намагання законодавців і в тому, й в іншому випадку «підмінити поняття», і під виглядом приведення законодавства про прокуратуру у відповідність до Конституції України, що є нагальним завданням, супутньо добитися внесення до нього дискусійних змін, які потребують додаткового самостійного обговорення.

З іншого боку, окремі змінені норми Конституції України залишаються без уваги законотворців. Так, розглядувані проекти не передбачають виключення із Закону України «Про прокуратуру» такої підстави припинення повноважень Генерального прокурора, як висловлення йому недовіри Верховною Радою України, тоді як Конституція України більше не передбачає такої можливості.

Загалом, в контексті Конституційної реформи щодо правосуддя Закон України «Про прокуратуру», а також пов'язані з ним законодавчі акти повинні розкрити зміст функцій прокуратури, формулювання яких в Основному Законі було змінено. Так, п. 1 ст. 131-1 Конституції України змінює назву функції підтримання державного обвинувачення на «підтримання публічного обвинувачення». Однак жодний проект не розкриває відмінності між поняттями «державного» і «публічного» обвинувачення.

Так, наведене у проекті № 5177 визначення «підтримання публічного обвинувачення» як «процесуальної діяльності прокурора від імені держави й у інтересах

суспільства, що полягає у доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення невідворотності кримінального покарання винної у вчиненні кримінального правопорушення особи» майже не відрізняється від наявного у КПК України визначення «підтримання державного обвинувачення», тому не розкриває сутності зміни терміну «державне обвинувачення» на «публічне обвинувачення». Крім того, існуюче в КПК визначення є більш коректним, оскільки вказує на мету підтримання державного обвинувачення як на «забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення», тоді як законопроект формулює її як «забезпечення невідворотності кримінального покарання винної у вчиненні кримінального правопорушення особи». Однак розробники проекту не враховують того факту, що для забезпечення цієї мети прокурор має спершу довести вину особи. Крім того, його метою, як і завданням кримінального провадження в цілому, є притягнення винної особи до кримінальної відповідальності, а не забезпечення її кримінального покарання, адже законом закріплено можливість як звільнення особи від кримінальної відповідальності (у реалізації підстав для якого прокурор бере безпосередню участь відповідно до ст. ст. 285-289 КПК України), так і від покарання. Отже, закріплення в якості мети підтримання публічного обвинувачення «забезпечення невідворотності кримінального покарання» суперечить ідеї гуманізації кримінально-правової політики держави, вступає в колізію з міжгалузевими інститутами звільнення від кримінальної відповідальності і від покарання, зумовлює обвинувальний ухил у діяльності прокурора та значно звужує сферу його компетенції у кримінальному провадженні. Тому варто зберегти закріплене у КПК України формулювання щодо мети підтримання публічного обвинувачення.

Не розкрито у проектах і змісту функції організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку. По-перше, законопроекти мають містити визначення як вказаної функції в цілому, так і окремих її складових, яких нараховується 4, а саме: (1) організація досудового розслідування; (2) процесуальне керівництво досудовим розслідуванням; (3) вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження; (4) нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку. По-друге, мають бути встановлені завдання даної функції і окреслена її предметна сфера. По-третє, у Законі України «Про прокуратуру» та галузевому законодавстві (насамперед, КПК України) мають бути закріплені коректні взаємні посилання в частині регламентації відповідних повноважень прокурора.

Якщо у проекті № 5177-1 вирішення цих питань фактично відсутнє, то проект № 5177 наводить певні визначення термінів «організація досудового розслідування» та «процесуальне керівництво досудовим розслідуванням», які, однак, важко назвати оптимальними. Так, запропоновані у проекті формулювання фактично дублюють одне одного, оскільки і щодо першого, і щодо другого йдеться про процесуальну діяльність прокурора, спрямовану на досягнення завдань досудового розслідування. Намагання розмежувати ці поняття шляхом визначення організації досудового розслідування як «вжиття організаційно-розпорядчих заходів» породжує питання про зміст цих заходів. З цим пов'язаний інший недолік проектів, а саме те, що вони не передбачають адекватних змін і доповнень до ст. 36 КПК, присвячених повноваженням прокурора у кримінальному провадженні.

Аналогічні недоліки спостерігаються також щодо формулювання змісту реформованої функції представництва. Як відомо, внаслідок Конституційної реформи з компетенції прокуратури було виключено представництво інтересів громадян, а представництво інтересів держави в суді допускається лише у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Очевидно, що перелік таких випадків, тобто підстави представництва, мають бути встановлені у Законі України «Про прокуратуру», тоді як порядок представництва – у процесуальному законодавстві. Однак жодний із проектів чітко не визначає підстав представництва прокурором інтересів держави, однак зберігають дублювання положень ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» та ст. 60 КАС України, ст. 45 ЦПК України, ст. 2 ГПК України. Це видається недоцільним, тож сфера регламентації представницької функції у матеріальному та процесуальному законодавстві має бути, по-перше, більш конкретизована, а, по-друге, розмежована.

Загалом, незважаючи на вказані недоліки, приведення законодавства про прокуратуру у відповідність до Конституції України уявляється першочерговим завданням, яке потребує нагального вирішення. Тому доцільним є усунення прогалин і суперечностей, що містяться у вказаних проектах, їх удосконалення і якнайшвидше прийняття того з них, що найбільш повно і послідовно реформує прокуратуру відповідно до норм Основного Закону.