

С. В. Ромашкин

канд. юрид. наук, доцент кафедры
конституционного права и правосудия

Одесского национального университета имени И. И. Мечникова

ДЕСЯТЬ КЛЮЧЕВЫХ НОВОВВЕДЕНИЙ НОВОГО ПРОЕКТА ЗАКОНА О ПРОКУРАТУРЕ

Роль прокуратуры в правовом механизме современного государства, безусловно, важна и значима. Учитывая это, перспективы ее реформирования необходимо оценивать не в узком формате, а в контексте национальных правовых традиций, общих основ построения правовой системы Украины, в четком соответствии правовой природе института прокуратуры и базовых принципов его организации.

Верховная Рада собирается рассмотреть один из самых дискуссионных проектов «Закон о прокуратуре». Реформа правоохранительной системы — одно из основных требований к Украине со стороны ЕС и Совета Европы.

10 ключевых нововведений нового проекта закона о прокуратуре:

№ 1. Изменение структуры ведомства

Будут ликвидированы все так называемые спецпрокуратуры (сейчас их 122). В частности, речь о Южной, Западной, Центральной и Крымской прокуратурах по надзору за соблюдением законов в военной сфере и их региональных подразделениях. Также будут ликвидированы подразделения транспортной и

экологической прокуратур. Дело в том, что после ликвидации общего надзора и сокращения функции представительства государства в судах они теряют практически все свои функции и полномочия.

Николай Буртовой, адвокат юридической фирмы «Ильяшев и Партнеры», отмечает, что транспортные, военные, экологические и другие виды прокуратур, скорее всего, будут реорганизованы в отделы соответствующих местных и региональных прокуратур.

Предполагается также расформировать 24 городские прокуратуры областных центров, где параллельно с городскими прокуратурами действуют еще и прокуратуры городских районов. Вводится унифицированная трехуровневая система прокуратуры — будут местные прокуратуры (аналог районных), региональные (аналог Крымской республиканской, областных, Киевской и Севастопольской городских прокуратур) и Генеральная прокуратура. Это означает, что городские прокуратуры в областных центрах также ликвидируются.

№ 2. Прокуратуру лишат функции общего надзора за исполнением законов

Сейчас эта функция позволяет сотрудникам прокуратуры по собственной инициативе проводить проверки деятельности всех органов государственной власти и местного самоуправления, а также государственных и коммунальных предприятий. После принятия закона право проводить проверки прокуратура потеряет.

Проект закона «О прокуратуре» в полном объеме отменяет общий надзор. Убрано все, что не связано с функциями прокуратуры в уголовном процессе или с представительством в суде. Не будет ни предписаний, ни представлений, ни протестов прокурора. Прокуроры лишаются той едва ли не безграничной власти, которая была у них до сих пор. Они не смогут, например, направить предписание строительной компании остановить стройку либо затребовать у торговой или производственной компании информацию о том, как они занимаются бизнесом. Предусмотрен полный уход прокуратуры из частного сектора. Прокурор лишается права требовать что-либо от частного лица или негосударственной компании вне уголовного процесса [1].

Любомир Дроздовский, партнер адвокатского объединения «Хасин и Дроздовский», отмечает, что это нововведение во многом — формальность. Ведь в новой редакции закона (ст. 24) говорится, что прокуроры имеют право доступа в любое госучреждение, а также на государственные и коммунальные предприятия. Руководство этих учреждений обязано предоставить прокурорам копии нужных ему документов и материалов.

М 3. Прокуратура получит контроль над сотрудниками МВД, СБУ и налоговой милиции, которые занимаются оперативно-розыскной деятельностью

Проект закона предусматривает корректировку статьи 381.1 Уголовного кодекса Украины. Т. е. если следователи, которые проводят досудебное расследование, систематически не выполняют указания прокурора, они могут быть привлечены к криминальной ответственности на срок до трех лет. Действие статьи предлагается расширить и на сотрудников правоохранительных органов, которые занимаются оперативно-розыскной деятельностью.

«Это означает, что прокурор сможет дать следователю или оперативнику любое указание, которое будет обязательно к выполнению. Например, провести проверку того или иного предприятия», — поясняет Дроздовский. По его мнению, эта норма позволит прокуратуре усилить рычаги давления на бизнес. «Потому что и бизнес-конфликты и политические конфликты в Украине решаются открытием уголовных дел», — объясняет юрист.

№ 4. Прокуратуру лишат полномочий проводить следствие по криминальным делам

Новая редакция закона о прокуратуре больше не предусматривает, что одной из ее функций будет досудебное следствие (статья 5 действующего закона). Иными словами, прокуратура больше не будет расследовать уголовные дела. Но эти полномочия у ведомства отберут не сразу.

Александра Горяева, управляющий партнер адвокатского объединения «АЛІЕМА», обращает внимание, что в переходных положениях Уголовно-процессуального кодекса указано: до создания Государственного бюро расследований (ГБР) сотрудники

прокуратуры проводят расследование в отношении судей, сотрудников правоохранительных органов, чиновников 1-3-й категории и людей, которые занимают особо ответственное положение.

«Таким образом, возможна коллизия двух правовых норм — УПК, который сохраняет за прокуратурой функцию следствия до создания государственного бюро расследований и нового закона о прокуратуре, который лишает ее этой функции с момента вступления в действие», — отмечает адвокат [2].

Невозможно одновременно, синхронно провести три-четыре реформы. Это — утопия! В прошлом году были приняты УПК и закон об адвокатуре, сейчас проводится реформа прокуратуры. Следующим этапом будут законы об уголовных и административных проступках и о ГБР — мы должны решить эту задачу в 2014 году.

№ 5. Конституционная функция прокуратуры как представительство в судах также будет реформирована

Есть две его формы — представительство интересов гражданина и государства. Первая сужается только до представительства интересов несовершеннолетних, недееспособных или ограниченно дееспособных. Малоимущим гражданам или другим, которые ранее обращались за защитой к прокурору, государство должно предоставить систему бесплатной правовой помощи. Она уже начала работу во многих регионах, но пока это касается только задержанных, подозреваемых в совершении преступления. С середины 2014 года эта система должна действовать для всех граждан, которым необходима правовая помощь и которые не могут нанять себе адвоката.

Функция представления интересов государства в судах также сокращается. Прокурор может обращаться в суд только в случае бездействия государственных или местных органов власти.

№ 6. Для контроля над сотрудниками ведомства будут созданы контрольно-дисциплинарные комиссии

В системе прокуратуры вводятся высшая и региональные квалификационно-дисциплинарные комиссии, подобные тем, что есть в системах адвокатуры и судостройства.

Из документа следует, что проверять профессиональный уровень претендентов на должности в прокуратуре будет Высшая контрольно-дисциплинарная комиссия и аналогичные региональные комиссии в областных центрах, Крыму, Киеве и Севастополе (статьи 75-82 проекта закона): В состав ВКДК и каждой из региональных комиссий войдут семь прокуроров, которых назначает Всеукраинская конференция сотрудников прокуратуры и четыре научных сотрудника. Их утверждает съезд представителей вузов и научных учреждений.

Комиссии также будут проводить подбор претендентов на замещение вакантных должностей, рассматривать жалобы на работу сотрудников прокуратуры. Ключевой момент — комиссии будут принимать решение об увольнении с должности сотрудников прокуратуры.

По мнению Николая Буртового, проект закона также предоставляет прокурору надлежащие способы защиты в рамках производства от неправомερных посягательств. А именно — возможность обжаловать решения дисциплинарной комиссии в Высшем совете юстиции или суде.

М 7. Вакантные должности будут замещаться только на конкурсной основе

Одним из ключевых спорных вопросов является доступ к профессии прокурора. Смысл в том, что по новому законопроекту стать прокурором очень сложно. Процедура длительная, она включает анонимное тестирование. О том, как это будет работать, можно судить по опыту конкурса в системе судоустройства, который проводится при участии USAID. До ее введения конкурс на звание судьи выигрывали, как правило, киевляне, или люди, близкие к элите — столичной или региональной. Если посмотреть на географию победителей недавних анонимных тестирований Высшей квалификационной комиссии судей (ВККС), то выясните, что судьями становятся помощники судей и секретари судебных заседаний из Львовской, Тернопольской, Сумской областей — люди, у которых, очевидно, нет никакой поддержки в ВККС. Но они пять-семь лет писали проекты решений для судей местных судов, ежедневно читали исковые заявления, готовились к процессу и накопили реальный опыт. А проиграло большое количество работников ВККС, сотрудники Администрации

Президента, сотрудники Минюста и даже помощники судей высших спецсудов и Верховного суда.

То же самое будет в системе прокуратуры. Генпрокурор будет играть в системе доступа к профессии прокурора такую же церемониальную роль, какую сегодня выполняет Президент в процедуре назначения судей. Ведь Президент уже три года подписывает указы о назначении судьи исключительно в пределах представления ВККС и Высшего совета юстиции (ВСЮ) [1].

Назначение прокурора на должность происходит исключительно на конкурсной основе, говорится в разделе V проекта закона. Все желающие занять должность прокурора должны будут пройти квалификационный экзамен, в ходе которого будут проверяться уровень теоретической подготовки кандидата, его аналитические способности, практические навыки и знание украинского языка.

Экзамен будет проходить в виде теста. Кандидаты, которые успешно его сдадут, будут обязаны пройти еще и специальную подготовку при Академии прокуратуры Украины (ее создание также предусмотрено законом). Кроме того, квалификационно-дисциплинарные комиссии будут проверять правдивость ведомостей, которые о себе предоставил кандидат на предмет их соответствия закону о противодействии коррупции. На должность прокурора, по рекомендации этой комиссии, назначает руководитель региональной прокуратуры. Сейчас это делает Генеральный прокурор.

«Даже несмотря на то что процедура получения должности прокурора состоит из 13 этапов, важно то, что все этапы четко выписаны в законе без дополнительных оговорок и отсылочных норм», — считает Буртовой.

№ 8. Введение прокурорского самоуправления

Статья 73 проекта закона предусматривает создание Совета прокуроров. В его состав войдут 11 членов — два представителя Генпрокуратуры, три — от региональных и шесть — от местных прокуратур. Они будут избираться на пять лет и не смогут быть переизбранными.

Совет будет рекомендовать руководителям управлений прокуратуры и Генпрокурору, кого назначать или увольнять с должностей, заниматься защитой интересов прокуроров и рассматривать жалобы на их работу. Отмечу, это симметрично дей-

ствующему порядку в системе судоустройства — судьей на административной должности назначает ВСЮ по представлению Совета судей.

Кроме того, как и сейчас, раз в два года будет проходить Всеукраинская конференция работников прокуратуры. Ее делегаты будут назначать и увольнять с должностей членов Высшего совета юстиции по квоте ГПУ, членов Совета прокуроров, а также высшей квалификационно-дисциплинарной комиссии и ее региональных подразделений [2].

По мнению Любомира Дроздовского, при нынешнем руководстве ГПУ самоуправление будет формальным. «В Украине свое самоуправление не может создать даже адвокатура. В прокуратуре действует принцип единоначальства, и все руководство замкнуто на Генпрокуроре. Поэтому сложно допустить, что в этом ведомстве кто-то может открыто выступать с альтернативной точкой зрения — отличной от линии Генпрокурора», — говорит Дроздовский.

№ 9. Изменился процесс привлечения прокурора к дисциплинарной ответственности

Вводится сложная процедура увольнения прокурора с должности. Для этого необходимо решение квалификационно-дисциплинарной комиссии прокуроров. Обратиться туда с жалобой на прокурора может любой гражданин, при этом у инициатора жалобы будет право присутствовать на заседании комиссии, задавать вопросы, прокурор может брать представителя себе в защиту, то есть появляется состязательный процесс привлечения прокурора к дисциплинарной ответственности.

Еще одно новшество касается увольнения Генерального прокурора. Так, причиной, по которой можно уволить Генпрокурора, может стать нарушение Конституции и законов, а также совершение проступка, порочащего звание прокурора. В нынешнем законе было написано: «...может быть уволен по другим причинам». Отдельно выписали процедуру увольнения генпрокурора путем высказывания недоверия парламентом. Вопрос о недоверии генпрокурору может быть включен в повестку голосования не менее 150 депутатов.

Также в проекте прописаны субъекты, которые уполномочены контролировать прокуратуру, — Верховная Рада, Президент,

судебные органы, граждане и общественные организации. Раньше этого не было.

№ 10. Запрет митингов и вооруженные резинострелами прокуроры

В тексте документа прописывают запрет на пикетирование помещений прокуратур и проведение возле них митингов и демонстраций. Такие мероприятия могут оказывать политическое давление на работу ведомства.

Кроме того, в статье «Гарантии безопасности прокуроров, следователей и членов их семей» предлагается вооружить сотрудников прокуратуры не только огнестрельным оружием, но и резинострелами. Также в документе учитывается, что убытки за порчу имущества не только действующего прокурора или следователя, но и его родных, а также пенсионеров прокуратуры покрывает государство за счет бюджета [3].

Литература

1. Как Портнов предлагает реформировать прокуратуру [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.pravo-kiev.com/stati-dlya-yuristov/kak-portnov-predlagaet-reformirovat-prokuraturu>
2. Андрей Портнов: прокуроры лишаются безграничной власти // Коммерсантъ Украины. — 2013. — № 129 (1832), 02.08.
3. Новый законопроект о прокуратуре: запрет митингов и вооруженные резинострелами следователи [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://censor.net.ua/news/245717/novyiy_zakonoproekt_o_prokurature_zapret_mitingov_i_voorujennye_rezinostrelami_sledovатели