

УДК 342.6

**Олексій Скибенко,***здобувач кафедри конституційного та міжнародного права  
Національна академія внутрішніх справ*

## ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ФУНКЦІЙ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В МЕХАНІЗМАХ СУДОЧИНСТВА ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ

*У статті розкривається проблематика процесу реформування функцій прокуратури України починаючи з моменту проголошення її незалежності. Автор доводить, що реформування функцій прокуратури, зокрема, поза межами кримінальної юстиції можливо й доцільно здійснювати в комплексі з реформуванням суду та адвокатури. Також автор статті доводить необхідність подальшого реформування функцій прокуратури в Україні в напрямі гуманізації її діяльності і приведення її до європейських стандартів.*

**Ключові слова:** Конституція України, конституційно-правовий статус, функції, Генеральний прокурор, Рада Європи.

**Постановка проблеми.** На сьогоднішній день одним із головних критеріїв визначення місця прокуратури України в державному механізмі є її функціональне навантаження. Слід також зазначити, що від того, які функції прокуратура має виконувати у сучасній правовій державі, наряду залежить її місце в системі органів державної влади. Тому питання функцій вітчизняної прокуратури є одним із найбільш дискусійних у сучасній правовій науці та практиці. Однак те, що у зв'язку з проведенням в Україні правової реформи ці функції необхідно змінювати, сьогодні майже ні в кого не викликає сумніву. У даній статті її автор поставив за мету на основі вивчення попередніх надбань науковців дати своє бачення реформування функцій прокуратури України.

**Ступінь розробки проблеми.** Питаннями вивчення та вдосконалення функцій прокуратури України займалися сучасні вітчизняні науковці О. Бандурка, М. Біденко, І. Вернидубов, М. Мичко, С. Прилуцький, Г. Серета, П. Шумський, В. Фінько, М. Якимчук та інші. Однак, незважаючи на значний науково-теоретичний доробок вищезазначених авторів, питання реформування функцій прокуратури ними так і не було до кінця розкрито. Як виняток, можна лише зазначити праці С. Прилуцького, який розробив методологічний та теоретико-концептуальний інструментарій з реформування функцій прокуратури.

**Зміст статті.** Судова реформа, реформування кримінального судочинства, підготов-

ка конституційної реформи в Україні дедалі більшою мірою актуалізують питання функцій прокуратури в системі органів державної влади, з огляду на той позитивний й негативний досвід, якого набула держава впродовж останніх 24 років. У цій статті ми розглянемо найбільш важливу, з нашого погляду, передумову вдосконалення прокурорської системи, яка пов'язана з тим, що функції є основною детермінантою змін в організації будь-якої системи.

Нині прокуратура України не віднесена до тієї чи іншої визначеної в Конституції гілки влади та існує як окрема централізована система, на яку покладені функції підтримання державного обвинувачення в суді, представництво інтересів громадян або держави в суді у випадках, визначених законом, а також нагляд за дотриманням законності правоохоронними органами, причетними як до досудових дій, так і до виконання судових рішень у кримінальних справах.

Водночас у Перехідних положеннях Конституції (п. 9) встановлюється, що прокуратура продовжує виконання функцій досудового слідства та т. зв. «загального нагляду» – нагляду за додержанням і застосуванням законів – тимчасово, до формування спеціальних державних органів і запровадження законів, що регулюватимуть їхню діяльність. Щодо цього зазначимо, що, вступаючи до Ради Європи (1995 р.), Україна взяла на себе зобов'язання усунути функцію загального нагляду з компетенції прокуратури. Однак і сьогодні це питання залишається головним

предметом дискусій у вітчизняних як наукових, так і громадських колах. Слід зазначити, що на сьогоднішній день у вітчизняній юридичній науці немає одностайного бачення прокуратури як в інституційному, так і у функціональному аспектах. При цьому існує декілька теоретичних підходів до визначення її місця та ролі в механізмі державної влади.

Зокрема, прокуратура розглядається як інститут виконавчої або законодавчої влади чи як самостійна, контрольно-наглядова гілка влади. Певного поширення набула й думка про те, що прокуратура, з одного боку, не є самостійною гілкою державної влади, а з іншого – не належить до складу ні законодавчої, ні виконавчої, ні судової влади [1]. Існує також думка, згідно з якою прокуратура є самостійним інститутом у системі судової влади.

У цьому сенсі зауважимо, що одним з головних критеріїв визначення місця прокуратури в державному механізмі є її функціональне наповнення. Від того, які функції прокуратура має виконувати у правовій державі, залежить місце, яке вона посідає. Імовірно, саме тому питанням функцій прокуратури є найбільш дискусійним і в рамках відповідних європейських форумів, зокрема Консультативної ради європейських прокурорів (КРЕП) [2].

У результаті цих дискусій було визначено, що фактично єдиною функцією прокуратури, яка ніким не піддається сумніву, є підтримання державного обвинувачення у кримінальному процесі. Водночас зазначається, що:

– по-перше, «у більшості правових систем прокурори мають повноваження, іноді значні, у цивільних, комерційних, соціальних та адміністративних справах, навіть повноваження стежити за законністю урядових рішень» [3].

– по-друге, на рівні Ради Європи визнається і практика, і можливість виконання прокуратурою певних функцій поза межами кримінального права. У 2005 р. ця тема вперше стала предметом обговорення на загальноєвропейському рівні (Конференція прокурорів у Будапешті). У вересні 2012 р. була оприлюднена Рекомендація Rec(2012)11 «Про роль прокурорів поза системою кримінальної юстиції» [4]. У цьому документі були викладені загальні принципи, що їх повинні дотримуватися держави-члени Ради Європи, в яких прокуратури виконують відповідні функції.

Таким чином, ідеться не про обмеження функцій і ролі прокуратури виключно кримінальним правом, а про впорядкування та чітке визначення повноважень прокуратури

поза його межами. Вбачається, що такий підхід може бути застосований і до наглядової функції прокуратури, яка, своєю чергою, за змістовим наповненням має наближатися до правозахисної функції. Виходячи із цього та беручи до уваги останні за часом документи Ради Європи стосовно ролі прокуратури в демократичній правовій державі, можна запропонувати таке бачення місця вітчизняної прокуратури в механізмі державної влади України [5].

Зокрема, в системі судочинства правосуддя породжується соціальною потребою «безсторонньому третьому», здатному «переформити конфлікт у змагання: в цьому разі сторони, що не бажають дотримуватися загальної матеріальної норми, повинні (якщо вони все ж хочуть вирішити спір «по праву»), щонайменше, прийняти загальну процесуальну норму їх взаємодії щодо розв'язання конфлікту». І саме «переформлення соціального конфлікту у відносини процесуальних фігур у рамках інституту правосуддя дає змогу внормувати його вирішення процесуальним правом, яке набагато стабільніше, ніж право матеріальне» [6].

Крім того, якщо виходити із загальноєвропейського погляду на судовий процес як форму буття закону, який має власні процесуальні форми, то слід визнати, що штрафна, каральна (кримінальна, адміністративна, дисциплінарна) відповідальність виникає з моменту офіційного звинувачення особи у вчиненому правопорушенні та визначається процесуальними актами уповноважених державних органів і посадових осіб [7].

Отже, можна стверджувати, що філософсько-правова природа правосуддя є триєдиною і полягає у взаємозв'язку обвинувачення, захисту та остаточного судження – рішення [8]. Ця триєдність може бути виражена за аналогією з відомою логічною схемою простого умовиводу (або логічної тріади): теза – антитеза = синтез, і матиме такий вигляд: обвинувачення – захист = судження/рішення.

Відсутність (ігнорування, поглинання, підміна) одного з елементів унеможливило (ускладнило) механізм об'єктивного та неупередженого судження.

Змагальний характер судочинства створює умови і правила, за яких обвинувачення та захист відведені сторонам процесу – прокурору (потерпілому) та захиснику (обвинуваченому). У процесі судочинства у свідомості судді відбувається «боротьба», цілісний процес оцінок і суджень щодо доведеності чи недоведеності фактів і, як результат, щодо вини особи у скоєному злочині. При цьому обвинувач (прокурор) і захисник

(адвокат) є активними помічниками суду, радниками юстиції, які сприяють судді у формуванні його внутрішнього переконання з метою встановлення юридичної достовірності (правди).

З огляду на зазначене, можна стверджувати, що кримінальна юстиція [9] – це цілісний правовий механізм організації і здійснення судової влади, покликаний забезпечити реалізацію правосуддя у сфері кримінально-правових відносин. У цьому контексті суд, прокуратура та адвокатура виступають самостійними інститутами правосуддя з окремими (самостійними) процесуальними функціями, але наближеними чи уніфікованими принципами та гармонізованим статусом [10].

Отже, прокуратура як центральний орган у системі кримінального переслідування є невід'ємним складником системи правосуддя. Здійснюючи державне обвинувачення в суді, прокурор забезпечує реалізацію судової влади. Зрозуміло, що в діяльності з кримінального переслідування прокурор (так само як і суддя) повинен керуватися високою мірою відповідальності за законність і справедливість рішень, які він приймає, і в цьому сенсі має бути об'єктивним і незалежним від зовнішніх і внутрішніх втручань та впливів, діяти справедливо, неупереджено та об'єктивно – як цього вимагають європейські стандарти діяльності прокуратури [11].

Таким чином, прокуратуру слід розглядати не як каральний інструмент кримінальної політики держави, а як самостійний орган судової влади, що незалежно та неупереджено забезпечує її обвинувальну функцію.

Доречно нагадати, що питання про входження прокуратури до судової гілки влади було порушене та обстоювалося Генеральною прокуратурою України у 2005-2006 рр. Зокрема, під егідою Генеральної прокуратури був розроблений законопроект «Про внесення змін до Конституції України стосовно прокуратури», яким згідно зі ст. 121 передбачалося, що «прокуратура України становитиме єдину незалежну систему органів судової влади».

Доречно також зазначити, що віднесення прокуратури до системи судової влади є логічним і з погляду чинного українського законодавства. Так, організаційно «споріднює» суди і прокуратуру діяльність Вищої ради юстиції, до складу якої, відповідно до ст. 131 Конституції, належать представники обох професій і яка вже сьогодні є компетентною в питаннях дисциплінарної відповідальності як суддів, так і прокурорів [12].

Однак вирішення питання віднесення прокуратури до системи судової влади є без-

умовною вимогою одночасного наближення і судової влади, і прокуратури до європейських стандартів. Лише за реального забезпечення незалежності судової влади віднесення прокуратури до її складу матиме сенс і буде доцільним.

Ще однією проблемою є, на наш погляд, проблема забезпечення дотримання законності як однієї з важливих функцій вітчизняної прокуратури, що визначається як наглядова функція.

Видається, що критика виконання прокуратурою цієї функції з боку як вітчизняних фахівців і правозахисників, так і структур Ради Європи зумовлена, перш за все, неналежною практикою такого виконання.

Така ситуація свідчить про те, що проблема полягає не в тому, що прокуратура як така може здійснювати чи не здійснювати наглядові функції, а в її нинішньому статусі. Тобто змін потребує не стільки функціональне наповнення прокуратури, скільки статус Генерального прокурора та підлеглих йому прокурорів. Поряд із цим необхідне чітке законодавче врегулювання діяльності прокуратури з виконання функції загального нагляду. При цьому доцільно взяти до уваги, що прокуратура повинна мати компетенцію для оперативного забезпечення законності і правопорядку в державі. Ця діяльність має бути підпорядкована чіткому процесуальному порядку. Зокрема, вважаю, що прокурорські перевірки повинні розпочинатися лише на основі чітко визначених законом приводів і підстав, а для запобігання зловживанням особа повинна мати право звернення до суду з вимогою про припинення безпідставної прокурорської перевірки.

Акти прокурорського реагування на порушення закону мають стати попередніми процесуальними засобами досудового усунення порушень закону та оперативного розв'язання правових конфліктів. Якщо сторони не в змозі досягти рішення, то спірне питання має підлягати вирішенню в суді. Водночас постанова прокурора в порядку нагляду має бути процесуальним актом притягнення особи до відповідальності, питання про яку має вирішувати суд чи компетентний орган.

Тут доречно навести положення, вироблене учасниками Страсбурзької зустрічі європейських фахівців у грудні 2011 р. де зазначалося, що «у випадках, коли прокуратура здійснює функцію нагляду за державними, регіональними та місцевими органами влади, а також іншими юридичними особами, з метою забезпечення їх правильного функціонування відповідно до законодавства, вона має здійснювати свої повноваження незалежно,

прозоро та з повним дотриманням принципу верховенства права» [13].

Не менш важливим є запровадити в основу організації прокурорської системи принцип самоврядування і в такий спосіб втілити системний зв'язок центрального апарату та регіональних (місцевих) прокуратури.

У такому разі постає питання про необхідність запровадження чіткої диференціації підрозділів прокуратури з точки зору її функцій на:

1. прокуратуру як конституційний орган парламентського контролю (нагляду) із запобігання та виявлення порушень законності;

2. прокуратуру як незалежний інститут судочинства в системі судової влади із забезпечення кримінального переслідування, а також представництва інтересів громадян і держави в суді.

Яким чином ці функції мають забезпечуватися організаційно – питання для дискусій, воно потребує окремого вивчення та фахового обговорення. У рамках Конституційної асамблеї, а також широкого науково-практичного форуму потрібно знайти новий правовий механізм, що забезпечить демократизацію і незалежність прокуратури. Реформована та концептуально оновлена прокуратура України має ввійти в новий етап вітчизняного державотворення як надійний гарант і захисник законності і правопорядку.

### Висновки

Підсумовуючи вищезазначене, можна стверджувати, що проблема загальнонаглядової функції прокуратури полягає не в її усуненні, а в її чіткому законодавчому унормуванні, а також у забезпеченні реальної незалежності прокуратури, усуненні будь-яких можливостей політичного втручання в її діяльність.

Організаційне поєднання виконання прокуратурою функцій незалежного інституту судочинства в системі судової влади, з одного боку, та конституційного органу парламентського контролю (нагляду) – з іншого, потребує додаткового вивчення та фахового і громадського обговорення.

У будь-якому разі у процесі зміни правового статусу прокуратури та законодавчого (і конституційного) врегулювання її діяльності слід брати до уваги згадану вище Рекомендацію «Про роль прокурорів поза системою кримінальної юстиції». Цей документ встановлює, що вказана роль має виконуватися «з особливою увагою до захисту прав людини та основоположних свобод і в повній відповідності до принципу верховенства права»; місія прокуратури поза сферою кримінальної юстиції, має полягати «в тому, щоб представляти загальні

або публічні інтереси, захищати права людини та основоположні свободи і забезпечувати верховенство права». Іншими словами, загальнонаглядова функція прокуратури має наближатися до правозахисної, і, виконуючи її, прокурори «повинні здійснювати свої обов'язки та повноваження... в повній відповідності до принципів законності, об'єктивності, справедливості та безсторонності» [15].

Таким чином, можна зробити висновок, що реформування прокуратури, зокрема врегулювання її функцій поза межами кримінальної юстиції, можливо й доцільно здійснювати в комплексі з реформуванням суду та адвокатури як суб'єкта судового процесу, а також тією мірою, якою утверджуються демократично-правові основи судової влади та державної влади загалом.

### Список використаних джерел:

1. Стислий огляд позицій вітчизняних науковців див., наприклад: Реферативний огляд наукової літератури щодо напрямків реформування прокуратури [Електронний ресурс] // Інформаційно-аналітичні огляди "Вдосконалення діяльності прокуратури України – шлях до реформування кримінальної юстиції". – № 1. – С. 4–10. – Режим доступу : <http://www.cga.in.ua/fckfiles/procur.pdf>

2. Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) – створена Комітетом міністрів Ради Європи в липні 2005 р. для підготовки висновків з питань прокурорської служби і сприяння виконанню відповідних рекомендацій Парламентської асамблеї Ради Європи. Роль прокуратури за межами сфери кримінального права: Висновок № 3 (2008) КРЕП. – С. 11.

3. Центр політико-правових реформ (Київ) пропонує такий переклад документа: "Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції" [Електронний ресурс] // Сайт Центру. – Режим доступу : [http://www.pravo.org.ua/files/rec\\_chodo\\_publ.PDF](http://www.pravo.org.ua/files/rec_chodo_publ.PDF)

4. Прилуцький С. Реформування прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції [Електронний ресурс] / С. Прилуцький // Інформаційно-аналітичні огляди "Вдосконалення діяльності прокуратури України – шлях до реформування кримінальної юстиції". – № 10. – С. 44–50. Режим доступу : <http://www.cga.in.ua/fckfiles/procur.pdf>

5. Матюхин А.А. Государство в сфере права: институциональный подход / А.А. Матюхин. – Алматы, 2000. – С. 440.

6. Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права / О.Э. Лейст. – Москва, 2002. – С. 88.

7. Прилуцький С. Реформування прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції [Електронний ресурс] / С. Прилуцький // Інформаційно-аналітичні огляди "Вдосконалення діяльності прокуратури України – шлях до реформування кримінальної юстиції". – № 10. – С. 44–50. – Режим доступу : <http://www.cga.in.ua/fckfiles/procur.pdf>

8. Юстиція (лат. justitia –справедливість, правосуддя) – термін, яким позначається сукупність судових установ, а також сама діяльність цих органів.

9. Ст. ст. 16 № 264, 289 КПК України (1961 р.), ст. ст. 22, 26, 36, 318, 324 КПК України (2012 р.).

10. Див.: Рекомендація 19 (2000) Комітету міністрів Ради Європи "Щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя" [Електронний ресурс] // Сайт Комітету міністрів Ради Європи. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1568277&Site=CM>

11. Серета Г. Реформування прокуратури в контексті модернізації судово-правової системи України / Г. Серета // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (2-3 жовтня 2006 р.). – Київ, Академія прокуратури України, 2006. – С. 29.

12. 4-та зустріч групи спеціалістів щодо ролі прокуратури поза межами кримінально-правової сфери (7-8 грудня 2011 р., Страсбург, Рада Європи): Проект звіту про зустріч [Електронний ресурс] // Сайт Генеральної прокуратури України. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua>

13. Михеєнко М. М. Проблеми розвитку кримінального процесу в Україні / М. М. Михеєнко. – Київ, 1999. – С. 195.

14. Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції [Електронний ресурс] // Сайт Центру політико-правових реформ. – Режим доступу : [http://www.pravo.org.ua/files/rec\\_chodo\\_publ.PDF](http://www.pravo.org.ua/files/rec_chodo_publ.PDF).

*В статтє раскрывається проблематика процесса реформирования функций прокуратуры Украины начиная с момента провозглашения ее независимости. Автор доказывает, что реформирование функций прокуратуры в том числе за пределами уголовной юстиции возможно и целесообразно осуществлять в комплексе с реформированием суда и адвокатуры. Также автор статьи доказывает необходимость дальнейшего реформирования функций прокуратуры в Украине в направлении гуманизации ее деятельности и приведения ее к европейским стандартам.*

**Ключевые слова:** Конституция Украины, конституционно-правовой статус, функции, Генеральный прокурор, Совет Европы.

*The article reveals the problems of the process of reforming the Prosecutor's Office functions since the proclamation of its independence. The author argues that the reform of the prosecutor's office functions, including outside the criminal justice possible and appropriate to carry out in conjunction with the reform of the court and the legal profession. Also author of the article proves the need for further reform of the prosecutor's office functions in Ukraine in the direction of the humanization of its activities and to bring it closer to European standards.*

**Key words:** Constitution of Ukraine, constitutional – legal status, functions, the Attorney General, the Council of Europe.

