

Карпунцов В. В.,

кандидат юридичних наук, народний депутат України

**ЕВОЛЮЦІЯ СТАТУСУ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ: ЗМІСТ, ТЕНДЕНЦІЇ,  
ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ****THE EVOLUTION OF THE STATUS OF PROSECUTORS:  
CONTENT, TRENDS AND FEATURES OF PROCEDURAL FORM OF REALIZATION**

Стаття присвячена визначенню змісту, тенденцій та особливостей процесуальної форми реалізації статусу прокуратури, її процесуальної компетенції на різних етапах еволюції. Доведено, що процес реформування прокуратури триває після внесення змін до Основного Закону у 2016 році.

**Ключові слова:** прокуратура, процесуальна компетенція, процесуальна форма, функції, реформа.

Статья посвящена определению содержания, тенденций и особенностей процессуальной формы реализации статуса прокуратуры, ее процессуальной компетенции на разных этапах эволюции. Доказано, что процесс реформирования прокуратуры продолжается после внесения изменений в Основной Закон в 2016 году.

**Ключевые слова:** прокуратура, процессуальная компетенция, процессуальная форма, функции, реформа.

The article is devoted to determination of content, trends and characteristics of the procedural form of the prosecution status implementation, in its procedural competence at different stages of evolution. The conclusion is that the process of reforming the Prosecutor's office has not completed after changes to the Law in 2016 is formulated.

**Key words:** prosecutor's office, procedural competence, procedural form, function, reform.

**Постановка проблеми.** Історія становлення і розвитку прокуратури, трансформації процесуальної компетенції свідчить про важливість для держави, громадян її функціонування. Зародження прокуратури було зумовлене необхідністю запровадження дієвого запобіжника порушенням законності та правопорядку, здійснення ефективного правового захисту й охорони, а її еволюція у різних державах була зумовлена змінами у державотворенні, що і визначило особливості статусу прокуратури у різних країнах.

В Україні як незалежній державі функції та процесуальна компетенція прокуратури зазнали принципових трансформацій, що відповідають європейським демократичним цінностям людиноцентристської ідеології функціонування державних органів. Однак адаптаційні перетворення ще далекі до завершення, що у подальшому може бути впроваджене тільки у Конституції України, якою закріплено функції прокуратури, на відміну від функцій органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, визначених у законах. Процес реформування прокуратури, її процесуальної компетенції на демократичних засадах, що означає зміну її статусу з карального на правозахисний та правоохоронний орган, складний і має системний характер. Вказане означає зв'язок організаційно-правових перетворень із політико-правовими процесами, що відбуваються не тільки в Україні, а й у світі, з одного боку, а з іншого – безпосередній вплив трансформацій політичної системи в Україні, тенденцій державотворення на еволюцію статусу прокуратури.

Динаміка процесуальної компетенції прокуратури має відповідати ролі цієї інституції у механізмі держави, історично сформованому її призначенню та сут-

ності діяльності, спрямованої на захист прав людини та інтересів держави.

За таких умов дослідження особливостей еволюції процесуальної форми реалізації статусу прокуратури дає змогу створити умови для прогнозування подальших змін, які мають бути здійснені під час реформи.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Проблеми витоків створення прокуратури, її історії, функціонування та реорганізації були досліджені в роботах С.А. Альперта, О.В. Анпілогова, О.В. Баганця, Ю.М. Грошевого, Л.М. Давиденка, В.В. Долежана, В.С. Зеленецького, П.М. Каркача, М.В. Косюти, В.В. Кривобока, О.М. Литвака, І.Є. Марочкина, Ю.Є. Полянського, М.О. Потебенька, М.В. Руденка, Г.П. Середи, В.В. Сухоноса, В.Я. Тація, О.Б. Черв'якової та інших. Наукові напрацювання вказаних та інших дослідників становлять основу подальших наукових розвідок, враховуючи динаміку суспільно-політичних трансформацій, відповідні процеси, які відбуваються у системі правового захисту та правової охорони, роль держави та її органів у них.

**Мета статті** полягає у визначенні змісту, тенденцій та особливостей процесуальної форми реалізації статусу прокуратури на різних етапах її еволюції.

**Виклад основного матеріалу.** Зміни до Конституції України у 2016 р. щодо правосуддя відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII [1] передбачають розташування статті 131-1, якою визначено перелік функцій прокуратури, у розділі VIII «Правосуддя». При цьому функції прокуратури зазнають принципових змін і звужені до функцій підтримання публічного обвинувачення у суді; 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; представництва інтересів держави у суді в порядку, що визначений законом.

Якщо проаналізувати конституційно закріплені функції прокуратури, то незмінними залишаються функції підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів держави в суді, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Щоправда, остання із функцій у статті 131-1 Конституції України викладена як «нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку», що фактично передбачає необхідність оновлення Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 р. № 2135-XII [2], оскільки у чинному законодавстві застосовано термін «оперативно-розшукова», а не «розшукова» діяльність. Принциповими новелами конституційного закріплення функцій прокуратури є функція організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, позбавлення прокуратури функції загального нагляду, а також встановлення бланкетної норми про визначення у законі компетенції прокуратури щодо вирішення інших питань під час кримінального провадження.

Процесуальна компетенція прокурора характеризується її відповідністю конституційним функціям у процесуальних кодексах. Водночас наявні особливості правового регулювання процесуальної компетенції в окремих профільних законах. Зокрема, відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII [3] встановлено умови та межі процесуальної компетенції прокурора під час підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадянина або держави та його окремих форм (ст. ст. 22–24). Процесуальна форма реалізації функцій нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами притаманна представництву інтересів громадянина або держави в суді відповідно до п. 1 розділу XIII «Перехідні положення» Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII.

Процесуальна форма реалізації функцій нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; функції організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням (п. п. 3, 4 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII) передбачена тільки у процесуальних кодексах – Кримінальному процесуальному кодексу України, Кримінально-виконавчому кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Зокрема, відповідно до пп. а п. 2 ч. 5 розділу XII Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII передбачено, що нагляд за додержанням законів під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення здійснює прокурор шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів під час застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Вказане означає, що відповідна компетенція прокурора реалізується у порядку, що застосовується у разі вчинення кримінального злочину, що не може сприйматись однозначно, враховуючи різний ступінь суспільної небезпеки адміністративних правопорушень і кримінальних злочинів, тому виникає питання про адекватність установа умов і меж компетенції прокурора з питань нагляду за додержанням законів під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення.

Розкриваючи зміст процесуальної компетенції прокуратури, її еволюцію, слід вказати на п. 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, яким визначено, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, – до набрання чинності закону про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій.

Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII (Розділ XII) передбачено компетенцію прокуратури у сфері нагляду за додержанням законів у місцях попереднього ув'язнення; в органах і службах у справах дітей та спеціальних установах для дітей; під час надання психіатричної допомоги. Крім того, прокурору надано право вступати у виконавче провадження за умови, що він здійснював представництво інтересів громадянина або держави в суді у відповідній справі.

Отже, внесенням змін до Основного Закону у 2016 році реформу прокуратури не завершено, натомість необхідно констатувати наявність реформування за умови початку принципової новелізації функцій і процесуальної компетенції прокурора. Такий висновок випливає з генезису процесуальної компетенції прокурора, відповідної до функцій прокуратури.

Вказане стосується трансформації функції загального нагляду, яка реалізувалась повсюдно за часів Радянського Союзу та була частково обмежена після його розпаду й утворення нових незалежних держав. В Україні правовий статус та організація діяльності прокуратури були реформовані у відповідності до Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., де у розділі III «Державна влада» визначено, що Генеральний прокурор Української РСР здійснює найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів [4]. Однак від радянських часів залишилась змішаність функцій прокуратури:

нагляду за дотриманням законів та кримінального переслідування осіб, що здійснили злочин [5, с. 13]. 28 червня 1996 р. Верховною Радою України було прийнято Конституцію України, у якій, порівняно з Конституцією УРСР 1978 р., було звужено повноваження та завдання прокуратури, що відповідало політико-правовим процесам, спрямованим на позбавлення примагату імперативу держави. Перехідними положеннями Конституції України встановлено функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до формування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування [6].

Норми Закону України «Про прокуратуру», прийнятого ще до набуття чинності Конституцією України у 1991 році, зазнали чисельних змін. Окремі з них були визнані Конституційним Судом України такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), а деякі – предметом тлумачення Конституційним Судом України [7]. Перспективними для подальшого вдосконалення процесуальної компетенції прокурора є положення Окремої думки судді Конституційного Суду України В.М. Кампа стосовно Рішення Конституційного Суду України від 12 жовтня 2011 р. № 11-рп/2011 щодо того, що право прокурора на звернення до суду Конституційний Суд України повинен був розглядати не лише формально, як елемент правового механізму реалізації процесуальних функцій прокуратури, але й на підставі принципу верховенства права – як засіб захисту певних конституційних цінностей: прав і свобод людини і громадянина тощо.

Тож у контексті спроможності прокурора захищати конституційні цінності доцільно у подальшому аналізувати його процесуальну компетенцію, визначену чинним законодавством.

Для визначення напрямів подальшого реформування функцій та процесуальної компетенції прокуратури доцільно звернутись до європейських стандартів, закріплених у рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи, резолюціях Парламентської Асамблеї Ради Європи. Так, у Рекомендації Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя (ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на 724 засіданні заступників міністрів 6 жовтня 2000 р.) передбачено такі функції прокуратури, як представництво, підтримання державного обвинувачення, прийняття рішення про порушення і продовження кримінального переслідування, подання апеляції на деякі судові рішення, нагляд за слідством, нагляд із метою встановлення отримання потерпілими необхідної допомоги і сприяння, розгляд альтернатив кримінальному переслідуванню, нагляд за виконанням судових рішень [8]. Порівнюючи ці функції із функціями прокуратури, передбаченими ст. 131-1 Конституції України, можна відзначити перспективність запровадження нагляду з метою встановлення отримання потерпілими необхідної допомоги і

сприяння. Якщо така функція має бути передбачена в Основному Законі, то порядок реалізації – у профільних законах. Стосовно функції нагляду за виконанням судових рішень слід указати, що відповідна функція передбачена у Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII (п. 4 ч. 1 ст. 2), хоча порядок її реалізації, компетенція прокурора не передбачені у цьому законі. Звернення до Закону України «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 р. № 1404-VIII [9] дає змогу вказати про те, що прокурору надано статус учасника виконавчого провадження (ст. ст. 14, 18, 19, розділ XIII «Прикінцеві та перехідні положення»), у тому числі – представника інтересів громадянина або держави в суді (п. 2 ч. 1 ст. 26, розділ XIII «Прикінцеві та перехідні положення»), а не суб'єкта нагляду за законністю його здійснення.

Вказане свідчить, принаймні, про дві обставини: або про наявність прогалини у чинному законодавстві, що означає його недосконалість у частині врегулювання відносин щодо нагляду прокурора за виконанням судових рішень (такий висновок випливає з визнання доцільності закріплення у Конституції України відповідної функції, виходячи з Рекомендацій Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя), або про скасування відповідної норми у Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII як такої, що відсутня в Основному Законі – Конституції України.

Перспективними для вирішення питання щодо вдосконалення функцій прокуратури є положення Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 5 жовтня 2005 р. № 1466 (2005), в п. 13 якої органи влади України для дотримання верховенства права та захисту прав людини закликано:

– покращити демократичний контроль за правоохоронними органами, продовжувати застосовувати політику абсолютної нетерпимості та забезпечити швидке, неупереджене й повне розслідування усіх випадків катувань та іншого поганого поводження, у тому числі кримінальне переслідування та покарання винних у вчиненні таких дій, а також забезпечити компенсацію жертвам або їхнім сім'ям (підпункт 13.11.);

– гарантувати захист проти свавільного або незаконного затримання; забезпечити неухильне дотримання правоохоронними органами, зокрема під час розслідування виборчих та корупційних порушень, принципів справедливого кримінального процесу у відповідності до міжнародних стандартів, у тому числі гарантувати всім затриманим швидкий та регулярний доступ до захисника і лікаря за їхнім вибором, забезпечити швидке повідомлення близьких про місце перебування затриманих; скасувати положення законодавства, що дозволяють прокуратурі заборонити адвокатам представляти своїх клієнтів у разі порушення проти адвоката кримінальної справи, як такі, що є несумісними зі стандартами Ради Європи; забезпечити, щоб офіційні особи у своїх публічних заявах дотримувались презумпції невинуватості (підпункт 13.12.);

– встановити ефективний контроль за перехопленням комунікацій правоохоронними органами та схвалити з цією метою спеціальне законодавство, що відповідає тиме демократичним стандартам захисту приватності і національної безпеки (підпункт 13.14.) [10].

Ці положення спрямовані на вдосконалення гарантій законності у діяльності правоохоронних органів, пов'язаних із виконанням ними функцій та повноважень у сфері забезпечення публічного порядку. Серед таких гарантій історично доведено ефективність виконання прокуратурою функцій, спрямованих на забезпечення правового режиму законності і правопорядку. Відповідна компетенція прокуратури має бути чітко визначена чинним законодавством і реалізуватись у відповідних межах та порядку.

**Висновки.** Трансформація функцій та процесуальна компетенція прокуратури відбувалась у відповідності до політико-правових процесів в Україні. Порівняльно-правовий аналіз змін до Конституції України у частині визначення функцій прокуратури довів незмінність функцій підтримання державного обвинувачення в суді; представництва інтересів держави в суді, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Разом із тим, редакція п. 2 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України передбачає використання терміну «розшукові дії органів правопорядку», що зумовлює необхідність оновлення чинного законодавства у частині, що регулює підстави, порядок та компетенцію здійснення оперативно-розшукової діяльності. У процесуальних кодексах України встановлено процесуальну компетенцію прокурора, однак у профільних законах урегульовано окремі її особливості, а також особливості реалізації функцій нагляду. Законодавець у розділі XII «Прикінцеві положення» Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII фактично розши-

рює межі компетенції прокуратури, наділяючи її компетенцією, зокрема, щодо здійснення нагляду. Такий нагляд не має загального характеру, а здійснюється в окремих чітко визначених законодавством сферах. Вказане свідчить про те, що остаточно позбавити прокуратуру функції нагляду на сучасному етапі розвитку України недоцільно, враховуючи ту обставину, що прокуратурою доведено дієвість її функціонування як гарантії законності і правопорядку. Доведено, що із внесенням змін до Основного Закону у 2016 році реформу прокуратури не завершено, проте було започатковано принципову новелізацію функцій і процесуальної компетенції прокурора.

Процесуальну компетенцію прокурора, визначену чинним законодавством, доцільно аналізувати на предмет спроможності прокурора захищати конституційні цінності, що впливає з Окремої думки судді Конституційного Суду України В.М. Кампа у Рішенні Конституційного Суду України від 12 жовтня 2011 р. № 11-рп/2011. Звернення до європейських стандартів, закріплених у рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи, резолюціях Парламентської Асамблеї Ради Європи, з метою визначення напрямів подальшого реформування прокуратури, насамперед її функцій, дало змогу зазначити про доцільність удосконалення правового регулювання таких функцій прокуратури, як нагляд із метою встановлення отримання потерпілими необхідної допомоги і сприяння, нагляд за виконанням судових рішень. Вирішуючи проблему встановлення меж і обсягу процесуальної компетенції прокурора у сфері кримінального судочинства, доцільно проаналізувати відповідні повноваження прокурорів у країнах зі сталою демократією, проте з урахуванням особливостей становлення інституту прокуратури в Україні та чітким окресленням тих завдань, які повинна вирішувати прокуратура на сучасному етапі державотворення.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII// Відомості Верховної Ради України, 2016, № 28 (08.07.2016), ст. 532.
2. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України, 1992, № 22 (02.06.92), ст. 303.
3. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII// Відомості Верховної Ради України, 2015, № 2-3 (16.01.2015), ст. 12.
4. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. № 55-XII// Відомості Верховної Ради УРСР (БВР), 1990, № 31, ст. 429.
5. Давыденко Л.М. Цель, задачи и функции прокуратуры [Текст] / Л.М. Давыденко // Закон Украины «О прокуратуре»: теория и практика его применения : краткие тезисы докладов и научных сообщений Республиканской научно-практической конференции. – Х., 1992. – С. 10–13.
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. У справі за конституційним зверненням товариства з обмеженою відповідальністю «Амальгама Люкс» щодо офіційного тлумачення положення частини четвертої статті 21 Закону України «Про прокуратуру»: Рішення Конституційного Суду України від 12 жовтня 2011 р. № 11-рп/2011 // Вісник Конституційного Суду України. – 2011. – № 6. – Ст. 146.
8. Рекомендація Рес (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя [неофіційний переклад]: Рекомендації та резолюції Комітету Міністрів Ради Європи. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(print\)/7442A47EB0B374B9C2257D8700495F8B](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(print)/7442A47EB0B374B9C2257D8700495F8B)
9. Про виконавче провадження: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1404-VIII// Відомості Верховної Ради України, 2016, № 30 (22.07.2016), ст. 542
10. Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною : Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи від 5 жовтня 2005 р. № 1466 (2005): офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/en/994\\_611](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/en/994_611)