КАРПУНЦОВ В. В.,
кандидат юридичних наук,
народний депутат України

УДК 342.95

РЕФОРМУВАННЯ ФУНКЦІЙ ПРОКУРАТУРИ: КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ

У статті виділено сучасні функції прокуратури, передбачені чинним законодавством. Здійснено порівняльно-правовий аналіз функцій та призначень прокуратури, передбачених міжнародними нормативно-правовими актами. За результатами аналізу встановлено першочергові завдання, які необхідно вирішити для забезпечення функціонування прокуратури у новому статусі. Виділено зовнішні і внутрішні чинники, які впливають на формування функцій прокуратури.

Ключові слова: *прокуратура, функції, завдання, чинники, реформування, міжнародні нормативно-правові акти.*

В статье выделены современные функции прокуратуры, предусмотренные действующим законодательством. Осуществлён сравнительно-правовой анализ функций и назначений прокуратуры, предусмотренных международными нормативно-правовыми актами. По результатам анализа установлены первоочередные задачи, которые необходимо решить для обеспечения функционирования прокуратуры в новом статусе. Выделены внешние и внутренние факторы, которые влияют на формирование функций прокуратуры.

Ключевые слова: *прокуратура, функции, факторы, реформирование, международные нормативно-правовые акты.*

The article highlights the modern prosecutorial functions stipulated by the current legislation. There carried out comparative legal analysis of the functions and assignments of the Prosecutor's office, stipulated by international legal acts. According to the analysis the priorities that need to be solved to ensure the functioning of the Prosecutor's office in the new status are established. There selected external and internal factors that affect the formation of the Prosecutor's office functions.

Key words: *Prosecutor's office, functions, factors, reform, international regulatory legal acts.*

Вступ. Зміни у політичній, соціально-економічній та інших сферах життєдіяльності суспільства, держави, спрямовані на виконання ст. 1 Конституції України, якою встановлено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава, обумовлюють необхідність встановлення напрямків подальшого вдосконалення діяльності прокуратури, підвищення рівня дієвості виконання нею конституційно визначених функцій. Разом із тим звернення до правозастосовної практики прокуратури дозволяє виділити проблемні питання, які потребують вирішення.

Так, після прийняття у 2012 р. нового Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) було передбачено обов'язок слідчих і прокурорів реєструвати заяви і повідомлення про злочини без дослідчої перевірки (ст. 214). Разом із тим прокуратура була позбавлена повноважень щодо здійснення нагляду за законністю реєстрації злочинів. Як наслідок – різке зменшення кількості зареєстрованих злочинів, про що свідчить відповідна статистика. У 2011 та 2012 рр., коли прокуратура здійснювала функцію нагляду за законністю реєстрації злочинів, було виявлено і зареєстровано 8 118 і 6 522 злочинів відповідно. Для порівняння: у 2014 р. – 1 562, 2015 р. – 1 713, 2016 р. – 2 054 злочини. За умови погіршення протягом 2015–2016 рр. криміногенної обстановки в Україні такі цифри свідчать про необхідність вдосконалення процедур реєстрації злочинів та формування дієвих запобіжників штучного покращення криміногенної обстановки.

Опрацювання статистичних даних надає можливість виявити проблеми реформування не тільки прокуратури, а й поліції. Такі проблеми пов'язані зі зниженням професійного рівня слідчих поліції. Зокрема, протягом 2013–2016 рр. прокурорами найбільше скасовано постанов слідчих поліції – 17 856, 21 082, 22 593, 14 036 відповідно, що становить 90% від загальної кількості скасованих неза-

конних постанов про закриття проваджень. Із цієї кількості проваджень, де були скасовані постанови про їх закриття після проведення досудового розслідування, до суду прокурорами було направлено у 2013 р. 71 провадження, з яких 70 – слідчих поліції, у 2014 р. – 256, з яких 254 – слідчих поліції, у 2015 р. – 336, з яких 335 – слідчих поліції, у 2016 р. – 220 проваджень, з яких 218 були закриті слідчими поліції [1].

Наукове підґрунтя формування підходу щодо визначення першочергових завдань, які мають бути вирішені з метою забезпечення дієвості функціонування інституту прокуратури за умови принципової зміни її конституційно визначеного статусу, складають роботи С.А. Альперта, О.В. Баганця, Ю.М. Грошевого, В.В. Долежана, В.С. Зеленецького, П.М. Каркача, М.В. Косюти, В.В. Кривобока, О.М. Литвака, І.Є. Марочкіна, Н.С. Наулік, Ю.Є. Полянського, С.В. Прилуцького, М.В. Руденка, В.Я. Тація, О.Б. Червякової та ін. Разом із тим сучасні тенденції державотворення, конституційні зміни статусу прокуратури передбачають необхідність подальшого аналізу проблем трансформації функцій прокуратури та пошуку їх оптимальної моделі.

Постановка завдання. Метою статті є виділити сучасні функції прокуратури, передбачені чинним законодавством, та здійснити порівняльно-правовий аналіз із призначенням прокуратури, передбаченим міжнародними нормативно-правовими актами. Встановити за результатами аналізу коло завдань, які необхідно вирішити для забезпечення функціонування прокуратури у новому статусі. Виділити зовнішні і внутрішні чинники, які впливають на формування функцій прокуратури.

Результати дослідження. Опрацювання світового досвіду функціонування прокуратури дозволяє виділити її європейську модель, зміст якої полягає в обмеженні функцій прокурорів переважно кримінальним переслідуванням від імені держави, що прямо вказано і у Рекомендації Парламентської асамблеї № 1604 (2003 р.) щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві, керованому верховенством права. У вказаній Рекомендації сформульовано загальні вимоги до прокурорів країн – членів Ради Європи: а) функції прокуратури пов'язані із загальним захистом прав людини, а будь-яка діяльність прокурорів не може використовуватись як утримувальний засіб осіб, які шукають захисту своїх прав у держави; б) у разі наділення прокурорів додатковими функціями має бути забезпечена повна незалежність прокуратури від втручання органів державної влади у її діяльність на рівні окремих випадків; в) повноваження та обов'язки прокурорів мають бути обмеженими переслідуванням кримінальних діянь із загальною роллю щодо захисту публічних інтересів через систему кримінального правосуддя зі створенням нових, належним чином виділених й ефективних органів для виконання будь-якої іншої функції [2, с. 287; 3, с. 87].

Якщо порівняти зазначені положення Рекомендації Парламентської асамблеї № 1604 (2003 р.) із чинним законодавством, що визначає функції прокуратури, можна виділити принаймні декілька обставин: по-перше, необхідність встановлення ефективних гарантій незалежності (імунітету) прокурорів; по-друге, потенційна можливість покладання на прокурорів додаткових функцій із відповідним гарантуванням незалежності їх виконання; по-третє, обмеження функцій прокуратури суто кримінальним переслідуванням, що визначає доречність прогнозування подальших трансформацій функцій прокуратури на шляху до євроінтеграції. Стосовно додаткових функцій, покладених на прокуратуру, слід вказати про такі:

А) функція досудового розслідування, яка виконується до початку функціонування органів, що виконують відповідні функції;

Б) нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також у разі застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, який здійснюється до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій (відповідно до п. 9 Розділу XV Конституції України, п. 4 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII), що передбачає:

– нагляд за додержанням законів під час виконання кримінальних покарань (підпункт а п. 7 Розділу XII Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII, яким внесено зміни до Кримінально-виконавчого кодексу України та запропоновано нову редакцію ст. 22);

– нагляд за додержанням законів у місцях попереднього ув'язнення (підпункт б п. 22 Розділу XII Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII, яким викладено назву та ч. 1 ст. 22 Закону України «Про попереднє ув'язнення»);

– нагляд за додержанням законів в органах і службах у справах дітей та спеціальних установах для дітей (п. 30 Розділу XII Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII, яким передбачено нову редакцію ст. 17 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей»);

– нагляд за додержанням законів у разі надання психіатричної допомоги (п. 48 Розділу XII Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII, у якому запропоновано нову редакцію ст. 31 Закону України «Про психіатричну допомогу»);

– нагляд за додержанням законів у діяльності Національної гвардії України (п. 68 Розділу XII Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII, яким надано нову редакцію ч. 2 ст. 24 Закону України «Про Національну гвардію України»);

В) контроль із боку органів прокуратури за дотриманням законодавства у сфері демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави (п. 56 Розділу XII Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII, яким внесено зміни до Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави»);

Г) право готувати бюджетні запити секретаріатом органів прокуратури до Міністерства фінансів України (п. 10 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII).

Разом із тим пунктом 1 Розділу XII Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII передбачено, що прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді, у межах якого прокурор наділений новими правами та обов`язками, зокрема:

– правом знайомитись із матеріалами справи в суді, робити виписки з неї, отримувати копії документів, що знаходяться у справі, з метою вирішення питання щодо наявності підстав для ініціювання перегляду судових рішень у справі, розглянутій без участі прокурора, вступу у справу за позовом (заявою) іншої особи (підпункт б п. 8 Розділу XII Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII, де передбачено нову редакцію ч. 5 ст. 46 Цивільного процесуального кодексу України);

– обов'язком обґрунтувати наявність підстав щодо здійснення представництва інтересів громадянина або держави у порядку цивільного судочинства (підпункт а п. 8 Розділу XII Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII), в адміністративному суді (підпункт а п. 9 Розділу XII Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII).

Виділені додаткові функції прокуратури свідчать про необхідність подальшого пошуку оптимальної моделі функцій прокуратури, прийнятних для України й адаптованих до світових стандартів.

Дослідники проблеми визначення моделі функціонування прокуратури виділяють декілька самостійних моделей:

– належність прокуратури до структури міністерства юстиції і можливість при цьому належності до складу органів судочинства та до суддівського корпусу (США, Франція, Бельгія, Нідерланди, Данія, Польща, Румунія, Ізраїль, Японія, Естонія, Сирія). Відмінність між службою аторнеїв (США) і компетенцією прокуратури країн Європи полягає у відсутності в аторнеїв функції нагляду за законністю та суворої ієрархії в організації їхньої діяльності [4, с. 340];

– належність прокуратури до складу судової системи і знаходження в судах або користування адміністративною автономією у системі судоустрою (Іспанія, Колумбія, Болгарія, Латвія);

– належність прокуратури до самостійної системи, що підзвітна парламенту або главі держави (В'єтнам, КНР, КНДР, Куба, Лаос, тобто країни соціалістичні і постсоціалістичні, для яких характерний загальний нагляд прокуратури за законністю);

– країни, у яких відсутня прокуратура або аналогічні за призначенням структури (Велика Британія, у якій аторнеї виступають у необхідних випадках як обвинувачі, а Генеральний аторней очолює адвокатський корпус) [2, с. 280–282; 4, с. 340–341; 5, с. 5–8; 6, с. 549–551].

С.В. Прилуцький зазначає про наявність чотирьох наукових підходів, які обстоюють вітчизняні вчені, щодо визначення місця прокуратури у механізмі державної влади: 1) прокуратура як інститут виконавчої влади; 2) прокуратура як інститут законодавчої влади; 3) як самостійна, контрольно-наглядова гілка влади; 4) як самостійний інститут у системі судової влади [2, с. 282].

На думку О.Р. Михайленко та В.С. Ковальського, прокуратура є особливою державною інституцією, яка здійснює як правоохоронний, так і праворегулюючий вплив, що не дає підстав її включення до якоїсь гілки державної влади [7]. Таку саме думку (кінець XX ст.) доводять В.А. Глаговський, В.В. Кривобок, Ю.Є. Полянський, М.В. Руденко [2, с. 283].

В.В. Сухонос у 2010 р. зазначав, що основним напрямом діяльності органів прокуратури є гарантування дієвих правових засобів охорони законних прав, інтересів громадян, юридичних осіб, держави та суспільства, обумовленість соціальної ролі прокуратури. У зв'язку із цим соціальна роль, яка покладається на прокуратуру України, обумовлює необхідність її функціонування як самостійної структури державної влади, яка не підпорядкована органам ні виконавчої, ні судової влади [8, с. 23–24].

Проте науковий підхід, за яким прокуратура не належить до будь-якої гілки державної влади, випливає насамперед із аналізу тих функцій, якими була наділена прокуратура на той час, а відповідний правовий статус прокуратури та компетенція прокурора обумовлені специфікою функціонуван-

ня механізму держави та необхідністю забезпечення дієвості і результативності гарантій законності, здійснення правової охорони прав та свобод фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб. Доцільність визначення прокуратури як особливої державної інституції не викликає сумніву, враховуючи насамперед встановлення її функцій Конституцією України, сутність її діяльності та місце у механізмі держави.

Разом із тим обстоювання підходу, за яким прокуратура не має належати до певної гілки державної влади, доречно тільки за окремих умов, насамперед пов'язаних зі специфікою функціонування механізму держави у певний період, закріпленою Основним Законом, мети діяльності органів державної влади та сформованим відповідно до об'єктивних потреб розвитку суспільства та пріоритетів державної політики, правових засад взаємовідносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування.

Правовий статус прокуратури, її функції у світі переважно пов'язані із судовою владою, особливо враховуючи традиційність статусу прокурора як обвинувача чи представника інтересів держави в судовому процесі, у зв'язку із чим очевидним є підхід, що передбачає визнання належності прокуратури до судової влади. Стосовно віднесення прокуратури до самостійної контрольно-наглядової гілки влади, то витоки такого підходу випливають насамперед із наявності у прокуратури функції загального нагляду та широкого кола повноважень щодо здійснення такого нагляду у різних сферах життєдіяльності суспільства.

Надання прокуратурі повноважень щодо здійснення загального нагляду виступало, з одного боку, гарантією законності, а з іншого – була пов'язана з порушенням засад демократії. Разом із тим не слід оминати наявні на той час особливості врегулювання правового статусу суб'єктів, наділених владними повноваженнями, низьку результативність функціонування механізму «стримувань і противаг». Такий механізм мав би передбачати ефективні заходи і засоби відповідальності суб'єктів владних повноважень за порушення законності під час виконання функцій, покладених на них чинним законодавством. Фактично таким стримувальним чинником виступала діяльність прокуратури щодо здійснення загального нагляду.

Саме як «четверту владу» та інструмент стримування і противаг гілок влади розглядав прокуратуру Ю.М. Грошевий [9; 10].

Однак генезис конституційних перетворень в Україні довів недоцільність функціонування такого механізму «стримувань і противаг» у діяльності суб'єктів владних повноважень, коли має місце низька ефективність заходів і засобів юридичної відповідальності суб'єктів владних повноважень та функція загального нагляду прокуратури як стримувальний чинник порушень законності.

Слід зазначити, що призначення прокуратури як захисника прав, свобод, законних інтересів громадян характерне для соціалістичних і постсоціалістичних держав. Саме таке призначення прокуратури визначається недостатнім рівнем спроможності наявних державних органів, зокрема органів контролю, відновити законність. Прокуратура наділяється відповідними повноваженнями, які дозволяють здійснювати негайний вплив на факти порушення законності, виявляти та опротестовувати акти, які порушують права і свободи громадян.

Якщо проаналізувати функції прокуратури за новелізованим законодавством про прокуратуру у зв'язку із прийняттям у 2016 р. змін до Конституції України, можна вказати про поступову реалізацію моделі прокуратури, що передбачає її належність до системи судової влади з певною автономією.

Висновки. Функціонування моделі прокуратури в Україні, передбаченої Конституцією України, у повному обсязі передбачає вирішення декількох взаємопов'язаних завдань. Насамперед необхідно сформувати перелік функцій прокуратури, який не суперечить сутності судової влади – здійснення правосуддя. Вирішення такого завдання передбачає обмеження функцій прокуратури тільки тими, які встановлені ст. 131-1 Конституції України, за виключенням функції нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Разом із тим обмеження функцій прокуратури тільки тими, які не суперечать сутності судової влади, передбачає високий рівень правосвідомості та ефективність функціонування системи правоохоронних органів, що дозволить виключити функцію нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку з переліку функцій прокуратури.

Сучасний стан формування функцій прокуратури фактично відображає перехідний період від пострадянської моделі прокурорської діяльності до новацій, що ґрунтуються на світовому досвіді та європейських стандартах. Вирішуючи наукове завдання щодо пошуку оптимальної моделі функцій прокуратури, слід обов'язково враховувати зовнішні і внутрішні чинники, які впливають на формування функцій. Серед зовнішніх чинників слід назвати насамперед геополітичні, які впливають на

розвиток України як демократичної держави, тенденції формування зовнішньополітичного середовища, наявні виклики національній безпеці і незалежності України. Зазначені зовнішні чинники впливають на обрання моделі системи прокуратури, визначення місця прокуратури у системі державних органів, тобто на інституційну побудову прокуратури.

Внутрішні чинники стосуються: національних традицій функціонування прокуратури; системи законодавства, норми якого регулюють діяльність прокуратури; наявної системи гарантій законності та ступеня її ефективності; місця прокуратури у цій системі гарантій законності; стану дотримання законності і правопорядку у державі; ступеня ефективності функціонування системи правоохоронних органів і спроможності виконання ними завдань і функцій, покладених на них чинним законодавством; спроможності з боку держави встановити і реалізувати належні гарантії незалежності прокурора під час виконання службових повноважень та інші. Отже, внутрішні чинники впливу на формування моделі прокуратури, визначення кола її функцій стосуються її інституційно-організаційної та структурно-функціональної побудови.

Список використаних джерел:

1. Бригінець О. Дотримання конституційних прав і свобод громадян на стадії досудового розслідування / О. Бригінець // Голос України. – 2016. – 9–15 грудня. – № 49 (1117). – С. 6.

2. Прилуцький С.В. Вступ до теорії судової влади (Суспільство. Правосуддя. Держава) : [монографія] / С.В. Прилуцький. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2012. – 317 с.

3. Назаров І. Прокуратури України на шляху до європейських стандартів / І. Назаров // Право України. – 2007. – № 2. – С. 85–88.

4. Наулік Н.С. Правовий статус прокуратури в конституціях зарубіжних країн / Н.С. Наулік // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 2–3. – С. 339–342.

5. Додонов В.Н. Прокуратура в России и за рубежом. Сравнительное исследование / [В.Н. Додонов, В.Е. Крутских] ; под ред. к. ю. н. С.И. Герасимова. – М. : Норма, 2001. – 192 с.

6. Прокурорський нагляд в Україні : [підручник] / [І.І. Когутич, В.Т. Нор, А.А. Павлишин, В.В. Луцик] ; за ред. В.Т. Нора. – К. : Ін Юре, 2011. – 592 с.

7. Михайленко О. Прокуратура суверенної України: час становлення спливає / О. Михайленко, В. Ковальський // Юридичний вісник України. – 2000. – № 48. – С. 24–27.

8. Сухонос В.В. Правові та організаційні аспекти розвитку прокуратури України в сучасних умовах : [монографія] / В.В. Сухонос. – Суми : Університетська книга, 2010. – 328 с.

9. Грошевой Ю.М. Прокуратура в системе «сдержек и противовесов» в разграничении и взаимодействии властей / Ю.М. Грошевой // Проблемы развития прокуратуры в условиях становления демократического правового государства : матер. науч.-практ. конф. – К., 1996. – С. 29–34.

10. Грошевий Ю.М. Подальше вдосконалення системи органів кримінальної юстиції України / Ю.М. Грошевий // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2008. – № 2. – С. 36–37.