

ЩОДО НАСЛІДКІВ ЗМІН У ФУНКЦІОНАЛЬНОМУ НАВАНТАЖЕННІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

REGARDING THE CONSEQUENCES OF CHANGES IN THE FUNCTIONAL WORKLOAD OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE

Катунова А.В., аспірантка кафедри кримінального процесу та криміналістики
Академія адвокатури України

У статті авторка розглядає питання перспектив змін у функціональному навантаженні прокуратури України, які реалізуються в кримінальному судочинстві (у контексті функцій, передбачених у ст. 131-1 Конституції України). Після фактичного скасування у 2016 році наглядової компетенції прокуратури поза кримінальної сфери, активно досліджуються питання щодо місця прокуратури, як підсистеми правосуддя, що покликана забезпечувати діяльність суду для здійснення правосуддя. Конституційний Суд України констатував, що інститут прокуратури втратив відокремлений статус у структурі державної влади і нині за змістом статті 131-1 Конституції є інститутом, який виконує функцію кримінального переслідування і структурно вмонтований в загальну систему правосуддя.

Розглядаються сучасні функції прокуратури: процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням, обвинувачення та їх співвідношення з функцією кримінального переслідування, яка не передбачена у чинному КПК України. Кримінальне переслідування розглядається як виключна процесуальна функція прокурора, яка полягає у висуненні від імені держави обвинувачення, направленні кримінальної справи до суду, підтриманні публічного обвинувачення в суді, участі у перегляді судових рішень у кримінальних справах в апеляційній та касаційній інстанціях. На основі аналізу наукових публікацій, дисертаційних досліджень, чинного законодавства, обґрунтовується позиція щодо того, що всі функції прокуратури (як «зовнішні» та і «внутрішні»), можуть бути визнані як складові кримінального переслідування, яка є основною функцією прокуратури.

У висновках, у зв'язку із зменшенням функцій прокуратури, пропонується в Конституції України не визначати конкретні види діяльності прокуратури (функції), а за аналогією з визначенням мети діяльності адвокатури («адвокатура призвана надавати професійну правову допомогу») – визначити мету діяльності прокуратури наступним чином: «Стаття 131-1. В Україні діє прокуратура, яка здійснює кримінальне переслідування».

Ключові слова: кримінально-процесуальні функції, прокурор у кримінальному судочинстві, процесуальне керівництво, обвинувачення, кримінальне переслідування.

In the article, the author considers the issue of prospects for changes in the functional workload of the Prosecutor's Office of Ukraine, which are implemented in criminal proceedings (in the context of the functions provided for in Article 131-1 of the Constitution of Ukraine). After the de facto cancellation in 2016 of the supervisory competence of the prosecutor's office outside the criminal sphere, issues regarding the place of the prosecutor's office as a subsystem of justice, which is designed to ensure the court's activities for the administration of justice, are being actively investigated. The Constitutional Court of Ukraine stated that the prosecutor's office has lost its separate status in the structure of state power and now, according to Article 131-1 of the Constitution, it is an institution that performs the function of criminal prosecution and is structurally embedded in the general justice system.

Modern functions of the prosecutor's office are considered: the prosecutor's procedural guidance of pre-trial investigation, indictment and their correlation with the function of criminal prosecution, which is not provided for in the current Code of Criminal Procedure of Ukraine. Criminal prosecution is considered as an exclusive procedural function of the prosecutor, which consists in bringing charges on behalf of the state, sending a criminal case to court, supporting a public accusation in court, participating in the review of court decisions in criminal cases in appellate and cassation instances. Based on the analysis of scientific publications, dissertation studies, current legislation, the position is substantiated that all functions of the prosecutor's office (both "external" and "internal") can be recognized as components of criminal prosecution, which is the main function of the prosecutor's office.

In the conclusions, in connection with the reduction of the functions of the prosecutor's office, it is proposed in the Constitution of Ukraine not to define specific types of activities (functions) of the prosecutor's office, but by analogy with the definition of the purpose of the activity of the bar ("the bar is called to provide professional legal assistance") – to define the purpose of the activity of the prosecutor's office as follows as follows: "Article 131-1. In Ukraine, there is a prosecutor's office that carries out criminal prosecution."

Key words: criminal procedural functions, prosecutor in criminal proceedings, procedural management, indictment, criminal prosecution.

Постановка проблеми. Не викликає сумнівів теза про те, що одним з головних критеріїв визначення місця прокуратури України в державному механізмі є її функціональне навантаження.

За всю попередню історію прокуратури, цей орган мав або одну (переважно) функцію – підтримання державного (публічного) обвинувачення, або ж мав багато й інших функцій [1, с. 189] – крім обвинувачення це й функція нагляду за виконанням законів, представництво в суді інтересів держави і громадян; досудового слідства та ін. Для останньої ситуації це було підставою для отримання прокуратурою статусу окремого правоохоронного органу, а у разі залишення лише однієї функції – державного (публічного) обвинувачення – це призводило до втрати такого статусу в силу того, що функція підтримання публічного обвинувачення не є самостійною і не може розглядатися окремо – відірвано від функції захисту та функції правосуддя. Прокуратура при цьому опиняється або в системі правосуддя, або юстиції, або навіть адвокатури, як це сталося в Англії, де публічне обвину-

вачення за вчинення тяжких злочинів здійснює директор публічних переслідувань (через своїх помічників), якого призначає Генеральний аторней (як очільник королівської адвокатури) з числа баристерів або соліситерів.

Питання функціонального навантаження сучасної вітчизняної прокуратури залишається одним з найбільш дискусійних у правовій науці. Дослідженням функцій прокуратури України займалися сучасні вітчизняні вчені-процесуалісти: О. Бандурка, М. Біденко, Є. Блаживський, І. Вернидубов, А. Гнатюк, В. Гринюк, Л. Грицаєнко, Єна І.В., Л. Лобойко, М. Мичко, С. Подкопась, С. Прилуцький, І. Рогатюк, Г. Середа, П. Шумський, В. Фінько, В. Юрчишин, М. Якимчук та ін. Але до цього часу залишається багато невирішених теоретичних й практичних проблем, що пов'язані з наслідками реформування прокуратури та ефективністю механізму реалізації прокурором конституційних функцій в кримінальному процесі.

Тому метою представленої статті є спроба розгляду окремих, достатньо дискусійних й проблемних питань, переважно пов'язаних з сучасною функціональною спря-

мованістю діяльності прокуратури та особливостями реалізації конституційних функцій прокуратури у кримінальному процесі: щодо співвідношення процесуального керівництва прокурором досудовим розслідуванням з обвинуваченням та кримінальним переслідуванням.

Виклад основного матеріалу дослідження. За часів незалежності, в рамках реформи правоохоронних органів, прокуратура зазнала суттєвих змін і зараз фактично перебуває в стані перманентного реформування, пов'язаного з активізацією переформатування функціонального спрямування прокуратури, яка є наслідком прийняття Закону України «Про прокуратуру» (2014) [2], виключенням з Конституції України розділу VII «Прокуратура» (2016) [3], а також внесенням змін до чинного КПК України (далі – КПК) у 2017–2021 рр.

Сьогоднішню ситуацію у вітчизняній системі прокуратури можна охарактеризувати як фактичне повне скасування наглядової компетенції прокуратури поза кримінальної сфери. На думку науковців, це призвело до розбалансування законоохоронного механізму держави та ліквідації позасудового способу захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави [4, с. 7]. Але, на нашу думку, відсутність зазначеної наглядової компетенції не зупинило механізми держави щодо позасудового способу захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, оскільки прокуратура в останні роки не була достатньо ефективним інструментом і поступалася першістю в цьому, наприклад, можливостям апарату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, парламентському й відомчому контролю (виходячи, стосовно останнього, з презумпції їх добросовісності). Можна констатувати, що прокуратура, певною мірою, довгий час фактично дублювала ці контрольні-наглядові державні структури і залишення нею цієї сфери не зупинило вплив держави на захист прав і свобод людини, що є підтвердженням неефективності діяльності прокуратури в цій сфері.

Сьогодні, для підвищення ефективності роботи прокуратури, проходить її модернізація, під якою, у даному контексті, розуміється розроблення механізму підвищення результативності та ефективності діяльності прокуратури, вже адаптованої до умов, створених в результаті реформування прокуратури [4, с. 6].

Зміни до Конституції України стосовно місця прокуратури (Розділ VIII «Правосуддя»), однозначно визначають сучасне місце прокуратури в механізмі державної влади – як підсистеми правосуддя, яка покликана забезпечувати діяльність суду для здійснення саме правосуддя, з суттєвим обмеженням наглядової компетенції поза кримінальної сфери. І тому, на нашу думку, у минулому залишаються спори щодо місця прокуратури: чи як інституту виконавчої або законодавчої влади, чи як самостійної, контрольної-наглядової гілки влади; чи не самостійної гілки державної влади, яка не належить до складу ні законодавчої, ні виконавчої, ні судової влади.

Вітчизняні теоретики й практики стверджують, що функції прокуратури – це вид діяльності її органів, який визначається соціальним призначенням прокуратури і характеризується певним предметом відання й спрямованості на вирішення відповідних завдань [5, с. 52–57]. Згідно з Конституцією України, норми, які визначають засади функціонування прокуратури, прописані в розділі VIII «Правосуддя», де ст. 131-1 декларує, що в Україні діє прокуратура, яка здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію та процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Рогатюк І.В., оцінюючі зміни до Конституції зазначив, що це демонструє підхід законодавця до визначення ролі прокуратури «як найважливішого органу, який формує обвинувачення під час досудового розслідування, підтримує публічне обвинувачення в суді як сторона кримінального провадження, ініціює здійснення правосуддя та сприяє реалізації права на справедливий суд як обвинуваченого і потерпілого, так й інших учасників кримінального провадження, законні інтереси яких потребують судового захисту у зв'язку із вчиненням кримінального правопорушення» [6, с. 1].

Характеризуючи місце й функції прокуратури в системі органів державної влади та статус прокурора за наслідками внесення у 2016р. зазначених змін до Конституції України [3], Конституційний Суд України у Рішенні від 18 червня 2020 р. № 5-р(П)/2020 зазначив, що інститут прокуратури втратив відокремлений статус у структурі державної влади і нині за змістом ст. 131-1 Конституції «... за новим українським конституційним правопорядком прокуратуру, як інститут, що виконує функцію кримінального переслідування, структурно вмонтовано в загальну систему правосуддя...» [7; 8].

При цьому звертає увагу посилення Конституційного суду саме на функцію кримінального переслідування, в результаті чого виникає закономірне запитання: що ж мав на увазі Конституційний суд – чи це всі конституційні функції, які реалізуються в кримінальному процесі, чи це тільки її частина? Закономірність постановки такого запитання зрозуміла, оскільки, якщо йдеться про всі функції, то законодавець може не перераховувати їх у Основному законі, а обмежитися текстом, наприклад, такого змісту: «Стаття 131-1. В Україні діє прокуратура, яка здійснює кримінальне переслідування» (за аналогією з адвокатурою, де законодавець у ст. 131-2 Конституції вказав лаконічно – «для надання професійної правничої допомоги в Україні діє адвокатура»).

Звертаючись до історії цього питання: раніше, ще за часів існування СРСР, поняття «кримінальне переслідування» вже згадувалося. Так, в українському КПК (1927 р.) воно вживалося в однаковому значенні з обвинуваченням, а у КПК РРФР (1923р.) цей термін вживався у значенні «порушення кримінальної справи» [9, с. 55].

В Юридичній енциклопедії кримінальне переслідування розглядається «... як діяльність органів (попереднього) розслідування і прокуратури по доведенню вини підозрюваного і обвинуваченого у скоєнні злочину. Зазначається, що цей термін «... є близьким, хоч і не тотожним, поняттю «розслідування кримінальної справи» за нац. зак-вом України» [10, с. 400]. Зазначений термін («кримінальне переслідування») згадується у чинному кримінальному процесуальному законодавстві. Так, у ст. 542 КПК України, законодавець застосовує словосполучення «переїняття кримінального переслідування» (в рамках міжнародного співробітництва під час кримінального провадження), а у Концепції реформування кримінальної юстиції України надано визначення кримінального переслідування, як виключної процесуальної функції прокурора, яка полягає у висуненні від імені держави обвинувачення, направленні кримінальної справи до суду, підтриманні державного обвинувачення в суді, участі у перегляді судових рішень у кримінальних справах в апеляційній та касаційній інстанціях [11]. Тобто, кримінальне переслідування починається з моменту повідомлення про підозру. Але це може бути й ситуація, коли людина затримана (тобто обвинувачення визначає свою позицію стосовно такої особи – як підозрюваної у вчиненні злочину), або навіть, коли йдеться про внесення інформації до ЄРДР про вчинення так званих «очевидних» кримінальних правопорушень за часів дії КПК 1960 р. порушення кримінальної справи: або як так званого «фактового» провадження, або справи

«проти конкретної особи». Науковці розглядають момент надходження повідомлення про вчинення кримінального правопорушення як початок наглядової діяльності прокурора, яка продовжується до завершення розслідування злочину [12, с. 13].

Грицаєнко Л.Р. досліджуючи системи та особливості прокуратур світу, визнав, що серед найпоширеніших функцій, властивих прокуратурам, є й кримінальне переслідування під яким він розуміє порушення кримінальної справи прокурором, розслідування кримінальної справи, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням безпосередньо прокурором, направлення прокурором справи до суду, нагляд за виконанням вироку [13, с. 100].

Єна І.В. в результаті дослідження кримінальної процесуальної компетенції прокурора, розглядає реалізацію прокурором у досудовому провадженні функції кримінального переслідування у декількох формах: початок кримінального провадження, вжиття заходів щодо встановлення події кримінального правопорушення, викриття особи, винної у його вчиненні; повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення, доказування обвинувачення, направлення обвинувального акту до суду [14, с. 5].

За сьогоденніших реалій чинного КПК, безумовно (за формальних ознак), не можна ототожнювати функції кримінального переслідування та обвинувачення, оскільки здійснення прокуратурою нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі організації й процесуального керівництва досудовим розслідуванням можна розглядати як діяльність, спрямовану на кінцевий результат – підтримання публічного обвинувачення, в рамках виконання функції кримінального переслідування. Обвинувачення, відповідно до змісту п. 3 ст. 3 КПК – процесуальна діяльність прокурора, що полягає у доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення. Тобто можна розглядати процесуальне керівництво кримінальним переслідуванням на досудовому слідстві, а обвинувачення – як кримінальне переслідування в суді, і таким чином процесуальне керівництво і обвинувачення можна розглядати етапом (формою) кримінального переслідування [15; 16]. При цьому функція обвинувачення безумовно відноситься до числа основних у діяльності прокурора, що обумовлено метою правильного застосування ним норм кримінального права, механізмом яких є кримінальний процес [17, с. 4–5].

Дискусія серед науковців продовжується і є багато точок зору на це питання: від вузького розуміння сутності кримінального переслідування – повідомлення про підозру та обвинувачення особи у вчиненні кримінального правопорушення і до розгляду кримінального переслідування як провідної самостійної функції кримінального провадження, яка охоплює: початок досудового кримінального провадження з внесенням відомостей до ЄРДР, повідомлення про підозру конкретній особі, отримання доказів, які підтверджують підозру у вчиненні кримінального правопорушення, обґрунтування обвинувачення перед судом щодо винуватості обвинуваченого та необхідності застосування до нього кримінального покарання [17, с. 145] і до визначення кримінального переслідування

як функції держави, в основу якої покладено дотримання прав людини й основних свобод [18].

Крім конституційних функцій, які розглядаються як «зовнішні», є також й інші функції – «внутрішні» (на думку Юрчишина В.М., крім зовнішніх (конституційних) та внутрішніх функцій прокуратури, існують також й «латентні» функції прокуратури [12, с. 5, 9]). Зокрема, в Законі України «Про прокуратуру», де зазначено, що «на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України» (ч. 2 ст. 25) [2] визначені такі функції, які покладені на прокуратуру: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом та гл. 12 розд. III ЦПК України; 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Передбачено й «внутрішні» функції: (1) з метою реалізації своїх функцій прокуратура здійснює міжнародне співробітництво (Генеральна прокуратура є центральним органом України з питань звернення із запитом про міжнародну правову допомогу у кримінальному провадженні під час досудового розслідування та розглядає відповідні запити іноземних компетентних органів (ст.545 КПК), а також (2) координацію діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю (п. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру»). Завданнями координації, основною формою якої є проведення координаційних нарад із керівниками правоохоронних органів, є: розробка та впровадження у діяльність правоохоронних органів та органів прокуратури пріоритетів кримінально-правової політики, сучасних підходів до протидії злочинності; визначення основних напрямів та проблем у правозастосовній і правоохоронній діяльності щодо запобігання та протидії злочинності на основі аналізу її структури, динаміки та прогнозування тенденцій, підготовка пропозицій щодо шляхів вирішення відповідних проблем із метою сприяння у виконанні завдань кримінального провадження; розробка, узгодження і реалізація спільних заходів, спрямованих на запобігання, виявлення, розкриття, припинення та розслідування кримінальних правопорушень, причин та умов, які сприяли їх вчиненню та ін. [19]. Першочергове значення в плані запобігання злочинам й іншим правопорушенням має наглядова діяльність органів прокуратури.

«Внутрішні» функції – це також діяльність прокурора, яку можна розглядати як таку, що пов'язана з кримінальним переслідуванням.

Висновки. У зв'язку із зменшенням функцій прокуратури, в Конституції України не доцільно визначення конкретних видів діяльності прокуратури (функцій), особливо із зазначенням у Конституції такої умови здійснення представництва інтересів держави в суді, як «у виключних випадках». При цьому потрібно зазначити мету діяльності прокуратури (за аналогією зі ст. 131-2 Конституції України, де у назві зазначено – «адвокатура призвана надавати професійну правову допомогу») – це може бути визначено наступним чином: «Стаття 131-1. В Україні діє прокуратура, яка здійснює кримінальне переслідування».

ЛІТЕРАТУРА

1. Скибенко Олексій. Проблеми реформування функцій прокуратури України в механізмах судочинства та забезпечення законності. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 6. С. 188–192.
2. Про прокуратуру: Закон України № 1697-VII від 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>
3. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України №1401-VIII від 02.06.2016. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. №28. ст. 532.
4. Подкопаєв С.В. Теоретико-правові засади модернізації прокуратури в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спеціальність – 12.00.10. Харків, 2021. 39 с.

5. Мудров А. М. Про деякі проблеми прокурорської незалежності. *Актуальні проблеми захисту прав і свобод людини в Україні: матеріали наук.-практ. конференції*. К., 2000. С. 52–57.
6. Рогатюк І.В. Теоретичні, правові та праксеологічні основи кримінальної процесуальної діяльності прокурора у досудовому розслідуванні: автореф. дис. ... д-ра юрид наук: спеціальність 12.00.09. Київ, 2018. 40 с.
7. Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою громадянки України Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/572-prokuratura>
8. Рішення Конституційного Суду України від 1 березня 2023 р. № 1-р(II)/2023 у справі за конституційною скаргою Василенка Сергія Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 6 розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» (щодо гарантій незалежності прокурора). URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/572-prokuratura>
9. Гринюк В.О. Функція обвинувачення в кримінальному провадженні України: теорія та практика: монографія. Київ: Алерта, 2016. 358 с.
10. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Рекол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Т.3 К-Н. Київ: «Укр. енцикл», 2001. 792 с.
11. Концепція реформування кримінальної юстиції України, затверджена Указом Президента України від 15 лютого 2008 р. № 311 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311/2008#Text>
12. Юрчишин В.М. Функції прокурора у досудовому розслідуванні: теорія і практика: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спеціальність – 12.00.09. Запоріжжя, 2015. 36с.
13. Грищенко Л.Р. Прокурорська діяльність в Україні в світлі сучасного світового досліду. Вінниця, 2009. 576 с.
14. Єна І.В. Кримінальна процесуальна компетенція прокурора у досудовому провадженні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спеціальність – 12.00.09. Київ: Академія адвокатури України. 2014. 20 с.
15. Гловюк І. В. Кримінально-процесуальні функції: теорія, методологія та практика реалізації на основі положень Кримінального процесуального кодексу 2012 р.: монографія. Одеса: Юридична література. 2015. 712 с.
16. Роль прокурора в доказуванні: монографія (А. І. Палюх, М. В. Гузела, Г. С. Римарчук, І. І. Циліурик). Львів: Укр. акад. друкарства. 2017. 184 с.
17. Гнатюк А.Ю. Функціональна структура кримінальної процесуальної діяльності прокурора у досудовому розслідуванні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спеціальність – 12.00.09. Кривий Ріг. 2016. 18 с.
18. Палюх А., Гузела М. Сутність кримінального переслідування та проблема його законодавчого закріплення. *Вісник національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2018. № 902. С. 141–145.
19. Теорія кримінального переслідування: монографія / [В. А. Гринчак, І. Я. Заяць, В.І. Петлюк, Г.М. Федущак-Паславська]. Харків: Право, 2019. 208 с.
20. Порядок координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності: Наказ Генерального прокурора № 28 від 08 лютого 2021р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0028905-21#Text>