

ТРАНСФОРМАЦІЯ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО ОБВИНУВАННЯ В УКРАЇНІ: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ ВІДОМЧИХ АКТІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

TRANSFORMATION OF THE REGULATORY REGULATION OF THE FUNCTION OF PUBLIC PROSECUTION IN UKRAINE: A RETROSPECTIVE ANALYSIS OF DEPARTMENTAL ACTS OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE

Теслицький А.А., аспірант кафедри кримінального права та процесу

Навчально-науковий інститут права Державного податкового університету

orcid.org/0000-0003-2789-8810

Вступ. Проблематика нормативного регулювання функції державного обвинувачення в Україні набуває особливої актуальності у контексті реформування прокуратури та оновлення її ролі в системі кримінального правосуддя. Еволюція підходів до розуміння функції обвинувачення простежується через аналіз відомчих актів – наказів Генеральної прокуратури України, які відображають зміну підходів до організації підтримання державного обвинувачення, структури органів прокуратури та їхніх завдань. Від наказів кінця 1990-х років, які акцентували увагу на обов'язковості участі прокурора у судовому процесі, до сучасних стратегічних документів, спрямованих на гармонізацію функцій прокуратури з міжнародно-правовими стандартами, простежується поступова трансформація поняття «державного обвинувачення» у напрямі його публічно-правового змісту.

Актуальність теми зумовлена потребою осмислення історичної динаміки нормативного закріплення функції державного обвинувачення як однієї з ключових функцій прокуратури України. В умовах модернізації кримінального процесуального законодавства та адаптації його до європейських стандартів особливого значення набуває узгодженість між конституційними принципами, галузевими законами та відомчими актами. Ретроспективний аналіз наказів Генерального прокурора України дозволяє не лише простежити розвиток правового регулювання, а й виявити тенденції розвитку функції обвинувачення – від домінування державного інтересу до розширення публічного аспекту, що включає захист прав людини та забезпечення справедливості у кримінальному судочинстві.

Проблема дослідження полягає в тому, що попри наявність значної кількості нормативних та відомчих актів, які регулюють діяльність прокуратури, досі відсутня системна узгодженість між їхніми положеннями щодо реалізації функції державного обвинувачення. Норми, що визначають зміст, обсяг і межі цієї функції, еволюціонували фрагментарно, у відповідь на окремі етапи реформування прокуратури, без формування єдиної концепції її ролі у кримінальному судочинстві. Це призводить в тому числі і до неоднозначного тлумачення поняття «державне обвинувачення».

Метою статті є здійснення ретроспективного аналізу відомчих актів прокуратури України, спрямованого на виявлення закономірностей розвитку нормативного регулювання функції державного обвинувачення, визначення основних етапів її становлення та з'ясування впливу цих змін на сучасну роль прокуратури у системі кримінальної юстиції.

Ключові слова: державне обвинувачення, прокуратура, прокурор, нормативне регулювання, публічний інтерес, наказ Генерального прокурора, кримінальне судочинство, публічне обвинувачення, правова реформа, функції прокуратури.

The issue of normative regulation of the function of state prosecution in Ukraine has become particularly relevant in the context of the reform of the Prosecutor's Office and the redefinition of its role within the system of criminal justice. The evolution of approaches to understanding the function of prosecution can be traced through the analysis of departmental acts – orders of the Prosecutor General's Office of Ukraine – which reflect the transformation of approaches to the organization of state prosecution, the structure of prosecutorial bodies, and their functions. From the orders of the late 1990s, which emphasized the mandatory participation of the prosecutor in court proceedings, to modern strategic documents aimed at harmonizing prosecutorial functions with international legal standards, one can observe a gradual transformation of the concept of state prosecution toward its public-law essence.

The relevance of this topic is determined by the need to comprehend the historical dynamics of the normative consolidation of the state prosecution function as one of the key functions of the Prosecutor's Office of Ukraine. In the conditions of modernization of criminal procedural legislation and its adaptation to European standards, special importance is attached to ensuring coherence between constitutional principles, sectoral laws, and departmental regulations. A retrospective analysis of the orders of the Prosecutor General of Ukraine makes it possible not only to trace the evolution of legal regulation but also to identify trends in the development of the prosecution function – from the dominance of state interests to the expansion of the public aspect, which includes the protection of human rights and the safeguarding of fairness in criminal proceedings.

The purpose of the article is to conduct a retrospective analysis of the departmental acts of the Prosecutor's Office of Ukraine aimed at identifying the patterns of development in the normative regulation of the state prosecution function, determining the main stages of its formation, and clarifying the impact of these changes on the modern role of the Prosecutor's Office within the system of criminal justice.

Key words: state prosecution, prosecutor's office, prosecutor, normative regulation, public interest, order of the Prosecutor General, criminal proceedings, public prosecution, legal reform, functions of the prosecutor's office.

Виклад основного матеріалу. Функція державного обвинувачення є однією з ключових у діяльності прокуратури України, адже саме через її реалізацію держава забезпечує виконання завдань кримінального судочинства – захист прав і свобод людини, публічного порядку та інтересів суспільства. Трансформація нормативного регулювання цієї функції тісно пов'язана зі змінами у правовій системі України, її переходом від радянської моделі до сучасної європейсько орієнтованої системи кримінальної юстиції. Відомчі акти Генеральної прокуратури віді-

грали важливу роль у формуванні єдиного підходу до реалізації функції державного обвинувачення, визначивши її організаційні та змістовні засади.

Функція державного обвинувачення є складовою публічної функції держави з реалізації кримінальної політики. Її сутність полягає у процесуальній діяльності прокурора, спрямованій на підтримання обвинувачення від імені держави у суді, забезпечення справедливого розгляду кримінальних справ, дотримання принципу змагальності сторін і захисту прав усіх учасників про-

цесу. Зміст цієї функції має публічно-правовий характер, оскільки реалізується в інтересах суспільства, а не окремих осіб. Нормативне підґрунтя функції державного обвинувачення визначене у ст. 131-1 Конституції України, яка закріплює основні функції прокуратури, а також у статтях 36, 337–340 Кримінального процесуального кодексу України та Законі України «Про прокуратуру». Ці норми створюють базові правові рамки для процесуальної діяльності прокурора, що спрямована на забезпечення законності, верховенства права та справедливості у кримінальному судочинстві.

Однак, попри наявність відповідного нормативного регулювання, у правозастосовній практиці виникають суттєві проблеми. Насамперед це стосується узгодженості відомчих актів прокуратури з нормами Кримінального процесуального кодексу України. Частина наказів Генерального прокурора має не лише організаційно-управлінський характер, а й фактично втручається у сферу процесуального регулювання, визначаючи порядок дій прокурора під час здійснення кримінального переслідування. Такий підхід створює ризик виходу за межі компетенції відомчого акта, адже процесуальні норми мають бути закріплені виключно законом.

Проблема набуває особливої актуальності в умовах європейської інтеграції України, коли діяльність прокуратури має відповідати стандартам Ради Європи та практиці Європейського суду з прав людини. Саме тому подальший розвиток нормативного регулювання функції державного обвинувачення повинен відбуватися на засадах системності та правової визначеності.

Для розуміння та встановлення розвитку поняття «державного обвинувачення», слід провести ретроспективний аналіз Наказів Генерального прокурора України, Генеральної прокуратури України, Офісу Генерального прокурора.

Так Наказом № 10 від 30.10.1998 «Про організацію підтримання державного обвинувачення суді, підвищення якості та ефективності участі прокурорів у кримінальному судочинстві», закріплені основоположні поняття державного обвинувачення та державного обвинувача, «2.4. Вважати підтримання державного обвинувачення службовим обов'язком кожного прокурора. Керівникам прокуратур особисто брати участь у судовому розгляді кримінальних справ...» [1].

«2.6. Державним обвинувачам при виконанні своїх процесуальних функцій реагувати на будь-які порушення закону, що обмежують права учасників процесу...» [1].

На зміну попередньому наказу та втраті його чинності було видано Наказ від 28.10.2002 №5 «Про організацію підтримання державного обвинувачення в суді, забезпечення його відповідності кримінальному та кримінально-процесуальному законодавству».

«2.1. Забезпечити якісне підтримання державного обвинувачення в судах першої інстанції. Участь прокурора у попередньому та судовому розгляді всіх кримінальних справ, за винятком справ приватного обвинувачення, є обов'язковою і передбачає ретельне вивчення кримінальної справи перед її розглядом судом, активну участь у дослідженні судом доказів, опрацювання правильної обґрунтованої позиції та викладення її суду у постановях та дебатах» [2].

З метою забезпечення якісної підготовки до попереднього та судового розгляду кримінальних справ перед направленням до суду залучати до їх вивчення працівників, які будуть підтримувати державне обвинувачення» [2].

Основними відмінностями між даними наказами є значна зміна штатного розпису структури, та перше вживання поняття «приватне обвинувачення».

Наступним Наказом від 30.03.2004 № 3гн «Про завдання та організацію роботи у судовому розгляді кримінальних справ»: «1.2. Забезпечувати обов'язкове підтри-

мання державного обвинувачення та участь прокурора у судовому розгляді всіх кримінальних справ, направлених прокурором до суду» [3].

У кримінальному судочинстві роль прокурора як представника державного обвинувачення є ключовою та незамінною. Це стосується всіх справ, де обвинувачення підтримується від імені держави, незалежно від того, чи йдеться про суто публічне обвинувачення, чи про змішану форму приватно-публічного обвинувачення.

Законодавство чітко визначає, що присутність прокурора на судових засіданнях у кримінальних справах не є факультативною. Навпаки, це є його прямим професійним обов'язком. Прокуратура як інституція має забезпечити, щоб у кожній кримінальній справі, яка була передана до суду за ініціативою прокурора, державне обвинувачення було належним чином представлене та підтримане.

Така вимога ґрунтується на принципі невідворотності правосуддя та забезпечує повноцінну реалізацію функції кримінального переслідування, покладену на прокуратуру. Це також гарантує, що інтереси держави та суспільства будуть належним чином представлені протягом усього судового розгляду, сприяючи всебічному та об'єктивному розгляду справи.

«4. Державним обвинувачам забезпечувати високий рівень підтримання державного обвинувачення в судах, об'єктивно і неупереджено оцінювати докази, виважено вирішувати питання про зміну обвинувачення чи відмову від нього, письмово фіксувати хід судових засідань, зібрані матеріали накопичувати у наглядових провадженнях» [3].

Наказом від 19.09.2005 №5гн «Про організацію участі прокурорів у судовому розгляді кримінальних справ та підтримання державного обвинувачення, особливістю» який вперше розкрито та відокремлено поняття «приватне обвинувачення», що також буде досліджено у даній науковій статті, «1.1. Відповідно до положень кримінально-процесуального закону забезпечити обов'язкову участь прокурора у судовому розгляді усіх кримінальних справ, за винятком справ приватного обвинувачення, ефективну реалізацію повноважень щодовсебічного, повного, об'єктивного та неупередженого дослідження обставин кожної справи, своєчасне вжиття заходів до реального поновлення порушених прав людини та усунення причин і умов вчинення злочинів» [4].

Пунктом 5.3 зазначено, «При попередньому розгляді справи доповідь прокурора щодо можливості призначення справи до розгляду і його думка щодо клопотань інших учасників процесу повинні бути об'єктивними, ґрунтуватися на матеріалах справи та нормах закону. У разі повернення справи на додаткове розслідування чи її закриття прокурору протягом строку на оскарження судових рішень знайомитися з постановою (ухвалою) суду і за наявності підстав подавати апеляцію» [4].

Долежан В.В. зауважує, що цим підпунктом прокурорам було надано рекомендації щодо їхньої поведінки під час виконання процесуальних обов'язків. Зокрема, їм було запропоновано активно реагувати на всі випадки порушення законодавства, які могли б обмежити права учасників судового процесу [5].

У Наказі від 19.12.2012 №4гп «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» передбачено, «1.1. Єдину систему організації нагляду за додержанням законів усіма органами досудового розслідування, підтримання державного обвинувачення, оскарження незаконних судових рішень, здійснення інших повноважень з цих питань» [6].

Даний пункт встановлює комплексну та єдину систему організації діяльності прокурорів у кримінальному провадженні. Ця система охоплює всі ключові аспекти роботи прокуратури у цій сфері, забезпечуючи послідовність, ефективність та законність її діяльності. Такий підхід

сприяє посиленню ролі прокуратури як важливого інституту в системі кримінального правосуддя, що відповідає за забезпечення законності та захист прав громадян у кримінальному процесі.

Наказом Генерального прокурора №489 «Про затвердження стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки» від 16 жовтня 2020 року було виокремлено основні бачення, місії та цінності, серед яких пріоритетами стали: забезпечення високого рівня якості та ефективності реалізації конституційних функцій прокуратури, а саме, удосконалення функцій прокуратури задля гармонізації у сфері українського законодавства відповідно до міжнародно-правових стандартів. Підтримання публічного (державного) обвинувачення є пріоритетною функцією, недоліки нормативного регулювання якої спонукають до виникнення проблем у ході практичної діяльності та потребують належного нормативного врегулювання [7].

Окремим питанням є встановлення моменту настання статусу обвинувачення для особи, оскільки за загальними правилами, особа набуває процесуального статусу обвинуваченого після того, як слідчий або прокурор передає до суду у порядку, передбаченому статтею 291 КПК України, складений щодо неї обвинувальний акт в порядку ч.2 статті 42 КПК України. Але стаття 291 КПК України не встановлює часових рамок і не закріплює настання негативних наслідків щодо цього.

Тому законодавцю вкрай необхідно вносити зміни до КПК щодо статусу обвинуваченого, встановити момент набуття процесуального статусу обвинуваченого з чітким поетапним його набуттям та вмотивовані наслідки недотримання процесуальних строків для органів слідства, дізнання та прокуратури України.

Проблема невизначеності понять «державного» «публічного» чи навіть «приватного» обвинувачення набрала «нових обертів» зі внесеними змінами до Конституції України та Закону України «Про прокуратуру» у 2014–2016 роках в умовах реформування органу.

У процесі реформування прокуратури України особливої уваги заслуговує порівняльно-правовий аналіз європейських підходів до здійснення функцій державного обвинувачення. У більшості країн Європейського Союзу простежується спільна тенденція – трансформація ролі прокурора від суто каральної до правозахисної, від підлеглого елементу виконавчої влади до самостійного гаранта публічного інтересу у сфері кримінальної юстиції.

Так, у Польщі після реформи 2016 року, що розмежувала політичну і процесуальну складові діяльності прокуратури, прокурор набув більшої автономії у здійсненні кримінального переслідування, що дозволило посилити принципи об'єктивності та незалежності правосуддя, що визначено статтею 2 польського профільного закону.

У Чехії прокурор розглядається як «гарант законності» (*záruka zákonnosti*) у межах судового процесу, а його завдання полягає не лише у підтриманні обвинувачення, а й у забезпеченні того, щоб вирок відповідав вимогам справедливості, що визначено частиною другою «Юрисдикція Офісу державної прокуратури».

Аналогічно, в Естонії закон «Про прокуратуру» підкреслює, що прокурор має діяти «в інтересах держави і суспільства», дотримуючись принципів пропорційності, неупередженості та верховенства права.

Ці підходи демонструють єдину європейську тенденцію: державне обвинувачення не обмежується процесуальним представництвом у суді, а стає інструментом забезпечення справедливості, довіри громадян до правосуддя і дотримання прав людини. Україна, поступово реформуючи прокуратуру, рухається в тому ж напрямі – від «державного контролю» до «гарантії правосуддя». Такий вектор розвитку цілком узгоджується з Рекомендацією Комітету міністрів Ради Європи № (2000)19 «Про роль прокуратури у системі кримінального правосуддя», яка

наголошує, що прокурори мають діяти не лише від імені держави, а й в інтересах суспільства, дотримуючись принципів законності, неупередженості та справедливості.

Ретроспективний аналіз розвитку нормативного регулювання функції державного обвинувачення в Україні дозволяє зробити низку узагальнень, що мають не лише теоретичне, а й значне практичне значення для розуміння трансформації інституту прокуратури в системі кримінальної юстиції. Впродовж останніх десятиліть відомчі акти Генеральної прокуратури України стали своєрідним дзеркалом суспільно-правових змін, відображаючи поступову відмову від командно-адміністративної моделі прокурорського нагляду на користь демократичної, європейсько зорієнтованої концепції публічного обвинувачення.

На початкових етапах становлення незалежної України державне обвинувачення розглядалося насамперед як процесуальний обов'язок прокурора – участь у судових засіданнях, підтримання обвинувачення, контроль за дотриманням законності. Проте вже в кінці 1990-х – на початку 2000-х років у відомчих наказах починає формуватися інший підхід: прокурор визнається не лише стороною обвинувачення, а й активним учасником судового процесу, покликаним забезпечити справедливість, об'єктивність і неупередженість розгляду справ. Цей перехід засвідчує зміну філософії функції обвинувачення – від репресивної до правозахисної, від вузько процесуальної до публічно-правової.

Подальші зміни, що настали після ухвалення Наказу Генерального прокурора №5гн 2005 року та впровадження нового Кримінального процесуального кодексу 2012 року, означили новий етап у розвитку інституту державного обвинувачення. З цього часу прокуратура почала розглядатися як орган, який одночасно реалізує державну політику у сфері кримінального переслідування і гарантує захист прав та свобод особи. У сучасних умовах ця подвійна природа діяльності прокурора – баланс між державним і публічним інтересом – стала визначальною рисою правової держави.

Особливого значення набула тенденція до інституційного зміцнення прокуратури як суб'єкта, що формує стандарти правосуддя. Накази останніх років, зокрема Стратегія розвитку прокуратури на 2021–2023 роки, відображають прагнення забезпечити високу якість виконання функцій, підвищити довіру суспільства до діяльності прокурора, запровадити механізми підзвітності та етичної відповідальності. Відображенням цього процесу є також орієнтація на міжнародні стандарти – рекомендації Ради Європи, рішення ЄСПЛ та європейські принципи здійснення правосуддя.

Висновки. Трансформація нормативного регулювання функції державного обвинувачення демонструє глибинні зміни у розумінні ролі прокуратури в системі кримінальної юстиції України. Сучасна прокуратура більше не обмежується функцією сторони у кримінальному процесі – вона виступає інституцією, покликаною забезпечити справедливість, дотримання прав людини та баланс між інтересами держави і суспільства. Саме у цьому проявляється сутність публічного аспекту державного обвинувачення, який виходить за межі формального процесуального представництва та набуває правозахисного змісту.

Ретроспективний аналіз відомчих актів Генеральної прокуратури України засвідчив, що розвиток цієї функції відбувся у напрямі від адміністративно-каральної моделі до моделі демократичної, публічно орієнтованої прокуратури. Відомчі накази різних років відображали еволюцію підходів – від обов'язкового представництва державного інтересу в суді до визнання необхідності дотримання принципів змагальності, об'єктивності та гуманізму. Водночас виявлено низку проблем – від дублювання норм КПК України до відсутності єдності термінології щодо понять «державне» і «публічне обвинувачення». Це свідчить про потребу у подальшій систематизації нормативної бази, оновленні внутрішньовідомчих документів та при-

веденні їх у відповідність до сучасних конституційних і міжнародних стандартів.

Особливої актуальності набуває гармонізація національного законодавства з європейськими правовими підходами, зокрема із практикою Європейського суду з прав людини та Рекомендаціями Комітету Міністрів Ради Європи № (2000)19. Українська прокуратура, слідуючи європейським тенденціям, поступово трансформується у правозахисний орган, який забезпечує не лише кримінальне переслідування, а й справедливий баланс між правами особи, інтересами суспільства і потребами держави у підтриманні правопорядку.

Для подальшого удосконалення функції державного обвинувачення необхідно прийняти єдиний системний відомчий акт, який би закріпив узгоджені стандарти діяльності прокурора у суді, визначив межі його процесуальної самостійності та пріоритет публічного інтересу. Важливо також забезпечити безперервну професійну підготовку прокурорів з акцентом на стандарти прокурорської етики, незалежності, пропорційності та неупередженості. Лише за таких умов прокурор зможе виконувати свою конституційну місію – бути гарантом верховенства права, довіри суспільства до правосуддя та захисту прав кожного громадянина України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про організацію підтримання державного обвинувачення суді, підвищення якості та ефективності участі прокурорів у кримінальному судочинстві. Наказ Генерального прокурора України № 10 від 30.10.1998. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010900-98#Text>;
2. Про організацію підтримання державного обвинувачення в суді, забезпечення його відповідності кримінальному та кримінально-процесуальному законодавству: Наказ Генеральної прокуратури України 28.10.2002 №5;
3. Про завдання та організацію роботи у судовому розгляді кримінальних справ: Наказ Генеральної прокуратури України № 3гн від 30.03.2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0003900-04#Text>.
4. Про організацію участі прокурорів у судовому розгляді кримінальних справ та підтримання державного обвинувачення, особливості: Наказ Генеральної прокуратури України №5гн від 19.09.2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0005900-05#Text>.
5. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 02.06.2016 №1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>
6. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні: Наказ Генеральної прокуратури України № 4гн від 19.12.2012. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v_004900-12#Text
7. Prawo o prokuraturzel. Opracowano na podstawie: t.j. Dz. U. z 2024 r.poz. 390, z 2025 r. poz. 304, 1178.Dz. U. 2016 poz. 177. USTAWA z dnia 28 stycznia 2016 r. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000177/U/D20160177Lj.pdf>
8. Public Prosecutor's Office Act N. 283 of the Czech Republic (1993, as amended 2002). PRIME MINISTER DeclaresUnabridged text of Public Prosecutor's Office Act No. 283/1993 Coll. ,as amended by Act No. 261/1994 Coll. URL: <https://legislationline.org/taxonomy/term/13439>
9. Prosecutor's Office Act (Prokuratuuriseadus), adopted on 22 April 1998, *Riigi Teataja I*, 1998, No. 41, Art. 625, entered into force on 20 May 1998 (partially on 1 January 2001). Version effective 18 November 2006 – 13 January 2008. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12749278>

Дата першого надходження рукопису до видання: 21.10.2025
Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 13.11.2025
Дата публікації: 28.11.2025