

**Молодик Володимир Вікторович** –  
кандидат юридичних наук, державний  
радник юстиції 3-го класу, начальник  
відділу досліджень проблем злочинності  
в економічній сфері Науково-дослідного  
інституту Національної академії  
прокуратури України

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ РОЛІ ПРОКУРАТУРИ В СИСТЕМІ КРИМІНАЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА

*Розглянуто сучасні підходи до формування концепції функціональної ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя з урахуванням дотримання базових принципів і стандартів її діяльності, що дозволяють чітко і недвозначно виявити сутність концепції її реформування. Запропоновано підходи до вдосконалення Закону України «Про прокуратуру».*

**Ключові слова:** концептуальні підходи; прокуратура; реформування; прагматична концепція; функціональна роль системи кримінального правосуддя.

*Рассмотрены современные подходы к формированию концепции функциональной роли прокуратуры в системе уголовного правосудия с учетом соблюдения основных принципов и стандартов ее деятельности, позволяющих четко и недвусмысленно выявить сущность концепции ее реформирования. Предложены подходы к совершенствованию Закона Украины «О прокуратуре».*

**Ключевые слова:** концептуальные подходы; прокуратура, реформирование; прагматическая концепция; функциональная роль системы уголовного правосудия.

*The modern approaches to the concept and role of public prosecution in the criminal justice system subject to the basic principles and standards of its operations, allowing clearly and unambiguously identify the nature of the concept of reform. The proposed approaches to improve the Law of Ukraine «On Prosecutor's Office».*

**Keywords:** conceptual approaches; prosecutors; reforming; pragmatic concept; the functional role of the criminal justice system.

**В** умовах удосконалення державно-правового режиму та розбудови громадянського суспільства традиційні демократично-консервативні інститути взаємодії прокуратури, органів державної влади та місцевого самоврядування з громадянами та бізнесом з часом стають недостатньо ефективними. Тому під час визначення функціональної ролі прокуратури

та її повноважень у системі кримінального правосуддя на сучасному етапі її реформування, вирішального значення набуває послідовне дотримання базових принципів і стандартів діяльності прокуратури, що зумовлює актуальність поглиблених наукових теоретичних і прикладних досліджень у цій сфері.

У наукових доробках таких вітчизняних учених, як: С. Винокуров, Л. Грицаєнко, В. Долежан, Ю. Дьомін, П. Каркач, В. Корж, М. Косюта, В. Куц, О. Литвак, В. Малюга, В. Малярєнко, І. Марочкін, О. Медведько, О. Михайленко, М. Мичко, Г. Мурашин, В. Мурза, В. Нор, С. Подкопаєв, Ю. Полянський, Є. Попович, С. Прилуцький, В. Пшонка, М. Руденко, Г. Серєда, С. Стеценко, В. Сухонос, О. Толочко, Ю. Шемшученко, П. Шумський було ґрунтовно досліджено окремі питання сутності та змісту інституту прокуратури не лише як органу державної влади в системі кримінального правосуддя, а й як одного з елементів, що забезпечує цілісність механізму держави, та на цій основі конкретизовано найбільш ефективні, дієві, науково аргументовані концептуальні підходи до вдосконалення правового статусу прокуратури, її повноважень, а також законодавства, що регулює ці питання.

Так, В. Т. Нор, І. І. Когутич, Ч. С. Камбаров, І. Є. Марочкін [3; 4; 5] аргументовано доводили, що прокуратура не належить до жодної з гілок влади, водночас М. В. Руденко, О. Литвак, П. Шумський [6; 7] зазначали, що прокуратура є незалежним державним органом, а Ю. Дьомін, В. Сухонос, М. Якимчук, Ю. Шемшученко, Г. Мурашин [8, 9; 10, 11] указували на особливість діяльності прокуратури як елементу системи стримувань та противаг, основи стабільного функціонування системи державної влади. В. Тацій, Ю. Грошевий [12, с. 29; 13, с. 303] уважають прокуратуру органом окремої функціональної контрольно-наглядової спеціалізації. В. Кравчук акцентував увагу на тому, що типологія прокуратури – це розмежування (класифікація) прокуратур держав світу за місцем та роллю прокуратури в механізмі держави (за інституціональним та функціональним підходами [14]). Деякі дослідники вирізняють окремий вид державної влади – прокурорську владу [15].

Науковий інтерес до зазначеної вище проблематики свідчить, що проблемам з'ясування структурної перебудови функціонування прокуратури, її ролі у взаємодії з державними органами, громадськими організаціями та громадянами в системі кримінального правосуддя приділяється ще недостатню увагу, особливо у сфері емпіричних досліджень окремих концептуальних положень щодо сутності та ролі інституту прокуратури в системі кримінального судочинства, що перебуває у стані реформування.

Метою цієї статті є аналіз функціональних та організаційно-структурних аспектів ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя; визначення основних підходів до реформування прокуратури й очікуваних результатів його здійснення; висвітлення проблем сутності та

змісту концепції прокурорського нагляду на основі наявних теоретико-правових положень та авторського самостійного дослідження.

З метою виконання обов'язків і зобов'язань України перед Радою Європи в контексті інтеграції до Європейського Союзу за ініціативою Президента України в державі розпочато реалізацію комплексних демократичних реформ, окреслених, у тому числі, у Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів [1], яку було доповнено та збагачено у 2008 році Концепцією реформування кримінальної юстиції України [2]. Зазначеними Концепціями було визначено найважливіші напрями вдосконалення системи кримінального правосуддя, і багато чого з наміченого в них уже реалізовано, у тому числі в положеннях Кримінального процесуального кодексу України, в інших законах, але далеко не все, як передбачалося.

Роль і місце прокуратури в системі кримінального судочинства найкраще виявляється у властивих їй функціях. Поділяємо позицію В. Маляренка, який стверджує, що оскільки в Україні визнається й діє принцип верховенства права, то цілком природно, що функціонування прокуратури як державного інституту, діяльність її посадових осіб підпорядковано тільки нормативно-правовим актам. Принцип верховенства права передбачає визначальну, провідну роль права в співвідношенні права й політики, права та ідеології, права й економіки [15, с. 98]. Аналіз світових (зокрема, європейських) моделей прокуратури свідчить про відсутність суттєвої різниці у визначенні концептуального розуміння категорій «прокурор» або «прокуратура». Серед основних критеріїв ефективності прокурорської діяльності, що дозволяють чітко і недвозначно виявити сутність концепції її реформування, є, безумовно, функціональна роль прокуратури, практика прокурорського нагляду в усіх її формах, а також додержання національних правових традицій, ефективної системи взаємодії прокуратури з органами державної влади, загальноновизнаних норм і принципів міжнародного права, уключно з рекомендаціями Ради Європи. На думку В. П. Пшонки, зменшення обсягу повноважень наглядового органу й уведення інституту прокурорського самоврядування, максимальне наближення до євростандартів у цій сфері й дотримання міжнародних зобов'язань, узятих на себе Україною, дозволяє зрівняти правові можливості прокуратури, громадян і юридичних осіб.

Прокурор – це представник державної влади, який діє від імені державного органу – прокуратури у державних інтересах та інтересах суспільства, бере участь у забезпеченні реалізації державної правової політики, якщо вчинене правопорушення передбачає застосування кримінального покарання, беручи до уваги права людини й необхідність забезпечення дії гуманної та ефективної системи кримінального правосуддя. Рекомендації Комітету експертів ЄС, визначаючи роль прокуратури в системі кримінального правосуддя, зважають на те, що в

деяких країнах на прокурорів може бути покладено інші важливі завдання, наприклад, у галузях комерційного й цивільного права. Отже, для з'ясування сутності та змісту концепції прокурорського нагляду на сучасному етапі та проблем, які при цьому зазначають учені й практики прокурорського нагляду, доречно звернутися до однієї із сучасних філософських концепцій наукового пізнання, у якій критерієм істинності виступає практика і яка називається прагматичною концепцією істини. Прагматизм (від давньогрецького – «справа, дія») – це філософський напрям, за яким практична цінність знань означає їхню істинність, прагматизм судить про значення ідей, гіпотез, теорій і систем, згідно з їхньою здатністю задовольнити людські потреби та інтереси в соціальний спосіб. На думку родоначальника прагматизму, американського мислителя Дж. Дьюї (1859–1952), достатньо лише змінити сприйняття людьми цінності наявних політичних сил та форм – і самі політичні сили та форми також певною мірою зміняться. Політичні феномени породжуються й існують завдяки мінливим складу та звичкам людської поведінки. Ці звички далеко не повністю зумовлені розумними цілями й усвідомленим вибором людей, вони деякою мірою залишаються поза їх контролем. Одні групи людей постійно критикують і намагаються змінити політичні звичаї, водночас як інші групи активно підтримують і виправдовують їх. Тому припущення, що ми можемо дотримуватися стану справ де-факто, не торкаючись питань де-юре, тобто питань «з якого права», питань легітимності, є не більш ніж претензійність і самообман. Такі питання назрівають доти, доки не оформляться в питання про природу держави як такої. Дж. Дьюї означає, що альтернатива, з якою ми стикаємося, не є альтернативою між обмеженою фактами наукою, з одного боку, і невтримною теоретичною спекуляцією – з іншого. Обирати варто між сліпими, непродуманими спробами й помилками, з одного боку, і суворо вибіркоким критицизмом, що спирається на раціональний метод і осмислені критерії – з іншого [16, с. 9]

Суть демократії, демократичного суспільства, з точки зору філософії прагматизму, полягає в умінні компетентно робити справу в процесі вільного необмеженого експериментування, зокрема в управлінні соціальною сферою.

Тому вплив правової доктрини на юридичну практику, використання її положень у правотворчій, правозастосовній та правотлумачній діяльності свідчить про її особливу цінність та роль у розвитку правової системи держави. Прокурор у кримінальному провадженні безпосередньо реалізує кримінальну процесуальну доктрину, яку розробляє юридична наука й опосередковує юридична практика, основні ознаки якої (верховенство права, визнання, дотримання й гарантування захисту прав і свобод людини та громадянина, фактична реалізація конституційного принципу поділу влади, наявність діючих правових механізмів нагляду за додержанням законів у кримінальному

провадженні й інші) є безпосередніми цілями, а досягнення таких цілей – завданням прокурора.

З цієї точки зору предмет і зміст концепції прокурорського нагляду полягають у тому, щоб не завдяки випадку, політичному компромісу, авторитету однієї особи або групи осіб, керуючись не відомчими інтересами, а розумом, інтелектом, визначити:

ступінь ефективності наявної системи й стандарти, які буде досягнуто внаслідок реформи структури та повноважень прокуратури на сучасному етапі;

місце прокуратури в системі державних органів;

необхідність збереження та подальшого вдосконалення вищого нагляду прокуратури за виконанням законів у державі, у тому числі поза системою кримінального правосуддя;

відповідність чинного законодавства вимогам щодо забезпечення єдності, централізації та незалежності органів прокуратури;

подальше вдосконалення прокурорського нагляду щодо реалізації судової реформи й оптимізації діяльності системи кримінального правосуддя;

конкретні заходи законодавчого та організаційного характеру з усунення обтяжливих чинників та загроз, що роблять неприйнятними в певних ситуаціях наявні функції прокуратури.

Концепції розвитку прокуратури України, розроблені в Науково-дослідному інституті Національної академії прокуратури України в період 1990–2013 рр. (1994, 1998, 1999, 2001, 2010, 2013), мають суттєве теоретико-методологічне значення для становлення й розвитку інституту прокуратури в процесі державного будівництва. Доцільним є висновок про те, що в сучасних умовах прокуратура має бути самостійним елементом державного механізму, єдиною централізованою трирівневою системою органів, незалежних від законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, що перебуває в такому зв'язку й постійній взаємодії з усіма державними і недержавними органами, громадськими організаціями, особливо у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, забезпечення належного функціонування і взаємодії органів державної влади й управління. Завдяки наявним координаційним повноваженням прокуратура є також своєрідним гарантом надійного функціонування системи теоретико-методологічних і праксеологічних засад організаційно-управлінської діяльності правоохоронних та інших державних і недержавних органів, організацій з метою створення ефективного організаційно-управлінської та правової системи перманентного контролю за криміногенними процесами в суспільстві та протидії злочинності. Як зазначив О. Толочко, потреби позбавляти прокурора наглядової функції немає. У цьому – державне та соціальне призначення прокурора. А форми і методи його здійснення потрібно лише удосконалювати. Останні залежать від стадії кримінального процесу, на якій здійснюється діяльність прокурора. У

досудовому кримінальному провадженні прокурор діє, насамперед, як організатор протидії злочинності, відповідає за виявлення злочинів, їх розслідування та передачу матеріалів до суду, тобто він процесуально керує досудовим розслідуванням [17, с. 60].

Коментуючи процес реформування органів прокуратури України, Генеральний прокурор наголосив на тому, що цей процес має відбуватися з урахуванням національних особливостей України. Він упевнений, що ідеальної моделі органів прокуратури у світі не існує. Адже кожна з них має свої переваги і свої недоліки. Феномен сучасної української прокуратури як органу публічної влади ми визначаємо в контексті соціально-політичних умов її організації та функціонування, національних традицій і особливостей правової культури держави. Зміна правового статусу, структури, завдань та функцій прокуратури в сучасних історичних умовах життя нашої держави має здійснюватися гармонійно, за допомогою синхронного та ефективного реформування судової і правової систем прокуратури [18].

Отже, не викликає сумніву те, що сучасна концепція, або система поглядів на розвиток прокуратури України за цілями (результатами) полягає в тому, що її діяльність як діяльність централізованої тривірневої системи, побудованої на засадах колегіальності та єдиноначальності, повинна бути зорієнтована на дотримання всієї сукупності напрямів і форм реалізації державної політики у сфері кримінального судочинства, а також досягнення інших важливих завдань державного будівництва.

Таким чином, найнеобхіднішими концептуальними положеннями, що мають бути втілені в новому Законі «Про прокуратуру», є:

урахування у проекті Закону «Про прокуратуру України» нормативних документів Ради Європи (РЄ), відповідних рішень Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) та інших міжнародних норм;

законодавче закріплення цілісної організаційної структури прокуратури як злагодженої тривірневої системи: Генеральна прокуратура, регіональні (Київ, Автономна Республіка Крим, області) та районні прокуратури. Передбачений Конституцією України принцип єдності та централізму прокуратури об'єктивно зумовлює імперативний порядок взаємовідносин усіх ланок прокуратури, особливий характер її організації та структурування, поєднання єдиноначальності з колегіальністю, забезпечення дотримання трудової (службової) дисципліни та законності проведення процесуальних дій, гарантом чого є Генеральний прокурор України;

дотримання принципів системного підходу при вирішенні організаційних завдань, визначення статусу, повноважень і організаційної структури органів прокуратури;

орієнтація на вдосконалення організації діяльності прокуратури та її функцій (у тому числі поза межами кримінального правосуддя, уключно із захистом прав, свобод та інтересів неповнолітніх, людей похилого віку

та інвалідів або осіб, які через стан здоров'я не можуть брати участь у процесуальних діях);

удосконалення організаційної структури слідчо-наглядових підрозділів органів прокуратури, зумовлене все вищою складністю матеріального та процесуального права, необхідністю нових форм співпраці з органами досудового розслідування, що забезпечують дієвий нагляд прокурора за додержанням закону під час досудового слідства у кримінальному провадженні;

забезпечення передбаченого статтею 36 Кримінального процесуального кодексу України принципу незмінності, або безперервності, процесуального керівництва та нагляду прокурора за додержанням законів у кримінальному провадженні на всіх його стадіях (досудового розслідування і судового провадження), іншими процесуальними діями, що проводяться у зв'язку з учиненням діяння, передбаченого законом України про кримінальну відповідальність;

законодавче врегулювання притаманної органам прокуратури (як наприклад в Італії) ієрархічної структури, що передбачає видання Генеральним прокурором загальних інструкцій і вказівок;

законодавче визначення координаційних повноважень як основної функції прокуратури у сфері протидії злочинності та корупції, удосконалення організаційних засад координації прокурором діяльності правоохоронних органів з метою забезпечення безпеки особи, суспільства і держави кримінально-правовими засобами;

гарантування процесуальної незалежності прокурора (державного обвинувача) при здійсненні повноважень у досудовому та судовому провадженні, визначення виключно внутрішнього порядку процедури притягнення прокурора до відповідальності та гарантії від його незаконного звільнення; визначення законом підстав відповідальності прокурора як необхідної умови забезпечення принципу правової визначеності та гарантування його незалежності;

уведення інституту прокурорського самоврядування, максимальне наближення до євростандартів у цій сфері й дотримання міжнародних зобов'язань, узятих на себе Україною;

підвищення вимог до кандидатів на посаду прокурора, зміни чинного порядку призначення на посади Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів, визначення виключного переліку підстав для дострокового припинення повноважень та спеціальної процедури прийняття такого рішення;

законодавче закріплення статусу Національної академії прокуратури України як вищого навчально-наукового закладу в системі органів прокуратури України зі спеціалізованої підготовки прокурорів;

визначення механізмів зовнішнього (публічного) контролю за діяльністю прокуратури, професійної, позбавленої політичних критеріїв, оцінки її діяльності.

Порушені у статті проблеми вимагають більш докладного опрацювання і не залишають байдужими наукових і практичних працівників органів прокуратури, а тому обговорення поставлених питань буде продовжено.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Концепція вдосконалення судочинства для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів : схвал. Указом Президента України від 10 трав. 2006 р. № 361/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.
2. Концепція реформування кримінальної юстиції : затв. Указом Президента України від 8 квіт. 2008 р. № 311/2008 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.
3. Когутич І. І. Прокурорський нагляд в Україні : [курс лекцій] / [Когутич І. І., Нор В. Т., Павлишин А. А.] ; за ред. В. Т. Нора. – К. : Атіка, 2004. – 352 с.
4. Камбаров Ч. С. Организационно-правовые основы развития органов прокуратуры Киргизской Республики (1922–2005 гг.) : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Ч. С. Камбаров. – М. : Академия управления МВД РФ, 2006. – 197 с.
5. Марочкін І. Є. Проблеми реформування прокуратури України / І. Є. Марочкін // Вісник прокуратури. – 2008. – № 9. – С. 38–45.
6. Руденко М. Становлення і розвиток української моделі прокурорського нагляду на сучасному етапі (концептуальні проблеми) / М. Руденко, В. Глаговський // Право України. – 1996. – № 1. – С. 43–46.
7. Литвак О. Проблеми реформування органів прокуратури / О. Литвак, П. Шумський // Вісник Нац. акад. прокуратури України. – 2012. – № 1. – С. 5–12.
8. Дьомін Ю. М. Прокурорський нагляд в Україні на сучасному етапі : [моногр.] / Дьомін Ю. М. – К. : УкрІНТЕІ, 2013. – 308 с.
9. Сухонос В. В. Правові та організаційні аспекти розвитку прокуратури України в сучасних умовах : [моногр.] / Сухонос В. В. – Суми : Університетська книга, 2010. – 328 с.
10. Якимчук М. К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / М. К. Якимчук. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – 34 с.
11. Шемшученко Ю. Наукові засади становлення та розвитку прокуратури України / Ю. Шемшученко, Г. Мурашин // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – № 4. – С. 17–24.
12. Тацій В. Я. Прокуратура в системі поділу влади / В. Я. Тацій // Вісник прокуратури. – 1999. – № 2. – С. 27–33.
13. Грошевий Ю. М. Вибрані праці / Грошевий Ю. М. ; упоряд. : О. В. Калліна, В. І. Маринів. – Х. : Право, 2011. – 656 с.



14. Багдасарян А. В. Государственно-правовой статус и развитие прокуратуры в Республике Армения : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / А. В. Багдасарян. – М. : Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации, 1995. – 27 с.

15. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : [підруч.] / [В. Т. Білоус, О. С. Захарова, В. С. Ковальський та ін.]; відп. ред. В. Т. Маляренко. – К. : Юрінком Інтер, 2007.

16. Дьюи Дж. Общество и его проблемы : [пер. с англ.]. – М. : Идея-Пресс, 2002. – 160 с.

17. Толочко О. Правова природа процесуального керівництва прокурором досудовим розслідуванням // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 2(26).

18. Офіційний сайт Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.gp.dov.ua>.