



**Юрій ПОЛЯНСЬКИЙ,**  
*кандидат юридичних наук, професор,  
проректор Одеської національної  
юридичної академії, завідувач кафедри  
організації судових та правоохоронних  
органів, заслужений юрист України*

## **КОНСТИТУЦІЙНЕ РЕФОРМУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ (НОВІ ВИКЛИКИ)**

**Ключові слова:** прокуратура, функції прокуратури, реформування, захист прав і свобод людини та громадянина.

**Я**к реформування прокуратури України, так і дискусія щодо подальших реформаторських кроків у цьому напрямі, тривають упродовж всього періоду незалежності України, перетворившись в один безперервний процес. Активну участь в ньому беруть структури Ради Європи, передусім Комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія). Свою точку зору з цього приводу висловили численні учені-юристи, практичні працівники прокуратури. Не оминули цю тематику і політики, зокрема народні депутати України.

Останнім часом ця дискусія поступово перейшла в практичну площину у зв'язку з появою відповідних законопроектів, прийняття яких покликане вирішити долю української прокуратури на тривалий історичний період. Проте, на жаль, цій роботі не вистачає системності і злагодженості через відсутність консенсусу з приводу характеру й обсягу реформування прокуратури.

Йдеться передусім про правовий статус прокуратури як системи державних органів.

У термінологічній літературі правовий статус розглядається як сукупність прав та

обов'язків юридичних і фізичних осіб [1]. Л. Грицаєнко вважає, що центральне місце у структурі конституційно-правового статусу відводиться саме правам та обов'язкам (повноваженням) прокуратури [2].

Проте, на нашу думку, стосовно прокурорської системи в цілому (як і будь-якої іншої системи державних органів) поняття правового статусу можна використовувати у ширшому значенні, враховуючи те, що повноваження цих органів залежать від функцій прокуратури, тобто від напрямів її законоохоронної діяльності. Функції, на відміну від повноважень, є більш сталими елементами правового статусу прокуратури, тим більше, якщо їх перелік визначено в Основному Законі. Що ж стосується повноважень, то їх можна встановлювати і переглядати в ординарних законах, у даному разі – в Законі України «Про прокуратуру».

Отже, правовий статус прокуратури дістає і діставатиме відображення саме у Конституції України. При цьому винятково принциповий характер має вирішення питання: чи залишити у недоторканності перелік функцій, що міститься у чинній Конституції, чи переглянути його. Ніхто не ставить питання про розширення цього переліку, а суперечки точаться здебільшого з приводу пропозицій урізати зазначений перелік шляхом позбавлення прокуратури права здійснення нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина та за додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування (п. 5 ст. 121) та нагляду за додержанням і застосуванням законів (п. 9 перехідних положень Конституції України).

Не є секретом, що на такому радикальному кроці наполягають передусім структури та експерти Ради Європи [3, 4]. Натомість переважна більшість науковців і практичних працівників органів прокуратури вважають такий крок згубним для справи забезпечення правопорядку в Україні [5; 6; 7; 8; 9].

Можна погодитися з тим, що залишення за прокуратурою її наглядових функцій у повному обсязі під час прийняття у 1996 році чинної Конституції України як тимчасового заходу було обумовлено обмеженням їх дії

періодом, потрібним для стабілізації соціально-економічної і політичної обстановки в Україні. Але, як бачимо, 13 років для цього виявилось замало. Руйнівні дестабілізаційні процеси в суспільстві не лише не припинилися, а й навпаки нарастають. В цих умовах урізання функцій прокуратури чимось нагадує скорочення протипожежного інвентарю при збільшенні загрози пожежі. І про те, що в цих умовах органи прокуратури дедалі частіше використовуються як органи екстреного реагування, в тому числі для усунення масових порушень прав і свобод громадян, свідчать численні звернення керівників держави, народних депутатів, інших структур до Генерального прокурора України та підпорядкованих прокурорів з вимогами «розібратись», «ужити заходів» тощо у зв'язку зі зростанням заборгованості по заробітній платі, скороченням штату працівників на підприємствах, неповерненням банками депозитних сум. Мало не третина усіх депутатських запитів, які оголошуються з трибуни Верховної Ради України і надсилаються за призначенням, – це запити народних депутатів України до Генерального прокурора України. Величезна кількість звернень надсилаються до прокурорів інших рівнів депутатами місцевих рад. При цьому йдеться не лише про злочинні діяння, а й про будь-які інші порушення закону.

Особливо великого значення набуває правозахисна діяльність прокуратури. Навряд чи можна вважати, що доповнення у 2004 році ст. 121 Конституції України пунктом 5 було популістським, нерозважливим кроком з боку нашого парламенту. Більшість народних обранців правильно зрозуміла роль прокуратури. Тому досить дивно виглядає твердження, нібито «... сама прокуратура нікого не захищає і не повинна цього робити, її завданням є ефективне забезпечення засобами прокурорської діяльності такого захисту судом» і що «... недоцільно іншим державним інституціям ридитись у правозахисну тогу» [10].

Слід зауважити, що не лише прокуратура, а й усі органи, що здійснюють функції державної та самоврядної влади, тією чи іншою мірою зобов'язані здійснювати захист прав і свобод. Що ж стосується проку-

ратури, то такий захист здійснюється при реалізації усіх її конституційних функцій. Здійснення ж функції, передбаченої п. 5 ст. 121 Конституції України, має своїм завданням передусім захист прав і свобод від сваволі органів виконавчої влади й місцевого самоврядування та їх представників, діяльність яких у сучасних умовах аж ніяк не є зразком законослухняності. А порушення людських прав з їхнього боку набуло нечуваного поширення. Чи не з цієї причини прокуратура, наприклад, змушена в масовому порядку опротестовувати рішення органів влади із земельних питань, притягуючи урядовців до різних видів юридичної відповідальності, і не лише за це. Захист прокуратурою прав і свобод при здійсненні представництва у суді поєднується з використанням наглядових заходів реагування.

Реалізація в сучасних умовах наглядових повноважень прокуратури для захисту прав громадян, що дає змогу уникнути розгляду величезної кількості юридичних конфліктів у суді, обумовлюється і реальним станом судової системи України. Суди, на жаль, самі нерідко стають органами не захисту прав, а їх порушення, що проявляється у безприкладній тяганині при розгляді справ, поширенні корупції, інших негативних явищ. Щоправда, і органи прокуратури небезгрішні, але принаймні на відміну від судів вони здатні оперативно вжити заходів до усунення порушень, і це приваблює громадян, які обирають саме такий спосіб усунення порушень своїх прав. Існування різних варіантів правозахисту взагалі має бути власним демократичному суспільству.

Наполягаючи на ліквідації нагляду за додержанням і застосуванням законів, в тому числі у правозахисній сфері, представники ПАРЕ так і не дали ні письмової, ні усної відповіді (при зустрічах з ними на семінарах і наукових конференціях), чому вони вважають, що зазначена функція прокуратури України: а) не відповідає принципу верховенства права; б) ставить прокуратуру над іншими гілками влади; в) загрожує підризом незалежності судової влади [11]. Особливо курйозним виглядає перше твердження, коли долучення прокуратури до захисту прав і свобод розцінюється як порушення принци-

пу верховенства права, який саме і полягає у пріоритеті прав та свобод перед іншими соціальними цінностями.

Усі ці обставини вочевидь спонукали народних депутатів України декількох скликати проявляти стриманість щодо виконання рекомендацій, а точніше – вимог європейських структур про скорочення наглядової діяльності прокуратури. Очевидно, і зараз більшість народних депутатів України розуміють відсутність підстав для такого кроку, або принаймні – його передчасність.

Про це свідчить прийняття 8 квітня 2009 року конституційною більшістю голосів нової редакції Закону України «Про прокуратуру», у п. 5 ст. 4 якого текстуально відтворено положення п. 5 ст. 121 Конституції України в її нинішньому вигляді, а також збережено практично всі повноваження прокуратури по здійсненню цього нагляду. Водночас зберігає чинність п. 5 Перехідних положень Конституції України, за яким прокуратура продовжує здійснювати нагляд за додержанням і застосуванням законів (включаючи і ті, реалізація яких спрямована на захист інтересів держави). При цьому можна вітати те, що з цього поки що законопроекту виключено таке повноваження прокурора, як внесення обов'язкового для виконання припису про усунення порушень закону. Це, як вважають представники РЄ, дає підстави для претензій з приводу втручання прокуратури у компетенцію судів [12].

Постає запитання: а чи не поставив наш парламент «коняку попереду воза», прийнявши цей Закон, хай навіть у першому читанні, до внесення очікуваних змін до Конституції України або до її прийняття у новій редакції?

Думається, що побоювання з цього приводу є перебільшеними. Адже політичні процеси в Україні непередбачувані, що стосується і конституційного процесу. Може, під тиском обставин відповідні зміни будуть внесені швидко, а можливо, – ні. Проте у будь-якому разі парламент, прийнявши законопроект за основу, досить чітко визначив свою позицію з деяких найпринциповіших питань, у тому числі й щодо функцій прокуратури.

Проте не можна не звернути увагу, що в деяких проектах конституційних змін окрес-

лену проблему пропонується вирішити по-іншому.

Це передусім стосується проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», розробленого за участю Секретаріату Президента України і опублікованого в його офіційному Інтернет-представництві [13].

Єдина стаття проекту, що стосується прокуратури (ст. 145), вміщена до Розділу VII «Суди і правосуддя».

Проект залишає за прокуратурою усі існуючі функції, за винятком нагляду за додержанням прав і свобод громадян. Відповідно до п. 12 Перехідних положень законопроекту прокуратура України продовжуватиме здійснювати нагляд за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів з цих питань до призначення на посади глав державних адміністрацій, а також функцію попереднього слідства – до сформування системи досудового слідства, але не довше, ніж один рік. Отже, з цього можна зробити висновок, що давно виношувану ідею покласти цю прокурорську функцію на державні адміністрації визнано за необхідне реалізувати на практиці. До чого це призведе? До того, що органи виконавчої влади здійснюватимуть контроль за додержанням законів у своїй власній діяльності замість належного наглядового органу, яким є прокуратура, і це означатиме відсутність такого контролю.

Отже, у разі реалізації зазначеного проекту в цій частині події розгортатимуться за якнайгіршим сценарієм.

Частина 2 ст. 145 законопроекту передбачає, що прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду Президентом України за згодою Сенату (верхньої палати парламенту), а відповідно до ч. 3 він звільняється Президентом України, але вже без такого погодження, тобто пропонується повернутися до порядку, який існував до внесення змін у Конституцію Законом України від 8 грудня 2004 року. Це означатиме підвищення рівня його залежності від глави держави у прийнятті процесуальних рішень. Позитивним у цій нормі є відсутність у ній положення щодо можливості висловлення парламентом недовіри Генеральному прокурору України.

У проекті не йдеться про обмеження повноважень Генерального прокурора України п'ятьма роками, що мало б значення лише за умови усунення інших істотних факторів, які негативно впливають на його незалежність.

Хотілося б сподіватись на те, що при доопрацюванні цього, а можливо, й інших конституційних проектів буде обрано найоптимальніший у частині визначення функцій прокуратури. При цьому мають бути обов'язково враховані рекомендації науковців і практиків.

#### Список використаних джерел:

1. Шемшученко Ю.С. Правовий статус / Ю.С. Шемшученко, М.Л. Пархоменко // Юридична енциклопедія. – К.: Українська енциклопедія, 2003. – Т. 5. – С. 44.
2. Грицаєнко Л. Елементи конституційно-правового статусу прокуратури / Л. Грицаєнко // Право України. – 2008. – № 8. – С. 117.
3. Остаточний текст Резолюції Парламентської Асамблеї ПАРЄ від 27 вересня 2001 року щодо дотримання обов'язків і зобов'язань Україною від 27 вересня 2001 року // Голос України. – 2001. – 13 жовтня.
4. Висновок на проект Закону України про внесення змін до Конституції стосовно прокуратури. Ухвалено комісією «За демократію через право» 17 жовтня 2006 року. – Страсбург, 2006.
5. Шемшученко Ю. Прокуратура України: шляхи реформування: в аспекті входження у європейський правовий простір / Ю. Шемшученко, Г. Мурашин // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 4. – С. 9.
6. Селіванов А. Конституційна реформа не може оминати прокуратуру / А. Селіванов // Вісник прокуратури. – 2003. – № 8. – С. 12.
7. Руденко М. Правозахисна діяльність прокуратури: деякі теоретичні та практичні аспекти / М. Руденко // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 2. – С. 7.

8. Долежан В.В. Конституційні аспекти удосконалення прокурорської системи України / В.В. Долежан // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 2. – С. 121.
9. Марочкін І. Проблеми реформування прокуратури України / І. Марочкін // Вісник прокуратури. – 2008. – № 9. – С. 41.
10. Куц В. Конституційний статус прокуратури України потребує вдосконалення / В. Куц // Вісник Академії прокуратури України. – 2007. – № 2. – С. 30.
11. Полянський Ю.Є., Долежан В.В. Права людини – понад усе / Ю.Є. Полянський, В.В. Долежан // Юридичний вісник України. – 2006. – 25 лютого. – С. 9.
12. Долежан В.В. Роздуми над проектом нової редакції Закону України «Про прокуратуру» / В.В. Долежан // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2008. – № 3. – С. 23.
13. Офіційне представництво Президента України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http // www.prezident.gov.ua/content/const.projekt.html](http://www.prezident.gov.ua/content/const.projekt.html)

**Юрій ПОЛЯНСЬКИЙ**

**КОНСТИТУЦІЙНЕ РЕФОРМУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ  
(НОВІ ВИКЛИКИ)**

**Резюме**

*Висловлюються думки з приводу оптимального визначення функцій прокуратури України у зв'язку з можливим внесенням змін і доповнень до чинної Конституції України. Пропонується повною мірою зберегти її роль у захисті прав і свобод людини та громадянина.*

**Юрий ПОЛЯНСКИЙ**

**КОНСТИТУЦИОННОЕ РЕФОРМИРОВАНИЕ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ  
(НОВЫЕ ВЫЗОВЫ)**

**Резюме**

*Высказываются соображения по поводу оптимального определения функций прокуратуры Украины в связи с возможным внесением изменений и дополнений в действующую Конституцию Украины. Предлагается в полной мере сохранить ее роль в защите прав и свобод человека и гражданина.*

**Yuriy POLLANSKYI**

**CONSTITUTIONAL REFORM OF PROSECUTORS' OFFICE OF UKRAINE  
(NEW CHALLENGES)**

**Summary**

*The author formulated his opinion on optimal regulations of the prosecutors' offices of Ukraine functions in terms of probable amendment of current Constitution of Ukraine. Some proposals to retain the role of prosecutor's office in the field of human and citizen rights and freedoms protection have been made.*