



**Володимир БАБЕНКО,**

*заступник прокурора Київської області,  
державний радник юстиції 2 класу,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
заслужений юрист України*

## **ВПЛИВ ПОЛОЖЕНЬ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ НА РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ**

**Ключові слова:** реформування органів прокуратури; повноваження прокурора у кримінальному провадженні; нововведення Кримінального процесуального кодексу України.

**В**ходження до європейського політичного, інформаційного, економічного, правового просторів визначено стратегічним пріоритетом зовнішньої політики нашої держави, реалізації якої сприятиме відповідність України копенгагенським і мадридським критеріям, що висуваються до країн-кандидатів на вступ до Європейського Союзу. Серед таких критеріїв особливого значення набуває забезпечення стабільності установ (організацій), які гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу і захист меншин в Україні.

В умовах демократичного вибору українського суспільства та обраного ним євроінтеграційного курсу існує потреба переосмислення функцій законності та правопорядку в Українській державі й реформування національної системи правоохоронних органів. Окрім того, нові політико-правові реалії у правоохоронній сфері зумовлюють необхідність відмови від певних стереотипів, консервативних поглядів, реалізації стратегічних напрямів модернізації системи правоохоронних органів, визначених Президентом України В. Януковичем у Програмі «Україна – для людей». З цією метою Указом Президента України від 6 квітня 2012 року №252/2012 утворено Комітет з питань реформування правоохоронних органів [1].

Складовою реформування правоохоронної політики держави мають стати оновлені підходи до розуміння ролі силових структур у розбудові громадянського суспільства з метою максимального удосконалення механізму забезпечення правоохоронної діяльності, гарантування демократичного процесу її здійснення, сприяння підвищенню авторитету цих органів у суспільстві.

Одним із інститутів, який потребує реформування вже понад 15 років, називають прокура-

туру. Питання організації діяльності прокуратури є ключовими у сучасній юридичній науці. Після проголошення незалежності держава постійно в пошуку її оптимальної моделі. Комплекс проблем, пов'язаних із реорганізацією органів прокуратури, є наріжним каменем у становленні та зміцненні української державності. Як зазначають О. Литвак і П. Шумський, : «Проблема реформування прокуратури як складової правоохоронної системи держави особливо дискутується в Україні як серед науковців, так і практиків» [2, 6].

Предметом численних досліджень стають питання: визначення місця і ролі органів прокуратури в системі правоохоронних органів держави й органів державної влади; прокурорського нагляду; кримінально-процесуальних функцій; участі прокурора у різних стадіях кримінального процесу тощо. При цьому правова наука не лише вказує на актуальність певних проблем, а й пропонує чіткі механізми їх подолання, що мають ураховуватись у законодавчій діяльності.

Так, проведений моніторинг дисертаційних досліджень за спеціальністю 12.00.10 – судознавство; прокуратура та адвокатура за 2010–2011 роки свідчить про захист 20 робіт за вказаний період (4 з них – на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук). При цьому 7 робіт стосуються організаційно-правових засад діяльності органів прокуратури: місця прокуратури в системі органів державної влади; функцій і повноважень Генерального прокурора України; активів прокурорського реагування; наглядової діяльності; підтримання державного обвинувачення в суді; захисту прокурором прав потерпілого, що становить 37% від загальної кількості захищених робіт. Зауважимо, що майже всі дисертаційні дослідження містять рекомендації теоретичного або практичного характе-

ру, в тому числі пропозиції з удосконалення норм національного законодавства.

Органам прокуратури присвячено чимало наукових праць відомих учених, зокрема: О. Анпілогова, Ю. Грошевого, В. Долежана, Ю. Дьоміна, Л. Жиліної, О. Кожевнікова, М. Косюти, М. Курила, О. Литвака, В. Маляренка, О. Михайленка, М. Мичка, В. Пшонки, Г. Середи, М. Скриганюка, О. Толочка, Р. Трагнука, П. Шумського та інших, які стали науковим підґрунтям з розгляду питань щодо впливу положень нового Кримінального процесуального кодексу України (КПК України) на реформування органів прокуратури, що, у свою чергу, є метою цієї статті.

Процес реформування системи правоохоронних органів передусім має ґрунтуватися на принципах: законності; додержання прав і свобод людини і громадянина; захисту демократичних цінностей суспільства; деполітизації та позапартійності; єдиноначальності і колегіальності при розробці і прийнятті важливих рішень; забезпечення регіонального лідерства та реалізації євроінтеграційної стратегії України; поєднання гласних і негласних методів і засобів діяльності; пріоритетності функцій попередження і профілактики правопорушень; співпраці з державними органами, органами місцевого самоврядування і військовими формуваннями, з громадянами, об'єднаннями громадян та неурядовими організаціями; відкритості для демократичного громадського контролю.

Реформування правоохоронної сфери України насамперед вимагає нормативно-правової оптимізації системи правовідносин, що регламентують діяльність правоохоронних органів. Так, відповідно до проекту Концепції реформування правоохоронних органів, запропонованої Міністерством внутрішніх справ України, «прокуратура визнається державним органом, який забезпечує виконання покладених на неї Конституцією України функцій: підтримання державного обвинувачення на стадії досудового слідства та в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; нагляд за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів з цих питань органами ви-

конавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Прокуратура підпорядковується Президенту України. А з відання прокуратури виключаються функції досудового розслідування (окрім справ про злочини, вчинені працівниками інших органів кримінальної юстиції) і передаються до Національного бюро розслідувань України. Прокуратура наділяється функцією підтримання обвинувачення на етапі досудового слідства. Структуру прокуратури України складають: Генеральна прокуратура України, прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міські, районні, міжрайонні, інші прирівняні до них прокуратури, а також прокуратури регіонів у воєнній сфері. Генеральна прокуратура України організовує роботу органів прокуратури і здійснює контроль за їх діяльністю. Прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, районні та міські прокуратури забезпечують реалізацію покладених на них функцій відповідно до Конституції та законів України» [3].

Одним із актуальних завдань реформування правоохоронних органів, на наш погляд, є виконання вимог п. 9 Перехідних положень Конституції України, яким визначено, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію досудового слідства – до введення в дію законів, які регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування. На сьогодні такі законодавчі акти відсутні, що цілком виправдує залишення за прокуратурою відповідних функцій новим КПК України.

Слід зауважити, що під терміном «прокурор» законодавець розуміє: Генерального прокурора України, першого заступника, заступників Генерального прокурора України, їх старших помічників, помічників, прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, прокурорів міст, районів, районів у містах, міжрайонних та спеціалізованих прокурорів, їх перших заступників, заступників прокурорів, начальників головних управлінь, управлінь, відділів прокуратур, їх перших заступників, заступників, старших прокурорів та прокурорів прокуратур усіх рівнів, які діють у межах повноважень, визначених п. 15 ст. 3 КПК України 2012 року [4]. Такий дещо розширений у порівнянні з КПК України 1960 року (п. 6 ст. 32)

підхід спонукав до внесення змін у систему органів прокуратури України в іншому законодавчому акті – Законі України «Про прокуратуру» №1789 – XII (ст. 13) [5]. Принагідно зауважимо, що система органів прокуратури, визначена у проекті нового Закону України «Про прокуратуру» (ст. 17) (реєстр. №2491 від 19 вересня 2008 року) [6], прийнятого у першому читанні, не співпадає у повному обсязі із структурою і системним підходом чинного Закону із внесеними змінами і не узгоджується із положеннями КПК України 2012 року.

Про повноваження прокурора як сторони кримінального провадження з боку обвинувачення (п. 18 ст. 3 КПК України) йдеться у ст. 36 КПК України, в якій зазначено, що прокурор, здійснюючи повноваження відповідно до вимог КПК України, є самостійним у своїй процесуальній діяльності, втручання в яку осіб, що не мають на те законних повноважень, забороняється, а органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, службові та інші фізичні особи зобов'язані виконувати законні вимоги та процесуальні рішення прокурора.

Окрім того, на відміну від КПК України 1960 року, в новому КПК України закріплюється напрям діяльності прокурора у кримінальному процесі – нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, а також його форма – процесуальне керівництво досудовим розслідуванням (ч. 2 ст. 36 КПК України). У цьому випадку, пригадується, спроби вирішення питань функціональної спрямованості прокурора у кримінальному судочинстві в останніх проектах КПК України були діаметрально протилежними. Так, згідно з відомим проектом КПК України 2007 року (реєстр. №1233 від 13 грудня 2007 року), який тривалий час знаходився на розгляді Верховної Ради України VI скликання, передбачалось, що прокурор здійснює кримінальне переслідування у досудовому провадженні під час нагляду за додержанням законів органами, які провадять дізнання чи досудове слідство, та участі у розгляді справ судом, а також наглядає за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах і застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян (ч. 1 ст. 31 проекту). Тобто процесуальною функцією прокурора визначалось кримінальне переслідування, а нагляд і участь у розгляді справ судом розглядалися як форми здійснення такого переслідування [7, 58]. У проек-

ті КПК України, розробленому Національною комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права і представленому у травні 2010 року, на прокурора, що іменувався державним обвинувачем, покладался нагляд за додержанням законів при проведенні досудового розслідування, прийняття процесуальних рішень під час досудового розслідування, повідомлення про підозру та складання обвинувального акта, підтримання державного обвинувачення у суді (ч. 1 ст. 34). Проте визначені функції зумовлювали виняткові повноваження державного обвинувача (ч. 3 ст. 34).

У проекті КПК України, підготовленому робочою групою з питань реформування кримінального судочинства, визначалось, що прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при проведенні досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням (ч. 1 ст. 38). Тобто за аналогією із прийнятою редакцією КПК України єдиною функцією прокурора проголошується наглядова, а про кримінальне переслідування і зовсім не згадується.

Варто погодитися з Н. Марчук, яка досліджує основні напрями участі прокурора в кримінальному провадженні на досудових стадіях [7, 59], що однозначної відповіді на питання щодо функцій прокурора у досудовому кримінальному провадженні немає не лише у вітчизняних наукових доробках, а й у законодавстві зарубіжних країн. Отже, питання функціонального призначення прокурора у кримінальному провадженні залишається відкритим для наукової спільноти, а стосовно переваг чи недоліків практичної реалізації прокурором визначених КПК України функцій – покаже час.

Відповідно до ч. 2 ст. 36 КПК України 2012 року прокурору надано 21 пункт повноважень при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, зокрема: починати досудове розслідування; мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування; доручати органу досудового розслідування проведення досудового розслідування; доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій або давати вказівки щодо їх проведення чи брати участь у них, а в необхідних випадках особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії; доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій відповідним опера-

тивним підрозділам; призначати ревізії та перевірки у порядку, визначеному законом; скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих; ініціювати перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого за наявності підстав, передбачених цим Кодексом, для його відводу, або у випадку неефективного досудового розслідування; підтримувати державне обвинувачення в суді, відмовлятися від підтримання державного обвинувачення, змінювати його або висувати додаткове обвинувачення; погоджувати запит органу досудового розслідування про міжнародну правову допомогу, передання кримінального провадження або самостійно звертатися з таким клопотанням; доручати органу досудового розслідування виконання запиту (доручення) компетентного органу іноземної держави про міжнародну правову допомогу або перейняття кримінального провадження, перевіряти повноту і законність проведення процесуальних дій, а також повноту, всебічність та об'єктивність розслідування у перейнятому кримінальному провадженні та інші.

Таким чином, прокурор визнається ключовою фігурою досудового розслідування і має керувати всіма діями слідчого, давати йому доручення, приймати або погоджувати основні процесуальні рішення (повідомлення особі про підозру, звернення з клопотаннями до слідчого судді, складення обвинувального акта тощо). Окрім того, функцію з представництва державного обвинувачення у суді у конкретній справі покладено саме на того прокурора, як здійснював нагляд за додержанням законів органами, що проводили досудове розслідування.

Саме щодо широких повноважень прокурора найбільше висловлювали критичні зауваження експерти і науковці під час обговорення проекту нового кодифікованого акта у сфері кримінального судочинства. Так, у висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України йдеться: «повноваження прокурора, які отримали назву «процесуальне керівництво слідством», по суті є нічим іншим, як засобами здійснення кримінального переслідування. Але при цьому не враховано, що Конституція України не покладає на органи прокуратури здійснення функції кримінального переслідування на етапі досудового слідства» [8]. Подібної думки дотримуються і експерти Центру політико-правових реформ [9]. Тобто

зазначається, що питання відокремлення функції кримінального переслідування від функції нагляду за законністю проведення досудового розслідування залишилось невирішеним.

Проте схвальною була експертна оцінка положень прийнятого КПК України Венеціанською комісією. Зокрема, позитивним видається підвищення відповідальності органів прокуратури, адже один прокурор вестиме кримінальне провадження від початку до кінця, тож буде зацікавлений у якісному розслідуванні та поліпшенні нагляду.

Щодо визнання повноважень прокурора про надання доручень органу досудового розслідування на проведення досудового розслідування, слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій тощо (ст. 36 КПК України) кримінальним переслідуванням, то, вважаємо, таке твердження є помилковим. Кримінальне переслідування, хоча й визначається у проєкті КПК України 2007 року як процесуальна діяльність прокурора (що не було сприйнято у новому КПК України), за своєю правовою природою є спірною категорією, про що свідчать праці таких відомих процесуалістів, як М.С. Строгович [10], М.А. Чельцов [11], І.Я. Фойницький [12]. Здебільшого кримінальне переслідування розглядається як кримінально-процесуальна функція, іноді воно ототожнюється із обвинуваченням або провадженням у справі в цілому [13, 928]. Не вдаючись у наукову дискусію щодо змісту окресленого поняття і його співвідношення з іншими процесуальними лексемами (оскільки це може становити предмет самостійного дослідження), зазначимо, що кримінальне переслідування особи, на нашу думку, можна розглядати як напрям діяльності у кримінально-процесуальній сфері, метою якого є притягнення винуватої особи до кримінальної відповідальності. Реалізація такої діяльності можлива завдяки процесу доказування (збирання, перевірка, оцінка доказів) за допомогою передбачених законом способів і засобів (слідчих, розшукових дій, логічних операцій тощо). А відтак, нагляд прокурора у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням цілком відповідає загальнотеоретичним засадам кримінального судочинства.

Отже, наведені вище думки щодо закріплення повноважень прокурора у новому КПК України дають змогу зробити висновок про можливість впливу зазначених положень на майбутнє реформування органів прокуратури, оскільки практичне їх правозастосування сприятиме визначенню недоліків і переваг, які враховуватимуться

при удосконаленні законодавства про прокуратуру. На сьогодні можна стверджувати, що: 1) визначення поняття прокурора в кримінальному провадженні впливає на узгодження системи органів прокуратури; 2) наділення функцією нагляду у формі процесуального керівництва спонукає до розробки і прийняття відповідних спеціальних законів, приведення у відповідність із положеннями Конституції України правового статусу прокурора.

Новий КПК України дасть змогу віднайти справедливий баланс між інтересами держави та особи, яка притягається до кримінальної відповідальності, оскільки, з одного боку, передбачає сучасні інструменти для боротьби зі злочинністю, підвищує оперативність та ефективність кримінального судочинства, а з іншого – сприяє утвердженню гарантій прав людини і надає їй значні можливості для захисту своїх прав, свобод та інтересів.

**Список використаних джерел:**

1. Про Комітет з питань реформування правоохоронних органів: указ Президента України від 6 квітня 2012 року №252/2012: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14672.html>
2. Литвак О. Проблеми реформування органів прокуратури / О. Литвак, П. Шумський // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – №1. – С. 5–12.
3. Концепція реформування правоохоронних органів: проект МВС України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrprison.org.ua/news/1285058160>
4. Кримінальний процесуальний кодекс України: закон України від 13 квітня 2012 року №4651-VI // Голос України. – 2012. – №90–91. – 19 травня.
5. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року №1789 – XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №53. – Ст. 793.
6. Про прокуратуру: проект Закону України від 19 вересня 2008 року (реєстр. №2491): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>
7. Марчук Н. Основні напрями участі прокурора в кримінальному провадженні на досудових стадіях / Н. Марчук // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – №4. – С. 57–62.
8. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Кримінального процесуального кодексу України (реєстр. №9700): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>
9. Банчук О. Новий Кримінальний процесуальний кодекс повинен полегшити життя підприємцям: коментар експерта Центру політико-правових реформ: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.pravo.org.ua/index.php](http://www.pravo.org.ua/index.php)
10. Строгович М. С. Материальная истина и судебные доказательства в советском уголовном процессе / М. С. Строгович. – М.: Юридиздат МЮ СССР, 1955. – 220 с.
11. Чельцов М. А. Советский уголовный процесс / М. А. Чельцов. – М.: Госюриздат, 1951. – 300 с.
12. Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства: в 2 т. / И. Я. Фойницкий. – СПб: Наука, 1996. – Т. 1. – 586 с.
13. Слинко С. В. Загальні положення кримінального переслідування у кримінальному процесі / С. В. Слинко, С. Е. Кучерина // Форум права. – 2011. – №1. – С. 926–931.

*Володимир БАБЕНКО*

**ВПЛИВ ПОЛОЖЕНЬ  
КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ  
НА РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ**

**Резюме**

*Розглянуто окремі аспекти закріплення правового статусу прокурора в кримінальному провадженні відповідно до нового Кримінального процесуального кодексу України. Здійснено порівняльний аналіз з іншими нормативно-правовими актами у цій сфері. Наведено авторське бачення можливого впливу положень зазначеного вище Кодексу на процес реформування органів прокуратури.*

*Владимир БАБЕНКО*

**ВЛИЯНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ  
УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО КОДЕКСА УКРАИНЫ  
НА РЕФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ**

**Резюме**

*Рассмотрены отдельные аспекты закрепления правового статуса прокурора в уголовном производстве согласно новому Уголовному процессуальному кодексу Украины. Осуществлен сравнительный анализ с другими нормативно-правовыми актами в этой сфере. Изложено авторское видение возможного влияния положений нового Уголовного процессуального кодекса Украины на процесс реформирования органов прокуратуры.*

*Volodymyr BABENKO*

**INFLUENCE OF PROVISIONS  
OF CRIMINAL PROCEDURE CODE OF UKRAINE ON REFORMATION  
OF PROSECUTOR'S OF OFFICE**

**Summary**

*The author considers certain aspects of legal status of a prosecutor in criminal procedure in the context of new Criminal Procedure Code of Ukraine. Comparative analysis with other legal acts in this area is made. The author's opinion on possible influence of provisions of the new Code on the process of reformation of prosecutor's office is expressed.*