



Валерій Кравчук,
кандидат юридичних наук,
докторант Національної академії
прокуратури України

УДК 340.12:342.5

Конституційно-правова реформа прокуратури – крок до збалансування публічного контрольного процесу в Україні

Значна чисельність у державі органів, основна функція яких – контроль, не є природним явищем. Контролюючі органи створюються, як правило, штучно для посилення адміністративно-правового впливу держави у певній сфері. Така потреба виникає за умови незбалансованості функціонування класичного механізму держави, складовою якого є також інститут прокуратури. Правильна конституційно-правова реформа прокуратури України може забезпечити встановлення оптимального правового балансу роботи апарату держави, що відповідним чином позитивно позначиться й на загальнодержавній дерегуляції.

Протягом більше як двадцяти останніх років, проблеми визначення конституційно-правового статусу прокуратури були предметом наукових досліджень таких вчених, як: В. Гончаренко, Л. Грицаєнко, В. Долежан, Р. Жоган, П. Каркач, М. Косята, З. Куделка, Г. Мурашин,

Н. Наулік, С. Скрипнюк, С. Стеценко, В. Сухонос, В. Федоренко, Ю. Шемшученко та інших. Науковцями запропоновано багато концептуальних підходів як до загального бачення конституційно-правової реформи інституту прокуратури, так і щодо окремих аспектів її реалізації. Разом з тим, актуальність цих питань, на сьогодні, набуває нового значення, особливо в умовах практичної затребуваності таких наукових розробок для опрацювання Конституційною Комісією. Одне із завдань останньої є підготовка пропозицій з реформування прокуратури (суміжного інституту судової влади).

Метою цієї статті є аналіз шляхів конституційно-правового реформування прокуратури України, висвітлення пропозицій щодо відповідних концептуальних конституційно-правових змін, а також прогнозування їх впливу на стан публічного контрольного процесу у державі.

Відповідно до Указу Президента України від 31.03.2015 р. № 190/2015, метою діяльності Конституційної Комісії є вироблення узгоджених пропозицій щодо змін до Конституції України. Одним з трьох основних напрямів роботи цієї комісії є підготовка реформи правосуддя та суміжних інститутів, тобто, у тому числі, органів прокуратури.

Дійсно, завершеною реформу прокуратури України можна вважати після внесення усіх необхідних змін до Конституції України, оскільки ключові установчі положення щодо правового статусу прокуратури визначені в Основному Законі.

Більшість фахівців переконані, що головним недоліком конституційно-правового регулювання статусу прокуратури є відсутність чіткого визначення її місця та ролі в механізмі держави [1]. Проте цілком логічно буде зазначити, що функціональна складова діяльності будь-якого органу держави має одне з вирішальних значень при визначенні його конституційно-правового статусу.

Основною функцією прокуратури є державне обвинувачення осіб у вчиненні правопорушень. О. Скрипнюк у цьому сенсі зазначає, що прокуратура – це орган державної влади, який забезпечує законність та притягнення до суду правопорушників. Проте проблемою, на його думку, у визначенні конституційно-правового статусу прокуратури є її змішаний тип (наглядно-обвинувальний), оскільки на прокуратуру покладається функція як нагляду за виконанням законів, так і кримінального переслідування [2, с. 21]. Тому на часі є реалізація спільного завдання науковців – вироблення нової правової реальності сприйняття прокуратури не як наглядового інституту, а як органу забезпечення державного обвинувачення. Разом з тим, це не заперечує наявності в органів прокуратури контрольних функцій, що навіть узгоджується з закріпленням будь-якого конституційно-правового статусу прокуратури.

Правовий статус органів прокуратури як контрольно-наглядової гілки влади В. Гончаренко обґрунтовує тим, що діяльність прокуратури завжди пов'язана з реалізацією контрольної функції, а прокуратура є взірцем забезпечення контрольної функції влади [3, с. 312]. Втім функції підтримання державного обвинувачення в суді та процесуальне керівництво досудовим розслідуванням не можна у повній мірі вважати контрольними функціями, хоча у їх реалізації наявні елементи контролю. Ефективне виконання вказаних функцій є невід'ємною складовою механізму судочинства. Тому зміст основних функцій прокуратури не можна розглядати як підставу до автоматичного зарахування інституту прокуратури в Україні до контрольно-наглядової гілки влади. До того ж, можливість існування останньої потребує окремого переконливого наукового обґрунтування.

Протягом багатьох років конституційного процесу розроблено низку законопроектів про внесення змін до Конституції України (також нову її редакцію), які, головним чином, стосуються визначення правового статусу прокуратури і спрямовані на реформування цього державного інституту, зокрема:

1) проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України (статті 10, 13, 36, 121, 122, розділ XII)” від 21.10.1998 року № 2181, внесений народними депутатами України Н. Вітренко та В. Марченком;

2) проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 01.07.2003 року № 3207-1, внесений народними депутатами України А. Матвієнком, В. Мусіякою, А. Мартинюком та О. Морозом;

3) проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 04.09.2003 року № 4105, внесений народними депутатами України С. Гавришем, Р. Богатирьовою, К. Ващук;

4) проект Закону України “Про внесення змін до Конституції



України” від 31.03.2009 року № 4290, внесений экс-президентом України В. Ющенком;

5) проект Закону України “Про внесення змін і доповнень до Конституції України” (стосовно прокуратури), розроблений фахівцями Генеральної прокуратури за участю науковців Національної академії прокуратури України.

Для повноти висвітлення стану розробок конституційно-правової реформи прокуратури, слід зазначити, що Конституційною Асамблеєю, яка діяла з 17 травня 2012 року, вироблено лише концепцію змін до Конституції України, у тому числі щодо прокуратури. Проте завершеного проекту Основного Закону не підготовлено.

Опрацювання зазначених законопроектів дозволяє встановити виражену тенденцію. Першим законопроектом від 21.10.1998 року № 2181 пропонувалося посилити прокурорський нагляд і підпорядкувати Верховній Раді Україні (далі – ВРУ), надавши їй повноваження призначати Генерального прокурора України, який би був перед нею відповідальний і тільки їй підзвітний. Вже другим та третім із згаданих законопроектів (від 01.07.2003 року № 3207-1 та від 04.09.2003 року № 41-05) послаблене прагнення до збереження функції загального нагляду за прокуратурою, все-таки у значній мірі воно ще присутнє, що проявляється у пропозиції про включення п. 5 у ч. 1 ст. 121 Конституції України стосовно нагляду прокуратурою за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

У четвертому та п'ятому із вказаних законопроектів уже повністю відмовилися від можливості покладення на прокуратуру функцій нагляду за дотриманням та застосуванням законів поза сферою кримінального судочинства. Так, у зако-

нопроекті від 31.03.2009 року № 4290 відсутні подібні функції прокуратури, а положення, присвячені інституту прокуратури, вміщено у Розділ VII “Суди і правосуддя”, тобто прокурорська система за цим правотворчим документом фактично інтегрується у сферу правосуддя, а центральною її функцією визнано підтримання державного обвинувачення в суді.

Останній із вказаних проект Закону “Про внесення змін і доповнень до Конституції України” видається найбільш логічним та продуманим з усіх існуючих. Відповідно до нього, прокуратура України визначається як складова єдиної незалежної системи органів судової влади; також ним визначено функціональне призначення прокуратури, усі важливі особливості правового регулювання організації та діяльності прокуратури стосовно деполітизації прокурорської системи. Переваги даного законопроекту над іншими полягають у тому, що: 1) він розроблений із залученням вузькоспеціалізованих учених-юристів та фахівців-практиків у сфері організації та діяльності прокуратури; 2) він є спеціалізованим законопроектом, тобто його зміст спрямовано виключно на забезпечення конституційного реформування інституту прокуратури; 3) цей законопроект повністю реалізує зобов'язання України, взяті перед європейськими структурами при вступі до Ради Європи. Додатковою перевагою законопроекту є і його схвалення Європейською комісією “За демократію через право” (Венеціанська комісія) [4].

Однак залишаються і дискусійні моменти. Наприклад, ч. 1 ст. 121 законопроекту встановлено функції прокуратури, у тім згідно з ч. 2 ст. 121 прокуратура виконує й інші функції, передбачені законом, тобто визначений перелік функцій не є вичерпним. У зв'язку з цим виникає логічне запитання: якщо допускається встановлення функцій прокуратури законом, чи потрібне конститу-

ційно-правове їх закріплення? Очевидно, що для стабільності нормативно-правового визначення прокурорської системи та досягнення високого рівня її автономності (адже прокуратура – це орган державної влади не під конкретну людину, ідеологію чи до зміни обставин, а важливий елемент механізму держави, від якого залежить розвиток демократичної та правової України), чітке і однозначне закріплення її функцій в Основному Законі повинно лише сприяти цьому.

Втім, стосовно відображення у Конституції України особливостей реформування прокуратури є і протилежні думки. Зокрема В. Сухонос вважає, що недоцільно встановлювати перелік функцій прокуратури безпосередньо у Конституції України, а варто це зробити в Законі України “Про прокуратуру” [5, с. 92]. Такої ж думки дотримується і В. Долежан, аргументуючи це тим, що такий підхід дозволить з урахуванням мінливості суспільно-політичної ситуації у суспільстві, зокрема щодо стану законності, переглядати за потреби перелік функцій у законодавчому порядку [6, с. 123]. В Основному Законі України можна закріпити лише мету та завдання прокурорської системи, хоча функції прокуратури теж не можна вважати другорядним питанням засадничих основ інституту прокуратури. До того ж, закріплення переліку функцій прокуратури безпосередньо в Конституції України є непрямым підтвердженням того, що система органів прокуратури визнає як відносно автономний державний інститут. У Польщі, наприклад, закріплення статусу прокуратури не знайшло місця в Конституції, що, на думку науковців, вказує на її другорядну роль в системі органів державної влади [7, с. 3-17; 8, с. 5-36].

Вважаємо, що виокремлення конституційно-правової регламентації організації та діяльності прокуратури у пріоритетний напрямок її реформування не слід розглядати як

сумнівне розширення положень Конституції України, оскільки його перевагами є: по-перше, забезпечення стабільності функціонування інституту прокуратури; по-друге, чітке окреслення форм і методів взаємодії прокуратури з іншими органами влади (елементами правової системи); по-третє, встановлення конституційно-правового статусу цього органу державної влади у правовій системі України.

Рівень невизначеності Конституційної Комісії у баченні змін положень Основного Закону у частині прокуратури дуже великий, оскільки при обговоренні напрямів реформування правосуддя та суміжних інститутів, проблемним виявилось навіть питання місця положень стосовно цього органу у тексті Конституції України. Тобто, суть цієї проблеми зводиться лише до того чи виділяти відповідні положення у окремий розділ. Слід зазначити, у тексті чинної Конституції України положення про прокуратуру розосереджені та виходять за межі одного розділу (ст. 85 – повноваження ВРУ щодо призначення та висловлення недовіри ГПУ; ст. 92 – вимога законодавчої регламентації питань організації та діяльності прокуратури; ст. 106 – порядок призначення і звільнення ГПУ; ст. 111 – посада спеціального прокурора; ст. 121 – функції прокуратури; ст. 122 – строк повноважень; ст. 123 – дублювання положень ст. 92; ст. 129 – визначення підтримання державного обвинувачення в суді прокурором основною засадою судочинства; ст. 131 – повноваження ВРЮ стосовно прокурорів; п. 9 Перехідних положень Конституції України).

Фактично розділ VII “Прокуратура” Конституції України складається з однієї статті, яка визначає функції прокуратури, оскільки положення двох інших статей дублюються у ст.ст. 85, 92, 106 Основного Закону. Тому навіть з техніко-юридичних підстав заперечується існування розділу, який, умовно кажучи, налічує



одну статтю. У цілому ж, важливість питання присвячення інституту прокуратури окремого розділу у тексті Конституції України перебільшена та не вартує надмірної уваги.

На нашу думку, зміни до Конституції України у частині прокуратури повинні вирішувати такі принципові питання:

1. Встановити новий порядок призначення та звільнення Генерального прокурора України, зокрема із залученням Конкурсної комісії (за аналогією НАБ України), строком на 6 років (або інший, але щоб не збігався із строком політичних посад).

2. Вилучення положення щодо можливості висловлення ВРУ недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади (є формою політичного тиску, навіть ініціювання цього питання у парламенті).

3. Виключення пункту 9 Перехідних положень Конституції України (це чітка відповідність до міжнародних стандартів).

4. Встановлення вичерпного переліку функцій прокуратури, які стосуються виключно кримінальної процесуальної сфери та представництва у суді прокурором лише інтересів держави і суспільства.

5. Скасування повноважень Вищої ради юстиції щодо розгляду скарг на рішення стосовно дисциплінарної відповідальності прокурорів

та порушення ними вимог щодо несумісності (вказані функції ВРЮ у частині прокурорів реалізуються не ефективно). Утім, варто залишити вимогу щодо включення до складу ВРЮ представників прокуратури (як і представників адвокатури).

Таким чином, конституційно-правова реформа повинна “зацементувати” баланс організаційно-правового та процесуально-правового статусу інститутів прокуратури та адвокатури. Прокурорська система є невід’ємною складовою ефективного правосуддя, яке є основою режиму законності у будь-якій демократичній державі. Запровадження чітко визначеної конституційної моделі інституту прокуратури у комплексі з реформою засад судочинства і адвокатури, на нашу думку, створить якісно нові умови забезпечення додержання прав і свобод людини та громадянина у державі. При досягненні у державі високого рівня законності, коли цьому сприяє, зокрема, ефективний механізм правосуддя, значно знижується необхідність у функціонуванні спеціальних контролюючих органів, більш того їх велика кількість стає шкідливою. Тож за умови функціонування ефективної системи правосуддя, забезпечення публічного контрольного процесу у державі забезпечується не штучно створеними органами держави, а інститутами громадянського суспільства.

Список використаних джерел

1. Шило О. Україна дотримується європейських стандартів під час здійснення конституційно-правової модернізації прокуратури / О. Шило // Конституційна Асамблея 21 червня 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sau.in.ua/>

2. Скрипнюк О. Конституційно-правовий статус прокуратури України: завдання, функції, повноваження / О. Скрипнюк // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009. – № 2. – С. 21-27.

3. Гончаренко В. Г. Прокуратура України: статус, функції, перспективи розвитку / В. Г. Гончаренко // Матеріали наукової конференції “Конституція України – основа модернізації держави та суспільства” (21-22 червня 2001 р. м. Харків). – Х.: Право, 2001. – С. 312-314.

4. Висновок Європейської комісії “За демократію через право” (Венеціанська комісія) на проект Закону України про внесення змін до Конституції стосовно прокура-

тури від 17 жовтня 2006. – № 380/2006. – Страсбург, [Електронний ресурс]. – Режим доступу до висновку: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU06285.html#3

5. *Сухонос В. В.* Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики: дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук: спец. 12.00.10 “Судоустрій; прокуратура та адвокатура” / В. В. Сухонос. – К., 2009. – 462 с.

6. *Долежан В.* Конституційні аспекти удосконалення прокурорської системи України / В. Долежан // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 2. – С. 117-123.

7. *Gaberle A.* O powykształtprokuratuty w Polsce / AndrzejGaberle // Państwo i Prawo – 2007. – № 8. – S. 3-17.

8. *Плächta M.* Rola prokuratury i prokuratora w dziedzinie międzynarodowej współpracy w sprawach karnych / Michał Płächta // Studia prawnicze – Warszawa. – 2006. – № 4 (170). – S. 5-36.

Кравчук В. М. Конституційно-правова реформа прокуратури – крок до збалансування публічного контрольного процесу в Україні

У статті висвітлюється аналіз ключових питань конституційного реформування прокуратури України. Автор висуває пропозиції щодо вироблення концептуальних змін конституційно-правової регламентації організації та діяльності інституту прокуратури. Зроблено висновок про взаємозв'язок реформи прокуратури як складової побудови ефективної системи правосуддя та загального стану удосконалення публічного контрольного процесу у державі.

Ключові слова: контроль; конституційна реформа; прокуратура; конституційно-правовий статус; публічний контрольний процес.

Кравчук В. Н. Конституционно-правовая реформа прокуратуры – шаг к сбалансированию публичного контрольного процесса в Украине

В статье освещается анализ ключевых вопросов конституционного реформирования прокуратуры Украины. Автор выдвигает предложения по выработке концептуальных изменений конституционно-правовой регламентации организации и деятельности института прокуратуры. Сделан вывод о взаимосвязи реформы прокуратуры как составляющей построения эффективной системы правосудия и общего состояния усовершенствования публичного контрольного процесса в государстве.

Ключевые слова: контроль; конституционная реформа; прокуратура; конституционно-правовой статус; публичный контрольный процесс.

Kravchuk V. Constitutional-legal reform of Prosecutor's Office – a step towards balancing process public control in Ukraine

The article highlights the analysis of key issues of the constitutional reform of the Prosecutor's Office of Ukraine. The author puts forward proposals for the development of conceptual change in the constitutional-legal regulation of the organization and activities of the Institute prosecutors. It was conclude about the relationship that the prosecutors' reform as part of building an effective system of justice and the general condition improving process public control in the state.

Key words: control; constitutional reform; Prosecutor's Office; constitutional-legal status; public control process.