

## **ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ФУНКЦІЙ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ І ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ**

Наукові праці МАУП, 2009, вип. 1(20), с. 208–213

*Розглядаються проблеми правової регламентації функцій прокуратури та наводяться шляхи їх вирішення.*

Питання реформування системи правоохоронних органів, у тому числі прокуратури, робота над проектом нової редакції закону “Про прокуратуру” потребують визначення проблем функцій прокуратури та шляхи їх вирішення.

М. Мичко зазначає, що проблема функціональної характеристики є однією з найважливіших у теорії і практиці прокурорської діяльності [4, 20–21].

Генеральний прокурор України О. Медведько зазначив, що у контексті реформування в Україні судово-правової системи конституційно-правовий статус прокуратури потребує подальшого системного науковообґрунтованого вдосконалення на засадах верховенства права й цінностей демократичного суспільства [2, 7].

Підтримання державного обвинувачення в суді є головною функцією прокуратури, яка вимагає особливої уваги з боку керівників органів прокуратури, необхідного організаційного та методичного забезпечення. Коли змагальність відповідно до ст. 129 Конституції України стала однією з основних засад судочинства, виникає питання про функції прокуратури при розгляді кримінальних справ у суді. Вирішення цього питання полягає в тому, що в суді першої інстанції прокурор виконує функцію підтримання державного обвинувачення від імені держави. У зазначеному випадку прокурор користується процесуальним статусом сторони і виконує обов'язки обґрунтування, доведення обвинувальної тези або відмови від обвинувачення, якщо вона не підтвердилася.

Серед науковців точаться дискусії з таких питань:

1) чи виконує прокурор у суді першої інстанції функцію нагляду за законністю дій і рішень учасників процесу;

2) яка функція прокурора у вищестоящих судах і процесуальній стадії виконання вироку;

3) якою повинна бути межа повноважень прокурора при вирішенні долі обвинувачення у змагальному процесі?

Коли в судочинстві України було закріплено принцип змагальності, автори змін, внесених до Кримінально-процесуального кодексу України (далі – КПК) у липні 2001 р., всупереч традиціям вітчизняного судочинства, відмову прокурора від обвинувачення (ст. 264 КПК) зробили обов'язковою для суду. Вчені і законодавці, що підтримують це положення, звертають увагу на те, що в такому випадку вони обмежили владу суду, а долю справи цілком передають до рук прокурора.

Керівники органів прокуратури для успішного виконання зазначеної функції повинні:

- приділяти особливу увагу стану роботи щодо підтримання державного обвинувачення;
- вживати навчально-методичних заходів з метою підвищення якості участі прокурорів у розгляді судами кримінальних справ;
- вивчати і впроваджувати в життя позитивний досвід роботи.

Розглянемо проблеми представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом.

Питання прокурорсько-судового представництва були предметом дослідження М. Мичка [3, 20–21], М. Руденка [6, 320], В. Сапункова [7,

178–183], Є. Суботіна та О. Червякової [8, 43–46], С. Фурси [9, 67–70], М. Косюти [1, 12–17] та інших науковців.

Представництво інтересів громадянина або держави в суді є одним з найважливіших напрямків прокурорської діяльності, які потребують постійних досліджень як з боку науковців, так і практиків.

Положення закону “Про прокуратуру” мають бути обов’язково узгоджені з положеннями Цивільно-процесуального та Господарсько-процесуального кодексів, Кодексу адміністративного судочинства України та деякими іншими актами процесуального законодавства.

Як свідчить практика, неузгодженість у зазначених вище питаннях призводить до виникнення конфліктів і непорозумінь між органами і посадовими особами органів прокуратури та суду.

У зв’язку з тим, що виникає неузгодженість між судом та органами прокуратури в питаннях, які стосуються застосування законодавства про адміністративне судочинство, слід розмежовувати поняття владних повноважень.

Проблемою зазначеної функції є суперечливість ст. 36-1 закону “Про прокуратуру”. У ч. 1 цієї статті відтворене положення п. 2 ч. 1 ст. 121 Конституції України, яке визначає, що представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом, а у ч. 3 цієї статті вже йдеться про захист прав і свобод особи. Із зазначеного випливає, що законодавець оперує різними, але тісно пов’язаними між собою правовими категоріями. Зазначені категорії є самостійними об’єктами правового захисту.

Суб’єктивні права особи завжди пов’язані із задоволенням її інтересів у духовній або матеріальних сферах. Однак саме інтерес визначає її позицію щодо використання прав.

Прокурор, представляючи в суді законні інтереси громадянина, здійснює від імені держави процесуальні та інші дії, які спрямовані на захист у суді прав і свобод, а також законних інтересів громадянина.

Вважаємо, що ч. 1 ст. 36-1 закону “Про прокуратуру” повинна бути сформована належним чином.

З п. 2 ч. 1 ст. 121 Конституції України” та ч. 1 ст. 36-1 закону “Про прокуратуру” впливає, що прокурор може представляти в суді законні інте-

реси лише громадян України. Виходить, що поза прокурорським представництвом залишаються законні інтереси іноземців та осіб без громадянства, зокрема тих, які постійно проживають в Україні.

Законодавець у ч. 2 ст. 36-1 закону “Про прокуратуру” наголошує, що об’єктом прокурорського представництва в суді є захист порушених чи оспорюваних прав або реалізація процесуальних повноважень громадянина, неспроможного через фізичний чи матеріальний стан, похилий вік або з інших поважних причин самостійно здійснити свій захист. У даному випадку йдеться про представництво прокурором у суді персоніфікованого законного інтересу громадянина. Але ч. 3 зазначеної вище статті називає звернення до суду з позовами або заявами про захист прав і свобод невизначеного кола осіб як одну з форм представництва. Тобто йдеться про представництво неперсоніфікованого інтересу.

На відміну від ст. 5 Цивільного процесуального кодексу України 1963 р. новий ЦПК України не передбачає права звернення до суду на захист інтересів невизначеного кола осіб. Унаслідок неузгодженості між ч. 1 та ч. 3 ст. 36-1 закону “Про прокуратуру” та чинним ЦПК України прокурор практично позбавлений права звертатися до суду з такими позовами. Про це свідчить і практика, коли суди цілком слушно відмовляються у прийнятті таких позовних заяв прокурора.

Проблематика захисту прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному судочинстві є новою для вітчизняної юридичної практики і потребує спеціального дослідження. Наукове осмислення цих питань має також важливе практичне значення. Це необхідно для ефективного здійснення покладених на прокуратуру функцій представницько-наглядового спрямування.

Конституція та КАС не конкретизують, коли прокурор може представляти в адміністративному суді інтереси громадянина або держави. У законі “Про прокуратуру” має бути дана відповідь на це питання. Вважаю, що практично передбачити у відповідних законодавчих актах усі випадки, коли прокурор може представляти в адміністративному суді інтереси громадянина або держави, неможливо, адже як громадянин, так і держава беруть участь у численних правовідносинах, які регламентуються різними нормативними актами.

Конституційне положення щодо випадків, визначених законом, варто розглядати як підстави представництва в адміністративному суді ін-

тересів громадянина або держави, які мають бути закріплені в КАС.

Здійснюючи функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, прокурори в деяких випадках стикаються з фактами недосконалості окремих законодавчих актів, невідповідності їх нормативним актам більш високої юридичної сили та з іншими проблемами правового регулювання.

Викладені проблемні питання потребують вирішення під час опрацювання нової редакції закону “Про прокуратуру” та обов'язкового узгодження з чинним процесуальним законодавством.

Основний закон звужив наглядові функції прокуратури порівняно з функціями прокуратури радянських часів.

У п. 9 Перехідних положень Конституції України зазначено: “прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства — до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів та до формування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування”.

Не вирішеним залишається питання щодо функції нагляду за додержанням і застосуванням законів, тому що, виходячи з дискусій з цього приводу, випливає, що змінами, які внесені до Конституції України, функція загального нагляду зводиться до п. 5 ст. 121 КУ. Шляхом вирішення зазначеної проблеми є виключення функції загального нагляду або окреслення змісту зазначеної функції.

Підслідність справ, що розглядається прокуратурою, зазначається у ст. 112 КПК. Згідно з цією статтею слідчі прокуратури ведуть справи про злочини, що передбачені низкою статей Кримінального кодексу України (далі КК), зокрема такі: ст. 157 КК (перешкоджання здійсненню виборчого права, або права брати участь у референдумі), ст. 209 КК (легалізація (відмивання) доходів одержаних злочинним шляхом), ст. 233 КК (незаконна приватизація державного та комунального майна), ст. 338 КК (наруга над державними символами), ст. 334 КК (втручання в діяльність державного діяча), ст. 352 КК (умисне знищення або пошкодження майна службової особи або громадянина, який виконує громадський обов'язок) та інші статті, вказані у КПК.

Проблеми досудового слідства завжди перебували в центрі уваги науковців. Вважаємо, що у подальшому прокуратура повинна мати право здійснювати досудове слідство у певній категорії справ, а також, виконуючи функцію нагляду за досудовим слідством, брати до свого провадження будь-яку кримінальну справу.

Існуюча процедура досудового слідства зберігає притаманні тоталітарному режиму риси відомчого і прокурорського розслідування і не дає можливості ефективно захистити права учасників судочинства, вжити належних заходів з притягнення до кримінальної відповідальності винних у вчиненні злочинів осіб та уникнути безпідставного притягнення до неї невинних.

Аналізуючи практичну діяльність органів досудового слідства, можна дійти висновку, що серед слідчих підрозділів різних правоохоронних органів (навіть одного правоохоронного органу) не існує чіткої взаємодії, допомоги та узгодженості в діяльності. Постійні суперечки між міліцією і прокуратурою є загальновідомими. Причинами таких явищ можна назвати невіддале визначення послідовності кримінальних справ, перевантаження слідчих, боротьбу за статистичними показниками, роздріблення слідчих підрозділів між окремими відомствами. Все це породжує багато негативних явищ [5, 12–16].

Об'єднання слідчих працівників різних відомств в одну загальну структуру певним чином має позбавити досудове слідство зазначених вище недоліків.

Важливе значення для вдосконалення координаційної діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю має оцінка її ефективності.

Більшість науковців, які вивчали проблеми ефективності, визначають її як ступінь досягнення цілей, поставлених перед системою, або як співвідношення між фактичним результатом і поставленою метою. Водночас окремі науковці вважають, що ефективність — це дієвість, результативність, доцільність, оптимальність та ін.

При визначенні ефективності координаційної діяльності правоохоронних органів з боротьби зі злочинністю враховуються кількісні та якісні показники і результати цієї діяльності. Дані, які одержано, необхідно порівняти з відповідними даними минулого ідентичного періоду.

Залежно від досягнутих результатів координація діяльності правоохоронних органів з боротьби зі злочинністю може бути визначена як неефективна і малоефективна.

При правильній організації підготовки і проведення скоординованих дій з боку прокурора району, міста, області, який повністю відповідає за ефективне виконання зазначеної функції, визначеної законом “Про прокуратуру”, можливо досягти позитивних результатів у практичній діяльності.

Наглядові функції виконуються постійно із самого початку координаційної діяльності. При цьому прокурори повинні звертати увагу:

а) на додержання виконання вимог Конституції України щодо прав, свобод і законних інтересів громадян;

б) додержання вимог закону при розробленні погоджених заходів правоохоронних органів і недопущення включення до планів таких заходів, які не ґрунтуються на законі;

в) недопущення випадків, при яких розроблені заходи оформлялися в таких формах, які тягнуть підміну функцій інших державних органів, що мають правозастосовні повноваження;

г) додержання законності при реалізації погоджених заходів, а при виявленні порушень — негайне вжиття заходів щодо їх усунення;

ґ) додержання законності при проведенні погоджених дій з розкриття і попередження злочинів.

У законі “Про прокуратуру” не знайшла свого закріплення ціла низка питань, які мають важливе значення для ефективності координації діяльності органів прокуратури. У повному обсязі не передбачено такі питання:

а) підстави;

б) склад учасників;

в) форми і принципи координації;

г) порядок координаційної діяльності та ін.

Закон України “Про прокуратуру” передбачає, що прокуратура виконує функцію координації діяльності з боротьби зі злочинністю, а в Конституції України не зазначено цю функцію. Хоча Закон передбачає, що прокуратура виконує зазначену вище функцію, але висуває заборону в Законі на те, що на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією і Законом.

Потрібно прийняти новий закон, який в повному обсязі регулював би координаційну діяльність правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю. Цим Законом були б усунуті всі негаразди, що заважають координаційній діяльності.

Зазначене вище має покращити законодавчу базу координаційної діяльності і дасть мож-

ливість органам прокуратури виконувати функцію координації в повному обсязі відповідно до вимог ст. 10 Закону України “Про прокуратуру”, а також підвищити ефективність прокурорського нагляду за додержанням законності під час координації, у тому числі при виконанні рішень, що приймаються під час координації. Суттєвим внеском у роботу з підвищення ролі прокуратури у координації діяльності правоохоронних органів буде позитивне вирішення зазначеного вище питання.

На підвищення ролі прокуратури в координації діяльності правоохоронних органів можуть позитивно впливати керівники прокуратур.

Для того щоб підвищити роль органів прокуратури в координаційній діяльності правоохоронних органів, необхідно покращити методичне забезпечення з цих питань, особливо прокуратури районів і міст. Щоб забезпечити високий рівень професіоналізму прокурорів, які виконують координаційну функцію, потрібно постійно організовувати їхнє навчання, використовуючи всі форми підвищення кваліфікації. Генеральній прокуратурі України слід звернути увагу на рівень організаційно-методичного забезпечення координаційної діяльності.

Значну допомогу прокурорам в удосконаленні їхньої роботи з координації повинні надати науковці Академії прокуратури України.

Реалізація координаційних функцій прокуратури безумовно підвищить ефективність діяльності правоохоронних органів із забезпечення правопорядку і сприятиме зміцненню конституційного ладу України.

Щодо майбутніх функцій прокуратури, то в Конституції слід було б уникнути наведення їх переліку, як це зробили в Росії. Це дасть змогу підшукати найприйнятніший варіант такого переліку безпосередньо в законі “Про прокуратуру” і не дасть приводу представникам Ради Європи на цьому етапі висувати претензії щодо збереження за прокуратурою функцій нагляду за додержанням і застосуванням законів чи за додержанням прав і свобод людини і громадянина.

Щоб вирішити зазначені вище проблеми функцій прокуратури, потрібно пройти три етапи реформування законодавства про прокуратуру:

1) внесення змін і доповнень до Конституції України;

2) прийняття закону “Про прокуратуру” в новій редакції;

3) прийняття законодавчих актів, що розвивають положення закону “Про прокуратуру”. Ними

можуть бути Положення про класні чини працівників прокуратури, Дисциплінарний статут та ін.).

Парламентська асамблея Ради Європи у своїй Резолюції “Функціонування демократичних інституцій в Україні” від 19 квітня 2007 р. закликала політичні сили України терміново поновити роботу над удосконаленням Конституції України та пов'язаного законодавства з тим, щоб встановити ефективну систему відповідно до європейських стандартів.

Обов'язково повинні бути узгоджені законодавчі кроки (спрямовані на реформування прокуратури) з конституційним реформуванням судової системи, з якою органи прокуратури тісно пов'язані.

Ю. Шемшученко і Г. Мурашин зазначають, що для здійснення подальших перетворень в організації і діяльності прокурорських органів необхідно силами вчених і практиків розробити ґрунтовну, глибоко і всебічно мотивовану Концепцію розвитку прокуратури України на сучасний період з урахуванням міжнародного досвіду організаційної побудови і функціонування прокуратур різних демократичних держав [10, 6–7].

Як функція прокуратури у законопроекті “Про прокуратуру” розглядається захист державних і суспільних інтересів прав людини і громадянина, а також представництво їхніх інтересів у суді у випадках, визначених законодавством України.

На нашу думку, найприйнятнішим було б, якби “захист прав людини і громадянина” та “представництво їх інтересів в суді у випадках, визначених законом”, розглядалися як самостійні функції. Зазначена вище пропозиція змін дозволила б значною мірою зберегти нинішній законоохоронний потенціал прокуратури. Генеральна прокуратура України змогла б більш результативно впливати на законодавчий процес, отримавши право законодавчої ініціативи.

Здійснюючи функції, які визначені Законом України “Про прокуратуру”, прокурори постійно працюють із законодавчими актами і завжди мають достатньо фактів про їх недосконалість та недоліки.

Суттєве значення для вдосконалення прокуратурою своїх функцій має вдосконалення організації роботи органів прокуратури.

Одночасно із створенням незалежної Української держави, коли 1 грудня 1991 р. набрав чинності Закон України “Про прокуратуру” від 5 листопада 1991 р., почалося нормативне регулювання діяльності органів прокуратури.

До зазначеного вище Закону за останні роки неодноразово вносились окремі зміни і доповнення, які, проте, не змінювали істотно загальної концепції документа, передусім стосовно функцій прокуратури.

Важливість і складність завдань, які вирішують органи прокуратури, вимагають, щоб їх діяльність постійно вдосконалювалася.

Прокурори України всіх рівнів завжди беруть участь у роботі щодо вдосконалення організації роботи прокуратури.

Діяльності державного апарату необхідно приділити особливу увагу в умовах побудови демократичного суспільства в Україні. Для вдосконалення організації роботи в органах прокуратури прокурорам передусім потрібно впроваджувати позитивний досвід, наукові рекомендації, найдосконаліші методи і форми роботи. Прокурор повинен особисто бути прикладом точного і суворого дотримання законності, виявляти правопорушення й виявляти принциповість і наполегливість в їх усуненні.

Складні і відповідальні завдання для зміцнення законності постають перед органами прокуратури в умовах розвитку законотворчого процесу у державі. Для їх позитивного вирішення необхідно підвищувати кадровий потенціал органів прокуратури, оскільки робота з кадрами — одне з головних питань у діяльності органів прокуратури. Від правильного добору, розстановки, виховання та професійної підготовки кадрів залежить підвищення результату авторитету органів прокуратури, а також зміцнення законності й правопорядку.

Органи прокуратури у своїй практичній діяльності виробили методику і форми прокурорського нагляду, правові засоби реагування на виявлені порушення закону, які закріплені у Законі України “Про прокуратуру”.

Суттєве значення в організації роботи відіграє правильне поєднання колегіальності і персональної відповідальності за невиконання прийнятих рішень.

Щоб досягти підвищення результативності перевірок, необхідно:

1) активно використовувати під час перевірок спеціалістів;

2) застосовувати найдосконалішу методику перевірок, а також позитивний досвід і наукові рекомендації;

3) проводити перевірки спільно з іншими правоохоронними та контролюючими органами держави.



## Література

1. Косюта М. Перспективи реформування законодавства про прокуратуру // Вісн. прокуратури. — 2007. — № 7. — С. 12–17.
2. Медведько О. Якою бути українській прокуратурі? // Уряд. кур'єр. — 2006. — № 151. — С. 7.
3. Мичко М. І. Деякі проблеми представництва прокурором інтересів громадян і держави в суді // Вісн. Вищого арбітражного суду України. — 1999. — № 4. — С. 20–21.
4. Мичко М. І. Функції та організаційний устрій прокуратури. — Донецьк, 2001.
5. Петриченко О. Проблеми реформування законодавства щодо системи органів досудового слідства в Україні // Юрид. журн. — 2002. — № 5. — С. 12–16.
6. Руденко Н. В. Основы теории представительства прокуратурой интересов государства в арбитражном суде: Монография. — Алчевск, 1999. — 450 с.
7. Сапунков В. И. Процессуальные проблемы представительства прокурором интересов гражданина или государства в суде // Проблемы організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах: Зб. наук. пр. — Х., 1998. — С. 178–183.
8. Субботин Е. А., Червякова Е. Б. О месте и соотношении прокурорского надзора за соблюдением и применением законом и прокурорского представительства интересов граждан и государства в суде // Питання конституційно-правового статусу прокуратури та удосконалення її діяльності: Зб. наук. пр. — Х., 1999. — С. 43–46.
9. Фурса С. Теоретичні аспекти правового та процесуального становища прокурора в цивільному судочинстві // Право України. — 1998. — № 12. — С. 67–70.
10. Шемшученко Ю., Мурашин Г. Прокуратура України: шляхи реформування в аспекті входження у європейський правовий простір // Вісн. Академії прокуратури України. — 2006. — № 4. — С. 6–7.

*Деякі положення законів і нормативно-правових актів не відповідають нормам Конституції України 1996 р., що є неприпустимим, оскільки це ускладнює роботу такого важливого органу для держави, як прокуратура. Проблеми правової регламентації функцій прокуратури України потребують вирішення під час опрацювання нової редакції закону “Про прокуратуру” та обов’язкового узгодження з чинним законодавством.*

*Некоторые положения законов и нормативно-правовых актов не удовлетворяют нормам Конституции Украины 1996 г., что является недопустимым, поскольку это осложняет работу такого важного органа для государства, как прокуратура. Проблемы правовой регламентации функций прокуратуры Украины нуждаются в решении во время проработки новой редакции закона “О прокуратуре” и обязательного согласования с действующим законодательством.*

*Some law and normatively-legal acts provisions dissatisfy to the norms Constitutions of Ukraine in 1996, that is impermissible, as complicates work of such important organ for the state, as office public of prosecutor. The problems of legal regulation of functions of office public of prosecutor of Ukraine need decision during working of new release of Law of Ukraine “About an office” public of prosecutor and obligatory concordance with the current legislation*

Надійшла 26 січня 2009 р.