

**ЕВОЛЮЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД
ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ****THE EVOLUTION OF CONSTITUTIONAL-LEGAL PRINCIPLES
OF PUBLIC PROSECUTION IN UKRAINE****Скибенко О.І.,***здобувач кафедри конституційного та міжнародного права
Національної академії внутрішніх справ*

У статті розкрито процес еволюції конституційно-правових засад діяльності прокуратури України починаючи з моменту проголошення її незалежності. Також запропонована періодизація цього процесу. Зокрема, автор виділяє чотири етапи еволюції і дає характеристику українському законодавству, в якому знайшли своє відображення конституційно-правовий статус, компетенції та функції прокуратури. Також автор статті доводить необхідність подальшого реформування прокуратури в Україні у напрямі гуманізації її діяльності і приведення її до європейських стандартів.

Ключові слова: Конституція України, конституційно-правовий статус, функції, Генеральний прокурор, Кабінет Міністрів України, прокуратура України.

В статье раскрыт процесс эволюции конституционно-правовых принципов деятельности прокуратуры Украины начиная с момента провозглашения ее независимости. Также предложена периодизация этого процесса. В частности, автор выделяет четыре этапа эволюции и дает характеристику украинскому законодательству, в котором нашли свое отображение конституционно-правовой статус, компетенции и функции прокуратуры. Также автор статьи указывает на необходимость последующего реформирования прокуратуры в Украине в направлении гуманизации её деятельности и приближении к европейским стандартам.

Ключевые слова: Конституция Украины, конституционно-правовой статус, функции, Генеральный прокурор, Кабинет Министров Украины, прокуратура Украины.

The article describes the evolution of the constitutional-legal principles of activity of the Prosecutor's Office of Ukraine, starting with the proclamation of its independence. Also proposed periodization of the process, in particular, the author identifies four stages of evolution and gives a description of the Ukrainian legislation, which was reflected constitutionally – legal status, competence and functions of the prosecutor's.

Key words: Constitution of Ukraine, constitutional-legal status, functions, Prosecutor General, Cabinet of Ministers of Ukraine, Prosecutor's Office of Ukraine.

Постановка проблеми. Однією із найгостріших проблем сучасної науки конституційного права України за даних умов розвитку держави стає проблема теоретичного обґрунтування конституційно-правового статусу прокуратури, максимально чіткого визначення системи, функцій, прав та обов'язків, форм і методів діяльності, гарантій ефективного здійснення завдань прокуратури. Натепер фактично не вирішеними залишаються питання взаємин прокуратури з численними владними структурами, які здійснюють контроль за дотриманням різних правових норм і правил у фінансовій, господарській, соціальній та інших сферах життя суспільства. Усе це загалом вимагає вивчення процесу еволюції конституційно-правових засад діяльності прокуратури в Україні протягом усього періоду існування України починаючи з дня її проголошення 24 серпня 1991 року з метою вироблення найбільш оптимальної моделі реформування системи правоохоронних органів в Україні.

Стан дослідження. Питання, пов'язані з еволюцією конституційно-правових засад діяльності прокуратури в Україні, знаходили своє вивчення у працях вітчизняних учених-правників О. Бандурка, М. Біденко, І. Вернидубова, М. Мичка, П. Шумського, В.Фінька, М. Якимчука та ін. Однак ця проблема ними розглядалася або дотично, або у зв'язку з іншими досліджуваними ними питаннями. Окремо тема еволюції конституційно-правових засад діяльності органів прокуратури у цих дослідженнях не розглядалася.

Метою дослідження є спроба дослідження основних періодів еволюції конституційно-правових засад органів прокуратури України з метою вироблення найбільш оптимальної моделі її реформування з урахуванням національних особливостей.

Зміст статті. У процесі розбудови України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової

держави конституційно-правові засади функціонування прокуратури України зазнавали відповідних еволюційних змін.

Початком існування прокуратури України варто вважати проголошення Верховною Радою УРСР Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. У цій декларації було проголошено, що найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів здійснює Генеральний прокурор Української РСР, якого призначає Верховна Рада Української РСР і котрий відповідальний перед нею і тільки їй підзвітний. Однак, як показав подальший перебіг політичних подій в Україні, це фундаментальне положення не знайшло втілення в Конституції України (розділ VII), хоча у Декларації чітко було записано, що вона є основою для нової Конституції та законів України [1, с. 37-38]. Вже у прийнятих законах про зміни і доповнення до Конституції УРСР 1978 р. містилася низка новел, які змінювали організацію та діяльність прокуратури. Насамперед було розширене коло об'єктів нагляду цього органу. Прокурор республіки знову став іменуватися Генеральним прокурором і на посаду призначався Верховною Радою УРСР, перед якою він був відповідальний і тільки їй підзвітний [9, с. 299].

4 вересня 1991 р. Верховна Рада України припинила повноваження Прокуратури УРСР і цього дня був призначений Генеральний прокурор незалежної України, яким став В.І. Шишкін.

5 листопада 1991 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про прокуратуру», який в тогочасних умовах становлення української державності був прогресивним явищем, незважаючи на всі його недоліки. В ньому були визначені завдання, функції та повноваження органів прокуратури незалежної України. [2]. Важливо при цьому зазначити, що Закон України «Про прокуратуру» передбачав організацію і порядок діяльності органів прокура-

тури в умовах наявних на той час підходів та перетворень, які відбулися в суспільному житті країни. Зокрема, цим Законом передбачено, що органи прокуратури України становлять єдину централізовану систему з підпорядкуванням нижчих прокурорів вищим. Генеральний прокурор України призначався Верховною Радою України і у діяльності щодо здійснення нагляду за дотриманням законів був відповідальний перед Верховною Радою України і тільки їй підзвітний.

Згідно із тогочасним Законом України «Про прокуратуру» на органи прокуратури покладалася вісім функцій (шість основних і дві додаткові), більшість з яких відтворюють основні напрями діяльності прокуратури, передбачені Законом «Про прокуратуру СРСР» від 30 листопада 1979 р. До нових функцій можна віднести тільки «нагляд за додержанням законів органами військового управління, військовими об'єднаннями, з'єднаннями, військовими частинами, підрозділами, військовими установами і військовими навчальними закладами та посадовими особами Збройних сил, Прикордонних військ, Національної гвардії, Управління державної охорони, Служби безпеки України та інших військових формувань, дислокованих на території України» [2, ст. 5 ч. 6] і «нагляд за додержанням законів органами, які ведуть боротьбу із злочинністю та іншими правопорушеннями і розслідують діяння, що містять ознаки злочину» [2, ст. 5 ч. 2].

Цим Законом Верховна Рада України вперше віднесла до предмета прокурорського нагляду законність указів Президента України і рішень Прем'єр-міністра України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, рішень місцевих Рад народних депутатів. Водночас прокуратуру звільнили від нагляду за виконанням підзаконних нормативно-правових актів. Уперше також на законодавчому рівні прокуратурі заборонили підмінювати органи відомчого управління та контролю і втручатися в діяльність, не врегульовану законодавством. Крім того, Закон України «Про прокуратуру» закріплює за прокурорами їхню прерогативу здійснення «вищого» нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів [8, с. 456].

Щодо інших повноважень прокурорів, основних принципів організації і діяльності органів прокуратури, передбачених у Законі України «Про прокуратуру», то вони принципово не відрізняються від того, як вони були вирішені в Законі «Про прокуратуру СРСР» від 30 листопада 1979 р. [3].

У цьому контексті варто відзначити, що повноваження та основні принципи організації і діяльності органів прокуратури та інші питання, передбачені в Законі України «Про прокуратуру», принципово не відрізняються від того, як вони були вирішені в Законі «Про прокуратуру СРСР» від 30 листопада 1979 р. [7, с. 93].

Початком нового етапу у конституційно-правовому регулюванні органів прокуратури України стало прийняття 28 червня 1996 року Верховна Рада України Конституції України, яка 13 липня того ж року була оприлюднена і набрала чинності. Новоприйнята Конституція України стала базою для правового оформлення сучасних політичних, економічних і духовних реалій у вітчизняному суспільстві. Відповідно до його положень, викладених у розділі VII, прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд 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 [5, ст. 121].

Прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, наслідком чого є його відставка з посади.

Строк повноважень Генерального прокурора України – п'ять років [5, ст. 122]. Організація і порядок діяльності органів прокуратури України визначалися законом [5, ст. 123]. Відповідно до «Перехідних положень» Конституції України [5, п. 9, розділ XV, с. 52], прокуратура продовжувала виконувати функцію нагляду за дотриманням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за дотриманням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування.

Водночас варто підкреслити, що конституційні засади діяльності прокуратури України передбачені не тільки у згаданих нормах. Повноваження і форми здійснення прокурорського нагляду визначалися – прямо або побічно – і конституційними нормами про державний і суспільний устрій, про права і свободи людини і громадянина, про повноваження та компетенції вищих органів влади, органів правосуддя, місцевого самоврядування [10, с. 36].

Як зазначив М. Руденко, Конституція України вирішила два головні організаційні питання щодо прокуратури [11, с. 42]. Це, передусім, збереження прокуратури як єдиної централізованої системи, і те, що організація і порядок діяльності органів прокуратури визначаються окремим законом [5, ст. 123].

Дані конституційні норми, безперечно, склали політичні та юридичні підвалини правових норм відповідного законодавства про прокурорський нагляд.

На початку XXI ст., зважаючи на складну соціально-економічну ситуацію, яка призвела до чергового політичного напруження в українському суспільстві, питання реформування діяльності прокуратури постало із ще більшою гостротою. Так, ще на етапі вступу України до Ради Європи у Висновку Парламентської асамблеї Ради Європи № 190 (1995) від 26 вересня 1995 року (щодо заявки України на вступ до Ради Європи) було зазначено, що роль та функції Генеральної прокуратури в Україні мають бути змінені (особливо щодо здійснення загального контролю за додержанням законності) шляхом перетворення цього інституту на орган, який відповідатиме стандартам Ради Європи (п.п. VI п. 11). Згодом на виконання зазначених міжнародних зобов'язань у п. 9 Прикінцевих положень Конституції України 1996 року було закріплено положення про те, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за дотриманням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства лише до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за дотриманням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування.

Однак, незважаючи на зазначений конституційний припис, повноваження прокуратури щодо здійснення досудового розслідування були офіційно «скасовані» лише з ухваленням нового Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) у 2012 році. Втім, за деякими категоріями військових злочинів (непокоря, дезертирство, добровільна здача в полон тощо) прокуратура і наразі продовжує здійснювати досудове розслідування до початку діяльності Державного бюро розслідувань України (але не пізніше 5 років з дня набрання чинності КПК). Так зазначено у п. 1 Прикінцевих положень вказаного Кодексу.

Щодо такої функції прокуратури, як нагляд за дотриманням та застосуванням законів, або так званий

загальний нагляд, то органи прокуратури виконували її і до останнього часу. Лише зі вступом у дію 15 липня 2015 року нового Закону України «Про прокуратуру» [4] розпочався процес комплексного реформування органів прокуратури України.

У даному контексті зупинитися на основних нововведеннях цього Закону. Зокрема, на відміну від попереднього законодавства у зазначеній сфері, новим законом про прокуратуру:

По-перше, скасовується прокурорський нагляд за дотриманням і застосуванням законів (у тому числі у «приватному секторі» економіки), який апriori не властивий органам прокуратури у демократично розвинених державах. При цьому, незважаючи на численні «нарікання» на те, що відтепер громадяни України нібито будуть позбавлені права звертатися до органів прокуратури за захистом своїх порушених прав і свобод, звертаємо увагу, що, по-перше, наразі в Україні існує низка державних органів, які відповідно до законів «Про Кабінет міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади» уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) у відповідній сфері (див., наприклад, п. 2 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»). Зокрема, якщо конкретна особа вважає, що порушені її права, передбачені, наприклад, законодавством про працю, то вона без жодних перешкод має право звернутися до Міністерства праці та соціальної політики (або його територіальних органів) із відповідною заявою (скаргою) та вимагати здійснення ним означених вище наглядових чи контрольних функцій.

По-друге, ст. 59 Конституції України та ст. 9 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» у випадках, передбачених законом, кожному гарантується право на правову допомогу, що повністю або частково надається за рахунок коштів державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел. Зокрема, суб'єктами надання безоплатної первинної правової допомоги є: 1) органи виконавчої влади; 2) органи місцевого самоврядування; 3) фізичні та юридичні особи приватного права; 4) спеціалізовані установи.

Крім того, у Прикінцевих положеннях нового Закону «Про прокуратуру» передбачена низка змін до згаданого вище Закону України «Про безоплатну правову допомогу». Зокрема, встановлюється, що центральною координуючою установою у сфері надання безоплатної правової допомоги буде так званий Координаційний центр з надання правової допомоги. Територіальними відділеннями такого Координаційного центру будуть центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги. При цьому окрім таких центрів надавати безоплатну вторинну правову допомогу стануть також адвокати, включені до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу.

По-третє, відповідно до приписів ст. 55 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом (ч. 1). При цьому кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ч. 2). Основним процесуальним законодавчим актом у даному випадку є Кодекс адміністративного судочинства України (якому підсудний будь-який публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень – п. 1 ч. 1 ст. 3 КАСУ).

По-четверте, у випадку, якщо порушуються права неповнолітніх, недієздатних або обмежено дієздатних (а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи і інтереси таких осіб, не

здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист), відповідно до приписів ст. 23 нового Закону «Про прокуратуру» прокурор може як за власною ініціативою, так і за зверненням «небайдужих» громадян представляти інтереси таких осіб у суді (в порядку кримінального, цивільного, адміністративного та господарського судочинства).

Натепер правове регулювання діяльності прокуратури визначається Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру», іншими законами України, ратифікованими Верховною Радою України міжнародними договорами і угодами, а також правовими актами Генерального прокурора України.

Нинішній новий Закон України «Про прокуратуру» є актом прямої дії, він визначає правові основи діяльності прокуратури, завдання і основні функції прокуратури, принципи організації і діяльності прокуратури, систему, структуру і організацію діяльності органів прокуратури. В Законі закріплені вимоги до осіб, які призначаються на посади прокурорів, та слідчих.

Таким чином, підсумовуючи все вищезазначене, можна зробити висновок, що за період існування сучасної української незалежної держави можна виділити 4 етапи еволюції конституційно-правових засад діяльності прокуратури в Україні.

Перший етап тривав з липня 1990 року по червень 1996 року. На цей період припадають початки формування основних правових засад діяльності прокуратури в Україні. Правову основу діяльності прокуратури на той час склали Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року та прийнятий Верховною Радою України 5 листопада 1991 р. Закон «Про прокуратуру», який в тогочасних умовах становлення української державності був прогресивним явищем, незважаючи на всі його недоліки.

Другий етап розпочався з прийняття Верховною Радою України 28 червня 1996 року Конституції України. Відповідно до його положень, викладених у розділі VII, прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за дотриманням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за дотриманням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Загалом, Конституція України вирішила два головні організаційні питання щодо прокуратури, а саме збереження прокуратури як єдиної централізованої системи, та те, що питання організації і порядку діяльності органів прокуратури визначаються окремим законом.

На початок 2000-х років припадає **третій етап** еволюції конституційно-правових засад діяльності прокуратури в Україні. Цей етап був пов'язаний з намаганням тогочасного українського керівництва реалізувати вимоги Ради Європи, які були викладені у Висновку Парламентської асамблеї Ради Європи № 190 (1995) від 26 вересня 1995 року де зазначалося, що роль та функції Генеральної прокуратури в Україні мають бути змінені (особливо щодо здійснення загального контролю за додержанням законності) шляхом перетворення цього інституту на орган, який відповідатиме стандартам Ради Європи (п.п. VI п. 11).

Зі вступом у дію 15 липня 2015 року нового Закону України «Про прокуратуру» настає четвертий етап, який буде пов'язаний з докорінним реформуванням діяльності органів прокуратури у напрямі гуманізації їхньої діяльності та приведення до стандартів країн Європейського Союзу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Давиденко Л.М. Прокуратура Украины: Прошлое, настоящее, будущее // Проблемы совершенствования прокурорского надзора. Материалы научно-практической конференции. – М., 1997. – С. 91-96.
2. Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 53. – Ст. 794 (зі змінами та доповненнями: Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 22. – Ст. 229; 1993. – № 50. – Ст. 474; 1995. – № 11. – Ст. 71; 1995. – № 34. – Ст. 268), в редакції від 12.07.2001 р.
3. Закон «О прокуратуре СССР» от 30.11.1979 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1979. – № 49. – Ст. 843.
4. Закон України «Про прокуратуру». – К., 2015. – 112 с.
5. Конституція України. – К., 2010. – 56 с.
6. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. – К., 2001. – 234 с.
7. Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Наукова думка, 2000. – 732 с.
8. Конституція незалежної України : навчальний посібник. Кол. авторів: За ред. В.Ф. Погорілка, Ю.С. Шемшученка, В.О. Євдокимова. – К., 2000.
9. Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства : монографія. – Одеса : Юридична література, 2002. – 376 с.
10. Лакизюк В., Михайленко О. Прокуратура України: витоки, розвиток, персоналії та правове регулювання // Вісник прокуратури. – 2000. – № 2. – С. 37-42.
11. Руденко Н. Прокуратура и положения новой Конституции Украины // Законность. – 1997. – № 1. – С. 40-44.