



## РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

УДК 343.71

**Ю. Полянський,**

кандидат юридичних наук, професор,  
професор кафедри організації судових та правоохоронних органів  
Національного університету «Одеська юридична академія»

### ПРО ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ УСТРІЙ ТА ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

На сучасному етапі реформування органів прокуратури продовжує виникати велика кількість теоретичних і практичних проблем. Однак серед найважливіших залишаються питання про те, якою має бути прокурорська система в Україні та якими є її функції як правоохоронного механізму.

Як відомо, високоефективна діяльність кожного механізму, у тому числі й прокуратури, забезпечується насамперед науково обґрунтованим та ustalеним системним устроєм. У зв'язку із цим деякі положення нового Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. (далі – Закон) щодо регламентації устрою прокурорської системи викликають принципові зауваження. Насамперед це стосується устрою першої ланки системи – місцевих прокуратур, компетенція яких, згідно зі ст. 12 Закону та Додатку до нього, поширюється на декілька районів і міст. З огляду на те, що судова система держави, органи внутрішніх справ, більшість інших правоохоронних органів, державних і недержавних структур побудовані й працюють згідно з адміністративно-територіальним устроєм нашої держави, це спричинить серйозну невідповідність в організації взаємодії та співпраці органів прокуратури з ними. Максимально ускладниться можливість звернення громадян до прокуратури. Хоча в результаті такої новації кількість прокуратур може скоротитися в 3–4 рази

та буде заощаджено певні суми державних коштів на утримання органів прокуратури, це призведе до послаблення керованості всієї прокурорської системи, як це вже мало місце в історії органів прокуратури України. З укрупненням місцевих прокуратур значно ускладниться насамперед діяльність оперативних працівників – процесуальних керівників і державних обвинувачів, перед якими постануть серйозні організаційні проблеми щодо виконання своїх обов'язків на достатньо великих відстанях. Так, згідно з Додатком до Закону з 30 прокуратур районної ланки в Одеській області пропонується залишити лише 10. Тому, наприклад, Роздільнянська місцева прокуратура повинна буде забезпечити реалізацію прокурорських функцій на території п'яти районів області: Великомихайлівського, Іванівського, Фрунзівського, Ширяєвського та Роздільнянського. З огляду на об'єми роботи та відстань виникнуть величезні організаційні, кадрові, транспортні й житлові проблеми.

Згідно з Додатком до Закону в інших областях ситуація не є кращою, навпаки, є області, у яких одній місцевій прокуратурі доведеться охоплювати до восьми районів. На наше переконання, за таких обставин правильним буде до проведення адміністративно-територіальної реформи зберегти існуючу нині територіальну систему прокуратур з урахуванням діючої місцевої ланки.





Значний інтерес становить також питання спеціалізації в діяльності прокурорських органів. Згідно зі ст. 7 Закону в прокурорській системі на сьогодні діє лише один різновид спеціалізованої прокуратури – військова (раніше прокуратури з нагляду за дотриманням законів у військовій сфері).

Наприкінці 2014 р. декількома наказами Генерального прокурора України було ліквідовано діючі на правах міжрайонних (як правило, по одній у кожній області) прокуратури з нагляду за додержанням законів у транспортній сфері.

Ліквідацію цих прокуратур вважаємо передчасною, оскільки транспортна сфера є однією з найважливіших у господарському комплексі нашої країни та потребує особливої уваги правоохоронних органів. Вона має величезні особливості в організації й діяльності, значну специфіку нормативної регламентації, а залізничний транспорт, як і військовий механізм, є системою екстериторіальною.

Найбільш гостро це питання стоїть у тих областях, у яких діє потужний транспортний комплекс. Наприклад, в Одеській області є такий комплекс, до його складу входять управління й десятки основних підприємств Одеської залізниці, сім морських і річкових портів, багато підприємств автомобільного, автодорожнього та трубопровідного транспорту. Донедавна на території області діяло п'ять спеціалізованих прокуратур із нагляду за додержанням законів у транспортній сфері: Одеська, Дунайська, Чорноморська, Іллічівська, Котовська. Тепер замість них у складі прокуратури області є одне управління нагляду в кримінальному провадженні у сфері транспорту. Навряд чи силами одного управління з половинним штатом, порівняно з тим, що було раніше, можливо забезпечити виконання конституційних функцій прокуратури в організації боротьби зі злочинними проявами на транспорті з огляду на кількість і якість транспортних об'єктів, їх віддаленість від м. Одеси. Вва-

жаємо, що в областях, у яких є такі потужні транспортні комплекси та було декілька спеціалізованих прокуратур, є потреба відновити їх на перехідний період та надати прав міжрайонних.

Щодо визначення функцій, які реалізують органи прокуратури в Україні, виникає питання: чи можливо вважати остаточно закритою цю проблему?

На перший погляд необхідно дати позитивну відповідь на це питання, адже з 25.04.2015 р. повинен був набрати чинності новий Закон України «Про прокуратуру» (відстрочений Верховною Радою України до 15.07.2015 р.). При цьому не можна не помітити, що перелік таких функцій у статті 2 Закону не повністю відтворює відповідні положення пункту 5 статті 121 Конституції України, відповідно до якого на прокуратуру покладеногляд за дотриманням прав і свобод людини й громадянина органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими та службовими особами. Прокурорський нагляд за дотриманням і застосуванням законів, спрямований насамперед на захист прав і свобод людини, залишився також у пункті 9 Перехідних положень Конституції України, які є її невід'ємною частиною, без встановлення конкретних строків дії. За таких умов говорити про ліквідацію зазначеної функції, що носить виразно правозахисний характер, у сучасних умовах передчасно, як і про ліквідацію відповідних повноважень прокурорів (розділ III Закону України «Про прокуратуру» 1991 р. з наступними змінами й доповненнями).

Отже, для повної ліквідації цієї функції залишилося одне – скасування пункту 5 статті 121 Конституції України та пункту 9 Перехідних положень Конституції України у зв'язку з прийняттям нової Конституції України або затвердженням її в новій редакції. Попередня практика конституційного будівництва в Україні свідчить про численні труднощі на шляху прийняття нового Основного Закону України. Отже, з реалізацією омріяної деякими



вітчизняними, а також зарубіжними політиками та юристами остаточної й повної ліквідації згаданої функції доведеться зачекати.

Штучне прискорення цього процесу межує з неповагою до Конституції України. Крім того, не виключено, що, як уже бувало в нашій історії, вдасться знайти компроміс у вирішенні аналізованої проблеми.

У новій редакції Конституції України, відповідно, і в Законі України «Про прокуратуру», її функції доцільно переставити місцями. Справді, не зовсім логічним є те, що в статті 121 Конституції України та в статті 2 нового Закону на перше місце поставлено функцію підтримання державного обвинувачення в суді (пункт 1), хоча реалізація цієї функції є наслідком діяльності прокурора у сфері досудового кримінального розслідування (пункт 3). Під час формулювання цієї функції в Конституції України слід здійснити порівняльний аналіз відповідної конституційної норми та положень Кримінального процесуального кодексу України. Можливо, є сенс сформулювати відповідний пункт Конституції України як «нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва розслідуванням» або замінити словосполучення «під час проведення» на «при проведенні» чи «при здійсненні» досудового розслідування. Однак дискусії між науковцями й практиками з приводу обґрунтованості використання терміна «процесуальне керівництво» тривають, тому згадана норма може зазнати змін, які знайдуть відображення в тексті Конституції України.

Варто відзначити, що функція підтримання прокурором державного обвинувачення в суді неповною мірою відображає весь спектр його діяльності у сфері кримінального судочинства. Зокрема, прокурор не підтримує державне обвинувачення під час розгляду судом за його участю питань процесуального характеру під час досудового розслідування, питань, пов'язаних із виконан-

ням вироків, далеко не завжди він є учасником апеляційного й касаційного перегляду судових рішень тощо.

Тому доцільно було б доповнити пункт конституційної норми, що стосується підтримання державного обвинувачення, словами «бере участь у судовому розгляді інших кримінально-процесуальних питань, передбачених законами України».

Не викликає жодних зауважень функція нагляду прокуратури 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 (пункт 4 статті 121 Конституції України). Тому зазначену норму слід відтворити в новій Конституції України.

Прокуратура була й залишається єдиним незалежним органом соціального контролю та нагляду в пенітенціарній системі та інших органах, діяльність яких пов'язана з обмеженням прав громадян. У новому Законі України «Про прокуратуру», порівняно із чинним Законом України «Про прокуратуру», конкретизовано повноваження прокурора з виявлення й усунення порушень закону в цій сфері.

Що ж стосується судово-представницької функції прокуратури, то вона, безумовно, також має відобразитися в Основному Законі України. Проте насторожує те, що повноваження прокурора в цій частині в розділі IV Закону України «Про прокуратуру» є значною мірою вихолощеними.

Особливо це стосується участі прокурора в судовому захисті прав громадян, яка є вкрай обмеженою. Цьому сприяє некритичне ставлення авторів закону до поширеної в європейських структурах думки, що прокурор насамперед має захищати інтереси держави, а громадяни самі можуть звернутися до суду, скористатися безплатною правовою допомогою або послугами інституту уповноваженого з прав людини, що здебільшого є вкрай проблематичним.



Явно забюрократизованим постає запровадження порядку, згідно з яким прокурору доводиться спочатку звертатися до суду із заявою про підтвердження підстав для представництва, і лише в разі підтвердження – до того ж суду з позовною заявою (пункт 4 статті 23 Закону). Такий підхід демонструє недовіру до прокурора й прокуратури та здатний заблокувати зусилля у сфері правозахисту й захисту інтересів держави.

Не заперечуючи важливість існування в Конституції України норми, що стосується прокурорсько-судового представництва, вважаємо за доцільне проаналізувати практику застосування статей 23–24 Закону України «Про прокуратуру» та за потреби внести до них відповідні корективи.

**Ключові слова:** новий Закон України «Про прокуратуру», реформування прокуратури, система прокуратури, прокуратури з наглядом за дотриманням законів у транспортній сфері, функції прокуратури.

*У статті розглянуто деякі проблемні питання реформування органів прокуратури, насамперед са-*

*мої системи цих органів з огляду на можливість докорінної зміни принципів її будівництва, необхідності подальшої спеціалізації прокурорської діяльності. Надано характеристику функцій прокуратури в умовах сьогодення.*

*В статье рассмотрены некоторые проблемные вопросы реформирования органов прокуратуры, в первую очередь самой системы этих органов с учетом реальной возможности коренного изменения принципов ее построения, необходимости дальнейшей специализации прокурорской деятельности. Дана характеристика функциям прокуратуры, реализуемым в настоящее время.*

*The article discusses some problematic issues of the reform of the prosecution in the first place most of these bodies taking into account the real possibility of a radical change in the principles of its construction, the need for further specialization of prosecutors' activities. The characteristic functions of the prosecutor's office, currently being implemented.*

