

ЛАПКІН Андрій  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри судоустрою та прокурорської діяльності  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,  
м. Харків, Україна

## ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Актуальність обраної теми зумовлена необхідністю продовження реформи прокуратури, в аспекті якого заслуговують на першочергову увагу конституційні основи правового статусу цього органу. Конституція України посідає найвище за юридичною силою місце в системі правового регулювання прокуратури, з огляду на що її норми визначають загальний напрям реформування прокуратури, а з іншого – обмежують його, тому потребують зваженої наукової оцінки.

Характеризуючи сучасний стан конституційного регулювання прокуратури, варто зазначити, що крім згадок про прокуратуру в контексті регламентації конституційних повноважень Президента України (п. 11 ст. 106 Конституції України) та Верховної Ради України (п. 25 ст. 85 Конституції України), а також виключної сфери законодавчого регулювання (п. 14 ст. 92 Конституції України) і формування складу та визначення компетенції Верховної Ради України (ст. 131 Конституції України), Основний Закон містить окрему присвячену прокуратурі ст. 131<sup>1</sup>. Остання становить найбільший інтерес у контексті аналізу конституційних основ діяльності прокурора у кримінальному провадженні. Це зумовлено як тим, що вказана стаття визначає конституційний статус прокуратури в Україні, так і сформульованими у ній функціями прокуратури, в межах яких прокурор здійснює свою діяльність у кримінальному провадженні. Власне, перше впливає із другого, тобто висновок про статус прокуратури відповідно до Конституції України можна отримати саме на підставі покладених на неї функцій, оскільки інших концептуальних питань щодо прокуратури зазначена стаття не розкриває, а також із місця цієї статті у структурі Основного Закону.

Так, включення норм стосовно прокуратури до розділу VIII «Правосуддя» свідчить про наближення прокуратури до судової влади, покликане розв'язати проблему невідповідності невизначеного конституційного статусу прокуратури положенням ст. 6 Основного Закону, які закріплюють поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Разом із тим співвідношення прокуратури та судової влади залишається чітко не визначеним. Так, використане для назви розділу VIII Конституції України поняття «правосуддя» в українській

мові має декілька значень: 1) суд, судова діяльність держави; юстиція; 2) розгляд судових справ; судочинство; 3) справедливий суд. Однак за змістом цього розділу можна дійти висновку, що законодавець, застосовуючи до іменника «правосуддя» дієслово «здійснює» (ст.ст. 124, 127, 129), розглядає у ньому правосуддя передусім як функцію судової влади (судочинство).

Такий підхід відрізняється від логіки виокремлення інших розділів Основного Закону, які стосуються гілок державної влади або окремих найважливіших державних органів. Крім того, розділ VIII Конституції України регламентує низку організаційних питань щодо судоустрою та статусу суддів, а також Вищої ради правосуддя, які мають опосередковане відношення до здійснення правосуддя як функції судової влади, однак розкривають інституційний та організаційний її аспекти. З огляду на це можна зробити висновок, що у вказаному розділі йдеться про побудову та функціонування судової влади. Тому більш коректно ці питання відображає таке значення терміна «правосуддя», як «юстиція», що визначається як сукупність державних органів, що займаються судочинством, систему судових установ, судове відомство. Отже, більш правильним уявляється або перейменування розділу VIII на «Судова влада та суміжні інститути» чи на «Юстиція» (цей варіант є менш бажаним через іншомовне походження вказаного терміна), або переформулювання змісту цього розділу з тим, щоб він більш повно і всебічно розкривав багатозначний термін «правосуддя», а не акцентував увагу тільки на його функціональному аспекті.

З наведеного випливає, що, помістивши присвячену прокуратурі статтю у цей розділ, законодавець розглядає прокуратуру як складову системи юстиції держави, елемент реалізації функції правосуддя. Водночас підтримання публічного обвинувачення в суді прокурором визначається як одна з основних засад судочинства (п. 4 ч. 2 ст. 129 Конституції України), що свідчить про виключний характер його діяльності у сфері кримінального правосуддя. Разом із тим, це не свідчить про віднесення прокуратури до органів судової влади. По-перше, на це немає жодних вказівок ні у ст. 131<sup>1</sup> Конституції України, ні в інших статтях цього розділу чи Конституції загалом. По-друге, аналогічний підхід застосований у розділі «Правосуддя» до регулювання правового статусу адвокатури (ст. 131<sup>2</sup> Конституції України), яка за своєю природою не може розглядатися як орган судової влади, оскільки є недержавним самоврядним інститутом, проте відіграє важливу роль у здійсненні правосуддя. Отже, така модель конституційного регулювання дає підстави для розгляду прокуратури та адвокатури як суміжних із судовою владою інститутів, які забезпечують реалізацію покладених на неї функцій у тісному зв'язку із судовою владою, але є автономними і незалежними від неї.

В цьому відношенні вилучення із Конституції України окремого розділу «Прокуратура», що підкреслював особливий статус цього органу в системі державної влади, адже ставив його за підходом до регулювання на один рівень з іншими вищими органами держави, і давав окремим дослідникам підстави для

розгляду прокуратури як окремої гілки державної влади, можна вважати частковим вирішенням суперечності із ст. 6 Конституції України, на якій наголошувалося вище. Для повного розв'язання цієї проблеми вітчизняний законодавець має остаточно визначитися із статусом прокуратури, передбачивши її як орган судової влади, що найбільш доцільно зробити на рівні Основного Закону.

Аналіз змісту присвяченої прокуратурі ст. 131<sup>1</sup> Конституції України надає можливість зробити висновок, що вона фактично вирішує два питання: визначає функції прокуратури та частково регламентує статус Генерального прокурора, встановлюючи порядок його призначення та звільнення і строк повноважень. З усіх інших питань організації і діяльності прокуратури Конституція відсилає до закону, завдяки чому Закон України «Про прокуратуру» набуває статусу органічного. Розглядаючи її положення, необхідно відзначити як обмеженість і неповноту конституційного регулювання прокуратури, завдяки чому окремі важливі аспекти залишаються поза увагою законодавця, так і недосконалість закріплених у Конституції України формулювань. Перший з цих недоліків передусім стосується визначення місця прокуратури в системі поділу державної влади, про що йшлося вище. Другий – відсутності на конституційному рівні концептуальної єдності щодо функціонального призначення прокуратури і предметної сфери її діяльності. Так, Основний Закон не визначає мети і завдань прокуратури. Водночас він закріплює функції цього органу, які не мають єдиної загальної спрямованості. Так, поряд із функціями, що здійснюються прокуратурою у сфері кримінального провадження (п.п. 1, 2 ч. 1 ст. 131<sup>1</sup> Конституції України), п. 3 цієї норми зберігає за прокуратурою функцію представництва інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом, яка не має безпосереднього зв'язку із кримінальним судочинством.

Загалом закріплення у Конституції України системи функцій прокуратури є дискусійним. Такий підхід зумовлений необхідністю максимально чітко окреслити предметну сферу діяльності прокуратури, визначити її функціональне місце у державному механізмі, уникнути дублювання з роботою інших органів державної влади, а також, певним чином, гарантувати незалежність прокуратури – з одного боку, а з іншого, – стримати можливості розширення її впливу на суспільні відносини у державі і зберегти їх в межах системи визначених Конституцією функцій. Проте, на наш погляд, він не є виправданим, адже пріоритетні напрями діяльності з часом можуть змінюватися, в той час як Основний Закон держави має підвищену стабільність. Таким чином, на певному етапі еволюції прокурорських правовідносин може обмежувати потенціал прокуратури щодо виконання покладених на неї завдань через зафіксовану у Конституції систему функцій, які не лише складно скасувати чи доповнити, а й скорегувати відповідно до змін у правовому полі.

Натомість уявляється, що конкретні функції прокуратури можуть встановлюватися на законодавчому рівні відповідно до закріпленої у Основному

Законі функціональної моделі цього органу. Виходячи із останньої може бути вирішено й питання про віднесення прокуратури до певної гілки державної влади. Однак наразі така модель чітко не визначена, призначення прокуратури – не сформульовано, що перешкоджає продовженню реформування цього органу.

Для розв'язання цих проблем, на наш погляд, потрібно:

1) доповнити існуючу ст. 55 Основного Закону (яка має загальний характер) положенням щодо обов'язку держави в особі прокуратури захищати права і свободи кожного від кримінальних правопорушень, забезпечуючи притягнення винних у їх вчиненні осіб до передбаченої законом відповідальності та відшкодування заподіяної ними шкоди. Таким чином, буде посилено конституційні гарантії захисту прав і свобод людини та громадянина від найбільш суспільно небезпечних посягань (кримінальних правопорушень), а інститут прокуратури буде імplementовано у систему захисту прав людини і отримає чітке соціальне призначення;

2) виключити зі ст. 131<sup>1</sup> Конституції України вказівки на функції прокуратури, передбачивши замість цього, що прокуратура діє у кримінальному правосудді з метою захисту людини, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, здійснюючи кримінальне переслідування та виконуючи інші функції, визначені законом. В такому разі функціональна характеристика діяльності прокурора у кримінальному провадженні зможе вільно розвиватися на законодавчому рівні, і водночас прокуратура не зможе вийти за межі цієї предметної сфери, виконуючи невластиві їй функції;

3) виключити із Перехідних положень Основного Закону п. 9, що визначає тимчасові (перехідні) функції прокуратури. Питання щодо продовження реалізації прокуратурою цих функцій має вирішуватися на законодавчому рівні з урахуванням того, наскільки вони відповідають окресленій Конституцією України предметній сфері прокурорської діяльності.

Генеральна прокуратура України  
Національна академія прокуратури України  
Українська асоціація прокурорів  
Асоціація суддів Конституційного Суду України

# **ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ ПОЛОЖЕНЬ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ У ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА**

МАТЕРІАЛИ  
круглого столу

18 грудня 2019 року

Київ  
2019

УДК 343.163  
ББК 67.72  
П 78

*Укладачі:*

Мінченко С.І., Шулякова В.Ф., Кошинець В.В., Кравчук В.М.

**Проблеми застосування положень Конституції України у діяльності**  
П 78 **прокуратури: теорія і практика:** матеріали круглого столу (18 грудня  
2019 року). Київ: Національна академія прокуратури України, 2019. 108 с.  
ISBN 978-617-7800-09-4

У збірнику вміщено тези учасників круглого столу «Проблеми застосування положень Конституції України у діяльності прокуратури: теорія і практика», співорганізатори якого – Генеральна прокуратура України, Національна академія прокуратури України, Асоціація суддів Конституційного Суду України та Українська асоціація прокурорів.

Захід організовано з метою об'єднання зусиль науковців і практичних працівників для розв'язання проблем застосування положень Конституції України та вироблення пропозицій щодо внесення змін у національне законодавство для удосконалення діяльності органів прокуратури.

УДК 343.163  
ББК 67.72

Збережено авторську редакцію (з незначними коректорськими правками) тез наукових повідомлень. Відповідальність за точність поданих фактів, цитат, цифр, прізвищ тощо несуть автори.

КАМІНСЬКА Наталія Роль Конституційного Суду України у сучасних реформах .....	42
КОСТИЦЬКИЙ Михайло, КУШАКОВА-КОСТИЦЬКА Наталія Світоглядні і психологічні проблеми, пов'язані зі зміною конституційного статусу прокуратури в Україні .....	44
ЛАПКІН Андрій Проблеми удосконалення конституційно-правового статусу прокуратури України .....	48
ЛУГІНА Наталія Унесення змін до Конституції та інших законодавчих актів України і його вплив на діяльність органів прокуратури .....	52
ОМЕЛЬЧУК Любов, КОЛОСОВ Олександр Реформування органів прокуратури в Україні у контексті досвіду Грузії .....	56
ОСАДЦА Ольга Актуальність питання про місце та роль прокуратури в системі органів державної влади .....	60
ПОЛІНКЕВИЧ Олександр, ЛИННИК Олена Взаємодія у процесі організації та планування окремих слідчих (розшукових) дій слідчого, прокурора та інших органів під час розслідування злочинів проти життя і здоров'я особи: проблеми та перспективи вдосконалення .....	67
ПРИЛУЦЬКИЙ Сергій Застосування частини 3 статті 62 Конституції України на досудовому розслідуванні (актуальні питання виключення із доказів) .....	71
САМБОР Микола Повноваження прокуратури України щодо забезпечення права на свободу мирних зібрань .....	75
СЕМЧУК Наталя Загальні засади застосування Конституції України в роботі органів прокуратури .....	79

Наукове видання

**ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ ПОЛОЖЕНЬ  
КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ У ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ:  
ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА**

Матеріали  
круглого столу

18 грудня 2019 року

*Над матеріалами працювала*  
Помазанова Т.І.

*Верстка*  
Грекович Н.І.

*Дизайн обкладинки*  
Колосюк О.М.

Формат 170×240  
Папір офсетний. Друк цифровий  
Ум. друк. арк. 8,8. Обл.-вид. арк. 7,8  
Наклад 4 прим. Зам. 19-12-17-1

**Виготовлення оригінал-макета і друк**  
Національна академія прокуратури України  
вул. Юрія Ілленка, 81-б, м. Київ, 04050

Підписано до розміщення в мережі Інтернет і до друку 17.12.2019

Свідоцтво про внесення суб'єкта  
видавничої справи до Державного реєстру  
видавців, виготівників і розповсюджувачів  
видавничої продукції  
Серія ДК № 4001 від 10.03.2011