

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 343.163

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2023.5.54>

СВІТЛИЧНИЙ О.П.

**ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ СТАНОВЛЕННЯ
ТА РОЗВИТКУ СУЧАСНОЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ**

**LEGAL ANALYSIS OF THE FORMATION AND DEVELOPMENT
OF THE MODERN PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE**

На підставі аналізу нормативно-правових актів та наукових думок у статті здійснено аналіз шляхів становлення та розвитку сучасної прокуратури України. Акцентовано, що після здобуття Україною незалежності майже в усіх сферах суспільно-корисної діяльності розпочався новий етап їх діяльності. Наголошено, що така участь не могла оминати й діяльність правоохоронних органів України, складовою якої були органи прокуратури України. Звертається увага, що будучи частиною системи радянської прокуратури, прокуратура України забезпечувала загальний прокурорський нагляд, у своїй діяльності керувалася нормативно-правовими актами, слугувала цілям і виконувала завдання правлячого на той час політико-правового режиму держави, де основним лейтмотивом діяльності прокуратури було зміцнення законності, правопорядку, забезпечення верховенства закону. Однак така діяльність визивала неоднозначну реакцію громадян, фахівців й суспільства в цілому, що спонукало керівництва держави вжити нових кроків щодо реформування діяльності прокуратури України. Наголошено, що після прийняття 16 червня 1990 року Декларації про державний суверенітет України та внесення Законом від 24 жовтня 1990 р. № 404-ХІІ змін і доповнень до Глави 19 «Прокуратура» Конституції (Основного Закону) Української РСР, в Україні було започатковано становлення незалежної прокуратури України. Шляхом аналізу законодавчих актів, доведено, що за період незалежності української держави органи прокуратури пройшли декілька етапів реформування та розвитку. Після повномасштабної військової російської агресії проти української держави перед органами прокуратури стоять нові виклики, які полягають у забезпеченні координації органів правопорядку, розслідування та документуванні воєнних злочинів, вчинених російськими військовими. Проте незважаючи на позитивні зрушення в діяльності органів прокуратури, на разі існують проблемні питання діяльності, що потребує теоретичних розвідок, обумовлених тим, що реформування діяльності органів прокуратури продовжується в умовах сьогодення. Запропоновано авторську періодизацію становлення та розвитку сучасної прокуратури України.

Ключові слова: *правоохоронні органи, реформування, загальний нагляд, законність, правопорядок, публічне адміністрування.*

Based on the analysis of normative legal acts and scientific opinions, the article analyzes the ways of formation and development of the modern prosecutor's office of Ukraine. It was emphasized that after Ukraine gained independence, a new stage of their activity began in almost all spheres of socially beneficial activity. It was emphasized

that such participation could not bypass the activity of law enforcement agencies of Ukraine, which included the prosecutor's office of Ukraine. Attention is drawn to the fact that, being part of the system of the Soviet prosecutor's office, the Prosecutor's Office of Ukraine provided general prosecutorial supervision, was guided by normative legal acts in its activities, served the goals and fulfilled the tasks of the political and legal regime of the state ruling at the time, where the main leitmotif of the prosecutor's office was to strengthen legality, law and order, ensuring the rule of law. However, such activity provoked an ambiguous reaction from citizens, specialists and society as a whole, which prompted the state leadership to take new steps to reform the activities of the Prosecutor's Office of Ukraine. It was emphasized that after the adoption of the Declaration on State Sovereignty of Ukraine on June 16, 1990 and the introduction of amendments and additions to Chapter 19 «Prosecution Service» of the Constitution (Basic Law) of the Ukrainian SSR by Law dated October 24, 1990 No. 404-XII, the formation of an independent Prosecutor's Office of Ukraine. Through the analysis of legislative acts, it has been proven that during the period of independence of the Ukrainian state, the prosecutor's office went through several stages of reform and development. After the full-scale Russian military aggression against the Ukrainian state, the prosecutor's office faces new challenges, which consist in ensuring the coordination of law enforcement agencies, investigating and documenting war crimes committed by the Russian military. However, despite the positive changes in the activities of the prosecutor's office, there are currently problematic issues of activity that require theoretical investigations due to the fact that the reform of the activity of the prosecutor's office continues in today's conditions. The author's periodization of the formation and development of the modern prosecutor's office of Ukraine is proposed.

Key words: law enforcement agencies, reformation, general supervision, legality, law and order, public administration.

Вступ. Після здобуття Україною незалежності майже в усіх сферах суспільно-корисної діяльності розпочався новий етап їх діяльності. Така участь не могла оминати й діяльність правоохоронних органів України, складовою якої були органи прокуратури України. Будучи частиною системи радянської прокуратури, прокуратура України забезпечувала загальний прокурорський нагляд, у своїй діяльності керувалася нормативно-правовими актами, слугувала цілям і виконувала завдання правлячого на той час політико-правового режиму держави. Аналізуючи цей період діяльності органів прокуратури України в період СРСР Н.С. Наулік зазначає, що у той час українська прокуратура провадила загальний нагляд та кримінальне переслідування осіб, які вчинили злочин, тоталітарний режим прямо вплинув на діяльність даного інституту. Найбільше постраждав інститут представництва громадян та держави в суді, який у цей період фактично був відсутній [1, с. 169]. Незважаючи на те, що основним лейтмотивом діяльності прокуратури було зміцнення законності, правопорядку, забезпечення верховенства закону, її діяльність визвала неоднозначну реакцію громадян, фахівців й суспільства в цілому, що спонукало керівництва держави вжити нових кроків щодо реформування діяльності прокуратури України. Водночас, незважаючи на позитивні зрушення діяльності прокуратури, існуючі проблемні питання її діяльності потребують теоретичних розвідок, обумовлених тим, що реформування діяльності прокуратури продовжується й зараз.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення аналізу шляхів становлення та розвитку сучасної прокуратури України. Аналізуються окремі періоди діяльності та нормативно-правового забезпечення процесу становлення органів прокуратури. Основна мета роботи полягає в аналізі нормативно-правової бази та етапів становлення й розвитку органів прокуратури після проголошення Декларації про державний суверенітет України.

Результати дослідження. Аналіз нормативно-правових актів вказує, що після прийняття 16.06.1990 р. Декларації про державний суверенітет України № 55-XII, було започатковано становлення незалежної прокуратури України. Відповідно до Декларації державна влада в Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову. Найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів здійснюється Генеральним прокурором Української РСР, який призначається Верховною Радою Української РСР, відповідальний перед нею і тільки їй підзвітний. Прийняття Декларації фактично започаткувало новий поштовх в реформуванні прокурорської системи СРСР, у зв'язку з чим 24.10.1990 р. Верховною Радою було внесено деякі

зміни і доповнення до Глави 19 «Прокуратура» Конституції (Основного Закону) Української РСР, відповідно до якого прокуратура здійснює найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів усіма міністерствами, державними комітетами й відомствами, підприємствами, установами та організаціями, виконавчими і розпорядчими органами місцевих Рад народних депутатів, колгоспами, кооперативними та іншими громадськими організаціями, службовими особами, а також громадянами на території Української РСР здійснюється Генеральним прокурором Української РСР і підлеглими йому прокурорами. Генеральний прокурор призначається Верховною Радою УРСР, відповідальний перед нею і тільки їй підзвітний. Органи прокуратури у здійсненні своїх повноважень є незалежними і керуються Конституцією Української РСР та чинними законами.

Отже, після прийняття 16.06.1990 р. Декларації про державний суверенітет України та внесення Законом від 24.10.1990 р. № 404-ХІІ змін і доповнень до Глави 19 «Прокуратура» Конституції (Основного Закону) Української РСР, в Україні було започатковано становлення незалежної прокуратури України.

В той період діяльність прокуратури здійснювалася відповідно до положень законодавчих актів, які не повністю відповідали основним засадам діяльності прокуратури у той період. Зважаючи на високі вимоги, які держава висувала до працівників прокуратури, Постановою Верховної Ради України від 06.11.1991 р. 1796-ХІІ, було затверджено Дисциплінарний статут прокуратури України, а постановою від 06.11.1991 р. № 1795-ХІІ, було прийнято Положення про класні чини працівників органів прокуратури України, відповідно до якого призначення та просування по службі провадиться в послідовному порядку з урахуванням ділових і особистих якостей працівника відповідно до посади, яку він займає, та стажу роботи.

Науковці зазначають, що у незалежній Україні правозахисна діяльність прокуратури розпочалася з припинення повноважень прокуратури УРСР 04.09.1991 р., та прийняття Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 р., Концепції судово-правової реформи, схваленої Верховною Радою України та запровадженої відповідною Постановою від 28.04.1992 р., низки інших нормативних актів, які й утворили правову базу діяльності органів прокуратури незалежної України, а також вступ України до Ради Європи, який змусив державу взяти зобов'язання щодо реформування органів прокуратури [2, с. 38].

Прийняття у 1991 році Закону України «Про прокуратуру», Дисциплінарного статуту та Положення про класні чини працівників органів прокуратури України, утворили правову базу діяльності органів прокуратури української держави. У подальші роки здійснювалося реформування органів прокуратури. Так, Постановою Верховної Ради України «Про підпорядкування військових прокуратур» від 30.01.1992 р. № 2076-ХІІ, на перехідний період реорганізації органів прокуратури України, з метою збереження існуючої структури, з 01.02.1992 р. Генеральному прокурору України були підпорядковані військові прокуратури, розташовані на території України. Важливу роль органам прокуратури відводиться в нормативно-правових актах. Так, у положеннях Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30.06.1993 р. № 3341-ХІІ, зокрема, зазначено, що у засіданнях Координаційного комітету беруть участь Голова Комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, Генеральний прокурор, начальник управління Генеральної прокуратури України по нагляду за виконанням законів спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю. Набувши членства в Раді Європи у 1995 р., та приєднавшись до Конвенції Ради Європи у галузі боротьби зі злочинністю, Україна взяла на себе низку зобов'язань у сфері реформування чинного законодавства, які повинні відповідати міжнародним принципам і стандартам.

Прийняття у 1996 році Конституції України започаткувало новий етап правових засад діяльності прокуратури. З цього приводу С.В. Подкопаєв твердить, що конституційно-правовий статус прокуратури є свідченням важливості даної інституції в суспільстві та державі. Розділ VIII (правосуддя) (ст. 131¹) Основного Закону містить положення, які дають змогу говорити про зміну ролі та місця прокуратури в системі державної влади, її нову інституційну характеристику [3, с. 114].

Визначення у 1996 році на конституційному рівні основних засад та прокурорських функцій, започаткувало новий етап діяльності прокуратури України. Враховуючи європейські інтеграційні процеси та прагнення України вступу до ЄС, Україна взяла на себе виконання зобов'язань, в тому числі й реформування функцій прокуратури. При цьому слід звернути увагу на Рекомендації Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, яку Ухвалено Комітетом Міністрів Ради

Європи на 724 засіданні заступників міністрів 6 жовтня 2000 року, в якій було наголошено, що прокурори є представниками органів державної влади, які від імені суспільства та в інтересах держави гарантують застосування закону, коли його порушення веде до кримінальних санкцій, враховуючи як права фізичної особи, так і необхідну ефективність системи кримінального судочинства. В усіх системах кримінального судочинства прокурори: приймають рішення про порушення і продовження кримінального переслідування; підтримують кримінальне обвинувачення в суді; подають апеляції на деякі судові рішення. У деяких системах кримінального судочинства прокурори також: здійснюють національну політику щодо злочинності, пристосовуючи її за необхідності до дійсності на місцях і в регіонах; проводять, керують і здійснюють нагляд за слідством; стежать, щоб потерпілі отримували необхідну допомогу і сприяння; розглядають альтернативи кримінальному переслідуванню; наглядають за виконанням судових рішень; тощо.

Відповідно до прийнятої Резолюції ПАРЄ «Про виконання обов'язків і зобов'язань взятих Україною при вступі до Організації» від 26.04.2001 р. №1244, в якій було зазначено, що найвищі органи української влади не змогли виконати обов'язки і зобов'язання України, як країни-члена РЄ, у тому числі не відбулося суттєвих та позитивних змін у питаннях трансформації ролі та функцій органів прокуратури. На виконання вказаної Резолюції 21.06.2001 р. в Україні було запроваджено так звану малу судову реформу в рамках якої прийнято Закон «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» від 12.07.2001 р. № 2663-III. З його прийняттям у системі органів прокуратури почався процес реалізації на практиці якісних змін функціонування прокуратури як того вимагала РЄ. По-перше, у рамках проведення вказаної реформи для приведення самого Закону «Про прокуратуру» у відповідність до Конституції України та міжнародних стандартів на ґрунті прийняття Верховною Радою України достатньої кількості законів, які регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів потреба у прокурорському загальному нагляді повинна бути скасованою у зв'язку з розширенням можливостей особи самостійного звернення до суду для захисту прав та інтересів. По-друге, функція досудового слідства відповідно Конституції має бути передана від прокуратури іншим слідчим органам (наприклад, Національному бюро розслідувань) оскільки функція слідства несумісна з функцією прокуратури щодо нагляду за цим слідством [4, с. 233].

В подальшому Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» 18.09. 2012 р. № 5288-VI, було встановлено, що прокурор, який звертається до суду в інтересах держави, в позовній заяві (заяві) самостійно визначає, в чому полягає порушення інтересів держави, та обґрунтовує необхідність їх захисту, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах. У разі відсутності такого органу або відсутності у нього повноважень щодо звернення до суду прокурор зазначає про це в позовній заяві і в такому разі прокурор набуває статусу позивача.

Необхідність реформування органів прокуратури вимагало від держави нових підходів до її діяльності. Наслідком такого реформування став новий Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. №1697-VII, відповідно до якого прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

На прокуратуру покладено функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді. Законом вперше запроваджено, що систему прокуратури України становлять: Офіс Генерального прокурора; обласні прокуратури; окружні прокуратури; Спеціалізована антикорупційна прокуратура. Перелік, утворення, реорганізація та ліквідація спеціалізованих прокуратур, визначення їх статусу, компетенції, структури і штатного розпису здійснюються Генеральним прокурором.

Внесені зміни Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя» від 02.06.2016 № 1401-VIII, в котрий раз свідчить, що в Україні діє прокуратура, яка здійснює:

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;
- 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;

3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом.

Прокуратуру в Україні очолює Генеральний прокурор, якого призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Президент України. Строк повноважень Генерального прокурора становить шість років. Одна й та ж особа не може обіймати посаду Генерального прокурора два строки поспіль. Дострокове звільнення з посади Генерального прокурора здійснюється виключно у випадках і з підстав, визначених цією Конституцією та законом.

Іншим Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19.09.2019 р. № 113-IX, було прийнято рішення про припинення повноважень військових прокуратур, визначений порядок призначення на адміністративні посади прокурорів та порядок роботи кадрових комісій Офісу Генерального прокурора, обласних прокуратур.

У даному випадку ми можемо говорити про здійснення органами прокуратури та їхніми посадовими особами публічного адміністрування.

Публічне адміністрування в широкому розумінні – це сукупність різноманітних видів діяльності всіх органів держави та органів місцевого самоврядування, тобто це всі форми реалізації державної та самоврядної влади загалом. Інакше кажучи, публічне адміністрування характеризує всю діяльність держави (в широкому розумінні) за організуючим впливом з боку спеціальних суб'єктів права на суспільні відносини. Публічне адміністрування у вузькому розумінні відображає відносно самостійний вид діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, яку здійснює певна частина відповідних суб'єктів [5, с. 151].

Отже, прийняття Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р., а також прийнятих у період 2015–2021 років інших законодавчих актів, які стосувалися діяльності прокуратури стало новим етапом реформування не тільки органів прокуратури, але й всієї правоохоронної системи держави.

З початком повномасштабної військової російської агресії проти України та запровадження режиму воєнного стану органи прокуратури продовжують виконувати свої конституційні функції. Одним із найважливіших завдань прокуратури в умовах воєнного стану є документування всіх фактів і внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей щодо посягання на територіальну цілісність та недоторканність України, диверсій, незаконного перетину державного кордону України, планування, підготовки та розв'язування та ведення агресивної війни. Важливим напрямком роботи прокуратури зараз є проведення досудового розслідування за фактами жорстокого поводження з військовополоненими або цивільним населенням, вигнання цивільного населення для примусових робіт, розграбування національних цінностей на окупованій території, застосування засобів ведення війни, заборонених міжнародним правом, інших порушень законів та звичаїв війни, що передбачені міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. В умовах воєнного стану робота органів прокуратури зазнала змін, було визначено пріоритетні напрями діяльності цих органів. Важливим, проте дискусійним є питання відновлення військових прокуратур, які було ліквідовано у 2020 році, а на їх місці створено спеціалізовані прокуратури у військовій та оборонній сфері. Вбачається, що це питання потребує ґрунтовного аналізу найближчим часом. Наразі діяльність прокуратур переважно сконцентрована на захисті прав людини та інтересів держави від військової агресії, допомоги постраждалим та здійсненні міжнародного співробітництва у вказаному напрямі [6, с. 177, 179].

В умовах режиму воєнного стану в діяльності органів прокуратури розпочався нових етап її діяльності, який полягає у забезпеченні координації органів правопорядку, розслідування та документуванні воєнних злочинів, вчинених військовими російської федерації під час повномасштабної агресії, та притягнення військових злочинців до відповідальності.

Варто також зазначити, що Конституційний Суд України в ухваленому Рішенні від 13 вересня 2023 року № 8-р(П)/2023 у справі № 3-80/2022, зазначив, що прокурори сприяють здійсненню правосуддя в межах повноважень, якими їх наділено відповідно до статті 131-1 Конституції України. Вони виконують свої обов'язки на професійній основі, мають юридичний статус, основу якого становлять суцільні елементи, незалежно від місця прокуратури в системі прокуратури України або адміністративної посади, яку прокурор обіймає в прокуратурі. Єдиний порядок набуття статусу прокурора, наділення прокурорів однаковим обсягом гарантій незалежності,

сукупність повноважень та обов'язків прокурора свідчить про єдиний юридичний статус усіх прокурорів.

Висновки. Таким чином, здійснене дослідження правового аналізу становлення та розвитку сучасної прокуратури України вказує на те, що органи прокуратури пройшли декілька періодів свого становлення та розвитку, який включає п'ять основних періодів цього процесу:

– перший етап (1990–1991 рр.) характеризується прийняттям 16 червня 1990 року Декларації про державний суверенітет України, здобуття Україною незалежності та прийняття у 1991 році Закону України «Про прокуратуру», Дисциплінарного статуту та Положення про класні чини працівників органів прокуратури України, що утворило правову базу діяльності органів прокуратури української держави;

– другий етап (1992–1995 рр.) характеризується реформуванням органів прокуратури, підпорядкування військових прокуратур Генеральному прокурору України, прийняття Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», створення Координаційного комітету з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, приєднання до Конвенцій Ради Європи у галузі боротьби зі злочинністю, Україна взяла на себе низку зобов'язань у сфері реформування чинного законодавства, які повинні відповідати міжнародним принципам і стандартам;

– третій етап (1996–2013 рр.) охоплюється визначенням на конституційному рівні (прийняття Конституції України 1996 року) основних засад та прокурорських функцій та інших законодавчих актів, якими було внесено зміни щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури;

– четвертий етап (2014–2021рр.) охоплює період прийняття у 2014 році Закону України «Про прокуратуру» а також прийнятих у період 2015–2021 років інших законодавчих актів, які стосувалися діяльності прокуратури, стало новим етапом реформування органів прокуратури;

– п'ятий етап (лютий 2022 р. до теперішнього часу) характеризується діяльністю органів прокуратури в умовах режиму воєнного стану.

Список використаних джерел:

1. Наулік Н.С. Прокуратура України як інститут системи захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави: історія розвитку. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 1. С. 166–170.
2. Лакизюк В.П., Михайленко О.Р. Прокуратура України: витоки, розвиток, персоналії та правове регулювання. *Вісник прокуратури*. 2000. № 2. С. 34–42.
3. Подкопаєв С.В. Загальні підходи до визначення поняття «організація прокуратури». *Часопис Київського університету права*. 2020. № 1. С. 114–117.
4. Стеценко В.В. Реформа прокуратури України: хронологія функціональних змін. *Форум права*. 2016. № 1. С. 233–239.
5. Рогачов Ю. М. Адміністративно-правові відносини в структурі публічного адміністрування податків і зборів. *Вісник Запорізького національного університету*. Юридичні науки. 2014. № 2. С. 148–155.
6. Попадіна Ю. Ю. Організація та діяльність органів прокуратури в умовах воєнного стану. Українське суспільство в умовах воєнного стану: сучасні виклики та напрямки розвитку: матеріали Всеукр. наук. конф. молодих вчених (м. Одеса, 6 червня 2022 р.) / уклад.: Ю. Д. Батан, В. С. Кучерявенко, Л. С. Бондарчук та ін. ; за ред. М. Р. Аракеяна, К. І. Спасової. Одеса: Фенікс, 2022. С. 177–179.