

Інформаційна довідка МДГ № 6

ПРОКУРАТУРА В УКРАЇНІ: СТРУКТУРА, КОМЕНТАРІ ОРГАНІВ РЕ

Структура прокуратури в Україні регулюється Конституцією України («Конституція») та Законом України «Про прокуратуру» від 1991 року.

А. Структура прокуратури в Україні

Відповідно до Статті 13 Закону «Про прокуратуру» прокуратура складається з Генеральної прокуратури України (Генеральний прокурор очолює прокуратуру в Україні), прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міських, районних, міжрайонних та районних в містах прокуратур. Кожна прокуратура має своїх слідчих. Слідчі прокуратури провадять слідство у справах, які віднесені законом до їхньої підслідності, а також в інших справах, переданих їм прокурором (Стаття 17).

Згідно зі Статтею 14 структура Генеральної прокуратури («ГПУ») та організація її структурних підрозділів визначаються Генеральним прокурором. Таким чином, структура ГПУ може змінюватися зі зміною Генерального прокурора.

Б. Функції прокуратури

Прокуратура України вже тривалий час є об'єктом критики через своїх широкі повноваження, які виходять далеко за межі участі в кримінальних провадженнях. Стаття 121 Конституції покладає на прокуратуру такі функції:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадян або держави в суді у випадках, визначених законом;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, які здійснюють розслідування;
- 4) нагляд за виконанням судових рішень у кримінальних справах;
- 5) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами.

Окрім того, у параграфі 9 Перехідних положень Конституції України прокуратурі надається право проводити попереднє слідство до сформування системи досудового слідства та введення в дію відповідного законодавства. У тому самому положенні передбачається, що прокуратура продовжує виконувати функцію нагляду за додержанням та виконанням законів, доки не будуть прийняті відповідні закони стосовно такого нагляду.

На функцію прокуратури вести нагляд за додержанням законів та прав людини різними державними органами посилаються як на функцію «загального нагляду».

Функція «загального нагляду»

Функція «загального нагляду» викладена в параграфі 5 статті 121 Конституції. Спочатку, коли приймалась Конституція у 1996 році, функція «загального нагляду» передбачалась як тимчасова, як це було відображено у Перехідних положеннях Конституції. До тексту статті 121 Конституції вона була додана в 2004 році. Згідно з поточною редакцією статті 121, прокуратура зберігає за собою функцію загального

нагляду.

Венеціанська комісія неодноразово критикувала наділення прокуратури функцією «загального нагляду».¹ На її думку, наділення такою функцією виходить за межі задачі ведення проваджень у кримінальних справах та захисту суспільного інтересу через систему кримінального правосуддя. Посилаючись на Рекомендацію Парламентської асамблеї 1604 (2003) щодо ролі прокуратури в демократичному суспільстві, яке керується верховенством права, а також на параграф 12 Рекомендації Res (2000) 19 Комітету міністрів Ради Європи, Венеціанська комісія висловила думку, що така функція йде всупереч європейським стандартам у цій сфері.²

Венеціанська комісія послідовно схвалювала будь-які пропозиції скасувати функцію «загального нагляду». Так, у своєму Висновку щодо проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України», ухваленому в 2009 році, Венеціанська комісія висловила таку думку: «...Особливо позитивною є пропозиція скасувати повноваження прокурора «здійснювати нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами», яке Венеціанська комісія завжди суворо критикувала. Це положення є типовим прикладом, який нагадує стару систему радянської *прокуратури*. Отже, Комісія щиро вітає пропозиції щодо виключення цього положення з Конституції демократичної України і вважає таку пропозицію важливим кроком у напрямку виконання зобов'язання України перед Радою Європи, згідно з яким *«роль і функції прокуратури зміняться (зокрема щодо здійснення загального контролю за законністю) з перетворенням цього інституту на орган, який відповідатиме стандартам Ради Європи»*...».³

На думку Венеціанської комісії, найкращим рішенням було б обмеження ролі прокуратури до кримінального обвинувачення.⁴ Водночас, Комісія не виключала можливості того, що в прокуратури можуть бути функції некарного характеру. Проте, доручення таких функцій прокуратурі має супроводжуватися належними гарантіями. У будь-якому випадку, оскільки прокуратура в Україні заснована на моделі радянської *прокуратури*, яка віддзеркалює недемократичне минуле й не є сумісною з європейськими стандартами, це не вважалось прийнятною моделлю для України, яка взяла на себе зобов'язання щодо реформування прокуратури у процесі приєднання до Ради Європи.⁵

У жовтні 2014 року Венеціанська комісія видала свій Висновок щодо проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України», поданого Президентом України 2-го липня 2014 року. Комісія привітала виключення з Конституції України положення, яке наділяє прокуратуру функцією «загального нагляду».⁶

Функція представництва інтересів громадян та держави

Венеціанська комісія також розкритикувала інші доручені прокуратурі повноваження некарного характеру, такі як представництво інтересів громадян у судових справах, незалежно від бажання особи, а також представництво інтересів

¹ Дивіться [Висновок](#) Венеціанської комісії від 12 жовтня 2004 р., § 15; [Висновок](#) від 13 червня 2005 р., §§ 37-9; [Висновок](#) від 17 жовтня 2006 р., § 19; [Висновок](#) від 16 червня 2008 р., § 76; [Висновок](#) від 15 червня 2009 р., § 95; [Висновок](#) від 27 жовтня 2009 р., §§ 8-18; [Висновок](#) від 15 жовтня 2012 р., §§ 11-13.

² Дивіться [Висновок](#) від 13 червня 2005 р., §§ 37-9.

³ Дивіться [Висновок](#) від 15 червня 2009 р., § 95.

⁴ Дивіться [Висновок](#) від 17 жовтня 2006 р., § 24.

⁵ Дивіться [Висновок](#) від 27 жовтня 2009 р., § 16.

⁶ [Висновок](#) Венеціанської комісії щодо проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України», 27 жовтня 2014 р., § 41.

держави в суді.⁷ Остання функція вважалася занадто широкою та, за відсутності визначення чи обмеження поняття «інтересів держави», такою, що є своєрідним еквівалентом повноважень «загального нагляду».⁸ Комісія вважала, що такі органи як Омбудсмен є більш адекватними для представництва інтересів громадян проти держави, та з жалем зазначила, що влада України не дотрималася рекомендацій стосовно цього питання.⁹

Функції нагляду за слідствами та ведення слідства

Венеціанська комісія не знайшла проблематичною функцію нагляду за додержанням законів органами, які ведуть слідчі дії, слідства та досудові розслідування, а також координацію між правоохоронними органами.¹⁰ Проте вона привітала вилучення функції ведення попереднього слідства й відміну слідчих у прокуратурі, оскільки функція попереднього слідства задумувалася як тимчасове повноваження прокуратури, що було відображено в тексті параграфу 9 Перехідних положень Конституції, про які говорилося вище.¹¹

Відповідно до нового Кримінального процесуального кодексу («КПК»), ухваленого в 2012 році, прокуратура продовжуватиме виконувати досудові розслідування злочинів, скоєних державними посадовими особами, до створення Державного бюро розслідувань до листопада 2017 року.

У своїх звітах щодо візитів до України Європейський комітет з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню («КЗК») наголосив, що «для того, щоб розслідування скарг стосовно дій посадових осіб органів внутрішніх справ користувалися громадською довірою та були ефективними, задіяна процедура повинна бути й виглядати незалежною та неупередженою. Той факт, що прокурори ґрунтують свої рішення щодо відкриття чи невідкриття попереднього слідства на доказах, зібраних працівниками того ж органу, до якого й належать особи, щодо яких здійснюється розслідування, викликає серйозні сумніви щодо незалежності й безсторонності наявної процедури».¹²

КЗК також помітив конфлікт інтересів у функціях, накладених на прокуратуру, зокрема, у підтриманні державного обвинувачення й водночас здійснення нагляду за додержанням прав і свобод громадянина та належним виконанням слідства. У результаті чого КЗК закликав уряд України створити незалежний орган, якому буде доручене завдання з ведення розслідувань за скаргами стосовно державних посадовців. На думку КЗК, такий орган повинен бути «безперечно відокремленим» від структур Міністерства внутрішніх справ та прокуратури.¹³ Комісар з прав людини Ради Європи також закликав владу України створити незалежний механізм розгляду скарг на дії працівників міліції.¹⁴

Розуміючи нагальність цього питання, у 2012 та 2014 роках КЗК закликав владу України зробити крок уперед у своїх зусиллях створити Державне бюро

⁷ [Спільний висновок](#) Венеціанської комісії щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2013 р., §§ 28 та 37, 75.

⁸ Там само, §§ 37, 88.

⁹ [Висновок](#) Венеціанської комісії щодо проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України», 27 жовтня 2014 р., § 42.

¹⁰ [Спільний висновок](#) від 14 жовтня 2013 р., § 100.

¹¹ [Висновок](#) від 20 грудня 2010 р., § 68; [Висновок](#) від 15 жовтня 2012 р., § 22; [Спільний висновок](#) від 14 жовтня 2013 р., § 194.

¹² [Звіт](#) КЗК щодо візиту в Україну з 9 по 21 вересня 2009 р., § 20.

¹³ Там само.

¹⁴ [Звіт](#) Комісара з прав людини Ради Європи, 4 березня 2014 р., § 32.

розслідувань та забезпечити його незалежність.¹⁵

В. Генеральний прокурор

Генеральний прокурор України очолює прокуратуру. Він/вона призначається терміном на п'ять років. Генеральний прокурор призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за згодою Верховної Ради України. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України.

У відповідних положеннях Конституції не зазначені підстави для звільнення Генерального прокурора. Це питання регулюється Законом України «Про прокуратуру». У статті 2 Закону наводиться відкритий перелік підстав, які можуть послужити основою для звільнення Генерального прокурора: окрім перерахування конкретних підстав для звільнення, таких як закінчення строку служби, за станом здоров'я та порушення вимог щодо несумісності, положення далі встановлює, що Генеральний прокурор звільняється з посади також «з інших причин».

Венеціанська комісія схвалила зміни та доповнення, в яких будуть викладені вичерпні підстави, за яких Генеральний прокурор може бути звільнений.¹⁶ Вона також рекомендувала викласти підстави для звільнення в самій Конституції та ввести обов'язкову вимогу винесення експертним органом висновку щодо наявності достатніх підстав для звільнення до прийняття будь-якого рішення.¹⁷ Венеціанська комісія наполягла на тому, що з огляду на вимогу отримання згоди Парламенту, задля уникнення політизації цього процесу є необхідність у залученні професійного неполітичного органу до процесу призначення Генерального прокурора.¹⁸

Генеральний прокурор повинен звільнитись у випадку серйозних порушень закону та після неупередженого заслуховування справи.¹⁹ Згідно з Венеціанською комісією, відсутність чітких процедурних гарантій може призвести до зловживання повноваженням зі звільнення, а висловлення недовіри може перешкоджати незалежності Генерального прокурора, особливо там, де ці повноваження зосереджені в руках вищих політичних установ. Венеціанська комісія рекомендувала «впровадити комплексні критерії та процедури призначення і звільнення Генерального прокурора, а також, щоб ані Президент, ані Парламент не володіли необмеженою свободою дій у цьому питанні».²⁰ Окрім того, в одному зі своїх останніх висновків Венеціанська комісія висловила припущення, що поєднання надмірної централізації повноважень Генерального прокурора та залежність посади від політичних органів викликають сильні сумніви щодо незалежності та автономності прокуратури.²¹ Вона рекомендувала внести зміни в Конституцію, які б передбачали, що Президент може звільнити Генерального прокурора лише з конкретних причин, та що Генеральний прокурор має право на неупереджене слухання. Потрібно внести зміни в статтю 122 Конституції та вилучити висловлення недовіри Генеральному прокурору.²²

Наступною виявленою Венеціанською комісією загрозою незалежності був відносно короткий термін перебування на посаді Генерального прокурора, а також

¹⁵ [Звіт](#) КЗК щодо візиту в Україну з 1 по 10 грудня 2012 р.; § 39; та [Звіт](#) КЗК щодо візиту в Україну з 9 по 21 жовтня 2013 р., § 25.

¹⁶ [Висновок](#) від 12 жовтня 2004 р., § 22.

¹⁷ [Висновок](#) від 17 жовтня 2006 р., § 34.

¹⁸ [Висновок](#) від 15 жовтня 2012 р., § 33.

¹⁹ Там само, § 14.

²⁰ Там само, §§ 36-37.

²¹ Дивіться [Спільний висновок](#) від 14 жовтня 2013 р., §§ 13-15.

²² Там само, § 120.

відсутність чітких положень щодо неможливості його переобрання. Венеціанська комісія запропонувала внести у статтю 122 Конституції України зміни, які передбачатимуть довший строк мандату, ніж п'ять років, та виключити можливість перепризначення.²³

У своєму Висновку, ухваленому в жовтні 2014 року, щодо конституційної реформи в Україні Венеціанська комісія повторила своє занепокоєння щодо гарантій незалежності Генерального прокурора. Вона розкритикувала пропозицію української влади відмінити участь Верховної Ради в процесі звільнення Генерального прокурора з посади. Комісія констатувала, що необхідно зберегти призначення та звільнення Генерального прокурора як за Президентом, так і за Верховною Радою; проте, як рекомендувала Комісія у своїх попередніх висновках, необхідно відмінити можливість висловлення недовіри Верховною Радою, яке призводить до звільнення з посади Генерального прокурора; строк перебування на посаді Генерального прокурора необхідно збільшити й виключити можливість повторного призначення на посаду; також необхідно викласти підстави для звільнення в Конституції або в законі, до якого відсилатиме Конституція.²⁴

Г. Інші питання, пов'язані з незалежністю прокуратури

Як було відзначено вище, статті 6 та 7 Закону «Про прокуратуру» передбачають незалежність прокуратури у веденні своєї діяльності. Втручання будь-яких державних органів чи державних посадовців у діяльність прокуратури забороняється. Ніякі подання державних органів до прокуратури стосовно конкретних справ не можуть містити жодних вказівок чи вимагати конкретних результатів.

Як було відзначено далі, у Кримінальному процесуальному кодексі є окреме положення, мета якого забезпечити незалежність прокуратури під час виконання нею своєї функції нагляду за досудовими розслідуваннями. Воно передбачає незалежність прокуратури та робить незаконним будь-яке втручання будь-яким державним органом, який не має на це повноважень (стаття 36 КПК).

На думку Венеціанської комісії, незалежність нижчих за чином прокурорів можна забезпечити шляхом передбачення «надання нижчому за чином прокурору вказівок у письмовому вигляді, а усні вказівки повинні письмово підтверджуватися на запит (або відмінитися), а у випадку заяви стосовно незаконності вказівки питання щодо її законності повинен вирішувати суд або незалежний орган, як, наприклад, рада прокуратури».²⁵

Венеціанська комісія також висловила думку, що певні положення, націлені на забезпечення незалежності прокуратури, можуть, насправді, призвести до притягнення до відповідальності за «втручання» у діяльність прокуратури, що становитиме обмеження свободи засобів масової інформації та суспільної критики і суперечитиме статті 10 Європейської конвенції з прав людини.²⁶ Зокрема, існує вірогідність того, що положення першого параграфу статті 7, яке забороняє будь-яке втручання засобів масової інформації у діяльність прокуратури під час її нагляду за дотриманням законодавства чи розслідування злочинів, може потягти за собою невиправдане обмеження інформаційних повідомлень та розслідувань ЗМІ.

²³ Там само, §§ 117, 199.

²⁴ Дивіться [Висновок](#) Венеціанської комісії щодо проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України», 27 жовтня 2014 р., § 43-47.

²⁵ Дивіться [Спільний висновок](#) від 14 жовтня 2013 р., § 64.

²⁶ [Спільний висновок](#) від 14 жовтня 2013 р., §§ 54, 200.

Д. Критика іншими моніторинговими органами РЄ (GRECO, Комісар з прав людини Ради Європи)

У ході проведення оцінки ситуації в Україні Група держав проти корупції («GRECO») висловила рекомендацію щодо впровадження Україною реформ, націлених на посилення незалежності прокуратури від політичного впливу та надання їй повноважень, зосереджених на проведенні досудових кримінальних розслідувань і підтримання обвинувачення.²⁷ Як і Венеціанська комісія, GRECO розкритикувала широкі повноваження некарного характеру, доручені прокуратурі в системі України. У березні 2014 року GRECO відзначила ініціативи щодо реформування, започатковані українською владою, а також запропоновані законодавчі поправки стосовно прокуратури, в яких, як видавалось, було взято до уваги європейські стандарти. Однак, беручи до уваги той факт, що ініціативи щодо реформування були на етапі законопроектів, GRECO зробила висновок, що рекомендації щодо реформування прокуратури були виконані лише частково.²⁸

Комісар з прав людини Ради Європи також кілька разів наголосив на необхідності проведення реформ прокуратури в Україні. У своїй попередній доповіді за вересень 2007 року Комісар висловив занепокоєння широкими повноваженнями, зосередженими в руках прокуратури, зокрема функцією нагляду за додержанням «прав і свобод людини і громадянина та законів» органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. На його думку, прокуратура поєднує функції, які суперечать одна одній – і досудового слідства, і державного обвинувачення. За словами Комісара, функції прокуратури повинні бути «обмежені функцією обвинувачення в кримінальному судочинстві та захистом національних і державних інтересів».²⁹

У наступній доповіді за 2012 року Комісар повторив свою давню рекомендацію щодо реформування прокуратури та обмеження її функції державним обвинуваченням.³⁰ У своїх останніх доповідях і твердженнях щодо України Комісар закликав уряд України реформувати прокуратуру, вжити заходи, які б деполітизували прокуратуру та забезпечили «чіткі й прозорі критерії та процедури вибору, призначення та підвищення за посадою окремих прокурорів на основі кваліфікації й якостей окремих кандидатів».³¹

Врешті-решт, Комісар заявив, що «роль прокурорів у боротьбі з безкарністю та жорстоким поведінням є ключовою. Їх потрібно заохочувати до швидкого розслідування та переслідування будь-якої заяви про порушення прав людини відповідно до Розділу VIII.1 Керівних принципів Комітету міністрів Ради Європи щодо викорінення безкарності за серйозні порушення прав людини. І хоча влада зобов'язана вести розслідування будь-яких кримінальних злочинів, допускання безкарного порушення прав людини з боку посадових осіб правоохоронних органів становить пряму загрозу для верховенства права. З цієї причини відповідні принципи повинні бути пріоритетними для систем кримінального правосуддя всіх держав-членів».³²

²⁷ Спільні перший та другий раунди оцінювання, [Звіт](#) від 21 березня 2007 р., §§ 86, 242.

²⁸ Спільні перший та другий раунди оцінювання, [Четвертий додатковий звіт](#) про виконання рекомендацій Україною, 28 березня 2014 р., §§ 18-22.

²⁹ [Доповідь](#) Комісара з прав людини Ради Європи, 26 вересня 2007 р., §§ 25-28.

³⁰ [Доповідь](#) Комісара з прав людини Ради Європи, 23 лютого 2012 р., §§ 56-58.

³¹ [Доповідь](#) Комісара з прав людини Ради Європи, 4 березня 2014 р., § 73.

³² Там само, § 28.