

ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ МІЖ ТРАДИЦІЄЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМИ СТАНДАРТАМИ: ЧИ ПОТРІБНА ПРЕДСТАВНИЦЬКА ФУНКЦІЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ?

PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE BETWEEN TRADITION AND EUROPEAN STANDARDS: IS A REPRESENTATIVE FUNCTION NECESSARY IN MODERN CONDITIONS?

Дудченко О.Ю., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри кримінального процесу
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті аналізується еволюція функцій прокуратури України після конституційної реформи 2016 року, спрямованої на приведення їх у відповідність з європейськими стандартами. Традиційно прокуратура в Україні виконувала широкий спектр повноважень, які виходили за межі кримінального переслідування, зокрема здійснювала загальний нагляд та представляла інтереси держави і громадян у судах. В статті зазначається, що такий підхід не відповідав європейським стандартам та рекомендаціям міжнародних організацій, що вказували на необхідність звуження функцій прокуратури до сфери кримінальної юстиції.

В статті аналізується законодавчі зміни у функціях прокуратури після реформи 2016 року та оцінка їх відповідності європейським стандартам. Особлива увага приділяється питанню представництва інтересів держави в суді та правовим колізіям, що виникають через невідповідність чинного законодавства Конституції України. Автор досліджує, як обмеження повноважень прокуратури вплинуло на її роль у системі правосуддя та чи відповідають ці зміни міжнародним рекомендаціям.

Автором наголошується, що законодавець запроваджує обмеження на представництво прокурором у суді інтересів держави в особі державних чи комунальних (некомерційних) підприємств, установ та організацій, шляхом встановлення в статті 131-1 Конституції України виключності представницької функції, зазначаючи, що прокуратура здійснює представництво інтересів держави в суді лише у виключних випадках і в порядку, визначеному законом. Це означає, що прокурор не може без обмежень представляти інтереси державних чи комунальних підприємств, установ та організацій у суді. Таке представництво можливе тільки тоді, коли є виняткові обставини, які вимагають участі прокурора для захисту інтересів держави, і коли інші органи або установи не можуть ефективно забезпечити цей захист.

У висновках підкреслюється необхідність подальшого вивчення актуальності представницької функції прокуратури в контексті європейських стандартів. Рекомендується привести законодавство, зокрема Закон України «Про прокуратуру», у повну відповідність до Конституції, щоб уникнути правових колізій і забезпечити ефективне функціонування прокуратури. Стаття акцентує увагу на важливості балансу між необхідністю захисту державних інтересів та дотриманням принципів правової держави і верховенства права, що є ключовим для успішної інтеграції України в європейський правовий простір.

Ключові слова: Прокуратура України, конституційна реформа, функції прокуратури, європейські стандарти, представництво інтересів держави, кримінальна юстиція, європейська інтеграція.

In the article, the evolution of the functions of the Prosecutor's Office of Ukraine after the constitutional reform of 2016 aimed at aligning them with European standards is analyzed. Traditionally, the Prosecutor's Office in Ukraine performed a wide range of powers that went beyond criminal prosecution, including general supervision and representing the interests of the state and citizens in courts. The article notes that such an approach did not comply with European standards and recommendations of international organizations, which indicated the necessity of narrowing the functions of the Prosecutor's Office to the sphere of criminal justice.

The article examines legislative changes in the functions of the Prosecutor's Office following the 2016 reform and assesses their compliance with European standards. Particular attention is paid to the issue of representing state interests in court and the legal conflicts arising due to inconsistencies between current legislation and the Constitution of Ukraine. The author investigates how the limitation of the Prosecutor's powers has affected its role in the justice system and whether these changes correspond to international recommendations.

The author emphasizes that the legislator introduces restrictions on the prosecutor's representation in court of the state's interests on behalf of state or communal (non-commercial) enterprises, institutions, and organizations by establishing in Article 131-1 of the Constitution of Ukraine the exclusivity of the representative function. It states that the Prosecutor's Office carries out the representation of state interests in court only in exceptional cases and in the manner prescribed by law. This means that the prosecutor cannot, without limitations, represent the interests of state or communal enterprises, institutions, and organizations in court. Such representation is possible only when there are exceptional circumstances requiring the prosecutor's participation to protect state interests, and when other bodies or institutions cannot effectively ensure this protection.

In the conclusions, the necessity of further studying the relevance of the Prosecutor's representative function in the context of European standards is emphasized. It is recommended to bring the legislation, particularly the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office," into full compliance with the Constitution to avoid legal conflicts and ensure the effective functioning of the Prosecutor's Office. The article focuses on the importance of balancing the need to protect state interests with adherence to the principles of the rule of law and the supremacy of law, which is key for the successful integration of Ukraine into the European legal space.

Key words: Prosecutor's Office of Ukraine, constitutional reform, functions of the prosecutor's office, European standards, representation of state interests, criminal justice, legal conflicts, European integration.

Прокуратура України традиційно виконувала широкий спектр функцій, які виходили за межі кримінального переслідування. Однак такий стан справ не відповідав європейським стандартам та рекомендаціям міжнародних організацій, що вимагало суттєвих реформ. Вагомий крок в проведенні таких реформ зробила конституційна реформа (щодо правосуддя), яка призвела до еволюції функцій прокуратури в Україні. Враховуючи курс держави на вступ до Європейського Союзу, питання відповідності національного законодавства європейським стандартам набуває першочергового значення, а питання функціонування прокуратури, зокрема, є надзвичайно актуальною

темою в контексті сучасних процесів реформування правової системи, оскільки прокуратура, як один із ключових елементів системи правосуддя, відіграє важливу роль у забезпеченні верховенства права та захисті прав і свобод громадян.

Після Революції Гідності та підписання Угоди про асоціацію з ЄС, Україна взяла на себе зобов'язання провести реформи в сфері правосуддя. Реформа прокуратури стала однією з пріоритетних, оскільки її діяльність значною мірою визначає ефективність боротьби зі злочинністю, корупцією та дотриманням прав людини. Однією з цілей проведення вказаних реформ було звуження функцій про-

куратури до сфери кримінальної юстиції та обмеження її представницьких повноважень. Зазначені цілі були зазначені в рекомендаціях Ради Європи та Венеціанської комісії, що підкреслює важливість дослідження цього питання.

Проблематика реалізації функції представництва інтересів держави в суді є предметом наукових дискусій та досліджень. Комплексне опрацювання цього питання в науковій літературі сприяє глибокому розумінню ролі прокуратури в системі правосуддя та її еволюції в контексті конституційних змін. До 2016 року функція представництва інтересів держави прокуратурою була широко висвітлена в роботах таких науковців і практиків, як В. Долежан, П. Каркач, І. Марочкін, Ю. Полянський, С. Прилуцький, М. Руденко, В. Сухонос та інших. Вони аналізували правові основи, особливості та проблеми реалізації цієї функції в різних видах судочинства, підкреслюючи її значення для захисту державних інтересів та забезпечення законності. Після конституційної реформи 2016 року, яка суттєво звузила повноваження прокуратури в цій сфері, з'явилися нові дослідження, присвячені адаптації прокуратури до нових конституційних реалій. Серед сучасних дослідників варто відзначити О. Свиду [1], М. Стефанчук [2], Г. Рибалка [3] та інших, які аналізують актуальні проблеми представницької функції прокуратури в умовах оновленого законодавства. Вони зосереджуються на викликах, пов'язаних із звуженням повноважень прокуратури, правових колізіях та пошуку оптимальних шляхів реалізації конституційних норм. Однак варто зазначити, що науковці здебільшого зосереджуються на проблемі реалізації цієї функції, не досліджуючи питання актуальності її існування взагалі. Питання про те, чи повинна прокуратура взагалі здійснювати представництво інтересів держави в суді, особливо в контексті європейських стандартів та рекомендацій міжнародних організацій, залишається недостатньо вивченим. Це створює прогалину в наукових дослідженнях та вимагає подальшого аналізу та обговорення.

Таким чином, стан дослідження питання свідчить про необхідність більш глибокого вивчення не лише проблем реалізації представницької функції прокуратури, але й її актуальності та відповідності сучасним європейським стандартам. Подальші дослідження в цьому напрямі сприятимуть розвитку правової науки, вдосконаленню законодавства та практики його застосування, що є важливим для зміцнення правової системи України та її інтеграції в європейський правовий простір.

Метою цієї статті є аналіз конституційних та законодавчих змін у функціях прокуратури України після реформи 2016 року та оцінка їх відповідності європейським стандартам. Особлива увага приділяється питанню представництва прокуратурою інтересів держави в суді та правовим колізіям, що виникають у зв'язку з цим.

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру», прокуратура становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому вказаним законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Водночас на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України. Стаття 131-1 Конституції України визначає вичерпний перелік функцій прокуратури: 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. Закон України «Про прокуратуру» деталізує ці функції, але не може розширювати їх поза межі, встановлені Конституцією.

Питання функцій прокуратури були одними з основних аспектів Конституційної реформи в Україні, здійснен-

ної шляхом внесення змін до Конституції Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-VIII. Однією з цілей цих змін було приведення діяльності прокуратури у відповідність до європейських стандартів, згідно з якими прокуратура є виключно органом кримінальної юстиції та позбавлена представницьких і наглядових функцій.

До реформи 2016 року прокуратура України мала широкий спектр повноважень, які виходили за межі кримінального переслідування. Зокрема, вона здійснювала загальний нагляд за додержанням законів усіма органами, підприємствами, установами та громадянами, а також представляла інтереси держави та громадян у судах. Такий обсяг функцій не відповідав європейським стандартам та рекомендаціям міжнародних організацій. Рада Європи та Венеціанська комісія неодноразово наголошували на необхідності реформування прокуратури в Україні. Згідно з європейськими стандартами, викладеними в рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи [4] та інших міжнародних документах, прокуратура повинна бути органом, який зосереджується на функціях кримінальної юстиції:

- підтримання державного обвинувачення в суді;
- нагляд за досудовим розслідуванням;
- забезпечення законності у сфері кримінального переслідування.

Венеціанська комісія у своїх висновках зазначала, що функція загального нагляду прокуратури є несумісною з принципом розподілу влади та верховенства права [5]. Вона рекомендувала Україні обмежити повноваження прокуратури сферою кримінального судочинства.

Однією з ключових змін стало скасування загального нагляду прокуратури за додержанням законів. Це відповідало європейській практиці, де функція нагляду покладена на судову владу та спеціалізовані контролюючі органи. Представницька функція була обмежена «виключними випадками», визначеними законом, що суттєво зменшило роль прокуратури в цивільних та господарських процесах.

Реформа 2016 року стала значним кроком на шляху до європейської інтеграції України, а обмеження функцій прокуратури сприяло посиленню незалежності судової влади (зменшення впливу прокуратури на цивільні та господарські процеси дозволило забезпечити більшу об'єктивність та неупередженість судів).

Фокусування прокуратури на кримінальній юстиції узгоджується з європейським розумінням ролі прокуратури в системі правосуддя, а зменшення надмірного контролю з боку прокуратури сприяє кращому захисту прав і свобод громадян. Однак, попри позитивні зрушення, реформа також породила низку викликів. Переформатування прокуратури вимагало змін у структурі, кадровому складі та підходах до роботи, а фокус на кримінальній юстиції вимагав від прокурорів поглиблених знань та спеціалізації в цій сфері.

Не зважаючи на складності, Конституційна реформа 2016 року щодо функцій прокуратури була вкрай важливою для розвитку правової системи України та її інтеграції в європейський правовий простір. Обмеження функцій прокуратури до сфери кримінальної юстиції та позбавлення її представницьких та наглядових повноважень відповідають європейським стандартам і сприяють зміцненню принципів правової держави та верховенства права. Ці зміни не лише гармонізують українське законодавство з європейським, але й підвищують довіру громадян до правових інституцій. Водночас, успішна реалізація реформи залежить від подальших зусиль з удосконалення роботи прокуратури, підвищення професійності прокурорів та забезпечення ефективного функціонування системи кримінальної юстиції.

Після прийняття функцій прокуратури, виникла необхідність привести Закон України «Про прокуратуру» у від-

повідність до оновлених конституційних положень. Проте з моменту внесення змін до Конституції і до сьогодні цей закон не був повністю адаптований до нових конституційних вимог. Це створює правову колізію між Конституцією України та чинним законодавством про прокуратуру.

Відповідно до статті 8 Конституції України, Конституція має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії. Це означає, що у випадку протиріччя між Конституцією та законами чи іншими нормативно-правовими актами, застосовуються положення Конституції. Судові та інші органи при вирішенні справ повинні керуватися саме Конституцією.

Після конституційної реформи в Конституції чітко визначено обмежений перелік функцій прокуратури, однак чинний Закон України «Про прокуратуру» містить норми, які розширюють функції прокуратури поза межі, встановлені Конституцією. Зокрема, закон все ще передбачає такі функції, як нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство та розширену функцію представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених Законом України «Про прокуратуру» та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України.

У зв'язку з цим, при застосуванні законодавства щодо діяльності прокуратури необхідно керуватися лише тими нормами Закону України «Про прокуратуру», які не суперечать Конституції України. Це відповідає принципу верховенства Конституції та забезпечує законність дій прокурорів.

Прокурори повинні діяти виключно в межах функцій, визначених Конституцією, навіть якщо Закон України «Про прокуратуру» містить ширші повноваження. Судові органи при розгляді справ мають відхиляти посилання на норми закону, що суперечать Конституції, і застосовувати конституційні положення. Для забезпечення правової визначеності та уникнення правових колізій необхідно якнайшвидше привести Закон України «Про прокуратуру» у відповідність до Конституції. Відсутність оновлення закону, що регулює діяльність прокуратури створює ризики для правозастосовної практики та може призвести до порушення прав і свобод громадян, а невідповідність законодавства європейським стандартам може негативно вплинути на міжнародний імідж України та її зобов'язання перед міжнародними організаціями.

Представництво прокуратурою інтересів держави в суді є важливим елементом правової системи України. Проте, відповідно до сучасного законодавства та конституційних норм, ця функція має виключний характер і не є основним напрямом роботи прокуратури. Такий підхід відповідає європейським стандартам та сприяє фокусуванню прокуратури на основних завданнях кримінальної юстиції.

У конституційній функції щодо представництва інтересів держави варто звернути увагу на формулювання «у виключних випадках», що підкреслює нестандартність і обмеженість цієї функції. Закон України «Про прокуратуру» деталізує положення Конституції та встановлює критерії для здійснення представництва інтересів держави в суді прокурором. Зокрема, стаття 23 Закону визначає, що прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу [6]. Причому наявність таких обставин в обов'язковому порядку кожного разу обґрунтовується прокурором. Таким чином, законодавець свідомо обмежив представницьку функцію прокуратури, роблячи її винятковою, а не повсякденною практикою.

Європейські стандарти вимагають, щоб прокуратура була зосереджена на боротьбі зі злочинністю, підтриманні публічного обвинувачення та нагляді за дотриманням законності в кримінальному процесі. Водночас представництво інтересів держави в суді може здійснюватися іншими органами державної влади або юридичними особами, які мають відповідні повноваження та компетенцію.

Рада Європи та Венеціанська комісія рекомендують обмежувати функції прокуратури переважно сферою кримінальної юстиції. Представництво інтересів держави в інших сферах має бути винятком і здійснюватися лише за чітко визначених обставин. Представництво інтересів держави в суді прокуратурою України є виключною функцією, яка застосовується лише в окремих, законодавчо визначених випадках. Основним напрямом роботи прокуратури є підтримання публічного обвинувачення та діяльність у сфері кримінальної юстиції. Такий підхід відповідає як конституційним нормам України, так і європейським стандартам, спрямованим на забезпечення ефективності правової системи та захисту прав і свобод людини.

Зосередження прокуратури на її основних функціях сприяє підвищенню ефективності боротьби зі злочинністю, зміцненню законності та правопорядку в державі. Обмеження представницької функції до виключних випадків забезпечує баланс між необхідністю захисту державних інтересів та дотриманням принципів правової держави і верховенства права.

Станом на сьогодні, законодавець запроваджує обмеження на представництво прокурором у суді інтересів держави в особі державних чи комунальних (некомерційних) підприємств, установ та організацій, шляхом встановлення в статті 131-1 Конституції України виключності представницької функції, зазначаючи, що прокуратура здійснює представництво інтересів держави в суді лише у виключних випадках і в порядку, визначеному законом. Це означає, що прокурор не може без обмежень представляти інтереси державних чи комунальних підприємств, установ та організацій у суді. Таке представництво можливе тільки тоді, коли є виняткові обставини, які вимагають участі прокурора для захисту інтересів держави, і коли інші органи або установи не можуть ефективно забезпечити цей захист.

Таким чином, законодавство України, зокрема Конституція, встановлює чіткі обмеження на представницьку функцію прокуратури. Це спрямовано на запобігання необґрунтованому розширенню повноважень прокуратури та забезпечення балансу між різними гілками влади. Представництво інтересів держави прокурором у суді повинно відбуватися лише у виключних випадках, що підкреслює особливий характер таких ситуацій і необхідність суворого дотримання конституційних норм.

Підстави для здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави в особі державних чи комунальних підприємств, установ та організацій можуть бути наявними у випадку встановлення порушення саме інтересів держави, а не лише самостійної юридичної особи як учасника господарських правовідносин. Однак такі підстави повинні досліджуватися в кожному окремому випадку, щоб підтвердити винятковість ситуації. Відповідно до статті 131-1 Конституції України, прокуратура здійснює представництво інтересів держави в суді лише у виключних випадках і в порядку, визначеному законом. Це означає, що перед тим, як приступити до представництва, прокурор зобов'язаний ретельно оцінити наявність обставин, які роблять цю ситуацію винятковою і вимагають його участі для захисту державних інтересів.

До критеріїв, які можуть підтвердити наявність підстав представництва можна віднести зокрема наступні:

– суттєва шкода інтересам держави – якщо порушення призводить або може призвести до значних негативних наслідків для держави, суспільства або економіки;

– бездіяльність або неефективність уповноважених органів – коли органи чи посадові особи, відповідальні за захист інтересів держави, не вживають необхідних заходів або не можуть ефективно захистити ці інтереси;

– відсутність альтернативних засобів захисту – якщо інші правові механізми або процедури не забезпечують належного захисту державних інтересів у конкретній ситуації;

– порушення має суспільний резонанс або стратегічне значення – коли справа стосується національної безпеки, стратегічних ресурсів або інших питань, важливих для держави.

Таким чином, підстави для представництва прокурором повинні підтверджувати винятковість ситуації. Важливо, щоб прокурор довів, що порушення не обмежується правами конкретної юридичної особи, а має ширший суспільний вплив, зачіпаючи державні інтереси в цілому. Кожен такий випадок вимагає ретельного дослідження, щоб виправдати необхідність прокурорського втручання і довести, що це єдиний ефективний спосіб захисту інтересів держави.

Сьогодні звернення прокурора до суду з метою захисту порушених інтересів держави в особі державних чи комунальних підприємств, установ та організацій є надзвичайно ефективним способом захисту. Прокурор має професійні знання, досвід та повноваження, що дозволяють

оперативно і кваліфіковано реагувати на порушення, особливо коли йдеться про захист державного або комунального майна, земель, коштів тощо. Однак слід зауважити, що така практика не є притаманною сучасній європейській концепції прокуратури. У більшості європейських країн прокуратура зосереджується на сфері кримінальної юстиції, здійснюючи підтримання публічного обвинувачення та нагляд за досудовим розслідуванням. Представницькі функції в цивільних чи господарських справах є рідкісними та обмеженими.

Сучасні європейські стандарти спрямовані на обмеження участі прокуратури в цивільних та господарських процесах, надаючи перевагу самостійності державних та комунальних підприємств, установ і організацій у захисті своїх прав та інтересів. Це відповідає принципам правової держави, де кожен суб'єкт має можливість самостійно захищати свої права в суді.

Тому, хоча звернення прокурора до суду може бути ефективним засобом захисту порушених інтересів держави, така практика не відповідає сучасній європейській моделі прокуратури. Для досягнення відповідності з європейськими стандартами, варто розвивати інші механізми захисту державних інтересів, зокрема посилювати інституційну спроможність державних та комунальних підприємств, установ та організацій самостійно захищати свої права та інтереси в суді.

ЛІТЕРАТУРА

1. Свида О. Г. Проблемні аспекти реалізації функції представництва прокуратурою інтересів держави в суді. *Правові новели*. 2024. № 22. С. 293-300.
2. Стефанчук М. М. Представництво інтересів держави в суді як функція прокуратури: особливості законодавчої регламентації. *Правова держава*. 2024. № 55. С. 52-65.
3. Рибалко Г. С. Актуальні питання представництва прокурором інтересів держави в суді. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2021. № 83-88.
4. Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя Ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на 724 засіданні заступників міністрів 6 жовтня 2000 року/ Верховний Суд. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf (дата звернення: 29.10.2024).
5. Висновок щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», ухвалений Венеціанською Комісією на її 96-му пленарному засіданні (Венеція, 11-12 жовтня 2013). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)048-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)048-ukr) (дата звернення: 29.10.2024).
6. Про прокуратуру: Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 29.10.2024).