

16. Sopilko I.M. (2017). Stanovlennia informatsiinoho suspilstva ta informatsiini zahrozy v merezhi Internet [Formation of the information society and information threats on the Internet]. *Yurydychnyi visnyk. Povitriane i kosmichne pravo*. 2017. № 3. pp. 61–69. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/296373064.pdf> [in Ukrainian].
17. Bell D. (1973). *The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting*. N.Y. 234 p. [in English].
18. Masuda Y. (1983). *Information Society as Postindustrial Society*. Wash. 234 p. [in English].

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.6.3.13>

TENDENCJE KONSTITUCJONALIZACJI INSTYTUCJI PROKURATORY UKRAINY W OKRESIE PORADZIECKIM

Serhii Ionushas

deputowany ludowy Ukrainy (Kijów, Ukraina)

ORCID ID: 0000-0002-0217-0682

e-mail: SerhIonushas@ukr.net

Adnotacja. Artykuł poświęcono genezie instytucji prokuratury w kontekście rozwoju konstytucyjnego Ukrainy w okresie od uzyskania niepodległości Ukrainy do uchwalenia Konstytucji Ukrainy w roku 1996. Celem artykułu jest ujawnienie cech, określenie treści i kierunków reformy instytucji prokuratury w kontekście rozwoju konstytucyjnego Ukrainy. Przeprowadzono analizę dokumentów polityczno-prawnych, projektów aktów prawnych, ram normatywnych instytucji prokuratury Ukrainy w kontekście rozwoju konstytucyjnego. Nacisk kładziono na kontrowersje metodologiczne i koncepcyjne w określaniu statusu konstytucyjno-prawnego prokuratury. Ustalono, że poradziecki okres konstytucjonalizacji instytucji prokuratury wykazał konstytucyjne znaczenie prokuratury, a jednocześnie pewną sprzeczność jej modelu w związku z instytucjami ustroju konstytucyjnego. Ten okres charakteryzuje się różnicami w statusie prawnym prokuratury, określonym w Konstytucji Ukrainy (1978 r.), Konstytucyjnym porozumieniu między Radą Najwyższą Ukrainy a Prezydentem Ukrainy „O podstawowych zasadach organizacji i funkcjonowania władzy państwowej i samorządu terytorialnego na Ukrainie w okresie przed uchwaleniem Konstytucji Ukrainy (1995 r.)” i ustawie Ukrainy „O prokuraturze” (1991 r.). Konstytucjonalizacja instytucji prokuratury nastąpiła na tle dyskusji na temat społecznego powołania tej instytucji, konstytucyjnego charakteru nadzoru prokuratorskiego, miejsca i roli prokuratury w systemie podziału władzy, co wynikało z różnorodności poglądów na rozwój istoty społecznej (modelu) państwa i prawa.

Słowa kluczowe: władza wykonawcza, prokuratura, instytucja prokuratury, Konstytucja, konstytucjonalizacja instytucji prokuratury.

TRENDS IN THE CONSTITUTIONALIZATION OF THE INSTITUTION PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE IN THE POST-SOVIET PERIOD

Serhii Ionushas

People's Deputy of the Verkhovna Rada of Ukraine (Kyiv, Ukraine)

ORCID ID: 0000-0002-0217-0682

e-mail: SerhIonushas@ukr.net

Annotation. The article is devoted to the genesis of the prosecutor's office in the context of the constitutional development of Ukraine in the period from Ukraine's independence to the adoption of the Constitution of Ukraine in 1996. The analysis of political and legal documents, draft legislative acts, regulatory framework of the Institute of the Prosecutor's Office of Ukraine in the context of constitutional development is carried out. Emphasis is placed on methodological and conceptual contradictions in determining the constitutional and legal status of the prosecutor's office. It is determined that the post-Soviet period of constitutionalization of the institution of the prosecutor's office testified to the constitutional significance of the prosecutor's office, and at the same time a certain contradiction of its model in connection with the institutions of the constitutional order. This period was characterized by differences in the legal status of the prosecutor's office, defined in the Constitution of Ukraine (1978), the Constitutional Treaty between the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine on the basic principles of organization and functioning of state power and local self-government in Ukraine. 1995) and the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" (1991). The constitutionalization of the prosecutor's office took place against the background of discussions about the social purpose of this institution, the constitutional nature of prosecutorial oversight, the place and role of the prosecutor's office in the separation of powers, due to a variety of views on the social essence (model).

Key words: executive power, prosecutor's office, institute of prosecutor's office, Constitution, constitutionalization of institute of prosecutor's office.

ТЕНДЕНЦІЇ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ІНСТИТУТУ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ У ПОСТРАДЯНСЬКИЙ ПЕРІОД

Сергій Іонушас

народний депутат України (Київ, Україна)

ORCID ID: 0000-0002-0217-0682

e-mail: SerhIonushas@ukr.net

Анотація. Статтю присвячено генезису інституту прокуратури у контексті конституційного розвитку України у період від здобуття незалежності України і до прийняття Конституції України 1996 р. Метою статті є виявлення особливостей, визначення змісту і напрямків реформування інституту прокуратури в контексті конституційного розвитку України. Проведено аналіз політико-правових документів, проектів законодавчих актів, нормативної бази інституту прокуратури України в контексті конституційного розвитку. Акцентовано на методологічних і концептуальних суперечностях у визначенні конституційно-правового статусу прокуратури. Визначено, що пострадянський період конституціоналізації інституту прокуратури засвідчив конституційну значимість прокуратури, й разом з тим певну суперечливість її моделі у зв'язку з інститутами конституційного ладу. Для цього періоду були характерні розбіжності у правовому статусі прокуратури, визначеному у Конституції України (1978 р.), Конституційному договорі між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття Конституції України (1995 р.) та Законі України «Про прокуратуру» (1991 р.). Конституціоналізація інституту прокуратури відбувалася на фоні дискусій про соціальне призначення цього інституту, конституційну природу прокурорського нагляду, місце і роль прокуратури в системі поділу влади, що було зумовлено різноманітним поглядів на розвиток соціальної сутності (моделі) держави і права.

Ключові слова: виконавча влада, прокуратура, інститут прокуратури, Конституція, конституціоналізація інституту прокуратури.

Вступ. Черговий етап конституційної реформи в Україні зумовив зміни у структурі і функціях прокуратури. І, як свідчить офіційна риторика, ці реформи не є завершеними й анонсуються подальші перетворення прокуратури «до нових стандартів». У зв'язку з цим доцільно провести аналіз тенденцій конституціоналізації прокуратури України. В цій статті ми досліджуватимемо генезис інституту прокуратури у контексті конституційного розвитку України у період від здобуття незалежності України і до прийняття Конституції України 1996 р.

Стан дослідження. Дослідженню генезису інституту прокуратури, конституційно-правового статусу прокуратури України приділяли увагу багато вчених, фахівців з питань прокурорського нагляду, зокрема Л. Грицаєнко, О. Литвак, О. Михайленко, Н. Наулік, В. Руденко, М. Сірий, Г. Серета, В. Сухонос, О. Толочко, М. Якимчук та ін. Разом з тим трансформація інституту прокуратури в контексті конституційного розвитку України не стала предметом комплексного наукового аналізу. Натомість проведення такого дослідження дозволить виявити коріння невирішених проблем і суперечностей у конституційно-правовому статусі інституту прокуратури та спрогнозувати напрями розвитку цього інституту у системі конституційного механізму державної влади.

Метою статті є виявлення особливостей, визначення змісту і напрямків реформування інституту прокуратури в контексті конституційного розвитку України.

Вихідним політико-правовим документом на основі якого бере початок інститут прокуратури незалежної України є Декларація про державний суверенітет України (Декларація про державний суверенітет України, 1990). У цьому важливому політико-правовому документі Україну було проголошено суверенною та самостійною у вирішенні будь-яких питань свого державного життя, закріплено принцип розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Наслідуючи структуру державної влади, закріплену у Конституції УРСР 1978 р. (Конституція УРСР, 1978) Декларація відтворила наглядову роль інституту прокуратури, уособлену Генеральним прокурором Української РСР, поклавши на цю посадову особу здійснення найвищого нагляду за точним і однаковим виконанням законів. При цьому було визначено, що Генеральний прокурор Української РСР призначається Верховною Радою Української РСР, відповідальний перед нею і тільки їй підзвітний. Таким чином було підтверджено прагнення створити демократичне суспільство і здійснювати захист і охорону національної державності українського народу й разом з тим було відтворено радянський принцип демократичного централізму.

Конституційні засади інституту прокуратури в ті часи були визначені Главою 19 (ст.ст. 162-165) Конституції УРСР (1978 р.). Початок трансформації інституту прокуратури в незалежній Україні слід пов'язати із внесенням змін до Конституції УРСР (1978 р.) законами «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР» 24 жовтня 1990 р. № 404-ХІІ та «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) України» від 5 листопада 1991 р. № 1791-12, якими було закріплено положення Декларації про Державний суверенітет України, «звільнено» прокуратуру України від підпорядкованості Генерального прокурора СРСР та утверджено її як незалежний орган Української держави.

Слід відзначити, що паралельно із удосконаленням Конституції УРСР в той час було розпочато процес створення нової Конституції України. Згідно з ухваленою постановою Верховної Ради УРСР від 19.06.1991 р. Концепцією нової Конституції України (Про Концепцію нової Конституції України, 1991), новий Основний

Закон Республіки мав ґрунтуватися на Декларації про державний суверенітет України, закріплювати, розвивати і конкретизувати її положення. Передбачалося, що через всю Конституцію мають бути проведені ідеали правової держави.

Щодо органів прокуратури було визначено, що нагляд за точним і однаковим виконанням законів міністерствами, державними комітетами, відомствами, іншими органами державного управління, підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями, місцевими Радами народних депутатів, їх виконавчими і розпорядчими органами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, службовими особами та громадянами здійснюватиметься Генеральним прокурором України і підлеглими йому прокурорами.

Положеннями Концепції передбачалося, що на органи прокуратури покладатимуться функції державного звинувачення в суді, нагляду за попереднім слідством і дізнанням, звернення до суду про скасування судових вироків, рішень, ухвал, постанов, які суперечать Закону, нагляду за виконанням судових вироків, місцями позбавлення волі, а також за додержанням прав, свобод і інтересів громадян в усіх сферах суспільного життя. Організація і порядок діяльності органів прокуратури мають регулюватися Конституційним законом (Про Концепцію нової Конституції України, 1991).

Отже, як бачимо, вказана Концепція нової Конституції України містила в собі методологічне протиріччя. З одного боку визначала в якості загальнометодологічного принципу ідею, що в центрі уваги нової Конституції має бути людина як найвища соціальна цінність, її права і свободи та їх гарантії. А з іншого, закріплювала положення про нагляд прокуратури за додержанням законів громадянами, що заперечувало анонсовані ідеї правової держави. Надалі це концептуальне протиріччя отримає розвиток у Законі України «Про прокуратуру» і надовго залишиться притаманним конституційно-правовому інституту прокуратури України.

Прийняття Закону України «Про прокуратуру від 5 листопада 1991 р. № 1789-ХІІ (Про прокуратуру, 1991) остаточно сформувало першу модель прокуратури України пострадянського зразка. Її характерними особливостями були такі: 1) нагляд прокуратури за додержанням і правильним застосуванням законів в Україні визначався як вищий; 2) об'єктом вищого нагляду визначалась діяльність (функціонування) всіх органів виконавчої влади, включаючи, Кабінет Міністрів, Уряд Кримської АРСР, органів місцевого самоврядування, військових частини, політичних партій, громадських організацій, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та за додержанням законів громадянами.

При цьому згідно із змінами до Конституції України Законом України «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України» від 14 лютого 1992 р. № 2113-ХІІ [9], Президент України визначався главою держави і главою виконавчої влади (ст. 114-1), на нього покладалося здійснення керівництва і спрямування виконавчої діяльності Кабінету Міністрів України та всієї системи органів виконавчої влади (п.13-1, п. 4 ст.114-5). Таким чином, в Основного Закону України (в редакції 1992 р.) закладався потенційний конфлікт між інститутом виконавчої влади, очільником якої на той час був Президент України та інститутом прокуратури. Слід врахувати, що на той час Конституція України наділила Президента України повноваженням виступати гарантом забезпечення прав і свобод громадян, в той час, як на прокуратуру покладалося здійснення нагляду за додержанням законів громадянами.

Тож є підстави відзначити невідповідність визначеного у Конституції України (в редакції 1992 р.) соціального призначення прокуратури як вищого наглядового органу характеристиці держави як демократичної і правової (ст. 68), яка забезпечує права і свободи громадян (ст. 4), в якій поважання особи, охорона прав і свобод громадян – обов'язок усіх державних органів, громадських організацій і службових осіб (ч. 1 ст. 55). Це дозволяє охарактеризувати конституційну модель прокуратури першого етапу пострадянського періоду (1990-1992 рр.) як прокуратуру інквізиційного типу, що не відповідає ідеї правової держави.

Також відзначимо, що до внесення змін до Конституції України (1978 р.) Законом від 5 листопада 1991 р. № 1791-12 і до прийняття Закону України «Про прокуратуру» (1991 р.) фактично прокуратура вже незалежної України керувалася Законом «Про прокуратуру СРСР» і перебувала під впливом тиску союзної прокуратури. Як відзначалося в літературі: «У такій ситуації про прокуратурі УРСР працювати було нелегко, тому що згідно із Законом «Про прокуратуру СРСР» вона підпорядковувалась прокурору СРСР, а останній вимагав здійснення нагляду за виконанням союзних законів» (Сухонос та ін., 2005). І лише з прийняттям Закону України «Про прокуратуру» (1991 р.) українська прокуратура отримала власні правові засади. Тим не менш, незважаючи на численні зміни до Конституції України (1978 р.) за своєю суттю вона відтворювала радянську ідеологію, модель державного механізму із прокуратурою загально наглядового типу. Тому, закономірним видається розвиток реформаційного процесу щодо удосконалення конституційно-правового інституту прокуратури України.

Наступний етап у конституціоналізації інституту прокуратури України слід пов'язати із укладенням Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття Конституції України (1995 р.) (Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття Конституції України, 2011). У цьому документі вперше в незалежній Україні на конституційному рівні було повною мірою визначено ключові функції прокуратури. Так, згідно

із ст. 43 вказаного Конституційного договору, прокуратура України визначалася органом державного обвинувачення, здійснення загального нагляду та нагляду за виконанням покарань у місцях позбавлення волі. На Генерального прокурора України і підпорядкованих йому прокурорів покладалася: 1) нагляд за додержанням Конституції та законів України органами та посадовими особами державної виконавчої влади, представницькими органами та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності, а також громадянами України, особами без громадянства; 2) нагляд за додержанням законодавства з питань прав і свобод громадян; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і попереднє слідство; 4) розслідування злочинів у справах, які віднесені до компетенції органів прокуратури; 5) підтримання державного обвинувачення в суді; 6) нагляд за додержанням законів у місцях виконання кримінальних покарань, а також за застосуванням інших заходів примусового характеру; 7) захист майнових та інших інтересів громадян, юридичних осіб і держави (Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття Конституції України, 2011).

Отже, згідно з цим документом конституційно-правовий статус прокуратури набув уточнення, прокуратура вже не була визначена як виключно наглядовий орган, але й постала як орган кримінального переслідування. Але сформульовані у Конституційному договорі функції прокуратури до певної міри різнилися із визначеннями Закону «Про прокуратуру» (1991). У Договорі робився акцент на нагляді за додержанням Конституції та законів України органами та посадовими особами державної виконавчої влади, представницькими органами та органами місцевого самоврядування, а згідно із Законом про прокуратуру прокурорський нагляд поширювався на «усі органи», а також на органи, які ведуть боротьбу із злочинністю та іншими правопорушеннями і розслідують діяння, що містять ознаки злочину та органами військового управління, військовими об'єднаннями, з'єднаннями, частинами, підрозділами, установами і військовими навчальними закладами та посадовими особами Збройних Сил, Прикордонних військ, Національної гвардії, Управління державної охорони, Служби безпеки України та інших військових формувань, дислокованих на території України (ст. 5).

Також, згідно з Конституційним договором, на прокуратуру покладалося здійснення нагляду за додержанням законодавства з питань прав і свобод громадян, захист майнових та інших інтересів громадян, юридичних осіб і держави, чого не було визначено у Законі про прокуратуру й норми якого, як і раніше містили «дух прокурорського абсолютизму», незважаючи на уконституювання цінності прав людини та принципу поділу влади. Але, обидва ці акти містили норму про прокурорський нагляд за громадянами України (а Конституційний договір поширював цей нагляд ще й на осіб без громадянства), що абсолютно не узгоджувалось з ідеями верховенства права і правової держави.

В контексті конституційного принципу поділу влади варто звернути увагу ще й на такий аспект. У Конституційному договорі, закріплювалося, що Генеральний прокурор призначається на посаду і звільняється з посади Верховною Радою України за поданням Президента України і утверджувалась незалежність прокуратури (ст. 44, 45). В той час, як у Законі про прокуратуру (в редакції від 16.11.95 р.), гарантією незалежності прокуратури у здійсненні повноважень визначалась підконтрольність її діяльності Верховній Раді та утворюваним нею для цієї мети органам (ст. 7).

Отже, особливістю періоду формування конституційно-правового інституту прокуратури 1992-1996 р., до прийняття Конституції України 1996 р. були суттєві розбіжності у правовому статусі прокуратури, визначеному у Конституції України (1978 р.), Конституційному договорі між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття Конституції України (1995 р.) та Законі України «Про прокуратуру» (1991 р.).

Відзначимо, що у період до прийняття Конституції України 1996 р. у суспільстві тривала дискусія щодо соціального призначення прокуратури. Так, відомий в Україні вчений М.М. Михеєнко, обґрунтовуючи диференціацію прокуратури пропонував створити дві підсистеми цього державного органу. Першу створити як загальнонаглядову прокуратуру при парламенті, що мала б виконувати функцію парламентського контролю. Другу, організувати як судову прокуратуру з покладенням на неї традиційної функції підтримання державного обвинувачення в суді та здійснення нагляду за дотриманням законів органами дізнання, попереднього слідства та органами, що виконують вироки судів (Михеєнко, 1990). Запропонована цим вченим у 1992 році модель прокуратури знаходить підтримку вчених в останні роки.

Так, С.В. Прилуцький, вважає, що така ідея заслуговує на подальшу наукову розробку, що «в нинішніх не простих умовах вітчизняного парламентаризму прокуратура могла б стати важливим конституційним контролюючим органом парламентської меншості (опозиції) по запобіганню зловживань владою як парламентською більшістю (коаліцією), так і органами виконавчої влади, що нею формуються» (Прилуцький, 2013). Така модель прокуратури (обидві її підсистеми), нашу думку, не могла зберегти важливого для неї принципу політичної нейтральності, що негативно позначитися б на дотриманні принципу верховенства права в державі.

Цікаво, що у проектах конституційних актів до прийняття Конституції України 1996 р. конституційні засади інституту прокуратури визначалася по-різному. Так, у проекті Конституції України, підготовленому робочою групою у складі Г.О. Мурашина, В.Я. Тація, М.В. Цвіка, В.Ф. Погорілка, В.В. Копейчикова

(1991 р.) прокурорському нагляду присвячувався 5 розділ. У ст. 130 вказаного проекту була визначена як функція загального нагляду “за всі і всіма”, так і функція кримінального переслідування. Встановлювався порядок призначення прокурорів, закріплювалися принципи організації і діяльності прокуратури, – ієрархічності системи, незалежності та ін. (ст.131-132) (Конституція – правне обличчя всієї України: Збірка проектів Конституції України, 2014).

У проекті Конституції України (Слов’янський федеративний Гетьманат Київська Русь – Україна) (1991 р.) Ю. Чемериса щодо прокуратури також визначався загальний нагляд “за всім і всіма, включаючи громадян”, та, в основному, увага приділялася порядку призначення прокурорів різних рівнів (Конституція – правне обличчя всієї України: Збірка проектів Конституції України, 2014).

У проекті Конституції України, підготовленому робочою групою Конституційної комісії Верховної Ради України у складі А.Р. Мацюка, В.Я. Тація, Л.П. Юзькова, Ю.С. Шемшученка (від 1 січня 1992 р.) загальна роль прокуратури була сформульована як здійснення нагляду за дотриманням і правильним виконанням законів (ст. 212). Безпосередньо визначені у ст. 214 проекту функції були спрямовані на дотримання законності дій службових осіб стосовно прав і свобод громадян (Конституція – правне обличчя всієї України: Збірка проектів Конституції України, 2014). У проекті Конституції України, підготовленому робочою групою Конституційної комісії Верховної Ради України у складі А.Р. Мацюка, В.Я. Тація, Л.П. Юзькова, Ю.С. Шемшученка (від 1 червня 1992 р.) прокурорський нагляд за додержанням законів стосувався переважно забезпеченню інтересів держави (ст.220), захисту її майнових прав та інтересів (Прилуцький, 2013). Ці напрями збереглися і в редакції вказаного проекту, що був внесений Верховною Радою України на всенародне обговорення 1 липня 1992 р. (Конституція – правне обличчя всієї України: Збірка проектів Конституції України, 2014).

Оригінальна модель прокуратури пропонувалася у проекті Конституції, підготовленому Конгресом Українських Націоналістів у 1994 р. (Конституція – правне обличчя всієї України: Збірка проектів Конституції України, 2014). У ньому інституту прокуратури присвячувалася лише одна стаття 163, що передбачала децентралізовану систему прокуратури, на яку покладалося виключно функція державного обвинувачення, прокурори організовувались у прокурорські палати, що мали функціонувати при судах всіх рівнів. Прокурори усіх рівнів призначалися Міністром юстиції, терміном на 5 років. А наглядові (контрольні) функції покладалися на інститут префектів.

У проекті Конституції України, підготовленому Робочою групою Конституційної комісії і схваленому Конституційною комісією 23.11.1995 р. (Конституція – правне обличчя всієї України: Збірка проектів Конституції України, 2014) на прокуратуру покладалися дві функції, – нагляд за законністю та підтримання державного обвинувачення в судах (ст. 121). Закріплювалася незалежність прокурорів від будь-яких органів і посадових осіб обов’язок Генерального прокурора інформувати парламент і Президента про стан законності в державі, п’ятирічний термін каденції Генерального прокурора та призначення його Президентом за згодою Сенату.

Поміркована модель прокуратури пропонувалася проектом Конституції України, підготовленим колективом провідних вітчизняних правознавців М.І. Козюброю, В.В. Копейчиковим, А.Р. Мацюком, Є.А. Тихоновою, М.В. Цвіком, Л.П. Юзьковим, що був внесений народним депутатом Ю.О. Буздуганом (ресстр. № 0496 від 02.04.96). Передбачені у ст. 161 проекту наглядові функції прокуратури були досить збалансовані щодо забезпечення конституційних прав людини і громадянина та інтересів держави. Але в організаційних питаннях, – призначення Генерального прокурора, прокурора Республіки Крим, пріоритет був наданий Верховній Раді, а Президент не брав ніякої участі у них, що відтворювало певне порушення балансу в системі поділу влади.

Одним з останніх (офіційних) у часі перед прийняттям 28 червня 1996 року Конституції України був проект Конституції України, схвалений тимчасовою спеціальною комісією у складі І.Р. Юхновського, І.В. Лавриновича, М.Д. Сироти (15.06.1996 р.) (Конституція – правне обличчя всієї України: Збірка проектів Конституції України, 2014). Цей проект (ст. 121-123) передбачав засади інституту прокуратури ідентичні із першою редакцією Конституції України (1996 р.). Отже, на той час у питаннях конституційного інституту політиками на певний час було досягнуто консенсусу.

З прийняттям Конституції України 28 червня 1996 р. прокуратура України отримала якісно нове конституційне підґрунтя і в цьому плані можемо вести мову про оформлення конституційного інституту прокуратури України.

Основу конституційно-правового статусу прокуратури склали такі положення. Прокуратура України становить єдину систему, очолювану Генеральним прокурором. Генеральний прокурор України призначається на посаду згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України; Верховна Рада може висловити недовіру Генеральному прокурору, що має наслідком його відставку з посади (пункт 25 частини першої статті 85; пункт 11 частини першої статті 106). Організація і діяльність прокуратури має визначатися виключно законом (пункт 14 частини першої статті 92).

Безпосередньо статус прокуратури визначався Розділом VII Конституції. Стаття 121 закріплювала прокуратуру як єдину систему, на яку покладалося здійсненні таких функцій: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд 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.

Стаття 122 встановлювала порядок набуття повноважень очільника системи прокуратури, який мав призначатися на посаду за згодою Верховної Ради України та звільнятися з посади Президентом України. Встановлювався п'ятирічний строк повноважень Генерального прокурора України.

Стаття 131 закріплювала положення про зв'язок прокуратури із сферою юстиції і закріплювала повноваження Вищої ради юстиції, зокрема, щодо рішення про порушення прокурорами вимог несумісності; здійснення дисциплінарного провадження стосовно прокурорів.

Пунктом 9 перехідних положень Конституції України було встановлено, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування. Зазначене положення Конституції України щодо здійснення прокуратурою нагляду за додержанням законів викликало багато питань в експертному середовищі.

Конституцієдавець поставив в залежність здійснення прокуратурою нагляду за додержанням законів від введення в дію законів, що мали б регулювати діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів. Але поставало питання про співвідношення контрольної і наглядової діяльності, про сфери, зміст та обсяг такого контролю. Адже контроль є важливою функцією будь-якої держави. І на той час в Україні система державного контролю була досить складною і розгалуженою, контроль здійснювався численними державними органами і посадовими особами [1].

При цьому Конституцією України та Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» було запроваджено інститут омбудсмана, на якого покладалося здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції. Проте цей інститут не варто розглядати як альтернативу здійснення прокуратурою нагляду за додержанням і застосуванням законів. Тим більше, що згідно Закону про Уповноваженого, його діяльність «доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не віднімає їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод» (частина друга статті 4) (Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, 1997).

Очевидно, на ці питання і сьогодні немає однозначної відповіді. Специфіка контрольної діяльності як виду управлінської діяльності притаманна органам всіх гілок державної влади. В контексті конституційних норм про те, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, очевидно, що діяльність всіх органів публічної влади має бути спрямована на забезпечення прав людини, а отже і притаманний управлінській діяльності контроль прямо чи опосередковано має своїм завданням забезпечення прав людини.

Маємо підстави для твердження, що на час прийняття Конституції України її пункт 9 був об'єктивно обумовлений особливостями перехідного періоду держави. В юридичній літературі підкреслювалося: «Зростання злочинності, зокрема особливо шкідливих для суспільства її видів – корупції державного апарату, виникнення мафіозних структур, тощо – вимагають постійного нагляду за законністю у суспільстві і державі. І тому конче потрібний даний пункт» (Коментар до Конституції України, 1998).

Відзначимо, що незважаючи на утвердження в Основному Законі України людини найвищою соціальною цінністю та закріплення головного обов'язку держави щодо утвердження і забезпечення прав людини, в Законі України «Про прокуратуру» і після прийняття Конституції України тривалий час зберігалося положення про вищий нагляд прокуратури за «...політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами». Такий характер компетенції прокуратури суперечить ідеї правової держави і нівелює її як таку.

Відсумовуючи викладене, відзначимо, що пострадянський період конституціоналізації інституту прокуратури засвідчив конституційну значимість прокуратури, й разом з тим певну суперечливість її моделі у зв'язку з засадами та інститутами конституційного ладу. Для цього періоду були характерні розбіжності у правовому статусі прокуратури, визначеному у Конституції України (1978 р.), Конституційному договорі між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття Конституції України (1995 р.) та Законі України «Про прокуратуру» (1991 р.). Конституціоналізація інституту прокуратури відбувалася на фоні дискусій про соціальне призначення цього інституту, конституційну природу прокурорського нагляду, місце і роль прокуратури в системі поділу влади, що було зумовлено різноманітним поглядів на розвиток соціальної сутності (моделі) держави і права.

Список використаних джерел:

1. Андрійко О.Ф. Державний контроль: теорія і практика. Наукова доповідь. К., 1999. С. 9-11.
2. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року № 55-XII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.
3. Коментар до Конституції України. 2-е видання, виправлене і доповнене. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1998. 411 с.

4. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття Конституції України, укладений 8 червня 1995 р./ Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. 3-є вид. (до 15-річчя Конституції України і 20-ї річниці Незалежності України). Упорядники І.О. Кресіна, О.В. Батанов. Відп. ред. Ю.С.Шемшученко. К.: Юридична думка, 2011. 328 с.
5. Конституція – правне обличчя всієї України: Збірка проектів Конституції України: у 2-х т. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2014. Т.1. 1100 с.
6. Конституція УРСР (1978). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09>.
7. Михеєнко М.М. Проблеми розвитку кримінального процесу в Україні [Текст] : вибрані твори; упоряд. В. Шибіко, М. Михеєнко. К. : Юрінком Інтер, 1999. 240 с.
8. Прилуцький С.В. Суд і прокуратура у механізмі державної влади. Проблеми теорії конституційного права України / За заг.ред. Ю.С. Шемшученка. К.: Парламентське видавництво, 2013. 616 с.
9. Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) України : Закон України від 14 лютого 1992 р. № 2113-XI.
10. Про Концепцію нової Конституції України: постанова Верховної Ради УРСР від 19.06.1991 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1213-12>.
11. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 р. № 1789-XII.
12. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 р., № 776/97-ВР.
13. Сухонос В.В., Лакізіук В.П., Грициєнко Л.Р. та ін. Прокуратура України: Академічний курс : підручник. Суми: Університетська книга, 2005. 560 с.

Reference:

1. Andriiko O.F. (1999). Derzhavnyi kontrol: teoriia i praktyka [State control: theory and practice]. Naukova dopovid. K. pp. 9-11. [in Ukrainian].
2. Deklaratsiia pro derzhavnyi suverenitet Ukrainy [Declaration of State Sovereignty of Ukraine] vid 16 lypnia 1990 roku № 55-XII. [in Ukrainian].
3. Komentar do Konstytutsii Ukrainy [Commentary to the Constitution of Ukraine]. 2-e vydannia, vypravlene i dopovnene. K.: Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy, 1998. 411 p. [in Ukrainian].
4. Konstytutsiinyi dohovir mizh Verkhovnoiu Radoiu Ukrainy ta Prezydentom Ukrainy pro osnovni zasady orhanizatsii ta funktsionuvannia derzhavnoi vlady i mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini na period do pryiniattia Konstytutsii Ukrainy [Constitutional agreement between the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine on the basic principles of organization and functioning of state power and local self-government in Ukraine for the period before the adoption of the Constitution of Ukraine], ukladenyi 8 chervnia 1995 r./ Konstytutsii i konstytutsiinyi akty Ukrainy. Istoriia i suchasnist. 3-ye vyd. (do 15-richchia Konstytutsii Ukrainy i 20-yi richnytsi Nezalezhnosti Ukrainy). Uporiadnyky I.O. Kresina, O.V. Batanov. Vidp. red. Yu.S. Shemshuchenko. K.: Yurydychna dumka, 2011. 328 p. [in Ukrainian].
5. Konstytutsiia – pravne oblychchia vsiiei Ukrainy: Zbirka proektiv Konstytutsii Ukrainy [The Constitution is the legal entity of all Ukraine: Collection of drafts of the Constitution of Ukraine]: u 2-kh t. K.: Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy, 2014. T.1. 1100 p. [in Ukrainian].
6. Konstytutsiia URSR [The Constitution of the USSR] (1978). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09>. [in Ukrainian].
7. Mykheienko M.M. (1999). Problemy rozvytku kryminalnoho protsesu v Ukraini [Problems of criminal process development in Ukraine] : vybrani tvory; uporiad. V. Shybiko, M. Mykheienko. K. : Yurinkom Inter. 240 p. [in Ukrainian].
8. Prylutskyi S.V. (2013). Sud i prokuratura u mekhanizmi derzhavnoi vlady. Problemy teorii konstytutsiinoho prava Ukrainy [The court and the prosecutor's office in the mechanism of state power. Problems of the theory of constitutional law of Ukraine]/ Za zah.red. Yu.S. Shemshuchenka. K.: Parlamentske vydavnytstvo. 616 p. [in Ukrainian].
9. Pro zminy i dopovnennia Konstytutsii (Osnovnoho Zakonu) Ukrainy [On amendments to the Constitution (Basic Law) of Ukraine]: Zakon Ukrainy vid 14 liutoho 1992 r. № 2113-XI. [in Ukrainian].
10. Pro Kontseptsiuu novoi Konstytutsii Ukrainy: postanova Verkhovnoi Rady URSR [On the Concept of the new Constitution of Ukraine: Resolution of the Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR] vid 19.06.1991 r. [in Ukrainian].
11. Pro prokuraturu [About the prosecutor's office]: Zakon Ukrainy vid 5 lystopada 1991 r. № 1789-XII.
12. Pro Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny [On the Commissioner for Human Rights of the Verkhovna Rada of Ukraine]: Zakon Ukrainy vid 23 hrudnia 1997 r., № 776/97-VR. [in Ukrainian].
13. Sukhonos V.V., Lakyziuk V.P., Hrytsyienko L.R. ta in. (2005), Prokuratura Ukrainy: Akademichniy kurs [Prosecutor's Office of Ukraine: Academic course]: pidruchnyk. Sumy: Universtyetska knyha. 560 p. [in Ukrainian].