

УДК 343.163

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2021.15.19>

Косюта М.В.

д.ю.н., професор,

*професор кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури
Національний університет «Одеська юридична академія»*

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8021-0873>

Кіслицина І.О.

к.ю.н., доцент,

*доцент кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури
Національний університет «Одеська юридична академія»*

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7215-0791>

ПРОКУРАТУРА У СИСТЕМІ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Постановка проблеми. Прокуратура займає важливе місце в системі кримінальної юстиції, отже, від того, наскільки ефективно буде налагоджена взаємодія прокуратури з правоохоронними органами, залежить стан правопорядку у нашій країні в цілому. Останніми роками відбувається реформування та удосконалення системи судових та правоохоронних органів і ці реформи, без сумніву, вимагають переосмислення ролі прокуратури в Україні та її місця у системі кримінальної юстиції.

У Концепції реформування кримінальної юстиції в Україні, прийнятій у 2008 році, визначено, що до цієї системи входить кримінальне, кримінально-процесуальне та кримінально-виконавче законодавство, а також органи та установи кримінальної юстиції, які розглядають кримінальні справи, інститут державних обвинувачів (прокуратура), органи, наділені повноваженнями проводити досудове розслідування, органи та установи виконання кримінальних покарань, адвокатура [1]. Доцільно зосередити увагу на функціональному аспекті системи кримінальної юстиції, оскільки саме при взаємодії органів, що становлять єдину систему кримінальної юстиції, виникає багато проблем, які потребують свого вирішення.

Формулювання завдання дослідження.

Метою статті є дослідження ролі прокуратури у системі кримінальної юстиції, окреслення та аналіз проблем у сфері кримінальної юстиції, розроблення перспективних напрямів вирішення цих проблем для ефективного функціонування системи кримінальної юстиції в Україні.

Виклад основного матеріалу. Аналіз нормативно-правової бази у сфері кримінальної юстиції дозволяє виокремити такі основні документи, що окреслюють вектор реформування прокуратури та інших органів у сфері кримінальної юстиції: Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021—2023 роки [2] та розроблена на її основі Стратегія розвитку прокуратури на 2021—2023 роки [3]. Метою останньої Стратегії є підвищення рівня ефективності діяльності органів прокуратури, зокрема, щодо забезпечення виконання конституційних функцій і повноважень, удосконалення зовнішніх та внутрішніх комунікацій, впровадження сучасної системи управління людським капіталом, покращення ресурсного забезпечення діяльності органів прокуратури, що є необхідним складником системних перетворень у державі в умовах євроінтеграції [3]. Питання

ефективності діяльності органів прокуратури є актуальним та важливим, оскільки через проблеми комплектування кадрового складу прокуратури та недостатньо налагоджені комунікації прокуратури з іншими органами, прокуратура не має змоги в повній мірі виконувати покладені на неї функції.

Для того, щоб визначити роль прокуратури у системі кримінальної юстиції, слід окреслити, які функції покладаються на органи кримінальної юстиції і яке значення відіграє прокуратура у реалізації кожної з цих функцій.

В науковій літературі зазвичай виділяють такі функції органів кримінальної юстиції: 1) запобігання злочинності – здійснюється як органами кримінальної юстиції, так і іншими державними й недержавними органами і установами; 2) викриття, припинення й розслідування злочинів – здійснюється системою органів досудового розслідування й прокуратурою; 3) справедливий судовий розгляд – розгляд справи по обвинуваченню особи у вчиненні кримінального правопорушення, вирішення питання про її винуватість або невинуватість, а також здійснення судового контролю за досудовим розслідування; 4) виконання кримінального покарання – здійснюється системою спеціалізованих органів і установ держави; 5) ресоціалізація правопорушників після відбуття кримінального покарання здійснюється державними і недержавними органами і установами, спрямована на реінтеграцію правопорушника у суспільне життя, сприяння йому в працевлаштуванні, навчанні, налагодженні побутових умов та профілактику вчинення ним правопорушень у майбутньому [4, с.11].

Розслідування кримінальних правопорушень та запобігання вчинення нових – це важливі завдання, виконання яких можливе лише внаслідок злагодженої роботи прокуратури та органів, які здійснюють досудове розслідування. За даними сервісу Numbeo, який формує Індекс злочинності, Україна станом на 2021 рік займає 54 місце у світі (із 135) за рівнем злочинності [5]. Реалізуючи функцію

процесуального керівництва, яка закріплена у ст. 131-1 Конституції України [6], прокурор виконує такі завдання, як охорона прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів держави, забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування. Від того, наскільки уважно та сумлінно прокурор виконує покладені на нього функції, залежить ефективність роботи всієї системи кримінальної юстиції та відповідно рівень злочинності у державі. Превентивна діяльність органів кримінальної юстиції включає в себе запобігання вчиненню кримінальних правопорушень, виявлення причин та умов, які цьому сприяють, розроблення та реалізація в межах своєї компетенції заходів для їх усунення.

Ефективне функціонування системи кримінальної юстиції неможливе без справедливого судового розгляду та винесення об'єктивного рішення неупередженим судом. Кожний вирок суду повинен бути законним і обґрунтованим. Важливо, щоб до кримінальної відповідальності було притягнуто особу, яка винна у вчиненні кримінального правопорушення, і не було притягнуто особу, яка є невинуватою у вчиненні цього правопорушення. Судді зазначають, що наявність виправдувальних вироків – це своєрідний лакмусовий папірець того, чи працює в державі правова система, в середньому частка виправдувальних вироків в Україні становить приблизно 1 % .

На прокуратуру, відповідно до ст. 26 Закону України «Про прокуратуру» [7], покладено функцію нагляду 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. В межах цієї функції прокуратура забезпечує протидію порушенням прав людини у правоохоронній та пенітенціарній сферах, здійснює нагляд у центральних органах виконавчої влади, інших державних органах та установах, на підприємствах при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового

характеру, пов'язаних з обмеженням особи свободи громадян. Крім того, відвідуючи органи виконання покарань, прокурори проводять виховну та роз'яснювальну роботу, чим впливають на виправлення та подальшу ресоціалізацію засуджених. Таким чином, прокурор відіграє важливу роль в реалізації усіх функцій, що покладаються на систему кримінальної юстиції.

Для того, щоб робота органів кримінальної юстиції була ефективною, доцільно окреслити основні проблеми, які існують в цій сфері та запропонувати можливі шляхи їх вирішення. Основними проблемами у сфері кримінальної юстиції, на які вказують прокурори та звертає увагу наукова спільнота є наступні: 1) перевантаження органів, що проводять дізнання та досудове слідство, прокуратури, судів, 2) недостатньо ефективне використання ресурсів органами кримінальної юстиції, 3) постійне проведення нових реформ, часто недостатньо обґрунтованих, заради самого факту їх проведення, 4) недостатньо високий рівень довіри громадян до системи кримінальної юстиції загалом та окремих її органів, в тому числі прокуратури. Доцільно проаналізувати кожну із зазначених проблем окремо.

Наразі в Україні функціонує велика кількість органів, які здійснюють досудове розслідування – Національна поліція, органи безпеки, Національне антикорупційне бюро України, Бюро економічної безпеки України, Державного бюро розслідувань. Попри велику кількість органів та детальне розмежування підслідності цих органів у ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України, навантаження на ці органи розподілено нерівномірно. Проблемаю є те, що, наприклад, слідчі поліції витрачають свої сили та час одночасно на розслідування великої кількості злочинів, без їх пріоритетизації – хуліганство, крадіжка із супермаркету, умисне вбивство тощо. Доцільним є розроблення єдиної стратегії, яка б визначала категорії кримінальних правопорушень, досудове розслідування яких має критичне значення і потребує особливої уваги, в такому

випадку розслідування кримінальних правопорушень, які становлять високу суспільну небезпеку буде здійснюватися у розумні строки, не затягуючись на роки. З середини 2021 році було розпочато роботу над створенням Концепції розвитку кримінальної юстиції та системи органів правопорядку [8], оскільки існуюча концепція, ухвалена у 2008 році, потребує свого перегляду та оновлення у зв'язку із існуючими викликами сьогодення в роботі прокуратури та інших органів системи кримінальної юстиції.

Наступна проблема – недостатньо ефективне використання ресурсів органами кримінальної юстиції, – тісно пов'язана із проблемою перевантаження слідчих органів. Вважаємо, що законодавчим недоліком можна вважати той факт, що закон вимагає розпочинати кримінальне провадження та здійснювати досудове розслідування за будь-якою заявою особи, проте, часто такі заяви не містять об'єктивних даних про кримінальне правопорушення, і як наслідок – слідчий проводить повноцінне досудове розслідування не для доведення факту кримінального правопорушення, а для доведення факту його відсутності. Отже, доречно було б наділити слідчого та прокурора правом відмовляти у відкритті кримінального провадження у випадку безпідставних заяв. Негласним критерієм ефективності роботи прокуратури та слідчих органів за певний період є кількість справ, в яких було завершено досудове розслідування, було передано до суду та винесено обвинувальні вироки. Це, у свою чергу, стимулює деяких слідчих та прокурорів зосереджувати свою увагу на великій кількості дрібних кримінальних справ, в яких легко знайти винну особу та довести її вину. Натомість, в такій ситуації, на справи, які потребують більш ретельного досудового розслідування, збору великої кількості доказів та пошуку винної особи, у слідчого залишається менше часу та мотивації. Отже, потребують переосмислення критерії ефективності роботи системи кримінальної юстиції. Крім того, через надмірне наванта-

ження та інколи особисті причини, прокурори та адвокати допускають неявку до судових засідань. Так, відповідно до доповіді голови Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду, С. Кравченка, у 2020 році прокурори не з'явилися в судові засідання в місцеві суди у кримінальних провадженнях 7537 разів, через їх неявку фактично були зірвані судові засідання. Адвокати не прибули в судові засідання 12328 рази. Якщо в судові засідання не ходять прокурори та адвокати, то ці засідання переносяться, що може призвести до порушення розумних строків розгляду справ та, відповідно, звернення до Європейського суду з прав людини [9]. Судді звертають увагу на кадровий голод та значне навантаження у судах: судді-криміналісти, в тому числі й слідчі судді, щороку розглядають приблизно 1 млн 200 тис. проваджень, клопотань та інших процесуальних документів, а також майже 800 тис. справ про адміністративні правопорушення [9]. Дійсно, проблема неповної укомплектованості судів, прокуратури та слідчих органів носить масовий характер. Неявка в судові засідання учасника справи, без якого розгляд справи неможливий, тягне за собою неефективне використання робочого часу іншими учасниками цієї справи. Доцільно було б рекомендувати суддям, адвокатам, у випадку неодноразового пропуску прокурором судових засідань без поважних причин, звертатись до відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження. У випадку, якщо через неодноразову відсутність адвоката відкладається розгляд кримінальної справи, то прокурори повинні ініціювати питання про притягнення адвокатів до дисциплінарної відповідальності.

В Україні останніми роками було проведено велику кількість реформ у сфері судових та правоохоронних органів. Більшість цих реформ були необхідними і дійсно суттєво покращили ефективність роботи системи кримінальної юстиції. Реформи системи судоустрою, переатестація прокурорів, створення системи надання безоплатної правової

допомоги, створення системи антикорупційних органів, тощо, - ці реформи було позитивно оцінено як громадянами України, так і міжнародними експертами. Проте, вважаємо що деякі реформи, зокрема, у сфері військової юстиції, були недостатньо вдалими, зокрема, передчасним було реформування військових прокуратур у спеціалізовані прокуратури у військовій та оборонній сфері, оскільки звільнення військових прокурорів із військової служби призвело до значного відтоку кваліфікованих кадрів, суттєво ускладнило виконання прокурорами своїх обов'язків, зокрема, у зоні проведення операції об'єднаних сил. Кожна реформа, особливо, якщо вона стосується системи судових та правоохоронних органів, повинна бути ретельно продумана та покроково розроблена, необхідно прогнозувати наслідки кожного кроку реформи для того, щоб не завдати негативного впливу на ці системи. Отже, створення єдиної Концепції розвитку кримінальної юстиції та системи органів правопорядку повинно відбуватись із залученням працівників цих органів, і лише шляхом дискусій та прямого діалогу можливо розробити ефективну концепцію, відповідно до якої в подальшому буде відбуватись реформування системи кримінальної юстиції.

Зміцнення довіри громадян до органів системи кримінальної юстиції – це важливе завдання, яке стоїть перед працівниками цих органів. Згідно із даними соціологічного дослідження, проведеного у 2020 році, з питань ефективності реформи Національної поліції України, 72,2% респондентів заявили що їм відомо про таку реформу, кожен п'ятий українець (20,6%) відчув на собі позитивні результати цієї реформи, кожен третій (33,9%) – негативні [10, с. 26]. Згідно із соціологічним дослідженням, проведеним іншою організацією у 2021 році, Національній поліції України довіряють 38,5% респондентів, висловлюють довіру Службі безпеки України 37,5% опитаних, довіряють Національному антикорупційному бюро України лише 15,2% осіб, прокуратурі висловлюють свою

довіру 17,8% опитаних осіб, судовій системі в цілому довіряють 15,8 % респондентів, крім того, значна кількість опитаних (в середньому 10-15 відсотків) не змогли визначитись, довіряють або не довіряють вони цим органам [11]. Можна висунути наступні причини невисокого рівня довіри громадян до органів кримінальної юстиції: пересічним громадянам постійно нав'язується думка про низький рівень довіри до судових та правоохоронних органів з боку ЗМІ а також думка про високий рівень корумпованості цих органів; недостатній професіоналізм деяких працівників цих органів, що впливає на ставлення до всіх органів системи кримінальної юстиції; нестабільна економічна ситуація в країні; диспропорція у рівні заробітної плати працівників різних органів, що здійснюють досудове розслідування. Для підвищення рівня довіри громадян до системи кримінальної юстиції та окремих її органів доцільно запропонувати такі кроки: налагодження діалогу між суспільством та прокуратурою, судами та органами, які здійснюють досудове розслідування; постійне оприлюднення в ЗМІ та соціальних мережах інформації про успіхи в роботі прокуратури, Національної поліції та інших органів у сфері кримінальної юстиції, про результати досудового розслідування резонансних справ та винесені судові рішення; проведення правових та роз'яснювальних робіт серед громадян; підвищення рівня професіоналізму кожного працівника прокуратури, суду, органів, що здійснюють досудове розслідування. Загалом, рівень довіри громадян до органів системи кримінальної юстиції є індикатором розвитку правової держави та демократичного суспільства, тому наявні проблеми потребують особливої уваги. Для забезпечення ефективності

кримінальної юстиції важливо, щоб суспільство довіряло прокуратурі, судам та органам, які здійснюють досудове розслідування.

Висновки й перспективи подальших досліджень. Прокуратура відіграє важливу роль в реалізації усіх функцій, що покладаються на систему кримінальної юстиції: запобігання злочинності, розслідування злочинів, справедливий судовий розгляд, виконання кримінальних покарань, ресоціалізація правопорушників після відбуття покарання.

Існує багато проблем у сфері кримінальної юстиції, серед яких слід виділити такі: 1) перевантаження органів, що проводять дізнання та досудове слідство, прокуратури, судів, 2) недостатньо ефективного використання ресурсів органами кримінальної юстиції, 3) постійне проведення нових реформ, часто недостатньо обґрунтованих, заради самого факту їх проведення, 4) недостатньо високий рівень довіри громадян до системи кримінальної юстиції загалом та окремих її органів, в тому числі прокуратури. Необхідним є розроблення єдиної Концепції розвитку кримінальної юстиції та системи органів правопорядку із залученням працівників цих органів, оскільки лише шляхом прямого діалогу можливо розробити ефективну концепцію, відповідно до якої в подальшому буде відбуватись удосконалення системи кримінальної юстиції в Україні.

Перспективними напрямками подальших наукових досліджень є: удосконалення нормативно-правової бази за окремими напрямками діяльності прокуратури, впровадження системи автоматизованого розподілу кримінальних проваджень серед прокурорів, підвищення рівня ефективності взаємодії прокуратури у межах міжнародного співробітництва з компетентними органами інших держав.

Анотація

Стаття присвячена дослідженню ролі прокуратури у системі кримінальної юстиції в Україні. Авторами здійснено аналіз нормативно-правових актів, які визначають стратегічні напрями реформування прокуратури в Україні. У статті аналізуються функції, які покладаються на органи кримінальної юстиції а також з'ясовується, яке значення відіграє прокуратура у ре-

лізації кожної з цих функцій, розглядаються напрями взаємодії прокуратури із судом та органами, що здійснюють досудове розслідування.

У статті окреслюються основні проблеми, які існують в сфері кримінальної юстиції. Автори доводять, що основними проблемами у сфері кримінальної юстиції, на які вказують прокурори та звертає увагу наукова спільнота є наступні: 1) перевантаження органів, що проводять дізнання та досудове слідство, прокуратури, судів, 2) недостатньо ефективно використання ресурсів органами кримінальної юстиції, 3) постійне проведення нових реформ, часто суперечливих, інколи заради самого факту їх проведення, 4) недостатньо високий рівень довіри громадян до системи кримінальної юстиції загалом та окремих її органів, в тому числі прокуратури.

Особливу увагу у статті приділено розробленню шляхів вирішення проблем, які існують у сфері кримінальної юстиції та значенню роботи прокуратури для ефективного вирішення існуючих наукових та практичних проблем у сфері кримінальної юстиції. Звернуто увагу на необхідності переосмислення критеріїв ефективності роботи системи кримінальної юстиції та переорієнтація із кількісного критерія на якісний критерій. Акцентовано увагу на кадрові проблеми у прокуратурах, судах, слідчих органах. На підставі соціологічних даних проаналізовано стан довіри громадян до окремих органів системи кримінальної юстиції та окреслено причини недостатньо високого рівня довіри громадян до цих органів, запропоновано шляхи для подолання цієї проблеми.

Ключові слова: прокуратура, кримінальна юстиція, стратегія реформування, взаємодія прокуратури із органами досудового розслідування та судом.

Kosyuta M.V., Kislitsyna I.O. Prosecutor's office in the criminal justice system: problems and prospects

Summary

The article is devoted to the study of the role of the prosecutor's office in the criminal justice system in Ukraine. The authors analyzed the legal acts defining the strategic directions of reforming the prosecutor's office in Ukraine. The article analyzes the functions of criminal justice bodies, as well as clarifies the importance of the prosecutor's office in the implementation of each of these functions, considers the areas of interaction of the prosecutor's office with the court and investigative bodies.

The authors study the main problems that exist in the field of criminal justice. In the article authors prove that the main problems in the field of criminal justice, which are addressed by prosecutors and the scientific community, are: 1) overload of bodies conducting inquiry and pre-trial investigation, prosecutors, courts, carrying out new reforms, sometimes for the sake of their implementation; 4) insufficient level of public confidence in the criminal justice system as a whole and its individual bodies, including the prosecutor's office.

Special attention is paid to the development of ways to solve problems in the field of criminal justice and the importance of the work of the prosecutor's office for the effective solution of existing scientific and practical problems in the field of criminal justice in this article. Attention is drawn to the need to rethink the criteria for the effectiveness of the criminal justice system and the reorientation from a quantitative criterion to a qualitative criterion. Emphasis is placed on personnel problems in prosecutor's offices, courts, and investigative bodies. On the basis of sociological data, the level of citizens' trust in certain bodies of the criminal justice system is analyzed and the reasons for the insufficiently high level of citizens' trust in these bodies are outlined, and ways to overcome this problem are proposed.

Key words: prosecutor's office, criminal justice, reform strategy, interaction of the prosecutor's office with pre-trial investigation bodies and with the court.

Список використаних джерел:

1. Концепція реформування кримінальної юстиції в Україні, затверджена указом Президента України від 08.04.2008 р. № 311/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311/2008#Text>
2. Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021—2023 роки, затверджена указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text>
3. Стратегія розвитку прокуратури на 2021–2023 роки, затверджена Наказом Генерального прокурора 16 жовтня 2020 року № 489. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=210019
4. Реформування органів кримінальної юстиції України відповідно до європейських стандартів: концептуальний аналіз: монографія / Овчаренко О.М., Сердюк О.В., Мошак Г.Г., Дунаєва Т.Є., Кохан В.П., Шуміло О.О. ; НДІ ВПЗ ім. акад. В.В. Сташиса. Харків, 2015. 242 с.
5. Crime index be country 2021. Numbeo. URL: https://www.numbeo.com/crime/rankings_by_country.jsp
6. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015, № 2-3. стор. 54. ст. 12.
8. В Україні розробляють Концепцію розвитку кримінальної юстиції та системи органів правопорядку. URL: <https://sud.ua/ru/news/ukraine/207051-v-ukrayini-rozroblyayut-kontseptsiyu-rozvitku-kriminalnoyi-yustitsiyi-ta-sistemi-organiv-pravoporyadku>
9. Кравченко С. Нам буде важко подолати кадрову кризу через звільнення суддів та тривалу процедуру призначення нових. URL: <https://court.gov.ua/press/interview/1191079/>
10. Балюк С., Клаунінг Н., Четвертухіна Л., Коваль-Гончар М. Реформи в Україні: зміни на краще чи імітація прогресу. URL: http://fes.kiev.ua/n/cms/fileadmin/upload2/Reformi_v_Ukrajini_Zmini_na_krashche_chi_imitacija_progresu_21.04_.pdf
11. Довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян України (липень–серпень 2021р.). URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/dovira-do-instytutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-oriiientatsii-gromadian-ukrainy>