

**Львівський державний інститут новітніх технологій та управління  
імені В'ячеслава Чорновола  
Юридичний факультет**

**Громадська організація «Центр громадської адвокатури»**



*ЦЕНТР  
ГРОМАДСЬКОЇ  
АДВОКАТУРИ*

## **МАТЕРІАЛИ**

# **ВСЕУКРАЇНСЬКОЇ НАУКОВО- ПРАКТИЧНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ**

***Вдосконалення діяльності прокуратури – шлях  
до реформування кримінальної юстиції***

**28 травня 2010 року  
Львів**

**Вдосконалення діяльності прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м.Львів, 28 травня 2010 року).** – Львів: Видавництво «Галицький друкар», 2010. – 252 с.

*У збірник матеріалів включені статті та тези доповідей учасників Всеукраїнської науково-практичної конференції, яка відбулася 28 травня 2010 р. на базі юридичного факультету Львівського державного інституту новітніх технологій та управління імені В'ячеслава Чорновола. У збірнику містяться результати наукових досліджень проблем правового регулювання відносин, пов'язаних з діяльністю прокуратури, її функціями, повноваженнями; також досліджуються питання необхідності реформування кримінальної юстиції, вдосконалення повноважень прокуратури в системі кримінальної юстиції. Збірник містить теоретичні напрацювання та практичні рекомендації щодо покращення реалізації функцій прокуратури загалом та в кримінальному судочинстві зокрема.*

*Збірник розрахований на наукових та науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів та наукових установ, докторантів, аспірантів, студентів юридичного напрямку, адвокатів, правознавців, практичних працівників, працівників органів прокуратури, інших органів державної влади та інших осіб, яких цікавлять проблеми реформування кримінальної юстиції.*

*У збірнику збережені орфографія, пунктуація, стилістика, які викладені учасниками конференції.*

*Відповідальність за зміст (достовірність, повнота, чіткість, ясність) поданих на конференцію матеріалів несуть учасники конференції.*

*Організаційний комітет Всеукраїнської науково-практичної конференції «Вдосконалення діяльності прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції» не завжди поділяє думки учасників конференції.*

**Науково-практична конференція «Вдосконалення діяльності прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції» проводиться громадською організацією «Центр громадської адвокатури» спільно з Львівським державним інститутом новітніх технологій та управління ім. В. Чорновола в рамках проекту «Вдосконалення діяльності прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції» за підтримки програми «Верховенство права» Міжнародного фонду «Відродження».**



- © Колектив авторів, 2010
- © Центр громадської адвокатури, 2010
- © Львівський державний інститут новітніх технологій та управління імені В'ячеслава Чорновола, 2010

**ЗМІСТ**

**Анікіна Наталія Павлівна**  
ПРЕД'ЯВЛЕННЯ ПРОКУРОРОМ ЦИВІЛЬНОГО ПОЗОВУ  
У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ ..... 7

**Бабюк Сергій Миколайович**  
ПРОБЛЕМАТИЧНІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ ОРГАНАМИ  
ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ КОНВЕНЦІЇ З ПРАВ ЛЮДИНИ І  
ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ ..... 13

**Бігун В'ячеслав Степанович**  
ПРОКУРАТУРА У ЗДІЙСНЕННІ ПРАВОСУДДЯ  
(ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВІ НАРИСИ АКТУАЛЬНИХ ПИТАНЬ) ..... 15

**Білюга Світлана Петрівна**  
ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОВІДНОСИН  
ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ТА СУДОВОЇ ВЛАДИ ..... 21

**Біленчук Петро Дмитрович, Шульга Олександр**  
НОВІТНІ ТЕНДЕНЦІЇ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ..... 26

**Гладун Олександр Зіновійович**  
ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ  
ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ ..... 30

**Гловюк Ірина Василівна**  
ДЕРЖАВНИЙ ОБВИНУВАЧ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ СТОРОНИ  
ОБВИНУВАЧЕННЯ: ПЕРСПЕКТИВИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ... 35

**Гуменюк Михайло Миколайович**  
ДО ПИТАННЯ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ ..... 39

**Драган Олена Василівна**  
ПРЕДМЕТ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ  
ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ  
У СВІТІ КОНЦЕПЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ  
ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ..... 42

**Загурський Олександр Богданович**  
ОСОБЛИВОСТІ ІНСТИТУТУ ПІДТРИМАННЯ ДЕРЖАВНОГО  
ОБВИНУВАЧЕННЯ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНОЇ КРИМІНАЛЬНО-  
ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ..... 47

**Книш Віталій Васильович**  
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ  
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ ..... 50

**Коваль Оксана Ярославівна**  
НЕОБХІДНІСТЬ РЕФОРМУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ  
ПРОКУРАТУРИ ЩОДО ПРОВЕДЕННЯ ДОСУДОВОГО СЛІДСТВА ..... 55

---

<b>Козирєва Валентина Петрівна</b> РОЛЬ ПРОКУРОРА В ЗАПОБІГАННІ ФІКТИВНОГО БАНКРУТСТВА .....	63
<b>Кравчук Валерій Миколайович</b> ВЛАДНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ПРОКУРОРА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ .....	68
<b>Кравчук Володимир Миколайович</b> УЧАСТЬ ПРОКУРОРА У ЗАСІДАННЯХ КОЛЕГІАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЯК СПОСІБ ЗАПОБІГАННЯ ПОРУШЕННЯМ ЗАКОНУ ПРИ ВИДАННІ АКТІВ .....	73
<b>Куц Віталій Миколайович</b> ВДОСКОНАЛЕННЯ СТАТУСУ ПРОКУРАТУРИ ЯК СКЛАДОВА РЕФОРМУВАННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ .....	78
<b>Лапкін Андрій Васильович</b> РОЛЬ ПРОКУРАТУРИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВ ПОТЕРПІЛОГО В КРИМІНАЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ.....	84
<b>Кощинець Віктор Васильович</b> ОСНОВНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ .....	89
<b>Литвак Олег Михайлович</b> ДО ПИТАННЯ ПРО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ.....	91
<b>Лісова Неля Валеріївна</b> АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ДЕРЖАВНОГО ОБВИНУВАЧА .....	96
<b>Луцик Василь Васильович</b> ФОРМИ ПОВЕРНЕННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ СПРАВИ ПРОКУРОРУ У КРИМІНАЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ .....	101
<b>Матієк Ірина Степанівна</b> НОБХІДНІСТЬ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ У КРИМІНАЛЬНІЙ ЮСТИЦІЇ, МІСЦЯ ТА РОЛІ ПРОКУРАТУРИ ЯК ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ .....	105
<b>Назаров Віктор Володимирович</b> ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ НАГЛЯДОВИХ ПОВНОВАЖЕНЬ П РОКУРОРА У СФЕРІ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ .....	109
<b>Нестор Наталія Володимирівна</b> ІДЕЯ ВІДНОВНОГО ПРАВОСУДДЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ .....	115
<b>Озерський Ігор Володимирович</b> ПСИХОЛОГІЧНИЙ ПІДХІД ДО ПРОФЕСІЙНОГО ВІДБОРУ КАДРІВ НА СЛУЖБУ В ОРГАНИ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ .....	120

<b>Остапець Валентина Олександрівна</b> УДОСКОНАЛЕННЯ СТАТУСУ ПРОКУРОРА ЯК ДЕРЖАВНОГО ОБВИНУВАЧА .....	125
<b>Павлишин Андрій Андрійович</b> ЩОДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ УКРАЇНИ ТА СТАТУС ПРОКУРОРІВ» .....	129
<b>Плотнікова Вероніка Петрівна</b> РОЛЬ ПРОКУРОРА У ВИЯВЛЕННІ ПРИЧИН І УМОВ ЯТРОГЕННИХ ЗЛОЧИНІВ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ .....	134
<b>Пономарьова Дар'я Сергіївна</b> ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРОРА ПО ВИЯВЛЕННЮ, РОЗСЛІДУВАННЮ ТА ПОПЕРЕДЖЕННЮ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ.....	139
<b>Попов Георгій Володимирович</b> ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН В КОНТЕКСТІ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ .....	144
<b>Прилуцький Сергій Валентинович</b> ПРОКУРАТУРА ЯК НЕЗАЛЕЖНИЙ ОРГАН СУДОВОЇ ВЛАДИ ТА САМОСТІЙНИЙ ІНСТИТУТ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ .....	146
<b>Рияд Таха Шаман</b> ЗАКОННОСТЬ И ПРАВОПОРЯДОК КАК ОСНОВА ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА: НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ .....	151
<b>Сапін Олександр Валерійович</b> ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ПРОКУРОРА В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ З ПЕРЕГЛЯДУ СУДОВИХ РІШЕНЬ .....	159
<b>Сергєєва Катерина Володимирівна</b> ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД ПРИ ПРОВАДЖЕННІ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ .....	164
<b>Ставінський Вадим Анатолійович</b> ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ У НГК ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ .....	168
<b>Шумський Петро Васильович, Кулеба Ірина Ігорівна</b> МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН І ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ .....	171
<b>Тарасенко Леонід Леонідович</b> НЕОБХІДНІСТЬ РЕФОРМУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ: ПОГЛЯД НАУКОВЦІВ .....	184

---

<b>Таратула Руслан Степанович</b> ОСНОВНІ НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ У КРИМІНАЛЬНІЙ ЮСТИЦІЇ (ТЕЗИ ДОПОВІДІ) .....	194
<b>Фідря Юлія Олександрівна</b> ПРОКУРОР, ЯКИЙ ЗАТВЕРДИВ ОБВИНУВАЛЬНИЙ ВИСНОВОК, ЯК СУБ'ЄКТ ПОДАЧІ АПЕЛЯЦІЇ .....	198
<b>Фігурський Володимир Михайлович</b> РОЛЬ ПРОКУРОРА У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЗАКОННОСТІ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ, ПЕРЕДБАЧЕНИХ СТ.175 КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ .....	201
<b>Хім'як Світлана Василівна</b> ФУНКЦІЯ ОБВИНУВАЧЕННЯ ТА КРИМІНАЛЬНОГО ПЕРЕСЛІДУВАННЯ В МЕХАНІЗМІ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ /СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ПРАВОРОЗУМІННЯ ТА ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ/ .....	207
<b>Циган Руслана Василівна</b> ПРОЄКТ НОВОГО КРИМІНАЛЬНО – ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КОДЕКСУ ЯК ШЛЯХ ДО РЕФОРМУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ В СИСТЕМІ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ .....	212
<b>Чебанов Ярослав Олегович</b> ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ У БОРОТБІ З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ .....	216
<b>Чепелюк Ольга Володимирівна</b> ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ФУНКЦІЙ ПРОКУРАТУРИ.....	220
<b>Чепель Ольга Дмитрівна</b> ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРИТЯГНЕННЯ ДО КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАЇНИ.....	223
<b>Шандула Олександр Олексійович</b> ДО ПИТАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ .....	228
<b>Шевчук Іван Іванович</b> ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА НА ТЕРИТОРІЇ СХІДНОЇ ГАЛИЧИНИ (1919 – 1939 РР.) .....	230
<b>Яцків Тетяна Геннадіївна</b> СВІТОВИЙ ДІСВІД ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ .....	239

**Анікіна Наталія Павлівна,**  
старший викладач кафедри кримінального  
процесу та криміналістики юридичного  
факультету Львівського національного  
університету імені Івана Франка

## **ПРЕД'ЯВЛЕННЯ ПРОКУРОРОМ ЦИВІЛЬНОГО ПОЗОВУ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ**

**Анотація:** У статті проведено аналіз пред'явлення прокурором цивільного позову у кримінальному процесі. Відзначено низку обмежень щодо передумов, суб'єктів та змісту позовних вимог при пред'явленні цивільного позову прокурором.

**Ключові слова:** цивільний позов, прокурор, кримінальний процес.

Правовою підставою участі прокурора у позовному провадженні в кримінальному судочинстві є ст. 33 Закону України “Про прокуратуру”, ч. 2 ст. 29 та ч. 4 ст. 264 КПК України, у яких міститься по суті тотожний правовий припис: з метою захисту інтересів держави, а також громадян, які за станом здоров'я та з інших поважних причин не можуть захистити свої права, прокурор або його заступник подає чи підтримує поданий потерпілим цивільний позов про відшкодування збитків, заподіяних злочином.

Вивчення особливостей пред'явлення цивільного позову прокурором дозволило виявити певні межі здійснення ним цієї діяльності.

Насамперед, варто звернути увагу на п. 6 ст. 32 КПК України, у якому вихідне поняття “прокурор” охоплює Генерального прокурора України, прокурора Автономної Республіки Крим, прокурора області, прокурора міста Києва, районного, міського прокурорів, військового, транспортного та інших прокурорів, прирівняних до прокурорів областей, районних або міських прокурорів, їх заступників і помічників, прокурорів управлінь і відділів прокуратур, які діють у межах своєї компетенції. Звернувшись до ана-

---

лізованої у даному дослідженні норми (ст. 33 Закону України “Про прокуратуру”), можемо побачити, що законодавець зобов’язав подавати цивільні позови з метою захисту державних інтересів, окремих категорій фізичних осіб прокурора та його заступника. Тому постає питання, чи може помічник прокурора вчинити таку дію? На наше переконання відповідь має бути ствердною, оскільки той факт, що помічника прокурора нема у законодавчому переліку осіб, які мають право на подання цивільного позову, не означає, що він не має на це права. Помічник прокурора має право і зобов’язаний подати цивільний позов у передбачених законом випадках, оскільки він діє від імені прокурора, який і підписує позовну заяву (подібно до того, як помічник прокурора підтримує у суді державне обвинувачення, викладене у обвинувальному висновку, затвердженому прокурором).

Наступне обмеження щодо пред’явлення прокурором цивільного позову у кримінальному судочинстві законодавцем пов’язується із причиною та метою відповідної дії. В свою чергу це обмеження пов’язане із суб’єктами, в інтересах яких прокурори заявляють цивільні позови.

Ця дія повинна вчинятися в інтересах тих громадян, які за станом здоров’я та з інших поважних причин не можуть захистити свої права. Як бачимо, прокурор в даному випадку стикається із оціночним поняттям, від уявлення змісту якого залежать його наступні дії. У законодавстві та його тлумаченнях немає вичерпного переліку відповідних поважних причин чи вказівок щодо категорій осіб. Наказом Генерального прокурора України від 29.11.2006 р. № 6гн “Про організацію представництва прокурором в суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень” визначено, що основним завданням представництва в суді має бути реальний захист прав і законних інтересів осіб, які не спроможні з будь-яких причин самостійно захистити свої права або реалізувати процесуальні повноваження (п.2), при цьому вважати пріоритетним захист соціальних і майнових прав неповнолітніх, інвалідів, людей похилого віку, осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (п. 4). Наказом

---

---



Генерального прокурора від 19.09.2005 р. №3 гн „Про організацію прокурорського нагляд за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод громадян, державних та публічних інтересів” встановлено, що основними напрямками наглядової діяльності щодо захисту прав і свобод громадян, серед інших, є права і свободи осіб, які потребують державної підтримки та допомоги (п. 3.).

М.Руденко з цього приводу вказав, що на прокуратуру покладено обов’язок захисту у судовому порядку як інтересів держави, так і інтересів найбільш соціально незахищених верств населення – інвалідів, неповнолітніх, людей похилого віку, осіб, які мають важке і тривале захворювання, не можуть оплатити послуги професійного представника тощо [1, с.26, 44].

Подібне положення міститься у ч. 3 ст. 28 КПК, яка зобов’язує прокурорів порушувати кримінальні справи категорії приватного обвинувачення без скарги потерпілого, якщо через свій безпорадний стан, залежність від обвинуваченого чи з інших причин він не може захистити свої законні інтереси.

На наш погляд, подання цивільного позову прокурором буде виправданим також в інтересах недієздатних осіб, якщо їхні законні представники діють недобросовісно або не вживають дій щодо захисту підопічних, біженців, одиноких осіб, які мають малолітніх дітей. До того часу, поки не буде прийнято новий Кримінально-процесуальний кодекс України, доречним видається використання гуманної ідеї статті 73 його проекту (Обов’язкова участь представника потерпілого) у прокурорській практиці [2]. Відповідно, доки держава не забезпечуватиме представником потерпілих, які через свої фізичні або психічні вади не можуть самі реалізувати право на захист своїх законних інтересів, та тих, які не володіють мовою судочинства, є підстава для пред’явлення прокурором цивільного позову у їх інтересах.

Зрозуміло, що вказані зауваження не претендують на повноту охоплення, не варто намагатися створити перелік осіб, які з поважних причин не можуть захистити себе самостійно. Проте ця складна проблема повинна бути вирішена. Тому ми підтримуємо

---

по суті своїй методологічну тезу професора Нора В.Т., яка є “ключем” для її розв’язання: коли між суб’єктами спірного цивільно-правового відношення не існує фактичної рівності, держава, виходячи з принципу гуманізму, захист законних прав і інтересів таких громадян приймає на себе, доручаючи це зробити своєму представнику – прокурору [3, с. 69]. Звичайно, перед тим, як прийняти рішення про пред’явлення цивільного позову прокурор повинен з’ясувати, чи перешкоджає відзначена поважна причина власному захисту потерпілого та чи бажають вони, аби прокурор розпочав позовне провадження у кримінальному процесі для захисту їх інтересів.

У цій статті хотіли б звернути увагу і на ту обставину, що предметом цивільного позову прокурора згідно кримінально-процесуального закону є відшкодування збитків, заподіяних злочинцем. Однак і у науці і у практиці вказане положення достатньо давно тлумачилося поширювально з метою здійснення цивільно-правового принципу повного відшкодування завданої шкоди. Тому якщо потерпілому було заподіяно як реальну (позитивну) шкоду, так і упущену вигоду, і він і прокурор могли включати їх обсяг у ціну цивільного позову. З прийняттям у 2003 році нового Цивільного кодексу України вирішення цього питання здобуло повною мірою законний ґрунт. Оскільки у цьому правовому акті збитки визначено як втрати, яких особа зазнала у зв’язку зі знищенням або пошкодженням речі, а також витрати, які особа зробила або мусить зробити для відновлення свого порушеного права (реальні збитки), так і доходи, які особа могла б реально одержати за звичайних обставин, якби її право не було порушене (упущена вигода) (ч. 2 ст. 22) [4].

Менша ясність є у питанні, чи може прокурор включити у цивільний позов вимогу про компенсацію моральної шкоди потерпілій особі. Адже законодавець, як вже відзначено, предметом цивільного позову прокурора називає відшкодування збитків, заподіяних злочинцем. Однак у 1994 року в українському праві виник і відтоді активно реалізується потерпілими від злочинців інститут компенсації моральної шкоди.

І.Н. Поляков висловив думку, що прокурор повинен порушити

---

кримінальну справу та заявити цивільний позов про компенсацію моральної шкоди, якщо злочин завдав тяжкої фізичної, моральної травми [5, с. 139]. О.В.Крикунов обстоює протилежний висновок про обмеження прокурора в частині заявлення позовних вимог про компенсацію моральної шкоди [6, с. 8]. Остання думка нам видається обґрунтованою, адже прокурор не має підстав заявляти цивільний позов, виходячи із власної оцінки злочину та його наслідків. Моральна шкода – явище глибоко суб'єктивне, вона має емоційно-психологічний характер. Тому без волевиявлення самого потерпілого її встановити неможливо.

На наш погляд, норма ч. 2 ст. 29 КПК України у силу її гуманістичного потенціалу все ж повинна поширювати свою силу і на позовне провадження про компенсацію моральної шкоди. Проте її зміст потребує відповідного корегування. Так, навіть існування поважних причин, які унеможливають особистий захист потерпілого, не повинне тлумачитися прокурором як достатня підстава для вимог про компенсацію йому моральної шкоди. Повторимося, наголосивши, що без з'ясування бажання потерпілого щодо порушення позовного провадження про компенсацію моральної шкоди, прокурор не може ініціювати такий напрям кримінального процесу. Тому пред'явлення цивільного позову про компенсацію моральної шкоди від імені та в інтересах потерпілого буде правомірним та доцільним лише при його позитивній відповіді на це запитання. Саме тоді очевидними стають як неможливість реалізації власними силами права на цивільний позов, так і інтерес у компенсації моральної шкоди. До того ж, невстановлення волі потерпілого органічно унеможлиблює заявлення позову і в силу іншого її впливу – прокурору не відомий предмет такого позову, тобто форма та розмір достатньої компенсації. Без цих елементів відповідна заява не виступатиме позовом.

Діяльність прокурора щодо пред'явлення цивільного позову про компенсацію моральної шкоди може охоплювати як передачу складеної потерпілим позовної заяви, так і поєднуватися із допомогою з її оформлення. Останній варіант нам видається оптимальним, оскільки прокурори є фахівцями у галузі права і мають досвід

---

практичної роботи з оформлення таких позовів.

**Використані джерела:**

1. Руденко М.В. Прокурор у господарському судочинстві. – К.: Ін Юре, 2003.–380 с.

2. Кримінально-процесуальний кодекс України. Проект. – Київ, 2003. – 180 с.

3. Нор В.Т. Защита имущественных прав в уголовном судопроизводстве. – К.: Выща школа. Голов. изд-во, 1989. – 275 с.

4. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40-44. – Ст.356.

5. Поляков И.Н. Ответственность по обязательствам вследствие причинения вреда. – М.: Юридическое бюро “Городец”, 1998. –172 с.

6. Крикунов О.В. Цивільний позов про компенсацію моральної шкоди у кримінальному процесі України. – Автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд.юрид.наук. – Львів, 2002. – 21 с.

**BRINGING CIVIL ACTION BY PROSECUTOR**

**N.Anikina**

**Ivan Franko National University of Lviv**

**Annotation:** The analysis of bringing by the prosecutor of civil action in criminal procedure is conducted in this article. The author define specific character of prosecutor’s procedural position in this situation. Got a conclusion about some limitations for bringing of civil action by the prosecutor.

**Key words:** civil action, prosecutor, criminal procedure.

---

---

**Бабюк Сергій Миколайович,**  
магістрант Національної академії  
прокуратури України

## **ПРОБЛЕМАТИЧНІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ КОНВЕНЦІЇ З ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ**

На даний час Україна перебуває на складному і суперечливому шляху європейської інтеграції. Ратифікація Україною 17 червня 1997 року Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод стала важливим кроком на цьому шляху. В умовах становлення України як демократичної та правової держави необхідність глибокого дослідження проблеми виконання Україною прийнятих на себе зобов'язань щодо захисту прав людини є досить актуальною.

Однак, на жаль, на сьогоднішній час реалізація багатьох положень Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод є надзвичайно проблематичною. Наприклад, відповідно до ст. 3 даної Конвенції нікого не може бути піддано катуванню або нелюдському чи такому, що принижує гідність, поводженню або покаранню. Проте непоодинокими є випадки коли працівники органів внутрішніх справ під час проведення досудового слідства в кримінальних справах піддають катуванню підозрюваних, обвинувачених або навіть свідків – з метою отримання зізнання у вчиненні злочину чи вигідних для них свідчень.

Під час провадження досудового слідства в кримінальних справах та на стадії судового розгляду трапляються численні випадки порушення, закріпленого в ст. 6 Конвенції принципу презумпції невинуватості, та інші порушення вимог Конвенції та вимог чинних міжнародних актів з прав людини.

Відповідно до ст. 6 Конвенції кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного

---

характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Судове рішення проголошується публічно, але преса і публіка можуть бути не допущені в зал засідань протягом усього судового розгляду або його частини в інтересах моралі, громадського порядку чи національної безпеки в демократичному суспільстві, якщо того вимагають інтереси неповнолітніх або захист приватного життя сторін, або – тією мірою, що визнана судом суворо необхідною, – коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя. Однак з кожним днем частішають випадки порушення принципів незалежності або неупередженості суддів, в тому числі і самими суддями внаслідок значного рівня корумпованості їх. Досить часто причинами проведення закритих судових засідань є надумані обставини, які не відповідають дійсності.

Останнім часом, на території України непоодинокими є випадки порушення ст. 8 Конвенції, яка гарантує право на повагу до приватного та сімейного життя особи, до її житла та таємної кореспонденції. Особливе занепокоєння викликає вчинення таких випадків працівниками правоохоронних органів, які згідно з законом зобов'язані захищати права та свободи громадян.

Для усунення вищевказаних та подібних до них порушень слід розробити комплекс або програму раціональних заходів, спрямованих на цілеспрямоване, реальне, своєчасне та ефективне усунення допущених порушень вимог Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та інших міжнародних актів.

Такі заходи мають здійснюватися у сферах:

- 1) боротьби з корупцією;
  - 2) вдосконалення чинного законодавства, зокрема чинного КПК України;
  - 3) підвищення рівня матеріального та соціального забезпечення суддів та працівників правоохоронних органів;
  - 4) підвищення рівня правової культури та правової освіти населення, зокрема працівників правоохоронних органів та суддів, так як на них покладається безпосередній захист прав та основних свобод людини та ін.
- 
-

На даний час одне з провідних місць в системі захисту прав людини та основоположних свобод займає прокуратура України, однією з функцій якої відповідно до ст. 121 Конституції України є нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Прокурорський нагляд за додержанням та застосуванням законів є одним з найдієвіших способів захисту прав та основоположних свобод людини. Саме тому збереження даного виду нагляду, а також інших видів прокурорського нагляду, передбачених ст. 121 Конституції України сприятиме реалізації та захисту прав та основоположних свобод людини та суттєвому зменшенню правопорушень у даній сфері.

---

---

**Бігун В'ячеслав Степанович,**

к. ю. н., науковий співробітник

Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

## **ПРОКУРАТУРА У ЗДІЙСНЕННІ ПРАВОСУДДЯ (ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВІ НАРИСИ АКТУАЛЬНИХ ПИТАНЬ)**

*Актуальність і постановка питань.* Чи є універсальним поняття «прокуратури»? Який смисл категорії «влада», зокрема державної влади у контексті прокуратури? Яка роль прокуратури в здійсненні правосуддя (зокрема, в цьому зв'язку, чи здійснюють правосуддя виключно суди?) Яке співвідношення понять «приватне переслідування», «самосуд» і «прокуратура»? Пошук відповіді на ці та подібні актуальні питання складають зміст пропонованих нижче тез.

**1. Поняття прокуратури** є змістовно неоднозначним й потребує з'ясування в кожному окремому випадку. Так, як правило,

---

---

в українській юридичній науці прокуратура (від лат. *procurare* – піклуватися, забезпечувати, управляти) визначається як «орган держави, який здійснює нагляд за виконанням законів, кримінальне переслідування і підтримання обвинувачення у суді» [8, с. 159]. Відтак прокурор – «збірне поняття, що вживається для означення прокурорських працівників, посад. осіб органів прокуратури, які здійснюють прокурорсько-наглядові функції» [9, с. 161].

Зміст та обсяг поняття прокуратури, представлене у трьох ключових смислах – нагляд за виконанням законів, кримінальне переслідування і підтримання обвинувачення у суді – історично змінювалося. Вважається, що вперше прокуратура з'явилася у Франції в XI ст. під час правління короля Філіппа IV Красивого (1285–1314). Проте вже в Давньому Римі був інститут прокуратора – особи, вільного чи раба, що опікувався майновими правами господаря, вів справи з іншими особами. Саме в цьому розумінні й використовували термін *procurator* (піклувальник). В Франції ж XI століття королівські прокурори мали захищати в суді інтереси корони. Пізніше прокуратура творилася в Німеччині, Італії, Польщі та інших країнах. Для представництва фіскальних інтересів у судах Австрії 1851 було утворено окрему фінансову прокуратуру. У Російській імперії утворення прокуратури пов'язано з державними реформами Петра I, який своїм указом 1722, запозичивши середньовічний досвід Німеччини, заснував посаду генерал-прокурора. Останній мав наглядати за законністю діяльності Сенату (вищий державний, у тому числі й судовий, орган на той час), колегій (міністерств), а також місцевих органів влади. Наступними указами введено прокурорів у провінціях при надвірних судах, у Синоді. З утворенням міністерства юстиції Росії (1802) міністр юстиції одночасно займав і посаду генерал-прокурора. З 1864 російська прокуратура після прийняття так званих судових статутів втратила повноваження прокурорського нагляду, але посилила прокурорський нагляд у судах, а також у місцях позбавлення волі. Прокурорів «прикріплюють» до судів, де вони підтримують державне обвинувачення, змагаючись з іншою стороною – захистом. Прокуратура зберігає низку повноважень з нагляду за попереднім розслі-



дуванням. Водночас формуються основи організації прокуратури, що ґрунтувалася на ієрархічній дисципліні, єдиноначальності і незалежності від місцевих адміністративних і судових органів. Після Жовтневої революції 1917 р. В. І. Ленін відновив «петровську» модель прокурорського нагляду. Прокуратура перетворюється на орган всебічного вищого нагляду за законністю діяльності як державних, так і недержавних структур. Новоутворені радянські республіки спочатку не мали прокуратури. В Україні тільки 28 квітня 1922 ВУЦВК затвердив Положення про прокурорський.

**2. Влада.** Прокуратура відноситься до контрольно-наглядових державних органів. Контрольно-наглядову владу, виокремлюють з-поміж інших видів «гілок влади» – законодавчої, виконавчої і судової. Також за функціями права і держави розрізняють контрольно-наглядову юридичну діяльність [3, с. 470]. Влада, як «можливість і здатність проводити свою волю», зокрема державна влада реалізовується через повноваження, як сукупність прав і обов'язків, у даному випадку прокуратури, закріплених за нею у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених функцій.

Проте виникає суперечність у випадках здійснення різних функцій прокуратури, зокрема з огляду на її роль у здійсненні правосуддя.

**3. Прокурор у здійсненні правосуддя.** Чи бере участь прокуратура (прокурор) у здійсненні правосуддя? На перший погляд, відповідь заперечна, оскільки, як зазвичай встановлюється, «правосуддя здійснюється виключно судами». Правосуддя також визначається як державна діяльність судів (судова діяльність). У цьому випадку вже йдеться про *обов'язкову* (в окремих випадках) участь у судовому процесі не лише судді, але й інших осіб, зокрема й прокурора. Істотною є роль прокурора у встановленні істини в судовому процесі; при цьому він, подібно до судді, теж керується власним «внутрішнім переконанням» [4].

Зрештою, видається більш обґрунтованою позиція про те, що правосуддя (як діяльність) включає і діяльність прокуратури. Так, «правосуддя – це суспільні відносини, які існують в зв'язку з про-

---

цесуальною діяльністю компетентних державних органів (дідання, попереднього розслідування, прокуратури, суду та органів виконання рішень) по розслідування, судовому розгляду, прийняттю і виконанню рішень, вироків, ухвал та постанов по кримінальних, цивільних та адміністративних справах» [10, с. 11–12].

**4. Колізії «прокурорських смислів».** На практиці здійснення правосуддя ключові інституційні функції прокуратури можуть вступати у колізію зі здійсненням судової влади. Виникає антиномія судової та «прокурорської влади». Зокрема, йдеться про колізію прокурорського нагляду в суді з підтриманням обвинувачення в суді. Як уявляється, якщо не вдаватися до фундаментального реформування в частині функцій прокуратури, «подальше вдосконалення прокурорського нагляду в суді може відбуватися у двох напрямках: (1) перетворення прокурора лише в орган нагляду за законністю, позбавленого однобічно обвинувальний функцій; (2) перетворення прокурора лише на орган обвинувачення, сторону, що не виконує в суді наглядових функцій [11, с. 199]. Другий напрям є більш перспективним з огляду на те, що він сприятиме реалізації змагальності судового процесу.

**5. Суд – самосуд – прокуратура.** Суд традиційно визначається як «орган держави для здійснення правосуддя» [6, с. 686]. Водночас самосуд поширено визначається, як «вчинення розправи над особою без належних на те правових підстав і в позасудовому порядку» [14, с. 418]. Часто випадки самосуду можна охарактеризувати як «приватне переслідування» – «кримінальне переслідування, яке ініційоване та проводиться приватною особою радше, ніж представником держави» [15, с. 697], яке можемо визначатися, в окремих випадках, як самосуд [2]. Тобто, в даному випадку, йдеться про те, що саме приватна особа, радше ніж держава через свого представника, здійснює кримінальне переслідування. Фактично, ж змістовно здійснюється одноманітний процес із тією різницею, що його здійснює інший, визначений суб'єкт. Зокрема, прокурор, здійснюючи державне обвинувачення, захищає об'єктивовані інтереси (не лише держави, але й) приватної особи. Різниця між державним і приватним переслідуванням і обвинува-

ченням полягає в тому, що державне обвинувачення *завжди* встановлено та регламентовано законом, таким чином воно є законним. Приватне обвинувачення може бути санкціоноване законом. Залишається ж питання про те, чи може приватне обвинувачення бути правовим.

**6. Правосуддя як судове здійснення ідеї права: контекст прокуратури.** Якщо прийняти думку про те, що правосуддя – з позицій філософії права – це судове здійснення ідеї права, то виникає питання: який метод здійснення правосуддя? Таким уявляється праворозуміння, як «усвідомлення правової дійсності крізь призму правових теорій, доктрин, концепцій» [13, с. 48]. У цьому смислі виникає питання про можливу різницю у підходах до праворозуміння. Іншими словами, чи може йти мова про «прокурорського праворозуміння». Зважаючи на домінування спеціально дозвільного принципу, специфіку правової професійної свідомості є підстави вважати прокурора схильними до правового легізму – «вчення, яке ототожнює право і закон (позитивне право)» [1, с. 466]. Водночас, поряд із легізмом, поширені й інші вчення, які в формі правової свідомості, притаманні іншим учасникам судового процесу. В цьому зв'язку виникають колізії праворозуміння, які є істотними (змістовними) чинниками процесу здійснення правосуддя як судового здійснення ідеї права.

#### **Використані джерела:**

1. Бабкін В. Д., Жолковський К. Е. Легізм // Юридична енциклопедія. – К., 2001. – Т. 3. – С. 466.
  2. Бігун В. С. Правосуддя і самосуд: філософсько-правовий аналіз понять // Юридична Україна. – 2009. – № 10. – С. 4–9.
  3. Власов Ю. Л. Юридична діяльність / Ю. С. Шемшученко (ред.). – К., 2004. – Т. 6. – С. 469–470.
  4. Емельянова И. В. Теоретические и методологические проблемы оценки доказательств по внутреннему убеждению прокурора в уголовном судопроизводстве: Монография / И. В. Емельянова; Орлов. юрид. ин-т МВД РФ. – Орел : Орлов. юрид. ин-т, 1998. – 187 с.
-

5. Косюта М. В. Сучасний стан відносин між прокуратурою та судами загальної юрисдикції // Українське правосуддя: здобутки та перспективи: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, 16 травня 2008 року. – Чернівці: Рута, 2008. – С. 57–72.

6. Маляренко В. Т. Суд // Юридична енциклопедія / Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К., 2003. – Т. 5. – С. 386.

7. Мельник М. Місце генерального прокурора в Україні. Чи генерального – на місце? [Електронний ресурс] // Дзеркало тижня. – 2003. – 28 червня. – С. 6. – Режим доступу: <http://www.dt.ua/1000/1050/38980/>

8. Мурашин Г. О. Прокуратура // Юридична енциклопедія / Ю.С. Шемшученко (ред.). – К., 2003. – Т. 5: П–С. – 2003. – С. 159.

9. Мурашин Г. О., Долежан В. В. Прокурор // Юридична енциклопедія / Ю.С. Шемшученко (ред.). – К., 2003. – Т. 5. – С. 161–162.

10. Навроцький В. О. Злочини проти правосуддя: Лекції для студ. юрид. фак. / Львівський держ. ун-т ім. І.Франка. Юридичний факультет. – Львів, 1997. – 48 с. – (Серія).

11. Петрухин И. Л. Правосудие: время реформ. – М. : Наука, 1991. – 207 с.

12. Петрухин И. Л. Прокурорский надзор и судебная масть. Учебное пособие. – М.: «Проспект», 2001. – 88 с.

13. Шемшученко Ю. С. Праворозуміння // Юридична енциклопедія. – Т. 5. – К., 2003. – С. 48–49.

14. Шишкін В. І. Самосуд // Юридична енциклопедія / Ю. С. Шемшученко (ред.). – К., 2003. – Т. 5: П–С. – С. 418.

15. Cohen Stanley A. Prosecution, Private // The Philosophy of law: an encyclopedia / ed. C. B. Gray. – Garland Publishing, 1999. – Vol. I. – P. 697–698.



**Білюга Світлана Петрівна,**  
аспірант, юридичний факультет  
Волинського національного університету  
імені Лесі Українки

## **ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ВЗАЄМВІДНОСИН ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ТА СУДОВОЇ ВЛАДИ**

Конституцією України гарантується, що вплив на суддів у будь-якій спосіб забороняється (стаття 126), а також встановлено, що на Прокуратуру України покладається обов'язок підтримання державного обвинувачення в суді, та представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом (пункти 1, 2 статті 121). Таким чином, діяльність органів прокуратури та судів тісно переплітаються, а відтак впливають на роботу один одного, у зв'язку з чим в наукових колах постійно постає питання щодо визначення меж правовідносин між прокуратурою та судами, які б не порушували гарантованих конституцією принципів організації роботи цих органів, особливо принципів процесу судочинства, а відтак забезпечували захист прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина, як головного обов'язку держави.

Дослідженням даного питання займалися багато науковців, особливо вагомий внесок у розвиток теоретичних та практичних засад у вирішення даного питання внесли В.Долежан, М.Косюта, М.Руденко, В.Сердюк, В.Сухонос, О.Звірко та інші. Зокрема, виділяють найбільш актуальні аспекти дослідження взаємовідносин судової влади і органів прокуратури:

- співвідношення правозахисної функції суду і прокуратури;
  - співвідношення прокурорського нагляду і судового контролю за законністю і обґрунтованістю застосування заходів процесуального примусу на стадії досудового розслідування;
  - форми взаємодії органів прокуратури із судовими органами при реалізації функції координації діяльності щодо боротьби зі злочинністю.
-

Так, аналізуючи норми Закону України «Про судоустрій» та Закону України «Про прокуратуру» можна дійти висновку, що загальні мета та завдання судів та прокуратури співпадають незважаючи на їх різне формулювання в законодавстві. Проте, й відрізняються, враховуючи місце яке посідають прокуратура та суд у системі державної влади, функцій, форм та методів їх діяльності, що й зумовлює особливості взаємовідносин судів з прокуратурою.

Статтею 6 Конституції України суди віднесено до судової гілки влади, тоді як органи прокуратури займають самостійне місце у системі влади та виступають як своєрідний інструмент стримання та противаг, де «стримання означає вжиття заходів щодо припинення незаконних дій, рішень (перевищення та зловживання владою, корупція), а противаги – це наявність законних можливостей у представника іншої гілки влади здійснити ефективно стримання представників відповідної гілки влади, тобто наявність певних повноважень» [3, С. 64-65].

Таким чином, взаємовідносини прокуратури та суду – це урегульовані нормами права та професійної етики відносини, що виникають у процесі їх спільної діяльності і виражаються у поведінці суб'єктів таких відносин, спрямованих на виконання мети та завдань зазначених органів [3, С. 63].

На даний час, в суспільстві переважає думка, що судовий захист прав громадян є єдиним способом захисту. Так, судовий порядок захисту є найбільш дієвим, надійним та ефективним, проте прокуратура виступає захисником інтересів і прав громадян, коли повноважень інших органів недостатньо для самостійного поновлення порушеного права або прав для звернення для суду.

Компенсуючи низку уразливих аспектів діяльності суду, пов'язаних з недосконалістю норм процесуального законодавства, органи прокуратури можуть доповнювати і підсилювати судову форму захисту прав людини, але правозахисна функція прокуратури в основному реалізується шляхом звернення до суду. Відтак, можна зробити висновок, що прокуратура – це інститут активного впливу на стан законності та правопорядку. Тому зв'язок прокуратури, як координуючого органу та судової влади

---

---

повинен будуватися шляхом відпрацювання спільних рекомендацій з питань правової політики, обміну відповідною інформацією, узагальнення судової та прокурорсько-слідчої практики.

На думку професора В.Долежана основними причинами протистояння між прокурором та суддею в судовому процесі є риси характеру, як судді так і працівника прокуратури, коли навіть найменші подразники викликають неадекватну реакцію, джерелом яких є психологічна нестійкість учасників процесу, а також професійна деформація, особливо у юристів наділених владними повноваженнями. [5, С. 39].

Також відмічається тенденція, яка впливає на конструктивну чи деструктивну роль у формуванні засад взаємовідносини між прокурором та суддею, взаємовідносини у колективах судів та прокуратур.

Отже, найважливішим принципом відносини суддів і прокурорів у судовому процесі слід вважати принцип взаємної професійної поваги, яка виявляється у відсутності проявів неповаги. [5, С. 40].

Таким чином, морально-етичні вимоги до суддів і прокурорів мають бути однакові, не лише до вузькопрофесійних, а й морально-етичних і психологічних якостей, виділяючи такі риси як стриманість, розважливість, почуття власної гідності і водночас повага до гідності інших учасників процесу, суворе дотримання норм процесуального закону [5, С. 40].

Відтак, додержуючись принципу незалежності суддів і підкорення їх тільки закону, сприяння виконанню вимог закону про всебічний, повний та об'єктивний розгляд справ та постановленню судових рішень, що ґрунтується на законі, обов'язок прокурорів поважати незалежність і неупередженість суддів, проте повага має бути обоюдною, що є гарантією гармонізацією відносин між суддями і прокурорами.

Також, необхідно відмітити, що принцип змагальності судового процесу не може стосуватися відносин між суддями і прокурорами, як з правового так і з морального боку, оскільки для прокурора суперечка з судом є прогашною у будь-якому випадку [5, С. 41].

---

Таким чином, доцільно буде навести систему універсальних принципів вдосконалення взаємовідносин прокуратури та суду, розроблених В. Сухоносом та О. Звірко:

1 – принцип самостійності та незалежності в діяльності органів прокуратури та судів, що виражається у відсутності відносин підлеглості між цими органами, адміністративного втручання у справи один одного, самостійності у прийнятті рішень і виконанні своїх функцій, тобто прокуратура та суди становлять собою автономні системи, повністю незалежні одна від одної, що є гарантією їх неупередженості, об'єктивності та справедливості при вирішенні покладених на них завдань;

2 – принцип взаємної поваги у відносинах, що полягає у взаємній повазі, а відтак сприяє формуванню у громадян почуття поваги до органів прокуратури та суду;

3 – принцип законності, тобто взаємовідносини мають будуватися винятково на підставі норм чинного законодавства та правил професійної етики, а органи прокуратури та суду діють тільки в межах повноважень наданих законом;

4 – принцип системності та субординації, тобто органи прокуратури та суду мають чітку систему органів, кожний з яких організаційно підпорядкований вищестоящому органу;

5 – принцип взаємодії та взаємного сприяння, який виражається в узагальненні судової та прокурорсько-слідчої практики, обмін досвідом та інформацією;

6 – принцип взаємного стримання та противаг, який полягає у судовому контролі за рішеннями та діями прокурорсько-слідчих працівників, вирішені судом скарг на дії, бездіяльність та рішення прокурорів, розгляді судом позовних заяв про відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями і діями посадових осіб прокуратури, а з боку прокуратури – в ініціюванні перегляду судових рішень, кримінальної і дисциплінарної відповідальності суддів.

Відтак, можна зробити висновок, що головною метою судово-правової реформи в державі має бути нейтралізація незаконних впливів на суди з боку інших державних органів, та переорієнта-



ція суду з репресивної на правозахисну функцію, а також реформування судової влади та органів прокуратури щоб забезпечити не їх протистояння та суперництво, а взаємодію, співпрацю, та наближення цих феноменів [4, С. 93]. Пріоритетами такого реформування мають виступати охорона прав і свобод людини і громадянина та захист конституційно-правових основ держави, її цілісності та безпеки.

Відповідно, взаємовідносини органів суду та прокуратури мають бути чітко регламентовані у відповідних нормативно-правових актах (кодекс професійної етики) з урахуванням специфіки видів судочинства та видів взаємної діяльності цих органів не обмежуючись сферою судочинства.

#### **Використані джерела:**

1. Прокурорський нагляд в Україні: Курс лекцій для студентів вищих навчальних закладів. – Кол. авторів: Нор В.Т., Береський Я.О., Когутич І.І., Котик З.Д., Гузела М.В., Писарчук С.І. // За ред. проф. В.Т. Нора. – Львів: Тріада плюс, 2002. – 280 с.

2. Курочка М.Й., Каркач П.М. Прокурорський нагляд в Україні: Підручник /За ред. проф. Е.О. Дідоренка. – Київ: Центр навчальної літератури, 2005.- 424с.

3. Сухонос В., Звірко О. Поняття, принципи та види взаємовідносин прокуратури з органами правосуддя // Вісник прокуратури. – 2008. – № 4. – С. 62 – 68.

4. Сердюк В. Суд і прокуратура в аспекті єдності судової влади // Вісник прокуратури. – 2007. – № 8. – С. 92 – 98.

5. Долежан В. Прокурор і суддя: проблеми взаємовідносин у судовому процесі // Вісник прокуратури. – 2008. – № 2. – С. 38- 43.



**Біленчук Петро Дмитрович,**  
к.ю.н., доцент кафедри криміналістики  
юридичного факультету Київського національного  
університету імені Тараса Шевченка  
**Шульга Олександр,**  
відповідальний секретар української  
фондації політико-правових досліджень

## **НОВІТНІ ТЕНДЕНЦІЇ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ**

Зміни, які відбуваються у соціально-політичному житті України, неминуче супроводжуються збільшенням негативних явищ кримінологічного характеру. При погіршенні економічного положення виникають диспропорції між виробничою і соціальною інфраструктурами, що у поєднанні з нерозвиненістю форм соціального контролю, недостатньо високим рівнем виховної та профілактичної роботи, не налагодженістю побуту населення, призводить до небезпечних соціальних наслідків, а саме до загального збільшення кількості правопорушень, зростання злочинності в цілому [1].

Зростають грабежі і розбої, шантажу і вимаганню підпадають не лише особи «тіньової економіки», а також люди, які чесно заробили свої збереження. В даний час отримують широкого поширення нові види злочинної діяльності, такі як комп'ютерні злочини тощо.

Профілактика та припинення таких злочинних намірів є складовою частиною боротьби зі злочинністю, оскільки нові види злочинів характеризуються значною суспільною небезпекою та високою латентністю. Тому боротьба з ними викликає самостійну багатоаспектну, в тому числі і криміналістичну проблему.

Разом з тим, заходи які вживаються органами прокуратури по розкриттю та розслідуванню цих видів злочинів залишаються мало ефективними, оскільки в ході розслідування кримінальних справ мають місце як організаційні, так і тактичні помилки. Наприклад, несвоєчасне порушення кримінальної справи, низька результативність огляду місця події, слабка взаємодія між слід-

чими, оперуповноваженими карного розшуку та спеціалістами-криміналістами. Також не приймаються до уваги дані криміналістичних і оперативних обліків при розкритті злочинів.

Однією з умов зміни існуючого стану, має стати широке використання у діяльності органів прокуратури досягнень не тільки юридичних наук, але й новітніх розробок в галузі інформатики, кібернетики, психології, впровадження передового досвіду, в тому числі і закордонного. У зв'язку з цим підвищується роль криміналістики, як науки, яка покликана узагальнити та інтегрувати передові наукові технології та інновації у практику розкриття та розслідування злочинів. Один із шляхів вирішення цього завдання – удосконалення існуючих та розробка нових методик розслідування злочинів на основі використання засобів обчислювальної техніки (ЗОТ) та сучасних інформаційних технологій.

Це продиктовано проблемами слідчої практики, яка має нестаток в досконалих зразках новітніх розробок та практичних методик, які віддзеркалюють останні досягнення криміналістичної науки, інших наук, ідеї, положення та висновки яких знаходять свою творчу інтерпретацію при вирішенні завдань по боротьбі з новими видами злочинів [2].

Використання засобів обчислювальної техніки та сучасних інформаційних технологій в діяльності органів прокуратури покликане сприяти скорішому розслідуванню злочинів. На основі використання алгоритмізації та оптимізації, удосконалення технологій діяльності співробітників органів прокуратури вже створені та успішно діють різні автоматизовані інформаційно-пошукові системи.

Уявляється, що розробка рішень типових слідчих ситуацій з використанням методів інформатики та сучасних інформаційних технологій для розслідування злочинів, буде сприяти істотному скороченню часу реагування органів прокуратури на повідомлення про вчинені злочини і більш повному та ефективному використанню автоматизованих систем і сучасних інформаційних технологій у їх розкритті.

Маючи відповідні удосконалені рішення типових слідчих ситуацій співробітники органів прокуратури можуть обирати опти-

---

мальні слідчі та оперативно-розшукові дії для розшуку і затримання осіб, які вчинюють злочини, вживати заходи, що заважають приховуванню слідів [3].

Відмовлення від використання в розкритті та розслідуванні злочинів удосконалених рішень слідчих ситуацій, розроблених на основі сучасних інформаційних технологій може призвести до втрати цінної інформації про характер та способи вчиненого злочину, його матеріальні об'єкти (сліди та інші речові докази), невірному визначенні напрямів розслідування, помилковим діям в процесі опрацювання початкових слідчих версій, затягуванні термінів розслідування, втрати свідків тощо.

В світлі викладеного, на наш погляд, необхідно здійснити такі заходи:

- використати системний підхід для аналізу типових слідчих ситуацій при розслідуванні злочинів;
- систематизувати типи слідчих ситуацій і розробити методичку по їх вирішенню на основі використання автоматизованих систем і сучасних інформаційних технологій;
- розробити модель розкриття злочинної діяльності, спрямованої на вчинення цього виду злочинів;
- зробити практичне впровадження типових слідчих ситуацій та методик по їх реальному використанню в діяльності органів прокуратури, по розкриттю окремих видів злочинів;
- здійснити розробку законопроектів, що регулюють цю проблему, а також нормативних актів, які б дозволяли об'єктивізувати процес криміналістичного документування інформації;
- створити відповідні автоматизовані банки реєстрації злочинів (об'єктів злочинного посягання, типового слідового малюнка, особи злочинця, способу вчинення злочину тощо);
- розробити та скласти формалізовану схему алгоритмів по розкриттю та розслідуванню окремих видів злочинів;
- розробити інформаційно-логічну модель розкриття та розслідування злочинів з використанням сучасних інформаційних технологій.

Формування моделі розкриття та розслідування злочинів,

---

---

розробка типових алгоритмів дій по їх розкриттю та створення даного виду реєстрації дозволить поповнити систему криміналістичних обліків та алгоритмів діяльності в екстремальних ситуаціях, що створить необхідні умови для більш вдалої боротьби з окремими видами злочинів.

Ця робота, на наш погляд, спрямована на вирішення науково-практичної проблеми в галузі розробки та використання на практиці в діяльності органів прокуратури окремих методик та типових слідчих ситуацій розкриття та розслідування кримінальних справ з використанням автоматизованих систем та сучасних інформаційних технологій. Це дозволить вирішити питання скорішого та повного розкриття злочинів, скорочення часу розслідування, більш ефективного використання окремих криміналістичних методик в практиці органів досудового слідства, удосконаленню взаємодії підрозділів органів прокуратури, а також більш якісному використанню сучасних інформаційних технологій у вирішенні завдань по боротьбі зі злочинністю [4-11].

### **Використані джерела:**

1. Експрес-інформація про стан злочинності на території України за 12 місяців 2008 року. МВС України. – К., 2008.

2. Образцов В.А. Объекты криминалистической методики расследований преступлений // Алгоритмы и организация следственных задач. Сборн. науч. трудов. – Иркутск: Изд-во Иркут. ун-та, 1982. – С. 9-26.

3. Карелов Ю.Ф. Информационное обеспечение первоначального этапа расследования преступлений // Проблемы первоначального этапа расследования. Сборн. науч. трудов. – Ташкент, 1986. – С. 133-136.

4. Біленчук П.Д., Кравчук О.В., Міщенко В.Б., Пілюков Ю.О. Інформаційна діяльність в правознавстві: Монографія / За ред. П.Д. Біленчука. – К.: Наука і життя, 2007. – 244 с.

5. Біленчук П.Д., Кофанов А.В., Кобилянський О.Л., Міщенко В.Б. Інформаційна аналітика в юриспруденції: автоматизовані системи і технології. – Навчальний посібник. – Київ: ННІПСК КНУВС, 2009. – 47 с.

---

6. Біленчук П.Д., Кофанов А.В., Кобилянський О.Л., Міщенко В.Б. Безпека інформаційної аналітики: стратегія, тактика, мистецтво, технології. – Навчальний посібник. – Київ: ННІПС КНУВС, 2009. – 68 с.

7. Біленчук П.Д., Кофанов А.В., Кобилянський О.Л., Міщенко В.Б. Інформаційне суспільство: управління, право, технології, безпека. – Навчальний посібник. – Київ: ННІПС КНУВС, 2009. – 60 с.

8. Біленчук П.Д., Кофанов А.В., Кобилянський О.Л., Скільська Л.Д. Документування результатів слідчої дії: методи фіксації доказової інформації. – Монографія / За ред. П.Д. Біленчука. – Київ: ННІПС КНУВС, 2009. – 96 с.

9. Біленчук П.Д., Кофанов А.В., Кобилянський О.Л., Скільська Л.Д. Документування результатів огляду місця події: правові і криміналістичні основи фіксації доказової інформації. – Монографія / За ред. П.Д. Біленчука. – Київ: ННІПС КНУВС, 2009. – 88 с.

10. Біленчук П.Д., Кофанов А.В., Кобилянський О.Л., Скільська Л.Д. Криміналістичне документування огляду місця події: методи, засоби, технології. – Монографія / За ред. П.Д. Біленчука. – Київ: ННІПС КНУВС, 2009. – 76 с.

11. Біленчук П.Д., Дідківський О.О., Кофанов А.В., Кобилянський О.Л. Консолідований аналіз кримінальних справ: досвід криміналістичного дослідження. – Монографія. / За ред. П.Д. Біленчука. – Київ: ННІПС КНУВС, 2009. – 48 с.

---

**Гладун Олександр Зіновійович,**  
аспірант кафедри кримінального права та кримінології  
Національної академії прокуратури України

### **ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ**

Сучасний стан правоохоронної діяльності характеризується концентрацією зусиль державних органів на протидії проявам

---

злочинності шляхом застосування кримінальної відповідальності по відношенню до осіб, що їх вчинили. При цьому незначна увага приділяється питанням запобігання злочинам. Під останнім прийнято розуміти реалізацію загальносоціальних та спеціально-кримінологічних заходів з метою недопущення злочину. В цьому контексті особливого значення набуває цілеспрямована робота щодо виявлення, фіксації, усунення причин та умов, що сприяють злочинам. І органи прокуратури, як частина державного механізму протидії злочинності, зобов'язані втілювати в життя відповідні заходи в межах своєї компетенції.

Діяльність органів прокуратури щодо запобігання злочинам була предметом наукових інтересів таких дослідників як О. О. Бандурка, Ю. М. Грошевий, Л. М. Давиденко, В. В. Долежан, В. С. Зеленецький, О. Г. Кальман, П. М. Каркач, Г. К. Кожевніков, І. Є. Марочкін, О. Р. Михайленко, С. С. Мірошніченко, М. В. Руденко та ін. Однак, незважаючи на значну кількість наукових робіт, присвячених вказаному питанню, певні аспекти запобіжної діяльності органів прокуратури залишаються нерозкритими, викликають дискусії як в колі теоретиків права, так і серед практичних прокурорських працівників.

Насамперед, варто зазначити, що законодавство України чітко визначає обов'язок органів прокуратури щодо запобігання злочинам. Підтвердженням тому є норми ст.ст. 23, 23-1 Кримінально-процесуального кодексу України [1], які передбачають, що при провадженні дізнання, досудового слідства і судового розгляду кримінальної справи прокурор зобов'язаний виявляти причини і умови, які сприяли вчиненню злочину та вносити у відповідний державний орган, громадську організацію або посадовій особі подання про вжиття заходів для усунення цих причин і умов.

Окрім цього, відповідно до ст. 121 Конституції України та ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» [2], на прокуратуру покладено функцію нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Прокурорський нагляд у даній сфері покликаний забезпечити, щоб органи дізнання і попереднього слідства виявляли

---

причини вчинення злочинів і умови, що сприяють цьому, вживали заходів до їх усунення. З цією метою прокурор наділений правом вимагати від них для перевірки кримінальної справи, документи, матеріали та інші відомості про вчинені злочини, хід дізнання, досудового слідства, брати участь слідчих діях чи проводити їх самостійно, надавати вказівки слідчому чи органу дізнання, повертати кримінальні справи органам досудового слідства з своїми вказівками щодо провадження додаткового розслідування та ін. Пропозиції та вказівки прокурора, інші акти прокурорського нагляду є обов'язковими для виконання посадовими особами органів дізнання та досудового слідства.

Підтримуючи державне обвинувачення в суді, прокурор продовжує виконувати свою функцію щодо запобігання злочинам. Така діяльність полягає в з'ясуванні прокурором причин та умов, що сприяли вчиненню злочину, оцінці повноти вжитих слідчим заходів щодо встановлення цих причини та виконання підприємствами, установами, організаціями вимог слідчого про усунення криміногенних факторів. Важливе профілактичне значення має і обвинувальна промова прокурора, що виголошується ним в судових дебатах.

Реалізуючи 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, прокурор має вживати заходів щодо запобігання злочинам у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, в установах виконання покарань. Згідно п. 3 Наказу Генерального прокурора України № 7гн [3] на прокурорів покладається обов'язок забезпечити принципове реагування на виявленні правопорушення, звертаючи особливу увагу на усунення їх причин, поновлення порушених прав і відшкодування завданої матеріальної шкоди.

В той же час, діяльність органів прокуратури щодо запобігання злочинам не обмежується лише сферою кримінального судочинства. Прокурори вирішують питання запобігання злочинам і в ході реалізації конституційної функції нагляду за додержанням

---



прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Вони зобов'язані використовувати надані їм законом повноваження щодо припинення порушень закону, вжиття заходів по їх попередженню, притягнення до відповідальності осіб, які порушили закон, а також відновлення прав і законних інтересів громадян. З цією метою уповноважені працівники прокуратури наділені правами порушувати у встановленому законом порядку кримінальні справи, дисциплінарне провадження або провадження про адміністративне правопорушення, давати приписи про усунення очевидних порушень закону, вносити подання до державних органів, громадських організацій і посадовим особам про усунення порушень закону та умов, що їм сприяли, звертатись до суду з заявами про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб.

Окремої уваги заслуговує робота прокурорів щодо координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю, передбачена ст. 10 Закону України «Про прокуратуру». Адже успішна і результативна координація такої діяльності можлива лише на основі ретельного вивчення стану злочинності, причин та умов, що сприяють вчиненню злочинів.

Як вірно зазначає С.С. Мірошниченко, повноваження органів прокуратури, безумовно, підтверджують той факт, що всі вони (хоча й різною мірою) стосуються вирішення завдань попередження правопорушень, у першу чергу тих з них, що містять ознаки злочину [4, С. 17].

Запобігання злочинам здійснюється органами прокуратури і в інших (непроцесуальних) формах. Так, зокрема, враховуючи принцип гласності та інформування державних органів влади, громадськості про стан законності та заходи щодо її зміцнення, прокурори беруть участь в засіданнях колегіальних органів, на яких розглядаються питання протидії злочинності, вносять пропозицій щодо запобігання злочинам, беруть участь у розробці і реалізації комплексних державних чи регіональних програм у

---

цій сфері, оприлюднюють інформацію про стан злочинності та вжиті заходи по боротьбі з нею в засобах масової інформації та ін. В зв'язку з цим деякі вчені окремо виділяють такий напрямок в роботі органів прокуратури як спеціально-кримінологічна пропаганда, що передбачає діяльність прокурорів щодо реалізації заходів правопропагандистського характеру з метою усунення і послаблення дефектів індивідуальної, групової та суспільної правосвідомості, що обумовлює вчинення окремих видів злочинів та злочинність в цілому [5, С. 201-202].

Підсумовуючи викладене, варто зазначити, що діяльність органів прокуратури за всіма напрямками прокурорської діяльності так чи інакше спрямована на запобігання злочинам, а закріплений законодавством обов'язок виявляти причини й умови вчинення злочинів, вживати заходів щодо їх усунення слід вважати одним із принципів діяльності прокуратури.

#### **Використані джерела:**

1.Кримінально-процесуальний кодекс України від 28.12. 1960 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1961. – № 2. – Ст. 15.

2.Про прокуратуру. Закон України від 05.11. 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

3.Про організацію прокурорського 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. Наказ Генерального прокурора України № 7гн від 26.12. 2005 р. // Офіційний сайт Генеральної прокуратури України: URL: <http://www.gp.gov.ua>

4.Мірошниченко С.С. Діяльність прокуратури з попередження організованої злочинності: монографія. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2008. – 212 с.

5.Давыденко Л.М., Бандурка А.А. Противодействие преступности: теория, практика, проблемы: Монография. – Харьков: Изд-во Нац. ун-та внутр. дел, 2005. – 302 с.

**Гловюк Ірина Василівна,**  
к.ю.н., старший викладач  
кафедри кримінального процесу  
Одеської національної юридичної академії

## **ДЕРЖАВНИЙ ОБВИНУВАЧ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ СТОРОНИ ОБВИНУВАЧЕННЯ: ПЕРСПЕКТИВИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

Проект Кримінального процесуального кодексу, який підготовлено Національною комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права при Президентові України та внесено Кабінетом Міністрів України на громадське обговорення [1] (далі – Проект), передбачає нового суб'єкта кримінального процесу зі сторони обвинувачення – державного обвинувача.

Визначення цього поняття надане у Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженій Указом Президента України від 8 квітня 2008 року. Відповідно до Концепції, державний обвинувач – посадова особа органів прокуратури, яка здійснює функцію кримінального переслідування особи в процесі досудового розслідування та підтримує державне обвинувачення у кримінальному судочинстві. У ст. 34 Проекту зазначено, що державним обвинувачем є службова особа органу прокуратури, до повноважень якої належить здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, прийняття процесуальних рішень під час досудового розслідування у випадках, передбачених Кодексом, повідомлення про підозру та складення обвинувального акта, підтримання державного обвинувачення у суді.

Складно погодитись із вживанням терміну «державний обвинувач». Можливо, автори проекту цим терміном бажали підкреслити публічний характер обвинувачення, що здійснюється державним обвинувачем. Підтримання державного обвинувачення у суді є виключною компетенцією прокуратури, і тому з цих позицій цей термін є зайвим, він не позначає собою нове явище, яке ще

---

не має терміну у національній правовій доктрині та законодавстві. Слід погодитися і з тим, що «виходячи зі змісту п.1 ст. 121 Конституції України, державний обвинувач – це той, хто підтримує державне обвинувачення в суді. Отже, на досудовому провадженні державного обвинувача у такому розумінні не існує» [2, С.7]. Саме тому цей термін має бути змінено у тексті проекту на термін «прокурор».

Ст. 34 Проекту закріплює компетенцію державного обвинувача. Проект прямо формулює функцію державного обвинувача – нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Необхідність такої функції прокурора підтримується у науковій літературі [3, 4]. Однак ця функція не є єдиною: аналіз положень ст. 34 Проекту дозволяє стверджувати про здійснення державним обвинувачем і функції кримінального переслідування: так, державний обвинувач має право повідомляти про підозру та звертатися до суду з обвинувальним актом; починати досудове розслідування за наявності підстав, передбачених Кодексом; доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення слідчих (розшукових) дій або негласних слідчих (розшукових) дій у випадках, передбачених Кодексом; давати слідчому, органу досудового розслідування вказівки щодо проведення слідчих (розшукових) дій або негласних слідчих (розшукових) дій; брати участь у проведенні слідчим слідчих (розшукових) дій та самостійно проводити будь-яку слідчу (розшукову) дію. На здійснення цієї функції державним обвинувачем вказує і Концепція реформування кримінальної юстиції України, яка визначає кримінальне переслідування як виключну процесуальну функцію прокурора, яка полягає у висуненні від імені держави обвинувачення, направленні кримінальної справи до суду, підтриманні державного обвинувачення в суді, участі у перегляді судових рішень у кримінальних справах в апеляційній та касаційній інстанціях. Однак слід вказати на певну неточність у цьому визначенні кримінального переслідування, що знайшло відображення і у Проекті. У літературі вказується, що «автори проекту КПК України передбачають,

---

що кримінальне переслідування у кримінальному процесі включає в себе висунення обвинувачення, складання обвинувального акта та підтримання державного обвинувачення» [5, С.117]. У ст. 19 Проекту вказано, що кримінальне провадження здійснюється на засадах змагальності. Під час кримінального провадження функції обвинувачення, захисту та судового розгляду не можуть покладатися на один і той же орган чи службову особу. Повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального правопорушення, звернення з обвинувальним актом та підтримання державного обвинувачення у суді здійснюється державним обвинувачем. З урахуванням положень ст. 19 Проекту зауваження викликає співвідношення понять «кримінальне переслідування» та «обвинувачення», тобто чи є обвинувачення єдиною формою кримінального переслідування. Незрозуміло, чи відноситься до кримінального переслідування повідомлення про підозру. Крім того, точно не визначено момент початку кримінального переслідування: чи це момент початку досудового розслідування чи момент звернення до суду з обвинувальним актом.

У систему суб'єктів, які відносяться до сторони обвинувачення, Проект відносить також орган досудового розслідування, керівника органу досудового розслідування та слідчого органу досудового розслідування.

Аналіз повноважень слідчого, зокрема, викладених у ст. 39 Проекту, викликає сумніви щодо можливості покладення відповідальності за законність та своєчасність розслідування саме на слідчого. Державний обвинувач має, порівняно із слідчим, ширше коло повноважень, у тому числі й тих, що пов'язані із прийняттям важливих процесуальних рішень: подавати клопотання слідчому судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, про застосування до особи заходів забезпечення кримінального провадження; повідомляти про підозру та звертатися до суду з обвинувальним актом. Таким чином, дійсно, слідчий постає у Проекті як несамостійний, пасивний, безініціативний виконавець [2, С.8]. Тобто у Проекті реальні повноваження щодо провадження досудового розслідування надано державно-

---

му обвинувачу, а не слідчому; тому положення про те, що слідчий несе відповідальність за законність та своєчасність розслідування, має бути виключено із Проекту.

Критичні зауваження викликає і те, що у Проекті потерпілого не віднесено до сторони обвинувачення. Слід зазначити, що у діючому КПК потерпілий, відповідно до ст. 261, відноситься до сторони обвинувачення. У Проекті КПК №1233 потерпілого також віднесено до сторони обвинувачення. Підхід про реалізацію потерпілим функції обвинувачення (кримінального переслідування) активно підтримується і у доктринальних джерелах. Саме тому викликає подив те, що у Проекті потерпілого не віднесено до жодної із сторін, а статус потерпілого та його представника сформульовано у окремому § 4. «Потерпілий та його представник». Аналіз викладених у Проекті прав та обов'язків потерпілого дозволяють стверджувати, що у діяльності потерпілого реалізується саме функція кримінального переслідування.

Таким чином, аналіз положень Проекту дозволяє зробити висновок, що серед суб'єктів сторони обвинувачення державний обвинувач займає центральне місце. Він здійснює функції кримінального переслідування та нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Аналіз повноважень державного обвинувача свідчить, що саме на нього покладається відповідальність за результати досудового розслідування, а не на слідчого, статус якого у Проекті зведено до пасивного виконавця вказівок державного обвинувача. Крім того, у Проекті необґрунтовано використовується термін «державний обвинувач» замість традиційного та нормативно закріпленого терміну «прокурор».

### **Використані джерела:**

1. Проект Кримінального процесуального кодексу України // Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/projectCriminalCodex>
2. Середа Г. Кримінально-процесуальна діяльність прокурора в контексті законопроектних новел // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009. – №3.

3. Проект Кримінально-процесуального кодексу України: основні новації // Юридичний вісник України. – 2009. – №31 (735) // Режим доступу: [http://www.yuricom.com/ua/legal\\_bulletin\\_of\\_Ukraine/archive/?aid=4497&jid=336](http://www.yuricom.com/ua/legal_bulletin_of_Ukraine/archive/?aid=4497&jid=336)

4. Структура кримінально-процесуальної діяльності очікує на реформу // Юридичний вісник України. – 2009. – №41 (475) // Режим доступу: [http://www.yuricom.com/ua/legal\\_bulletin\\_of\\_Ukraine/publications/?aid=4792&rid=147](http://www.yuricom.com/ua/legal_bulletin_of_Ukraine/publications/?aid=4792&rid=147)

5. Остапеч В. Співвідношення понять “державне обвинувачення” та “кримінальне переслідування” у проекті Кримінального процесуального кодексу України // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009. – №2.

---

**Гуменюк Михайло Миколайович,**  
здобувач Національної академії  
Служби безпеки України

## **ДО ПИТАННЯ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТИРИ**

Відповідно до чинного законодавства органи прокуратури повинні вживати заходів щодо підвищення рівня координації та активізації зусиль правоохоронних органів у боротьбі з організованою злочинністю і корупцією, захисту прав громадян та інтересів держави від наслідків злочинів та протиправних корупційних дій службових та посадових осіб [1].

Являючись органом, на який державою покладено обов’язок забезпечення виконання закону і додержання прав громадян та інтересів держави, органи прокуратури України повинні брати безпосередню участь у координації такої боротьби. Крім того, безпосереднє здійснення повноважень по нагляду за додержанням законів у сфері запобігання та протидії корупції врегульовано За-

---

коном України «Про боротьбу з корупцією» [2], пункт „в” статті 4 та стаття 17 якого вимагає від органів прокуратури здійснювати нагляд за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією, а стаття 26 Закону України „Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” передбачає здійснення прокурорського нагляду за виконанням законів у сфері боротьби з організованою злочинністю [3].

Дана законодавча база дозволяє органам прокуратури вживати заходи щодо підвищення рівня координації та активізації зусиль правоохоронних органів у боротьбі з організованою злочинністю і корупцією, а також сприяти захисту прав громадян та інтересів держави від наслідків злочинів та протиправних корупційних дій службових і посадових осіб.

Стан корупції в Україні обумовлюється багатьма чинниками. Основними факторами, що впливають на поширення корупційних проявів є недосконалі фінансова, податкова, приватизаційна, інвестиційна, промислова, господарська, митно-тарифна політика. Подальша “тінізація” економіки сприяє поширенню рівня корупції, а кримінальна та адміністративна статистика констатує лише окремі результати боротьби з нею.

Більше того, ситуація у сфері протидії корупції у правоохоронних органах з року в рік тільки погіршується. Так, на засіданні Ради з прав людини ООН 9 березня 2009 року прозвучала занепокоєність із приводу «нестримної корупції в Україні, що просякнула всю правоохоронну систему [4].

Конвенцією ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 року [5] зазначає, що корупція не є локальною проблемою, а перетворилась у транснаціональне явище, адже ознаками корупції є не тільки зловживання посадовим чи службовим становищем, а й зловживання особою під час виконання нею публічної функції. Закони про ратифікацію даної Конвенції, Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, а також Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією набудуть законної сили з дня набрання чинності пакету законів про внесення змін до законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні пра-



вопорушення, які в даний час знаходяться на розгляді Верховної Ради України [6].

Велика проблемність використання ефективних заходів протидії корупції, зумовлює необхідність впровадження більш дієвих методів подолання цього негативного явища. Одними із завдань органів уповноважених державою на протидію корупції є здійснення прогнозування розвитку криміногенної обстановки у суспільстві, вжиття запобіжних заходів та встановлення контролю над процесами поширення корупції, подолання тенденції росту корупції, усунення умов, що її породжують та їй сприяють, її скорочення, а у перспективі й нейтралізація, шляхом комплексного залучення усіх державних та інших органів з максимальним забезпеченням ефективності їх роботи в межах чинного законодавства.

Головним напрямком попередження та нейтралізації соціальних передумов корупції є послідовна демократизація усіх сфер суспільного життя на шляху побудови демократичної держави. Адже демократизація, відкритість влади, прозорість та зрозумілість для населення державних та управлінських рішень – найважливіші засоби протидії корупції.

### **Використані джерела:**

1. Спільний наказ ГП України, МВС, СБ України, ДПА, ДСА України від 29 жовтня 2008 року № 58/560/795/679/99 „Про затвердження Порядку обліку корупційних діянь та інших правопорушень, пов’язаних з корупцією” // Офіційний сайт Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// www.gpu.gov.ua](http://www.gpu.gov.ua).

2. Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30.06.93 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.rada.gov.ua /zakon/>.

3. Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 05.10.95 р.

4. В.Горбулі, О. Литвиненко. Українська політика національної безпеки: актуальні виклики – адекватні відповіді // Джеркало тижня. – № 11 (739) 28 березня 2009 р. – с. 5.

---

5. Конвенція ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 року // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/zakon/>.

6. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.08.07 № 657-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» на період до 2010 року».



**Драган Олена Василівна,**

начальник відділу нагляду за додержанням законів  
про адміністративні правопорушення  
Генеральної прокуратури України, старший радник юстиції,  
аспірант Національної академії прокуратури України

**ПРЕДМЕТ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ  
ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ  
У СВІТІ КОНЦЕПЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ  
ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ**

Як відомо, органами адміністративної юрисдикції вважають державні органи та органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями щодо здійснення проваджень у справах про адміністративні правопорушення, виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, а також застосування заходів адміністративного попередження та припинення таких правопорушень.

Сучасне законодавство, зокрема КпАП, визнає такими адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних і міських рад, виконавчі комітети сільських, селищних і міських рад, районні (міські) суди (суддів), а також більше сорока різноманітних органів виконавчої влади.

Слід звернути увагу на той факт, що в процесі систематизації законодавства про адміністративні правопорушення у 80-х роках

---

---

минулого сторіччя, адміністративним комісіям відводилась роль основних суб'єктів, які мають розглядати справи про адміністративні правопорушення. Відлуння цієї позиції ще й досі зберігається у статті 214 КпАП, в якій зазначено, що адміністративні комісії при виконавчих органах сільських, селищних, міських рад вирішують усі справи про адміністративні правопорушення, за винятком віднесених цим Кодексом до відання інших органів (посадових осіб). Але, на сьогодні, "усі справи" складають менше 10% загальної кількості складів адміністративних правопорушень, відповідальність за вчинення яких встановлюється КпАП.

Відповідно до статті 219 КпАП, виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 92, 99 (коли правопорушення вчинено громадянином), статтями 104, 141, 142, 152, 159, 179, статтю 180 (крім справ щодо батьків неповнолітніх або осіб, які їх замінують), частиною четвертою статті 181, статтями 182, 183, 186-1.

Навіть поверхневий огляд складів адміністративних правопорушень підвідомчих адміністративним комісіям та виконавчим комітетам відповідних рад дає можливість стверджувати, що їх існування як органів адміністративної юрисдикції є в частині передбачених законом випадків недоцільним. Як справедливо зазначається в окремих роботах присвячених проблемам системи органів адміністративної юрисдикції, аналіз повноважень адміністративних комісій та виконавчих комітетів рад щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення приводить до висновку про недоцільність наділення структур місцевого самоврядування зазначеними повноваженнями, оскільки їх більш ефективно зможуть реалізувати інші суб'єкти адміністративної юрисдикції [1, с. 11].

В той самий час слід зазначити, що органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями видавати нормативно-правові акти з питань віднесених до їх компетенції. З урахуванням цього, абсолютне позбавлення таких органів адміністративно-юрисдикційних повноважень позбавляє їх значної частини інстру-

---

ментів впливу на порушників норм, які видаються саме цими органами. Очевидно, що відповідне коригування адміністративно-юрисдикційних повноважень органів місцевого самоврядування має відбутися, але при цьому їм мають залишитись такі повноваження стосовно притягнення до адміністративної відповідальності осіб, що порушують вимоги нормативно-правових актів, що видаються саме цими органами.

На відміну від адміністративних комісій та органів місцевого самоврядування, кількість складів адміністративних правопорушень, справи по яких розглядаються судом, складає близько 15% від їх загальної кількості, але що стосується питомої ваги справ про адміністративні правопорушення розглянутих судами, то вона складає близько 40%. Це показники свідчать, що суди останнім часом зайняли провідне місце у системі органів адміністративної юрисдикції.

Найбільш поширеною групою органів адміністративної юрисдикції є різноманітні органи виконавчої влади, яких налічується більше 40 видів.

Всі наведені вище органи адміністративної юрисдикції хоча і є такими, але різняться за обсягом адміністративно-юрисдикційних повноважень. За обсягом таких повноважень можна виділити органи повної адміністративної юрисдикції, органи обмеженої адміністративної юрисдикції, органи окремої адміністративної юрисдикції та органи виключної адміністративної юрисдикції.

Органами повної адміністративної юрисдикції слід вважати такі, які наділені повноваженнями здійснювати всі види адміністративно-юрисдикційних проваджень. Зокрема, такими можна вважати органи внутрішніх справ, яким КпАП надані повноваження щодо проведення адміністративного розслідування та складання протоколів про адміністративні правопорушення, розгляду адміністративних справ та застосування адміністративних стягнень, виконання адміністративних стягнень, а також перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення.

Органами обмеженої адміністративної юрисдикції слід вважати такі органи, які наділені повноваженнями здійснювати

---

---

лише частину адміністративно-юрисдикційних проваджень. Зокрема, такими є більшість органів виконавчої влади, які наділені повноваженнями здійснювати адміністративне розслідування та розгляд справ про адміністративні правопорушення, без повноважень, наприклад, здійснювати провадження щодо виконання постанов про накладення адміністративних стягнень.

У свою чергу, органами окремої адміністративної юрисдикції слід вважати такі, які наділені повноваженнями щодо здійснення одного з адміністративно-юрисдикційних проваджень, чи його окремої стадії. Такими органами, зокрема, є суди, адміністративні комісії та виконавчі комітети місцевих рад, які уповноважені здійснювати лише розгляд справ про адміністративні правопорушення.

Органами виключної адміністративної юрисдикції слід вважати такі, які реалізують лише факультативну стадію провадження у справах про адміністративні правопорушення, а саме здійснюють перегляд постанов у справах про адміністративні правопорушення.

Чинним законодавством встановлено оскарження в порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення. Згідно цього порядку постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено:

- 1) постанову адміністративної комісії - у виконавчий комітет відповідної ради;
- 2) рішення виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради – у відповідну раду;
- 3) постанову іншого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення - у вищестоящий орган (вищестоящий посадовий особі).

24.09.2008 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення дорожнього руху." Цим законом були усунуті деякі прогалини, що існували в КпАП стосовно можливості оскарження рішень прийнятих судами у справах про адміністративні правопорушення,

---

---

зокрема запроваджено порядок апеляційного оскарження постанови судді у справі про адміністративне правопорушення.

Відповідно до змін, внесених у статтю 294 КпАП, постанова судді у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена особою, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, її законним представником, захисником, потерпілим, його представником або на неї може бути внесено протест прокурора протягом десяти днів з дня винесення постанови. Апеляційна скарга, протест прокурора, подані після закінчення цього строку, повертаються апеляційним судом особі, яка її подала, якщо вона не заявляє клопотання про поновлення цього строку, а також якщо у поновленні строку відмовлено.

Апеляційна скарга, протест прокурора подаються до відповідного апеляційного суду через місцевий суд, який виніс постанову. Місцевий суд протягом трьох днів надсилає апеляційну скаргу, протест прокурора разом із справою у відповідний апеляційний суд.

Апеляційний перегляд здійснюється суддею судової палати апеляційного суду в кримінальних справах протягом двадцяти днів з дня надходження справи до суду.

Таким чином, до органів виключної адміністративної юрисдикції слід віднести відповідні місцеві ради, вищестоящі органи виконавчої влади та апеляційні суди.

Наведені вище класифікація органів адміністративної юрисдикції дає можливість сформулювати підходи до визначення предмету прокурорського нагляду за діяльністю органів адміністративної юрисдикції і точніше визначити його межі.

### **Література:**

1. Анохіна Л.С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні: Автореф. дис... к.ю.н.: 12.00.07 / Нац. Унів .вн. справ. - Харьков, 2001. – 15 с.



**Загурський Олександр Богданович,**

к.ю.н., доцент кафедри  
кримінального права Юридичного інституту  
Прикарпатського національного  
університету імені В. Стефаника

## **ОСОБЛИВОСТІ ІНСТИТУТУ ПІДТРИМАННЯ ДЕРЖАВНОГО ОБВИНУВАЧЕННЯ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНОЇ КРИМІНАЛЬНО- ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

Відповідно до Розділу VII “Прокуратура” Конституції України від 28 червня 1996 р. “Прокуратура України становить єдину систему, на яку покладається:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво громадянина або держави в суді у випадках передбачених 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” [1].

Проект Конституції України Президента України Віктора Ющенка (2004-2009 рр.) взагалі не містив спеціального розділу про прокуратуру, і тільки в ст. 145 були відображені основні положення даної державної інституції. Зокрема, ч. 1 с. 145 Проекту виділяє окремо як головну функцію – підтримання державного обвинувачення в суді [2].

Обвинувальна діяльність прокурора повинна співпадати з усіма іншими обов’язками. Прокурор повинен реагувати на будь-яке порушення закону. На нього покладається відповідальність щодо забезпечення прав особи і захист невинуватих осіб від незаконного їх притягнення до кримінальної відповідальності. Прокурор не стоїть над судом – він покликаний сприяти його успішній діяльності. До того ж, діяльність прокурора в суді сприймається

---

присутніми майже завжди на фоні значної психологічної напруги, в умовах змагальності під час судового розгляду.

Кваліфікуючи злочин, прокурор повинен розкрити зміст відповідної статті Кримінального кодексу України, обґрунтувавши правильність її застосування, розкрити об'єктивні і суб'єктивні сторони відповідного складу злочину. В той же час, розкриваючи мотив і мету, він повинен проявити і психологічну ерудицію. Зокрема, майстром психологічного аналізу він повинен показати себе під час аналізу особистих особливостей підсудного і потерпілого.

Під час призначенні покарання повинні бути особливості особи підсудного. Характеризуючи особу підсудного, прокурор характеризує і свою особу, його відношення до людей, розуміння їх проблем, відношення до їх горя. А.Ф. Коні зазначав, що "пройтись за рахунок підсудного, без сумніву, деколи буває спокусливо, особливо в тих випадках, коли прокурор глибоко переконаний в його винуватості і обурений його вчинком... Але цій спокусі піддаватися не треба. Якщо підсудний не визнає свою вину, то обов'язок прокурора – детально розглянути докази, які подає підсудний, спів ставити їх з спростованими доказами" [2, С. 129].

В своїй практичній діяльності для досягнення успіху прокурор повинен володіти певними особистісними якостями, а особливо – мисленням. На думку Ю.В. Чуфаровського "мислення, яке розкриває причини будь-яких явищ, називається причинно-наслідковим. Саме такий характер носить мислення прокурора, так як основним змістом його розумової роботи є досягнення результату. Наслідкове мислення потребує гармонійного поєднання аналізу та синтезу. Висока чутливість, тонкощі розпізнавання правди і брехні, істини і помилки, слугує запорукою передбачуваності прокурора, умовою передбачення подальшого перебігу подій і поведінки учасників судового слідства в конкретній справі" [3, С. 103].

Прокурор повинен бути наділений неабиякими вольовими якостями. Його професійна діяльність потребує великої особистої ініціативи, цілеспрямованості, впертості, організаторських здібностей. Підтримуючи державне обвинувачення в суді, вимагає

---



від прокурора виняткове скрупульозності і аналізу доказів, бездоганно зроблених висновків і високої мовної майстерності. І чим гармонічнішою буде професійна структура особистості прокурора, тим вище буде рівень компетентності, навичок і умінь, професіоналізму в цілому в діяльності по підтриманню державного обвинувачення в суді.

Проект закону «Про прокуратуру», який був ухвалений Верховною Радою в першому читанні, жодним чином не передбачає реформування системи прокуратури, яка збереглася в Україні як спадщина радянських часів. Висновок щодо законопроекту був оприлюднений 8 липня 2009 р. та в подальшому буде винесений на розгляд на засідання Венеціанської комісії (Європейської комісії “За демократію через право”).

Фахівці відзначають, що жодне із зауважень комісії, які містяться в попередніх висновках 2001, 2004 та 2006 років, у проекті не враховане. При цьому документ пропонує створити дуже могутній, надмірно централізований орган, повноваження якого перевищуватимуть повноваження органів прокуратури, прийнятні в демократичній державі, переконані європейські експерти.

На думку фахівців, проект слід відкликати, оскільки його ухвалення зробить неможливим виконання зобов’язань перед Радою Європи щодо зміни ролі та функцій прокуратури, трансформації цієї інституції в орган, що відповідатиме європейським стандартам.

Венеціанська комісія також вважає, що реформування прокуратури відповідно до зобов’язань України перед Радою Європи потребуватиме передусім конституційних змін. Це, у свою чергу, вимагатиме розробки зовсім іншого закону.

#### **Використані джерела:**

1. Конституція України. – К., 2010. – 46 с.
  2. Проект Конституції України Президента України Віктора Ющенка. – К., 2009. – 97 с.
  3. Кони А.Ф. Собранные сочинения / А.Ф. Кони. – М., 1967. – 458 с.
  4. Чуфаровский Ю.В. Юридическая психология // Ю.В. Чуфаровский. – М.: Новый юрист, 1998. – 448 с.
-

**Книш Віталій Васильович,**

к.ю.н., доцент кафедри  
екологічного, трудового та адміністративного права,  
заступник проректора з навчально-методичної роботи  
Івано-Франківського університету права імені  
Короля Данила Галицького

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ**

Конституційно-правова відповідальність як різновид юридичної відповідальності – це один з ефективних засобів удосконалення діяльності державних органів та засіб забезпечення ефективної взаємодії між ними.

На нашу думку, не варто розглядати конституційно-правову відповідальність лише як різновид юридичної відповідальності, оскільки, по-перше, таке трактування звужує відповідальність суб'єктів конституційних відносин лише до відповідальності перед державою та іншими суб'єктами конституційних правовідносин і не враховує інших соціальних суб'єктів, від імені яких суб'єкти конституційних відносин забезпечують управління загальносуспільними справами (мова йде про громадянське суспільство та його утворення, відносно яких конституційне положення про визнання народу єдиним джерелом влади є недостатнім, не охоплює їх у повному обсязі, хоча вони й делегують свої повноваження суб'єктам конституційних відносин). По-друге, конституційно-правовій відповідальності властиві не лише риси юридичної відповідальності у чистому вигляді, а й риси соціальної відповідальності (суб'єкти конституційних відносин відповідальні не лише перед державою та іншими суб'єктами у цій сфері, а й перед суспільством як суб'єктом соціальних відносин). Тому пропонується розглядати конституційно-правову відповідальність як різновид соціально-правової, а не суто юридичної (правової) відповідальності. Крім того, вона має особливі підстави застосування (для позитивної (перспективної) відповідальності –

---

юридичний факт набуття спеціального конституційного статусу, а для негативної (ретроспективної) відповідальності – юридичний факт конституційного делікту).

Таким чином, *конституційно-правова відповідальність* – це визначений конституційно-правовими нормами вид соціально-правової відповідальності, який передбачає належне виконання суб'єктами державно-політичних відносин своїх обов'язків у зв'язку з набуттям ними спеціального конституційного статусу та здійсненням політичної влади, а також встановлює негативні наслідки у вигляді конституційно-правових санкцій у разі вчинення ними конституційного делікту.

Конституційно-правова відповідальність також поширюється і на систему органів прокуратури України.

В процесі дослідження особливостей конституційно-правової відповідальності органів прокуратури слід виходити з двоєдиного розуміння конституційно-правової відповідальності, зокрема: 1) позитивної (перспективної) відповідальності, яка полягає у належному виконанні покладених на прокуратуру України завдань, функцій та повноважень і настає з моменту набуття спеціального конституційного статусу; 2) негативної (ретроспективної) відповідальності, яка полягає у застосуванні конституційно-правових санкцій за вчинення конституційного делікту.

У ст. 121 Конституції України визначено *позитивну (перспективну) конституційно-правову відповідальність органів прокуратури* у вигляді конституційних функцій, які повинні виконувати органи прокуратури. Відповідно до ст. 121 Конституції України, прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються: 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; 5) нагляд за додержанням прав і

---

свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами [1]. Аналогічні положення (за винятком нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами) визначені у ст. 5 Закону України "Про прокуратуру" як "функції прокуратури".

Разом з тим, *позитивна (перспективна) конституційно-правова відповідальність*, крім функцій прокуратури, визначається і в завданнях прокуратури України, які закріплені у ст. 4 Закону України "Про прокуратуру", в якій зазначено, що "діяльність органів прокуратури спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань: 1) закріплених Конституцією України незалежності, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень; 2) гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина; 3) основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих рад, органів самоорганізації населення" [2].

Прикладом *одноосібної позитивної (перспективної) конституційно-правової відповідальності* прокурора як державного службовця в системі органів прокуратури є ст. 20 Закону України "Про прокуратуру", яка визначає повноваження прокурора, зокрема: при здійсненні прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів: 1) безперешкодно за посвідченням, що підтверджує займану посаду, входити у приміщення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, підпорядкованості чи приналежності, до військових частин, установ без особливих перепусток, де такі запроваджено; мати доступ до документів і матеріалів, необхідних для проведення перевірки, в тому числі за письмовою вимогою, і таких, що містять комерційну

---

таємницю або конфіденційну інформацію. Письмово вимагати подання в прокуратуру для перевірки зазначених документів та матеріалів, видачі необхідних довідок, в тому числі щодо операцій і рахунків юридичних осіб та інших організацій, для вирішення питань, пов'язаних з перевіркою. Отримання від банків інформації, яка містить банківську таємницю, здійснюється у порядку та обсязі, встановлених Законом України "Про банки і банківську діяльність"; 2) вимагати для перевірки рішення, розпорядження, інструкції, накази та інші акти і документи, одержувати інформацію про стан законності і заходи щодо її забезпечення; 3) вимагати від керівників та колегіальних органів проведення перевірок, ревізій діяльності підпорядкованих і підконтрольних підприємств, установ, організацій та інших структур незалежно від форм власності, а також виділення спеціалістів для проведення перевірок, відомчих і позавідомчих експертиз; 4) викликати посадових осіб і громадян, вимагати від них усних або письмових пояснень щодо порушень закону [2].

При виявленні порушень закону прокурор або його заступник у межах своєї компетенції також мають право: 1) опротестовувати акти Прем'єр-міністра України, Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевих Рад, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, а також рішення і дії посадових осіб; 2) вносити подання або протест на рішення місцевих Рад залежно від характеру порушень; 3) порушувати у встановленому законом порядку кримінальну справу, дисциплінарне провадження або провадження про адміністративне правопорушення, передавати матеріали на розгляд громадських організацій; 4) давати приписи про усунення очевидних порушень закону; 5) вносити подання до державних органів, громадських організацій і посадовим особам про усунення порушень закону та умов, що їм сприяли; 6) звертатись до суду з заявами про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб [2].

Конституція України та Закону України "Про прокуратуру" визначають також *негативну (ретроспективну) конституційно-*

---

*правову відповідальність* органів прокуратури України. Зокрема, ст. 122 Основного Закону України визначає, що “Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади” [1]. У цьому випадку висловлення недовіри є конституційно-правовою санкцією та прикладом негативної (ретроспективної) конституційно-правової відповідальності Генерального прокурора за діяльність всієї системи органів прокуратури України.

Таким чином, конституційно-правова відповідальність системи органів прокуратури України має наступні особливості:

1) передбачає колективну позитивну (перспективну) конституційно-правову відповідальність як державних органів, яка зовні виражається у функціях прокуратури (ст. 121 Конституції України, ст. 5 Закону України “Про прокуратуру”), завданнях прокуратури (ст. 4 Закону України “Про прокуратуру”), а також одноосібну позитивну (перспективну) конституційно-правову відповідальність прокурорів як службових осіб прокуратури у формі їх повноважень (т. 20 Закону України “Про прокуратуру”);

2) може існувати у формі негативної (ретроспективної) конституційно-правової відповідальності (наприклад, ст. 122 Конституції України, де визначено відповідальність Генерального прокурора України).

#### **Використані джерела:**

1. Конституція України від 28.06.1996 з наступними змінами і доповненнями // ІПС “Законодавство” станом на 01.02.2010 р.

2. Закон України “Про прокуратуру” від 05.11.1991 р. з наступними змінами і доповненнями // ІПС “Законодавство” станом на 01.02.2010 р.



**Коваль Оксана Ярославівна,**  
магістр права, Центр громадської адвокатури

## **НЕОБХІДНІСТЬ РЕФОРМУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРОКУРАТУРИ ЩОДО ПРОВЕДЕННЯ ДОСУДОВОГО СЛІДСТВА**

Відповідно до Конституції України на прокуратуру України покладається підтримання державного обвинувачення у суді, представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, 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, обвинувачених у тому чи іншому правопорушенні.

Однак, прокуратура в Україні є певним пережитком радянських часів, і тому з проголошенням України суверенною державою виникла необхідність у реформуванні прокуратури. Крім того, після вступу нашої держави до Ради Європи цей процес прискорився і набрав більш конкретних форм.

Загалом протягом незалежності України було зроблено декілька спроб реформувати систему органів прокуратури, але всі вони зазнавали невдачі, точніше сказати, не доводились до логічного завершення. Весь процес реформування закінчувався вже на етапі розроблення нової концепції або нового нормативного акту яким вносились зміни що стосувались статусу прокуратури. Останній проект закону «Про прокуратуру», був прийнятий Верховною Радою України у першому читанні в квітні 2009 року, однак і даний проект не знайшов підтримки у міжнародних колах. Так, Венеціанська комісія закликає відкликати цей законопроект, оскільки він «не має на меті реформування існуючої системи прокуратури, котру Україна успадкувала з радянських часів. Цей проект закону радше є спробою зберегти status quo і покласти край

---

реформаторським діям, започаткованим на основі Конституції України 1996 року».

На думку Венеціанської комісії, «при розробці законопроекту не було взято до уваги жодного з основних критичних зауважень, висловлених Венеціанською комісією в її висновках від 2001, 2004 і 2006 рр. Законопроект зберігає ті риси, проти яких Венеціанська комісія заперечувала в своїх попередніх висновках. У разі прийняття цього законопроекту прокуратура залишиться дуже потужним і надмірно централізованим інститутом, функції якого будуть значно ширшим за функції прокурорів у демократичному суспільстві. Законопроект не наближає Україну до виконання її зобов'язань 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».

На нашу думку, важливим кроком у питанні реформування прокуратури, є передача функції слідства правоохоронним органам. На даний час прокуратурі належить лише обмежене коло справ, в яких її представники проводять слідство.

Загалом, для того, щоб визначити доцільність скасування функції слідства прокуратури, найперше слід проаналізувати справи в яких органи прокуратури проводять досудове розслідування. Відповідно до Кримінально-процесуального кодексу України досудове слідство провадиться слідчими прокуратури у справах про злочини передбачені **статтями 157** (Перешкоджання здійсненню виборчого права або права брати участь у референдумі, роботі виборчої комісії або комісії з референдуму чи діяльності офіційного спостерігача); **ст.158** (Фальсифікація виборчих документів, документів референдуму чи фальсифікація підсумків голосування, надання неправдивих відомостей до органів Державного реєстру виборців чи фальсифікація відомостей Державного реєстру виборців); **ст.158-1** (Голосування виборцем на виборчій дільниці більше ніж один раз); **ст.159** (Порушення таємниці голосування); **ст.159-1** (Порушення порядку фінансування виборчої кампанії кандидата, політичної партії (блоку)); **ст.160** (Пору-

---

---



шення законодавства про референдум); **ст.161** (Порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної належності або релігійних переконань); **ст.162** (Порушення недоторканності житла); **ст.163** (Порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної чи іншої кореспонденції, що передаються засобами зв'язку або через комп'ютер); **ст.166** (Злісне невиконання обов'язків по догляду за дитиною або за особою, щодо якої встановлена опіка чи піклування); **ч. 2 ст. 168** (Розголошення таємниці усиновлення (удочеріння) вчинене службовою особою або працівником медичного закладу, яким відомості про усиновлення (удочеріння) стали відомі по службі чи по роботі, або якщо воно спричинило тяжкі наслідки); **ст. 170** (Перешкоджання законній діяльності професійних спілок, політичних партій, громадських організацій); **ст.171** (Перешкоджання законній професійній діяльності журналістів); **ст.172** (Грубе порушення законодавства про працю); **ст.173** (Грубе порушення угоди про працю); **ст.175** (Невиплата заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат); **ч.3 ст. 176** (Порушення авторського права і суміжних прав); **ч.3 ст. 177** (Порушення прав на винахід, корисну модель, промисловий зразок, топографію інтегральної мікросхеми, сорт рослин, раціоналізаторську пропозицію, вчинені службовою особою з використанням службового становища або організованою групою, або якщо вони завдали матеріальної шкоди в особливо великому розмірі), **ст. 182** (Порушення недоторканності приватного життя), **ст.183** (Порушення права на отримання освіти), **ч.2 ст. 184** (Порушення права на безоплатну медичну допомогу, а саме незаконне скорочення мережі державних і комунальних закладів охорони здоров'я), **ст.209** (Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом), **ч.3 ст. 229** (Незаконне використання знака для товарів і послуг, фірмового найменування, кваліфікованого зазначення походження товару якщо цей злочин вчинений службовою особою з використанням службового становища або організованою групою, або якщо вони завдали матеріальної шкоди в особливо великому розмірі), **ст. 233** (Незаконна приватизація державного, комунального майна),

---

**ст.234** (Незаконні дії щодо приватизаційних паперів), **ст.235** (Недотримання особою обов'язкових умов щодо приватизації державного, комунального майна або підприємств та їх подальшого використання), **ст.236** (Порушення правил екологічної безпеки), **ст.237** (Невжиття заходів щодо ліквідації наслідків екологічного забруднення), **ст.238** (Приховування або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення), **ст.244** (Порушення законодавства про континентальний шельф України), **ст.253** (Проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля), **ст.271** (Порушення вимог законодавства про охорону праці), **ст.272** (Порушення правил безпеки під час виконання робіт з підвищеною небезпекою), **ст.273** (Порушення правил безпеки на вибухонебезпечних підприємствах або у вибухонебезпечних цехах), **ст.274** (Порушення правил ядерної або радіаційної безпеки), **ст.275** (Порушення правил, що стосуються безпечного використання промислової продукції або безпечної експлуатації будівель і споруд), **ст.276** (Порушення правил безпеки руху або експлуатації залізничного, водного чи повітряного транспорту), **ст.281** (Порушення правил повітряних польотів), **ст.335** (Ухилення від призову на строкову військову службу), **ст.336** (Ухилення від призову за мобілізацією), **ст.338** (Наруга над державними символами), **ст.342** (Опір представникові влади, працівникові правоохоронного органу, члену громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовцеві), **ст.343** (Втручання в діяльність працівника правоохоронного органу), **ст.344** (Втручання у діяльність державного діяча), **ст.345** (Погроза або насильство щодо працівника правоохоронного органу), **ст.346** (Погроза або насильство щодо державного чи громадського діяча), **ст.347** (Умисне знищення або пошкодження майна працівника правоохоронного органу), **ст.348** (Посягання на життя працівника правоохоронного органу, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовця), **ст.349** (Захоплення представника влади або працівника правоохоронного органу як заручника), **ст.350** (Погроза або насильство щодо службової особи

---

---

чи громадянина, який виконує громадський обов'язок), **ст.351** (Перешкоджання діяльності народного депутата України та депутата місцевої ради), **ст.352** (Умисне знищення або пошкодження майна службової особи чи громадянина, який виконує громадський обов'язок), **ст.364** (Зловживання владою або службовим становищем), **ст.365** (Перевищення влади або службових повноважень), **ст.366** (Службове підроблення), **ст.367** (Службова недбалість), **ст.368** (Одержання хабара), **ст.369** (Давання хабара), **ст.370** (Провокація хабара), **ст.371** (Завідомо незаконні затримання, привід, арешт або тримання під вартою), **ст.372** (Притягнення завідомо невинного до кримінальної відповідальності), **ст.373** (Примушування давати показання), **ст.374** (Порушення права на захист), **ст.375** (Постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови), **ст.376** (Втручання в діяльність судових органів), **ст.377** (Погроза або насильство щодо судді, народного засідателя чи присяжного), **ст.378** (Умисне знищення або пошкодження майна судді, народного засідателя чи присяжного), **ст.379** (Посягання на життя судді, народного засідателя чи присяжного у зв'язку з їх діяльністю, пов'язаною із здійсненням правосуддя), **ст.380** (Невжиття заходів безпеки щодо осіб, взятих під захист), **ст.381** (Розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист), **ст.382** (Невиконання судового рішення), **ст.383** (Завідомо неправдиве повідомлення про вчинення злочину), **ст.392** (Дії, що дезорганізують роботу установ виконання покарань), **ст.397** (Втручання в діяльність захисника чи представника особи), **ст.398** (Погроза або насильство щодо захисника чи представника особи), **ст.399** (Умисне знищення або пошкодження майна захисника чи представника особи), **ст.400** (Посягання на життя захисника чи представника особи у зв'язку з діяльністю, пов'язаною з наданням правової допомоги), **ст.402** (Непокора), **ст.403** (Невиконання наказу), **ст.404** (Опір начальникові або примушування його до порушення службових обов'язків), **ст.405** (Погроза або насильство щодо начальника), **ст.406** (Порушення статутних правил взаємовідносин між військовослужбовцями за відсутності відносин підлеглості), **ст.407** (Само-

---

вільне залишення військової частини або місця служби), **ст.408** (Дезертирство), **ст.409** (Ухилення від військової служби шляхом самокалічення або іншим способом), **ст.410** (Викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем), **ст.411** (Умисне знищення або пошкодження військового майна), **ст.412** (Необережне знищення або пошкодження військового майна), **ст.413** (Втрата військового майна), **ст.414** (Порушення правил поведження зі зброєю, а також із речовинами і предметами, що становлять підвищену небезпеку для оточення), **ст.415** (Порушення правил водіння або експлуатації машин), **ст.416** (Порушення правил польотів або підготовки до них), **ст.417** (Порушення правил кораблеводіння), **ст.418** (Порушення статутних правил вартової служби чи патрулювання), **ст.419** (Порушення правил несення прикордонної служби), **ст.420** (Порушення правил несення бойового чергування), **ст.421** (Порушення статутних правил внутрішньої служби), **ст.423** (Зловживання військовою службовою особою владою або службовим становищем), **ст.424** (Перевищення військовою службовою особою влади чи службових повноважень), **ст.425** (Недбале ставлення до військової служби), **ст.426** (Бездіяльність військової влади), **ст.427** (Здача або залишення ворогові засобів ведення війни), **ст.428** (Залишення гинучого військового корабля), **ст.429** (Самовільне залишення поля бою або відмова діяти зброєю), **ст.430** (Добровільна здача в полон), **ст.431** (Злочинні дії військовослужбовця, який перебуває в полоні), **ст.432** (Мародерство), **ст.433** (Насильство над населенням у районі воєнних дій), **ст.434** (Погане поведження з військовополоненими), **ст.435** (Незаконне використання символіки Червоного Хреста і Червоного Півмісяця та зловживання ними), **ст.438** (Порушення законів та звичаїв війни), **ст.439** (Застосування зброї масового знищення), **ст.441** (Екоцид), **ст.445** (Незаконне використання символіки Червоного Хреста і Червоного Півмісяця) Кримінального кодексу України а також у всіх справах про злочи-

---

ни, вчинені службовими особами, які займають особливо відповідальне становище, відповідно до частини першої статті 9 Закону України “Про державну службу” та особами, посади яких віднесено до 1-3 категорії посад, працівниками правоохоронних органів досудове слідство провадиться слідчими прокуратури. Крім того, за постановою Генерального прокурора України, його заступників, прокурора області та прирівняних до них прокурорів слідчими прокуратури можуть розслідуватися і інші злочини.

Отже, як видно із вказаного переліку до органів прокуратури належить розслідування справ у сфері військових злочинів, службових злочинів та злочинів які виникають у публічній, громадській сфері.

Можна навести такий приклад з практики, позитивне вирішення якого практично неможливе тільки через те, що органом який уповноважений відкривати кримінальну справу та проводити досудове розслідування є орган прокуратури.

Так, Рішенням від 22.11.2007 р. Личаківський районний суд м. Львова зазначив допустити негайне виконання рішення суду в частині поновлення працівника на роботі, який звернувся до даного суду з позовом про поновлення на роботі внаслідок незаконного звільнення. Відповідно до ст. 235 Кодексу законів про працю України, ст.367 Цивільного процесуального кодексу України рішення про поновлення на роботі виконуються негайно, поновлення здійснюється на попередній роботі.

Проте впродовж півроку підприємство не виконувало рішення суду і державна виконавча служба закрила виконавче провадження на підставі неможливості виконання рішення суду без участі боржника.

Працівник звернувся до прокуратури із вимогою порушити кримінальну справу за статтею 382 Кримінального кодексу України (умисне невиконання рішення суду). Проте прокуратура всупереч вимогам закону не виявила ознак складу злочину, хоча рішення суду було досі не виконане. Цю відмову у порушенні кримінальної справи було оскаржено до суду. Рішенням Залізничного районного суду міста Львова було скасовано постанову прокура-

---

тури та повернуто матеріали для проведення додаткової перевірки прокуратурою за ознаками злочину ст.382 ч.1 КК. Більше того, суд встановив, що в діях керівника підприємства є склад злочину, але за процесуальним законодавством (КПК України) суд не може порушити кримінальну справу, а може зобов'язати прокуратуру лише провести додаткову перевірку. І виключно прокуратура уповноважена порушувати кримінальну справу за цією статтею. Прокуратура на виконання рішення суду провела «додаткову перевірку» і знову винесла постанову про відмову у порушенні кримінальної справи. Тобто органи прокуратури навіть не взяли до уваги рішення суду та встановлені ним факти. Працівник знову ж таки змушений оскаржувати це рішення прокуратури в суді.

Як бачимо, цей процес може тривати безкінечно: відмова прокуратури в порушенні кримінальної справи, оскарження її до суду, рішення суду про проведення додаткової перевірки щодо порушення кримінальної справи, знову відмова в порушенні кримінальної справи і так далі по колу.

Отже, реформування прокуратури України і наближення до демократичних державних зарубіжних інституцій має здійснюватися з урахуванням наших реалій. А способи, форми, методи реалізації Перехідних положень Конституції мають бути закономірними і планомірними, а не мати випадковий, штучний характер. Перед тим, як скасувати якусь структуру, яка діяла на користь людині і суспільству, потрібно створити нову більш ефективну.

Крім того, на думку багатьох науковців, при реформуванні прокуратури, необхідно розробити і прийняти відповідну державну програму, щоб цей процес не був пущений на самоплив і не мав схоластичного і випадкового характеру. При реформуванні прокуратури висловлюються думки проти того, щоб перевищувати роль прокурора в суді як державного обвинувача і сліпо переносити зарубіжні аналогії на нашу дійсність.



**Козирєва Валентина Петрівна,**  
к.ю.н., доцент кафедри господарського  
права і процесу Інституту повітряного  
і космічного права та масових комунікацій  
Національного авіаційного університету

## **РОЛЬ ПРОКУРОРА В ЗАПОБІГАННІ ФІКТИВНОГО БАНКРУТСТВА**

Прокурори, виконуючи одну із своїх конституційних функцій представництва інтересів держави в суді, не в повній мірі використовують покладені на них функції у справах щодо представництва ними інтересів держави. Мова йде про участь прокурора у справах про банкрутство та виявлення ознак фіктивного банкрутства.

Генеральний прокурор України у виступі на спільному розширеному засіданні колегій Генеральної прокуратури, Служби безпеки та Державної митної служби зазначив, що фіктивні підприємства працюють роками, розкрадаючи бюджетні кошти та вчиняючи контрабанду підакцизних товарів. Наприклад, упродовж 2007- 2009 Р.Р. харківське фіктивне підприємство «СТОІК» 179 разів вивозило тютюнові вироби під виглядом каоліну, ще й отримувало за це відшкодування ПДВ з бюджету. Звісно, прокуратурою м. Харкова за цим фактом порушено кримінальну справу [1, с.4-6].

Генеральним прокурором також була звернута увага щодо прокурорського втручання у роботу банків, які розкрадали мільйони гривень шляхом фіктивного кредитування тощо.

Слід сказати, що фіктивні підприємства, не ліцензована діяльність офіційно зареєстрованого підприємства використовуються, в першу чергу, з метою умисного ухилення від сплати податків і є небезпечними для економіки України. Як правило такі підприємства відрізняються мільйонними оборотами, мінімальними податковими зборами та загальнообв'язковими платежами і ліквідуються без проведення перевірок державними органами шляхом фіктивного банкрутства. Тому в такій ситуації повинна і діяти прокуратура.

---

Участь прокурора в процедурі банкрутства завжди повинна обумовлюватися прямим безпосереднім державним інтересом або інтересами громадян. Проте практика розгляду справ про банкрутство та фіктивного банкрутства доводить нам зворотне – кількість таких справ є досить незначною.

Прокурор звертається до суду в інтересах державного органу з питань банкрутства або відповідного господарського міністерства, відомства або Фонду державного майна України і здійснює контроль не тільки над кредиторами чи боржниками, але й над державними органами. Проте Вищий господарський суд України, зіславшись на рішення Конституційного Суду України, відмітив, що держава може мати свої інтереси також і в діяльності приватних підприємств, товариств (Постанова ВГСУ від 26.11. 2008 р. по справі № 5/258-08).

Ще Шершеневич Г.Ф. відмічав, що під "банкрутством розуміється необережне або умисне нанесення неспроможним боржником збитків кредиторам шляхом зменшення або приховування майна. Іншими словами банкрутство є кримінальною стороною відносин неспроможності" [ 2, с.580].

З метою забезпечення однозначності підходів при оцінці фінансово-господарського стану підприємств Державною податковою адміністрацією України були розроблені Методичні рекомендації щодо виявлення ознак поточної, критичної або надкритичної їх неплатоспроможності та злочинних дій, передбачених Кримінальним кодексом України, а саме, фіктивне банкрутство, доведення до банкрутства, приховування стійкої фінансової неспроможності, незаконні дії у разі банкрутства, а також для своєчасного виявлення формування незадовільної структури балансу для здійснення превентивних заходів щодо запобігання банкрутства підприємств.

Відповідно до вищевказаних рекомендацій збільшилася кількість податкових перевірок, але це ще не означає, що кримінальна відповідальність стала дійовим інструментом недопущення вчинення протиправних дій.

Так, наприклад, рекомендований алгоритм оцінки економіч-



них показників, як стверджують експерти, не дозволяє реально оцінити фінансовий стан підприємства. Згідно Методичних рекомендацій податкові органи роблять висновки виходячи лише з даних поточної платоспроможності суб'єкта підприємницької діяльності, достатності оборотних засобів для погашення боргів, що накопичилися, наявності власних оборотних засобів, необхідних для фінансової стабільності. Для того, щоб визначити, чи насправді підприємство є кандидатом у банкрути, слід використовувати й багато інших показників: ліквідність; платоспроможність; прибутковість; ефективність використання активів. До того ж необхідно врахувати, що при управлінні фінансами не може бути однозначного підходу щодо вирішення господарських справ. Під час розслідування і судового розгляду кримінальних справ, пов'язаних з банкрутством, конче необхідними є знання у сфері економіки та аналізу фінансово-господарської діяльності підприємств.

Виходячи із змісту ст. 218 КК України можна зробити висновок, щоб оголосити себе фіктивним банкрутом, суб'єкт підприємницької діяльності повинен приховати, знищити, фальсифікувати бухгалтерські та інші облікові документи, які відображають його економічну діяльність, приховати відомості про розмір майна, що йому належить, та про місце його знаходження, іноді передати майно в інше володіння, відчужити або навіть знищити його тощо.

А прокурор при цьому не повинен стояти осторонь. Оскільки фіктивна діяльність і, як наслідок, неплатоспроможність господарюючого суб'єкта спричиняє шкоду не тільки працівникам, які працюють на підприємстві, а й суспільству, державі в цілому.

Вважаємо, що прокуратура повинна активно протидіяти фіктивному банкрутству і таких випадках.

Порушуючи справу про банкрутство боржник прагне отримати відстрочку або розстрочку платежів, які необхідно сплатити кредиторам, або знижку у боргах, бажання ухилитися від повернення боргу чи від сплати податків і зборів, прагнення заподіяти майнову шкоду кредиторам, приховати нецільове використання кредитних коштів, досягти усунення конкурента, ліквідації чи реорганізації юридичної особи, або її санації, щоб придбати

---

підприємство на пільгових умовах тощо. Тому досить важливою проблемою розвитку фіктивного банкрутства є випадки, коли боржник має заборгованість перед кредитором (контрагентом) не менше 300 мінімальних заробітних плат, домовляючись із останнім порушити щодо нього справу про банкрутство, але із такою умовою, щоб у процедурі розпорядження майном боржника укласти мирову угоду або провести взаєморозрахунок. Оскільки законодавець не встановив строк проведення процедури розпорядження майном боржника, то можна вважати, що розгляд справи про банкрутство на цій стадії не обмежений.

На підставі ст. 12 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника, або визнання його банкрутом» із введенням мораторію на задоволення вимог кредиторів не нараховується неустойка, (штраф, пеня), не застосовуються інші санкції за невиконання чи неналежне виконання грошових зобов'язань і зобов'язань щодо сплати податків, зборів інших загальнообов'язкових платежів, боржник щодо якого господарський суд порушив провадження у справі тільки тимчасово стає боржником, уникаючи при цьому від таких виплат. А потім він знову шукає іншого, за попередньою домовленістю кредитора, який чергово подає заяву до господарського суду про порушення справи про банкрутство. І в кінцевому підсумку, суб'єкт перерахованих злочинних дій подає до господарського суду заяву про фінансову неспроможність виконати вимоги кредиторів і зобов'язання перед бюджетом.

Отже, такий боржник може довгий час не сплачувати податки, збори інші загальнообов'язкові платежі при цьому, займаючись підприємницькою діяльністю, накопичує свій капітал, а держава позбавляється грошових надходжень до відповідних бюджетів. З метою запобігання таких наслідків, що призводять до фіктивного банкрутства, необхідно ст. 1 вищезазначеного Закону доповнити положенням, наділивши прокурора статусом учасника справи поряд з податковим органом, арбітражним керуючим, кредиторами і боржником. При цьому, право ініціювання процедури банкрутства у вигляді оплати судових витрат (публікація в офіційному

друкованому органі, затрати арбітражного керуючого) повинно бути у прокурора при наявності згоди на це відповідного державного органу. Тому вирішуючи на сьогодні питання запобігання фіктивного банкрутства прокурор повинен:

- внести подання про припинення скасування реєстрації фіктивних підприємств;
- внести подання про проведення бухгалтерської та інших видів звітності;
- посилити контроль за діяльністю банківських установ, які сприяють фіктивному банкрутству, відкриваючи п'ять і більше розрахункових рахунків;
- виступити на законодавчому рівні з пропозицією щодо застосування відповідальності до банківських установ, у яких було виявлено п'ять і більше фіктивних розрахункових рахунків суб'єктів підприємницької діяльності.

І тільки при участі прокурора процедура банкрутства стане прозорою, ефективною і законною.

#### **Використані джерела:**

1. Олександр Медведько. Виступ на спільному розширеному засіданні колегій Генеральної прокуратури, Служби безпеки та Державної митної служби // Вісник прокуратури. – 2009. – №7. – С.3 – 17.

2. Шершеневич Г.Ф. Курс торгового права., – М.: Издание братьев Башмаковых, 1912. – Т. 4.: Торговый процесс. Конкурсный процесс. – 596 с.



**Кравчук Валерій Миколайович,**  
аспірант Національної Академії прокуратури України

### **ВЛАДНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ПРОКУРОРА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Державна влада, органи держави як її носії, їхні владні повноваження, завжди становлять інтерес і залишаються актуальними напрямками наукових досліджень. Державна влада реалізується через спеціально створені органи, на які, згідно Конституції і законів України, покладено здійснення різних функцій держави. У цьому плані прокуратура відіграє значиму роль як один з важливих органів держави, оскільки напрями діяльності прокуратури забезпечують здійснення значної частини загальних функцій держави, таких як правозахисна, охоронна, контрольно-наглядова та інші [1, С. 7-8]. Для забезпечення реалізації вказаних функцій, інститут прокуратури наділений низкою повноважень, в першу чергу, владними.

Сьогодні в Україні активно відбувається процес реформування прокуратури, який має бути комплексним, тому в межах цих реформ виникає потреба чіткого визначення та вдосконалення владних повноважень інституту прокуратури, методів і форм їх здійснення. Особливу увагу, у цьому плані, слід приділити врахуванню специфіки владних повноважень прокурора. Без виконання цього завдання не уникнути проблеми “розмитості меж діяльності”, невизначеності прав та обов’язків, відповідальності прокурора, нечіткості та розпливчастості юридичних нормативів, адже владні повноваження прокурора повинні бути правильно сформульовані, вірно оцінені та вміло реалізовані [2, С.145-146].

Повноваження прокурора у тій чи іншій мірі були предметом досліджень вітчизняних вчених-юристів: Л. Грицаєнка, М. Косюти, О. Литвака, О. Михайленка, М. Мичка, М. Руденка, Г. Середи, С. Стеценка, В. Сухоноса, Г. Ткача, М. Якимчука та інших, проте будь-які спеціальні дослідження у цій сфері на сьогодні відсутні.

Таким чином, **метою даної статті є** аналіз законодавчо закріплених повноважень прокурора, з’ясування їхньої сутності, класи-

фікація та визначення місця серед їх сукупності владних повноважень останнього.

Для вірного розуміння повноважень інституту прокуратури та прокурора, зокрема, слід врахувати деякі аспекти їх правової природи. У законодавстві нерідко закріплюються окремо права і обов'язки органу державної влади, посадової особи, але частіше використовується поняття "повноваження". Термін "повноваження" розуміється як ті ж права та обов'язки у сукупності, що в юриспруденції прийнято позначати терміном правовий статус. Ще термін "повноваження" органу наближений до поняття "компетенція". Таким чином, повноваження прокурора, визначені ст.10, ст.10-1, ст.15, ст.20, ч.2 ст.30, ст.35, ст.44 Закону України "Про прокуратуру", необхідно розглядати як права, котрі він зобов'язаний реалізувати при відповідних обставинах (правозобов'язання прокурора). Якщо громадянин може не використати своє право, то прокурор зобов'язаний його реалізувати за належної ситуації [2, С.143].

Повноваження прокуратури реалізуються через посадових осіб цього державного органу. Виходячи з того, що згідно ст. 56 вказаного Закону, під поняттям "прокурор" розуміється: Генеральний прокурор України та його заступники, підпорядковані прокурори та їх заступники, старші помічники і помічники прокурора, начальники управлінь і відділів та інші, які діють в межах своєї компетенції, - усі ці прокурорські працівники є посадовими особами органів прокуратури, тобто суб'єктами владних повноважень.

Але слід зазначити, що не завжди законодавством закладається такий широкий зміст у поняття "прокурор". Наприклад, згідно ч.1 ст.20 Закону України "Про прокуратуру", прокурору надаються повноваження щодо виявлення порушень законів та причин і умов, що їм сприяли. Ці повноваження поширюються на прокурора у розумінні ст.56 Закону України "Про прокуратуру". Повноваження ж прокурора, які надають йому право (точніше "правообов'язок") **реагувати** на виявлені порушення закону та **забезпечити усунення причин та умов**, що їм сприяли, передбачені ч.2 ст.20 Закону України "Про прокуратуру", входять до компетенції лише прокурора та його заступника.

---

Під повноваженнями слід розуміти сукупність прав і обов'язків державних органів, громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними законодавством для здійснення покладених на них функцій, обсяг яких залежить від місця в ієрархічній структурі відповідних органів [4, С.590]. Влада, це перш за все, вольовий вплив на свободу, поведінку і діяльність людей у власних інтересах чи інтересах інших осіб за допомогою різних засобів, у тому числі і примусу.

Владні ж повноваження прокурора - це його права і обов'язки, які встановлені Конституцією та законами України, наділені особливим правовим змістом, реалізація яких впливає на життєдіяльність, поведінку і свободу громадян, функціонування інших органів державної влади і посадових осіб, що здійснюється в інтересах держави чи інтересах осіб, та здійснення яких забезпечено правовими гарантіями незалежності їх реалізації й державним примусом.

Особливий правовий зміст полягає в тому, що владні повноваження прокурора реалізуються у більшості випадків, у разі порушення вимог закону іншими суб'єктами державно-публічних правовідносин, також їм характерні спеціальні форми вираження (акти прокурорського реагування). Гарантії незалежності реалізації владних повноважень прокурора, створюють правове поле стабільності його діяльності, а державний примус забезпечує здійснення прокурором цих повноважень.

Таким чином, владні повноваження прокурора є однією з специфічних ознак, завдяки якій інститут прокуратури, прокурор набуває особливого правового статусу, визначених правомочностей в сфері професійної діяльності. Наявність та реалізація владних повноважень вказує на реальну здатність прокуратури забезпечити поведінку іншої сторони в необхідних межах [3, С.102].

Вважаємо, що для встановлення місця владних повноважень прокурора у його діяльності, доцільно класифікувати усі повноваження прокурора, зокрема, поділивши їх на три основних групи.

Перша група – *організаційно-відомчі повноваження*, тобто ті, які надають правомочності Генеральному прокурору України та

---

підпорядкованим йому прокурорам здійснювати керівництво, організувати роботу, як прокуратури в цілому, так і її структурних підрозділів. Реалізація таких повноважень, хоч і має владний характер, однак вона обмежена відомчістю органів прокуратури і через те виражає дещо інший, а саме субординаційний зміст.

Друга група – це *процесуальні повноваження прокурора*, які закріплені за ним відповідним процесуальним законодавством, зокрема:

✓ *кримінально-процесуальні повноваження*, які охоплюють лише компетенцію прокурора у кримінальному судочинстві на всіх його стадіях, з моменту надходження заяв та повідомлень про вчинення злочинів або тих, що готуються, до моменту приведення у виконання вироку суду. Ці повноваження є змішані, оскільки носять також і владний характер, але лише в частині здійснення нагляду прокурором за органами, які проводять дізнання та досудове слідство. Повноваження ж прокурора щодо участі у судовому розгляді кримінальної справи та підтримання державного обвинувачення не наділені владним змістом;

✓ *адміністративно-процесуальні повноваження прокурора* - такі повноваження випливають з норм адміністративного законодавства, основна маса яких міститься у Кодексі України "Про адміністративні правопорушення". Прокурор здійснює нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів при провадженні в справах про адміністративне правопорушення (причому лише він наділений правом порушувати провадження в справі про адміністративне правопорушення, опротестовувати постанови у справі про адміністративне правопорушення), також прокурор є уповноважений складати, визначені КУпАП, протоколи про адміністративні правопорушення, брати участь в розгляді таких справ;

✓ *представницькі повноваження прокурора*, себто ті, які становлять обсяг правомочностей прокурора при здійсненні ним представництва інтересів громадян і держави в суді. Представницькі повноваження реалізуються у цивільному, господарському та адміністративному судочинствах.

---

Третю групу становлять, власне, *владні (наглядово-владні) повноваження прокурора*, про які вже йшлося вище. Ці повноваження можна також поділити за обсягом і за суб'єктом їх здійснення. Тобто владні повноваження, які надані прокурору у вузькому значенні та у широкому розумінні поняття "прокурор".

Таким чином, підсумовуючи результати вище вказаного, необхідно виокремити наступне: по-перше, повноваження прокурора визначені спеціальним законодавчим актом і мають специфічний характер, відмінний від повноважень всіх інших органів державної влади. Індивідуалізуючими їх ознаками є особливий правовий зміст, правові гарантії незалежності їх здійснення та забезпечення державним примусом; по-друге повноваження прокурора логічно поділити на три групи: організаційно-відомчі, процесуальні та владні (наглядово-владні) повноваження, акцентуючи, що базовими є владні; по-третє, на законодавчому рівні, поряд з визначенням суб'єктів владних повноважень необхідно також закріпити визначення і самого поняття "владні повноваження", завдяки яким прокурор набуває особливого правового статусу.

### **Використані джерела:**

1. Державна влада як інститут конституційного права України: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 /Г. В. Чехович. КНУ ім. Т. Шевченка. - К., 2005. - 19 с.

2. Тихомиров Ю. А. Публичное право: Учебник для юрид. фак. и вузов. – М.: БЕК, 1995. – 485 с.

3. Ткач Г. Поняття владного повноваження /Г. Ткач// Вісник Львівського національного університету ім.І. Франка: Серія юр. –2009. – Вип. 49. –С. 101-105.

4. Юридична енциклопедія: В 6 т./ [Редкол.: Ю. С. Шемшученко (Голова редкол.) та ін.]. – К.: Укр. енцикл., 1998 – Т. 4: Н-П. – 2002. – 720 с.



**Кравчук Володимир Миколайович,**  
к.ю.н., доцент кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
юридичного факультету Волинського  
національного університету ім. Лесі Українки

### **УЧАСТЬ ПРОКУРОРА У ЗАСІДАННЯХ КОЛЕГІАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЯК СПОСІБ ЗАПОБІГАННЯ ПОРУШЕННЯМ ЗАКОНУ ПРИ ВИДАННІ АКТІВ**

Вдосконалення організації прокурорського нагляду вимагає не лише оперативного виявлення незаконних правових актів, але й, по можливості, запобігання їх виданню.

Відповідно до ст. 9 Закону України “Про прокуратуру” прокурори областей, Києва і Севастополя, районні, міжрайонні, міські прокурори, заступники і помічники прокурорів мають право брати участь у засіданнях рад відповідного рівня, їх виконавчих комітетів, інших органів місцевого самоврядування.

Чи можна конкретизувати перелік колегіальних структур, в засіданнях яких можуть брати участь прокурори? Гадаю, що можна. Критерієм для цього має бути чітко визначений нормативно-правовий статус цих структур.

Колективний порядок обговорення рішень найбільш властивий органам місцевого самоврядування.

Участь прокурорів у засіданнях колегіальних органів переслідує одночасно декілька цілей. Вона “...сприяє поліпшенню діяльності органів державної влади і управління по зміцненню законності, запобігає прийняттю ними незаконних актів, підвищує інформованість прокурорів, розширює гласність нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів” [1, С. 34]. Участь прокурора в обговоренні на сесіях і засіданнях виконавчих комітетів рад питань додержання законності і боротьби із злочинністю сприяє активізації їх діяльності на цьому напрямку.

В літературі висловлювалась пропозиція зробити обов’язковою участь прокурора в сесіях рад і засіданнях їх вико-

---

навчих органів [2, С. 18], проте вона не реалізована і навряд чи може бути реалізована. Якби, наприклад, перед прокурором виникла альтернатива: взяти участь в огляді місця події, де було скоєно навмисне вбивство, чи в засіданні виконавчого комітету ради, то він, безумовно, обрав би перший варіант. Немає особливої потреби брати участь в засіданні колегіального органу, якщо, судячи з порядку денного, на ньому не розглядатимуться питання, які пов'язані з проблемами законності, і не доводиться очікувати прийняття незаконних рішень.

Не будучи членом колегіального органу, прокурор, природно, не має права вирішального голосу з обговорюваних питань. Проте як представник органу нагляду за додержанням і застосуванням законів він у межах своїх повноважень повинен мати право не просто бути присутнім на цих засіданнях як спостерігач, а брати активну участь в обговоренні питань, зокрема, проектів рішень, які вносяться на обговорення, вносити конкретні пропозиції. Тому було б недоцільним в законодавчому порядку наділяти його правом дорадчого голосу, оскільки, як відзначив О. Михайленко, це урівняло б прокурора в правах з іншими особами, запрошеними на засідання [3, С. 102]. На мій погляд, правильною є практика, коли в протоколах засідань виконкомів рад прокурорів не включають у загальний список запрошених, а виділяють окремо, хоча б тому, що прокурор може взяти участь у засіданні, не чекаючи на запрошення. "Між прокурором і колегіальним органом виникають прокурорсько-наглядові правовідносини, змістом яких є право прокурора брати участь у засіданні, висловлюючи свою думку з приводу обговорюваних питань з точки зору законності, і обов'язок головуєчого на засіданні надати прокуророві можливість висловити все те, що він вважає за потрібне" [4, С. 176].

Вважаю, що термін "висновок прокурора" точно відображає характер його повноважень. Так само, як і протест на незаконний акт, такий висновок прокурора не є обов'язковим для колегіального органу, проте при винесенні рішення всупереч запереченням з боку прокурора цей орган повинен рахуватись з можливістю його опротестування.

---

Висновок прокурора може бути наданий як на підготовчій стадії, коли він знайомиться з проектами рішень, винесених на засідання колегіального органу, так і безпосередньо на засіданні. Вважаю, що в першому випадку прокурор має більше можливостей для обґрунтування своєї думки і, таким чином, його висновок буде максимально зваженим. З іншого боку, висновок в процесі засідання може носити спонтанний характер і бути помилковим, тим більше, в умовах постійного оновлення законодавства, зокрема в сфері господарської діяльності.

На мою думку, письмовий висновок прокурора має долучатись до протоколу засідання колегіального органу, а усний – заноситись у протокол. Не виключена і можливість напівофіційного погодження позицій на рівні прокурор – голова колегіального органу. Такий підхід є правильним, якщо в результаті вдалося запобігти виданню незаконного акту. Думка прокурора в цих випадках може спонукати посадову особу, від якої залежить винесення акта на обговорення, утриматись з цим до усунення перешкод, викликаних претензіями прокурора до його змісту.

Висновки прокурора, спрямовані на запобігання виданню незаконних актів, можуть одночасно носити характер роз'яснень чинного законодавства, в тому числі і тоді, коли учасники обговорення самі просять прокурора висловити свою думку з тих чи інших питань. Природно, що прокуророві не слід відмовляти і від надання відповідних консультацій правового характеру, які, проте, не породжують прокурорсько-наглядових правовідносин.

Велике значення для підвищення ефективності використання прокурорами цього повноваження є аналіз практики його застосування. Це стосується прокуратур як районного, так і вищого рівня. При оцінці цієї діяльності необхідно звертати увагу передусім не на досягнення певного проценту участі, а на реальний внесок прокурора в забезпеченні законності при виданні правових актів. "Узагальнюючи стан законності правових актів, – зазначив М. Косята, – особлива увага приверталася до випадків, коли прокурори: а) не брали участі в засіданнях і за їхньої відсутності ви-

---

давались незаконні акти; б) брали участь, проте не заперечували проти видання таких актів” [5, С. 171].

З врахуванням вищевикладеного потрібно розглянути потребу у вдосконаленні правової регламентації участі прокурора в засіданні колегіальних органів влади. Такі пропозиції вже вносились в літературі. Зокрема, в проекті Закону про прокуратуру СРСР, підготовленому ВНДІ проблем зміцнення законності і правопорядку, норма, присвячена участі прокурорів в цих засіданнях, була викладена так: “Беручи участь в засіданнях, прокурор звертає увагу відповідних органів на невідповідність закону розглядуваних ними проектів правових нормативних актів” [6, С. 8]. Очевидно, не слід було обмежуватись лише запобіганням виданню незаконних нормативних актів, але також звернути увагу на проекти правових актів ненормативного характеру.

Думається, що норми ст. 9 Закону України “Про прокуратуру” доцільно відтворити в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”, виклавши відповідну норму в такій редакції:

Участь прокурорів у засіданнях органів місцевого самоврядування

Прокурори областей, міст Києва і Севастополя, міські, районні і міжрайонні прокурори в межах своєї компетенції мають право брати участь в пленарних засіданнях місцевих рад, їх постійних і тимчасових контрольних комісій, засіданнях виконавчих комітетів сільських, селищних і міських рад.

Прокурори мають право брати участь в обговоренні питань, що розглядаються, давати висновки за проектами винесених на обговорення рішень зазначених органів в разі невідповідності їх закону. Висновок прокурора розглядається на засіданні. За результатами розгляду відповідний орган повинен прийняти рішення по суті обговорюваного проекту правового акту.

До галузевого наказу Генерального прокурора України доцільно включити таку фразу: “Беручи участь у засіданнях колегіальних органів, прокурор вживає заходів щодо запобігання виданню ними незаконних актів”.

---

---

**Використані джерела:**

1. Закон України “Про прокуратуру”. Науково-практичний коментар / Бакаєв Д. М. , Грошевий Ю. М. , Долежан В. В. та ін. – Х. : Рита, 1993. – 164 с.
2. Карпов А. М. Социалистическая законность в организации и деятельности местных Советов народных депутатов : автореф. дисс. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “конституционное право” / А. М. Карпов. – К. , 1967. – 20 с.
3. Михайленко О. Р. О повышении эффективности прокурорского надзора в борьбе с правонарушениями / О. Р. Михайленко // Науч. инф. по вопросам борьбы с преступностью. – Вып. 96. – М. , 1986. – С. 100 – 102.
4. Березовская С. Г. Охрана прав граждан советской прокуратурой / Березовская С. Г. – М. : Наука, 1964. – 262 с.
5. Косюта М. В. Основні підходи до оцінки ефективності прокурорського нагляду за відповідністю закону правових актів / М. В. Косюта // Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності: зб. наук. пр. – Х. : Ін-т підвищення кваліфікації Генеральної прокуратури України, 1999. – С. 169 – 177.
6. Проект Закона о прокуратуре СССР // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. – Вып. 120. – М.: ВНИИ укрепления законности и правопорядка, 1991. – 96 с.



**Куц Віталій Миколайович,**

к.ю.н., професор, проректор з наукової роботи Національної академії прокуратури України

## **ВДОСКОНАЛЕННЯ СТАТУСУ ПРОКУРАТУРИ ЯК СКЛАДОВА РЕФОРМУВАННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ**

Невід'ємною складовою системи кримінальної юстиції є прокуратура. За Концепцією реформування кримінальної юстиції, прийнятої в 2008 році, конституційні повноваження та засади організації прокуратури мають відповідати стандартам демократичного суспільства, що керується принципом верховенства права. Незважаючи на заклики до відповідності європейським стандартам, прокуратура за змістом Концепції залишається, по-перше, державним органом, якому не визначене місце в системі розподілу влад в Україні; по-друге, правоохоронним органом змішаного типу – наглядово-обвинувальним. З огляду на рекомендаційний характер Концепції залишається надія, що реформування української прокуратури може піти й іншим, більш раціональним шляхом.

Перш за все, прокуратура не повинна залишатися «вільним електроном» у системі державної влади. Вона має знайти своє місце в одній із трьох існуючих її гілок. На мій погляд, ні в законодавчій, ні у виконавчій владі прокуратура в сучасній Україні, як важлива державна інституція, не зможе ефективно реалізувати свою конституційну місію державного органу – специфічними методами прокурорської діяльності сприяти утвердженню і забезпеченню прав і свобод людини державою (ч. 2 ст. 3 Конституції України). Вона здатна на це лише в системі судової влади, завданням якої саме і є захист прав та свобод людини і громадянина. До того ж судова влада є найбільш близькою для прокуратури за всіма її сутнісними ознаками і, що важливо, найменш заполітизованою, зосередженою на виконанні своїх конституційних функцій, а не на політичній боротьбі.

Включення прокуратури до судової влади стало аксіоматичним для багатьох європейських країн. Вони визначили основним

чи навіть єдиним завданням прокуратури сприяння здійсненню правосуддя. Так, відповідно до ст. 124 Конституції Іспанії завданням прокуратури є сприяння відправленню правосуддя з метою захисту законності, прав громадян і громадських інтересів; за Законом „Про прокуратуру” Литовської Республіки від 13 жовтня 1994 року прокуратура є державним органом, який сприяє судам у здійсненні правосуддя.

Доцільно навести декілька аргументів на користь саме такого статусу й української прокуратури. Перший: лише в системі органів судової влади прокуратура зможе сконцентрувати свої зусилля на вирішенні свого головного завдання – професійно і політично незаангажовано сприяти здійсненню судового захисту прав і свобод людини і громадянина. Саме сприяти, не втручаючись у сам процес їх захисту, який є виключною прерогативою суду (ч. 1 ст. 55 Конституції України).

Оскільки судовий захист прав та свобод людини і громадянина здійснюється засобами правосуддя всіх видів, а не лише кримінального, слід вирішити питання щодо ролі прокуратури у здійсненні відповідних видів правосуддя. Відповідь на нього буде залежати від того, які завдання поставить держава перед органами прокуратури.

В одній із моделей законопроекту щодо зміни конституційного статусу прокуратури, розробленій Генеральною прокуратурою, висловлена думка, що прокуратура має забезпечувати правосуддя не лише в кримінальному, але й у цивільному, адміністративному та інших видах правосуддя. Такий підхід можна зрозуміти, адже психологічно прокурори не готові до іншого варіанту, боячись втрати вагомих важелів впливу на життєдіяльність суспільства. Але чи відповідає це рекомендаціям Венеціанської комісії та інших європейських структур щодо запобігання концентрації великого обсягу повноважень прокуратури? Ясна річ – не відповідає.

На мою думку, більш сучасним є інший варіант, а саме – вузька спеціалізація прокуратури, її участь лише в антикримінальному судочинстві. Це впливає і з специфіки матеріально-правової підстави такого судочинства. Нею є факт вчинення злочину, розслідування котрого потребує дотримання специфічної процедури досудового

---

розслідування, за яким потрібен процесуальний контроль з боку прокуратури. В інших видах судочинства досудове розслідування не здійснюється, тож не існує потреби в процесуальному контролі за ним. Подібна практика відома багатьом країнам світу з розвинутою правовою системою та високим рівнем правової культури.

Таким чином, є підстави вважати, що компетенція прокуратури не має виходити за межі забезпечення антикримінального правосуддя. Ці межі слід чітко визначити в актах законодавства. Особливо слід наголосити на недопустимості копіювання Україною досвіду деяких пострадянських країн, зокрема Російської Федерації, які законодавчо задекларували місце прокуратури в судовій владі, залишили за нею виконання функцій, які не мають нічого спільного з забезпеченням правосуддя, зокрема так званого загального нагляду за законністю у всіх сферах життєдіяльності. Виправдання такого підходу історичними традиціями та особливостями сучасного етапу національного соціально-політичного розвитку є сумнівним з точки зору наукової обґрунтованості. Його слід розцінювати як спробу консервації застарілої моделі прокурорської діяльності.

Другим аргументом на користь віднесення прокуратури до системи судової влади може слугувати те, що це дозволило б суттєво укріпити саму судову владу. Її ефективність зросте за умови професійного об'єднання корпусу суддів з прокурорським загалом в рамках єдиних фахових інституцій, перш за все, Вищої ради юстиції. Цей орган зможе впливати на формування кадрової і дисциплінарної політики у всій системі судової влади, включаючи прокуратуру, сприяти вільному взаємному переміщенню судово-прокурорських кадрів з органів прокуратури в суди і навпаки. Сприяло б зміцненню судової влади також впровадження системи двохступеневої підготовки суддівсько-прокурорських кадрів, за якої базова юридична освіта набувається в університеті, а професійна підготовка здійснюється у відповідних спеціалізованих навчальних закладах, знову ж таки єдиних для суддівсько-прокурорського загалу, на кшталт Національної школи магістратури Франції чи Судової академії Чеської республіки.

---

---



Єдина „судово-прокурорська влада” буде більш ефективно виконувати конституційну функцію захисту прав і свобод людини і громадянина шляхом здійснення антикримінального правосуддя судом та належного його забезпечення засобами прокурорської діяльності.

Отже, суттєвого зростання ефективності прокурорської діяльності та авторитету цієї державної інституції, на мій погляд, можна очікувати лише за умови переорієнтації прокуратури з поліфункціональності до монофункціональності. Прокуратура не повинна бути „семиділухою” (сім функцій за Конституцією України), а зайнятися чимось одним, у даному випадку, забезпеченням бездоганності досудового і судового провадження у кримінальних справах. Це – сфера істинно прокурорської діяльності, своєрідний фільтр для потоку інформації, спрямованої на винесення правосудного рішення у кримінальній справі.

Але для реалізації цієї ідеї доведеться розлучитися з деякими міфами, які історично склалися навколо прокурорської діяльності. Головним із них є впевненість у тому, що прокуратура є органом безпосереднього захисту прав і свобод людини і громадянина, причому залишалася такою навіть в період сталінських репресій [1]. Знання вітчизняної історії та сучасних правозахисних реалій породжує обґрунтовані сумніви стосовно цього. До того ж відповідно до ч. 1 статті 55 Конституції України „права і свободи людини і громадянина захищаються судом” тому недоцільно іншим державним інституціям декларувати виконання невластивої їм функції захисту прав і свобод. Кожна з них повинна виконувати власні конституційні функції. Стосовно прокуратури вони перераховані в статті 121 Основного закону, а також у п. 9 перехідних положень до Конституції. Навіть за наявної переважаності цієї інституції функціями ми не знаходимо серед них захисту прав і свобод. Йдеться лише про нагляд за їх додержанням і таке інше, отже сама прокуратура безпосередньо нікого не захищає і не повинна цього робити. Її завданням є сприяння засобами прокурорської діяльності здійсненню такого захисту судом. З цим не погоджуються ті, хто ратує за збереження за прокуратурою функції загального нагляду та представництва ін-

---

тересів громадян, позбавлених, через певні обставини, можливості скористатися послугами адвоката. На мій погляд, означені функції є рудиментом авторитаризму та радянщини, проявом патерналізму в стосунках „громадянин-держава”. До речі, альтернативою останньої з названих функцій прокуратури є передбачене Концепцією реформування кримінальної юстиції запровадження безоплатної адвокатської допомоги.

Слід зауважити, що деякі положення цієї Концепції стосовно модернізації прокуратури дисонують з висловленими вище думками, а також не відзначаються послідовністю. Зокрема, першою функцією прокуратури за Концепцією має стати нагляд за додержанням законів органами, які здійснюють досудове розслідування, хоча перед цим у тексті документу йдеться про здійснення прокурором *процесуального керівництва* досудовим розслідуванням як діяльність з організації такого розслідування. Більш вдалим є останнє визначення цієї функції. Впровадження функції процесуального керівництва досудовим розслідуванням замість нагляду за законністю його здійснення сприяло б ефективності цього розслідування, оскільки робило б прокурора відповідальним за його результативність. Крім того, таке рішення цієї проблеми свідчило б, що прокуратура України є прокуратурою обвинувального, а не змішаного типу.

Далі, неможливо позитивно сприймати намагання консервативно налаштованих учасників дискусії щодо майбутнього вітчизняної прокуратури «протиснути» через Концепцію реформування кримінальної юстиції хибне у своїй основі рішення щодо наділення прокуратури функцією кримінального переслідування. „У демократичних державах, які називають себе правовими ніхто нікого не повинен переслідувати... Слепе залучення терміну переслідування із західних зразків є недоречним і практично не виваженим” [2]. Функцію прокуратури, про яку йдеться, доцільно було б назвати притягненням до кримінальної відповідальності або обвинуваченням у вчиненні злочину тощо. Так зване кримінальне переслідування можна було б залишити в професійному правничому лексиконі, але лише як замітник поняття „розкриття злочину”.

Самостійним аспектом проблеми, що розглядається, є питання

---

про техніко-юридичне закріплення статусу прокуратури в Основному законі України. На мою думку, в Конституції не слід обмежуватись декларацією, що прокуратура є незалежним органом в системі судової влади, а чітко зазначити, що вона сприяє здійсненню судом антикримінального правосуддя шляхом обвинувачення підозрюваних осіб у вчиненні ними злочину. Це на конституційному рівні започаткує розмежування компетенції суду і прокуратури. Конкретизується таке розмежування повноважень переліком функцій прокуратури в Конституції. Саме через функції можна чітко уявити, якою може стати наша прокуратура в майбутньому. Взагалі слід подумати над можливістю об'єднання розділів VII і VIII Конституції України під єдиною назвою „Судова влада” або „Судово-правова система України”. Подібні пропозиції вже висловлювались фахівцями [3, с. 19], але вони потребують подальшої аргументації, особливо в руслі реформування Конституції України, необхідність якого вже назріла.

#### **Використані джерела:**

1. Грицаенко Л. Прокуратура на сучасному етапі // Юридичний вісник України. 2006. № 38.
2. Михайленко О. Р. Критичні погляди щодо деяких положень реформування органів прокуратури України // Кримінальне право України. – 2006- № 10. – С. 14 -17.
3. Андрейцев В. Конституційно-правові аспекти судово-правової системи//Вісник Академії прокуратури України. № 2. – 2007. – с. 18-26.



**Лапкін Андрій Васильович,**  
асистент кафедри організації  
судових та правоохоронних органів  
Національної юридичної академії України  
імені Ярослава Мудрого

## **РОЛЬ ПРОКУРАТУРИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВ ПОТЕРПІЛОГО В КРИМІНАЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ**

Посилення інтересу теоретиків і законодавців до реформування й оновлення законодавства про прокуратуру неминуче ставить питання про функціональну спрямованість цього органу. У зв'язку з цим надзвичайно важливо пов'язати передбачувану законотворцем діяльність прокуратури із вирішенням найважливіших проблемних питань кримінального судочинства України. Одним з таких можна вважати проблему забезпечення прав і законних інтересів потерпілого в кримінальному процесі України.

Концепція участі прокуратури у забезпеченні прав і законних інтересів потерпілого відповідає найвищим міжнародним стандартам у сфері захисту прав потерпілого, встановленим у Декларації основних принципів правосуддя для жертв злочинів і зловживань владою Організації Об'єднаних Націй від 29 листопада 1985 р., Резолюції 1989/57 ЕКОСОР ООН від 24 травня 1989 року, Конвенції про захист прав та основних свобод 1950 року, Європейській конвенції "Про відшкодування шкоди жертвам насильницьких злочинів" від 23 листопада 1983 р., Рекомендації R (85) 11 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо положення потерпілого в рамках кримінального права та кримінального процесу від 28 червня 1985 року та інших актах. Так, п. 5 Декларації основних принципів правосуддя для жертв злочинів і зловживань владою від 29.11.1985 проголошує, що у «випадках, коли це необхідно, треба створити і укріпити судові та адміністративні механізми, з тим, щоб забезпечити жертвам можливість отримувати компенсацію...». Комітет Міністрів Ради Європи у вказаній Реко-

мендації, враховуючи, що задоволення запитів і охорона інтересів потерпілого є основною функцією кримінального правосуддя, радить державам-членам широко інформувати потерпілого про можливості отримання допомоги, компенсації, результатах розслідування; дискреційне рішення щодо переслідування правопорушника не приймати без розгляду питання про компенсацію потерпілому тощо.

Всебічно узгоджується ця діяльність і з концептуальними засадами і основними напрямками подальшого розвитку судово-правової реформи в Україні [1-3], у єдиному контексті якої відбувається як реформування законодавства України про прокуратуру, так і удосконалення кримінально-процесуального законодавства, одним з пріоритетних напрямків якого є саме всебічне забезпечення прав потерпілого.

Відповідає діяльність прокуратури у напрямку забезпечення прав потерпілого і усталеним в науці поглядам на правозахисну спрямованість прокуратури. В літературі слушно зазначається, що прокуратура є органом не лише право охорони, а й правозахисту, причому цей напрям наглядової діяльності поступово виходить на перший план [4, с. 76]. Останнє навіть надає окремим дослідникам підстави розглядати функції прокуратури в одній площині з повноваженнями Президента України, визначеними у ст. 102 Конституції України, згідно з якою Президент України є гарантом прав і свобод людини і громадянина [5, с. 47]. Необхідно всіляко підтримати висловлену в літературі позицію щодо необхідності збереження правозахисної спрямованості прокуратури [6, с. 381], однак не можна зводити останню лише до реалізації функції представництва. Орган, правозахисний за своїм характером, яким повинна бути прокуратура в демократичній правовій державі, має захищати і відновлювати права особи в будь-якій сфері, в якій він працює. Не можна заперечувати, що інтересам жертв злочинів повинна приділятися першочергова увага державних органів, і, коли у сфері кримінального судочинства вони набувають статусу потерпілих – піклування про них повинне покладатися на прокуратуру. Таким чином, на наш погляд, робота із забезпечення прав

---

і законних інтересів потерпілого є важливою складовою правозахисної діяльності прокуратури України.

Підвищення участі прокурорів у забезпеченні прав потерпілих в кримінальному процесі позитивно сприймається і правозастосовною практикою. Так, Верховний Суд України звертає увагу судів на необхідність повернення справи на додаткове розслідування у разі, коли органи дізнання або досудового слідства істотно обмежили законні права потерпілого і поновити ці права на стадії судового розгляду неможливо [7, п. 4], хоча ці порушення цілком могли і повинні були бути усунені засобами прокурорського нагляду. Генеральний прокурор України вимагає від нижчестоящих прокурорів вважати одним із пріоритетів у роботі прокурорів та органів досудового слідства захист прав і законних інтересів потерпілих. Вживати заходів до забезпечення відшкодування завданої їм матеріальної та моральної шкоди, витрат на стаціонарне лікування, виявлення та усунення причин і умов, що сприяли вчиненню злочинів [8, п. 7]. Такі підходи цілком виправдані, оскільки із всього масиву органів кримінальної юстиції України саме у прокуратури є всі необхідні можливості для повного, своєчасного і ефективного нагляду за дотриманням прав потерпілого і вжиття заходів до їх поновлення.

Отже, на сьогоднішній день необхідність розширення участі прокурорів у забезпеченні прав і законних інтересів потерпілого, важливість і актуальність такої діяльності не викликає заперечень. Разом з тим, для використання всього арсеналу позитивних можливостей прокуратури для захисту прав потерпілого існують суттєві перепони.

Перша з них, на наш погляд, полягає у дискримінаційному становищі потерпілого в кримінальному процесі України порівняно з підозрюваним, обвинуваченим, підсудним. Так, в літературі справедливо зазначається, що законодавцем не розроблений механізм реалізації прав потерпілих. У цьому плані їх становище різко відрізняється від становища інших учасників, в першу чергу підозрюваних і обвинувачених, чії права гранично конкретизовані, розроблений механізм їх реалізації [9, с. 21]. В процесі рефор-

мування чітко простежується лінія відстоювання прав обвинуваченого, тому баланс прав учасників кримінального судочинства порушений, права потерпілого захищені в меншій мірі, ніж осіб, що скоїли злочин [10, с. 24]. Це призводить до того, що навіть в контексті правозахисної діяльності прокурор в кримінальному процесі насамперед дбає про інтереси обвинуваченого, а не потерпілого.

По-друге, в чинному законодавстві не закріплено жодної норми, яка безпосередньо покладала б на прокурора обов'язки щодо забезпечення таких основоположних прав потерпілого, як доступ до правосуддя (у широкому розумінні – до всієї системи кримінальної юстиції) та компенсації заподіяної злочином шкоди в межах котроїсь із функцій прокуратури. Відповідно до дозвольного способу регулювання кримінально-процесуальними правовідносинами, прокурори скоріше взагалі ігноруватимуть інтереси потерпілого, ніж виконуватимуть щодо захисту їхніх прав додаткові обов'язки, не передбачені законом.

По-третє, не створено належного правового механізму реалізації прав потерпілого в сфері кримінальної юстиції, не визначено органи, на які б покладалося забезпечення його прав, не розмежовано їхньої компетенції.

Отже, проблема захисту прокурором прав потерпілого в сфері кримінального судочинства потребує комплексного підходу і негайного розв'язання. Одним із напрямків вирішення цього болючого питання має стати виокремлення у масиві прокурорської діяльності міжфункціональної ділянки із забезпечення прав і законних інтересів потерпілого у системі кримінальної юстиції України.

### **Використані джерела:**

1. Концепція судово-правової реформи в Україні, схвалена Постановою Верховної Ради України від 28.04.1992 №2296-12 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – N30. – ст.426.

2. Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стан-

---

дартів, схвалена Указом Президента України від 10.05.2006 № 361/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 19. – Ст. 1376.- С. 23-37.

3. Концепція реформування кримінальної юстиції України, затверджена Указом Президента України від 08.04.2008 №311/2008 / <http://zakon1.rada.gov.ua/>.

4. Косята М.В. Прокуратура України: навч. посіб. / М.В. Косята. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К.: Знання, 2010. – 404 с.

5. Костицький В. Щодо питання про розподіл влади та місце прокуратури у системі влади // Вісник прокуратури. – 2009. – № 11. – С. 42-48.

6. Марочкін І.Є. Прокуратура України: проблеми становлення й розвитку // Проблеми законності. – 2009. – № 100. – С. 376-385.

7. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 2 липня 2004 року № 13 «Про практику застосування судами законодавства, яким передбачено права потерпілих від злочинів».

8. Наказ Генерального прокурора України № 4 гн від 19.09.05 «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство».

9. Шестакова Т. Ущемленные права потерпевших // Законность. – 2003. – №8. – С. 20-24.

10. Мельников Н.В. Уголовное преследование – самостоятельная государственно-властная деятельность прокуратуры по обеспечению прав и свобод граждан // Государство и право. – 2006. – №3. – С. 21-26.





**Кощинець Віктор Васильович,**  
к.ю.н., доцент, старший викладач кафедри  
представництва інтересів громадян і держави в суді  
Національної академії прокуратури України

## **ОСНОВНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ**

Конституційні повноваження та принципи організації прокуратури мають відповідати стандартам демократичного суспільства, що керується принципом верховенства права, згідно з рекомендаціями Парламентської Асамблеї та Комітету міністрів Ради Європи.

У сфері кримінальної юстиції прокуратура в Україні має стати єдиним органом, на який покладається виконання таких функцій:

а) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування;

б) кримінальне переслідування особи, в тому числі висунення обвинувачення, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та складання обвинувального акта;

в) нагляд за додержанням законів органами та установами, які виконують судові рішення у кримінальних справах, а також застосовують інші заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян.

Досудове розслідування органами прокуратури може проводитись лише у виняткових випадках, спеціально визначених законом.

Організаційна структура органів прокуратури повинна будуватися за функціональним принципом і відповідати Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи N (2000)19. При цьому має бути гарантовано процесуальну незалежність прокурора (державного обвинувача) при здійсненні повноважень у досудовому та судовому провадженні як від зовнішніх (наприклад, політичних) впливів, так і від неправомірного впливу прокурорів вищого рівня.

У процесі реформування прокуратури необхідно передбачи-

---

---

ти вимоги до кандидатів на посаду прокурора, змінити існуючий порядок призначення на посади Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів, визначити виключний перелік підстав для дострокового припинення повноважень та спеціальну процедуру прийняття такого рішення, встановити правила професійної етики. Законодавчо встановити процедуру добору на посаду прокурора на конкурсних засадах, закріпити механізми внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю прокуратури, критерії оцінки її діяльності, процедуру притягнення до відповідальності та гарантії від незаконного звільнення.

Спроби внести системні зміни до Закону України «Про прокуратуру» або прийняти його нову редакцію почалися ледве не з прийняттям нової Конституції України в червні 1996 року. Значні зміни Закон зазнав у липні 2001 року в рамках так званої «малої судової реформи».

З того часу було розроблено і внесено на розгляд парламенту декілька варіантів нової редакції цього закону, один з яких 4 березня 2004 року, навіть, був прийнятий у першому читанні.

Верховна Рада України своєю постановою від 6 жовтня 2006 року при Комітеті з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності створила робочу групу з опрацювання проекту нової редакції Закону «Про прокуратуру», у діяльності якої активну участь взяла і Генеральна прокуратура України.

З одного боку, проект повною мірою відповідає чинній редакції Конституції України, а з іншого, – максимально (в межах чинного Основного Закону України) враховує рекомендації європейських експертів з цього питання.

У ньому знайшли відображення та закріплення нова функція прокуратури щодо захисту прав громадян, порядок звільнення з посади Генерального прокурора України за згодою Верховної Ради України, що впроваджено у зв'язку зі змінами до Конституції України.

Вперше в історії вітчизняного законодавства дано визначення інституту прокуратури; вдосконалено викладення положень щодо принципів організації та діяльності прокуратури, гарантій незалежності та імунітету прокурорів.

---

Запропоновано глави, які є новаціями у законодавстві про прокуратуру: “Діяльність прокуратури та права особи”, “Контроль за діяльністю прокуратури”, “Дорадчі та консультативні органи, науково-навчальні та інші установи прокуратури, громадські об’єднання та конференції працівників прокуратури”, “Міжнародне співробітництво прокуратури”, “Проходження служби в органах прокуратури”.

Чітко розмежовано повноваження прокуратур різного рівня при розширенні самостійності прокуратур нижчого рівня тощо.

Положення цього законопроекту не суперечать основним міжнародним документам щодо ролі та діяльності прокуратури у демократичному суспільстві, зокрема, рекомендаціям Комітету Міністрів Ради Європи №19 від 2000 року, Парламентської Асамблеї Ради Європи №1604 від 2003 року, Висновку Венеціанської Комісії Ради Європи №380 від 2006 року та заключним документам міжнародних конференцій генеральних прокурорів останніх років.



**Литвак Олег Михайлович**

д.ю.н., професор,  
член-кореспондент Академії правових наук  
України, завідувач кафедри Національної  
академії прокуратури України

## **ДО ПИТАННЯ ПРО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ**

Сьогодні, для захисту основних прав і свобод людини та громадянина, з метою неухильного дотримання Конституції України [1], в Українській державі визріла нагальна проблема реформування діючої системи кримінальної юстиції. Необхідність такого реформування є загально визнаною не лише політичною елітою, науковцями, а й пересічними громадянами, які втратили довіру до

---

більшості державних інституцій загалом та і до правоохоронних органів – зокрема. Окрім того, Україна взяла на себе цілу низку міжнародних зобов'язань, які стосуються реформування системи правоохоронних органів.

Під системою кримінальної юстиції необхідно розуміти 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 [2].

Основними завданнями реформи системи кримінальної юстиції повинні стати наступні:

- всебічний захист прав і свобод людини, утвердження загальнолюдських моральних цінностей;
- забезпечення цілісності та єдності у системі органів кримінальної юстиції;
- усунення дублювання повноважень у системі органів кримінальної юстиції;
- реалізація принципу інстанційності в побудові системи судів, що розглядають кримінальні справи;
- деполітизація та забезпечення позапартійності у системі органів кримінальної юстиції;
- розмежування сфер політичного та фахового (службового) керівництва;
- розроблення та впровадження професійних стандартів службової діяльності працівників органів кримінальної юстиції;
- забезпечення правопорядку у співпраці з громадськістю, запровадження ефективного громадського контролю за діяльністю органів кримінальної юстиції;
- зміну підходів до оцінки ефективності діяльності органів системи кримінальної юстиції.

Важливою складовою трансформації органів кримінальної юстиції є виконання пункту 9 перехідних положень Конституції України [1]: формування ефективної системи досудового слідства

---

---

та введення в дію відповідних законів. В результаті реформування системи органів кримінальної юстиції досудове слідство має бути покладено на:

- 1) національну поліцію;
- 2) фінансову поліцію;
- 3) військову поліцію;
- 4) слідчий підрозділ Служби безпеки України;
- 5) спеціально створений орган досудового розслідування корупційних правопорушень.

Компетенція органів, що здійснюють досудове слідство, повинна бути розмежована законом з урахуванням предметної, персональної, територіальної та за зв'язком справ підслідності. Дізнання у справах про кримінальні проступки має бути віднесено до компетенції органів відповідно до мети, цілей та завдань кримінального переслідування у цій категорії справ.

Конституційні повноваження та принципи організації прокуратури мають відповідати стандартам демократичного суспільства, що керується принципом верховенства права, згідно з рекомендаціями Парламентської Асамблеї та Комітету міністрів Ради Європи.

У сфері кримінальної юстиції прокуратура в Україні має стати єдиним органом, на який покладається виконання таких функцій:

- а) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування;
- б) кримінальне переслідування особи, в тому числі висунення обвинувачення, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та складання обвинувального акта;
- в) нагляд за додержанням законів органами та установами, які виконують судові рішення у кримінальних справах, а також застосовують інші заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян.

Досудове розслідування органами прокуратури може проводитись лише у виняткових випадках, спеціально визначених законом.

Організаційна структура органів прокуратури повинна буду-

---

ватися за функціональним принципом і відповідати Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № (2000)19. При цьому має бути гарантовано процесуальну незалежність прокурора (державного обвинувача) при здійсненні повноважень у досудовому та судовому провадженні як від зовнішніх (наприклад, політичних) впливів, так і від неправомірного впливу прокурорів вищого рівня.

Необхідно запровадити спеціалізацію прокурорів (державних обвинувачів) з кримінального переслідування корупційних правопорушень.

У процесі реформування прокуратури необхідно передбачити вимоги до кандидатів на посаду прокурора, змінити існуючий порядок призначення на посади Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів, визначити виключний перелік підстав для дострокового припинення повноважень та спеціальну процедуру прийняття такого рішення, встановити правила професійної етики. Законодавчо встановити процедуру добору на посаду прокурора на конкурсних засадах, закріпити механізми внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю прокуратури, критерії оцінки її діяльності, процедуру притягнення до відповідальності та гарантії від незаконного звільнення.

Реалізацію державної політики у сфері правопорядку та боротьби зі злочинністю повинно забезпечити Міністерство внутрішніх справ України.

Це Міністерство повинно стати цивільним органом європейського зразка.

Для виконання передбачених законодавством функцій і повноважень щодо безпосереднього забезпечення громадського порядку, протидії злочинності та проведення досудового розслідування у системі Міністерства внутрішніх справ України має діяти відповідний орган – Національна поліція.

Для виконання завдань щодо проведення досудового розслідування податкових, фінансових та митних злочинів і кримінальних проступків податкова міліція має бути відокремлена від Державної податкової служби України і реорганізована у самостійний

---

---

орган кримінальної юстиції в системі Міністерства фінансів України – фінансову поліцію.

Служба безпеки України має здійснювати досудове розслідування злочинів проти національної безпеки, тероризму та окремих злочинів проти миру, безпеки людства і міжнародного правопорядку.

Здійснення ефективної державної політики щодо протидії корупції потребує функціонування в системі кримінальної юстиції спеціалізованого антикорупційного органу, зокрема, з повноваженнями проведення досудового розслідування та координації діяльності у цій сфері.

Функціонування системи виконання кримінальних покарань має здійснюватися демілітаризованою державною кримінально-виконавчою службою у сфері відання Міністерства юстиції України.

Отже, основною метою реформування системи кримінальної юстиції є підвищення рівня суспільної довіри до діяльності правоохоронних органів, а основним показником ефективної діяльності – забезпечення недоторканості та безпеки людини, її життя, здоров'я, честі й гідності.

### **Використані джерела:**

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року : за станом на 1 березня 2004 року / Міністерство юстиції України. – Офіц. вид. – К. : ІнЮре, 2004. – 102 с.;

2. Указ Президента України №311/2008 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року „Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів”.



**Лісова Неля Валеріївна,**  
к.ю.н., завідувачий науковою частиною  
Національної академії прокуратури України

## **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ДЕРЖАВНОГО ОБВИНУВАЧА**

Розпочата у 2001 році в Україні судова реформа у сфері кримінального судочинства є, безумовно, позитивним кроком на шляху наближення вітчизняного законодавства до європейських стандартів та створення такої системи кримінальної юстиції, яка належним чином забезпечить баланс публічних та приватних інтересів. Адже кримінальне судочинство здійснюється в інтересах суспільства в цілому і окремої людини зокрема [1, с. 6].

Кримінально-процесуальне законодавство в останні роки зазнало певних змін, що були спрямовані в першу чергу на реалізацію вимог Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Проте, ці зміни не в повній мірі сприяли досягненню поставленої мети – забезпечення належного стану правопорядку, ефективного захисту осіб, суспільства та держави від небезпечних посягань на соціальні цінності, права і законні інтереси, тому реформування існуючої системи кримінальної юстиції, а можливо та створення нової є очевидним.

Дотепер не здійснено ряд важливих заходів, серед яких, зокрема, прийняття нового Кримінально-процесуального кодексу України, базових законів „Про судоустрій”, „Про прокуратуру”, „Про досудове розслідування” тощо, які мають привести в дію механізм нормального функціонування кримінально-процесуального інституту. Як відомо, Україна – одна з небагатьох країн, в якій і до сьогодні чинний КПК, прийнятий ще 1960 року, з численними змінами та доповненнями. Однак єдиного підходу до створення нового КПК України так і не вироблено, що негативно позначається на функціонуванні системи правоохоронних органів та судів.

Загальновідомо, що досягненню певного результату передують створення відповідного плану заходів. Отже, першим практичним



кроком на шляху реформування кримінальної юстиції став указ Президента України №311/2008 „Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року „Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів”, яким затверджено Концепцію реформування системи кримінальної юстиції України. Це своєрідний путівник, в якому кожному суб’єкту системи кримінальної юстиції відведено своє місце та роль у взаємодії з іншими. Саме в рамках реалізації цієї Концепції мають бути прийняті і відповідні закони, спрямовані в першу чергу на відновлення довіри суспільства до правоохоронних органів.

Одним з пріоритетних напрямів реалізації зазначеної концепції є реформування органів кримінальної юстиції, серед яких провідне місце займають органи прокуратури України. До основних завдань Концепції віднесено зміну організаційної структури органів прокуратури України, яка повинна будуватись за функціональним принципом і відповідати Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № (2000)19. При цьому має бути гарантовано процесуальність незалежність прокурора (державного обвинувача) при здійсненні повноважень у досудовому та судовому провадженні як від зовнішніх (наприклад політичних) впливів, так і від неправомірного впливу прокурорів вищого рівня.

На наш погляд забезпечення таких гарантій потребує розкриття змісту принципу процесуальної незалежності державного обвинувача та вдосконалення чинного законодавства, що регулює діяльність органів прокуратури.

Реалізація прокурором своїх повноважень та виконання завдань при підтриманні державного обвинувачення значною мірою залежать від надання йому реальної можливості впливати на хід та результати розгляду справи. Тому, одним із актуальних питань реформування органів прокуратури було і залишається врегулювання процесуального становища державного обвинувача.

Запровадження в 2001 році у вітчизняне кримінально-процесуальне законодавство саме засад змагальності (ст. 16-1 КПК України) та надання державному обвинувачу права на само-

---

стійне прийняття процесуальних рішень у справі (ст.ст. 264, 277 КПК України) визнано прогресивними, такими, що наближують вітчизняний кримінальний процес до сучасних європейських моделей. Побудова системи кримінального судочинства відповідно до цих принципів, насамперед мала б змінити традиційні підходи до процесу доказування під час досудового слідства, найважливішим недоліком якого є інквізиційне начало, що пронизує всю стадію процесу.

При змагальному процесі як в суді, так і на досудовому слідстві обвинувальну функцію повинен здійснювати лише прокурор, а за певних обставин – і потерпілий [2, с. 17]. Авторами останньої редакції проекту КПК України, підготовленого Національною комісією із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, зроблено спробу втілити у життя саме такий підхід, за якого процес висунення обвинувачення, його формулювання та підтримання у суді повністю покладено на державного обвинувача. За змістом ст. 16-1 КПК України сутність принципу змагальності полягає у розмежуванні функцій обвинувачення, захисту та вирішення справи між стороною обвинувачення, стороною захисту та судом відповідно. Ці законодавчі новели мали змінити усталені погляди на зміст процесуальної діяльності, статус державного обвинувача, а головне – вплинути на його свідомість. Саме активна участь прокурора в суді, його діяльність у кримінальному судочинстві, правовідносини з іншими учасниками судового розгляду справи є запорукою змагальності сторін у судовому засіданні.

В умовах забезпечення принципу змагальності сторін у судовому процесі повноваження державного обвинувача потрібно сформулювати в законодавстві таким чином, щоб відобразити його процесуальну незалежність і самостійність у прийнятті рішень, формуванні й доведенні до суду своєї позиції, що ґрунтується на матеріалах судового розгляду справи.

В рамках реформування органів кримінальної юстиції актуальним залишається питання процесуальної незалежності державного обвинувача, самостійності при прийнятті ним процесуальних рішень, тому що саме від надання йому реальної мож-

ливості впливати на хід та результати розгляду справи залежить врешті-решт справедливість постановленого рішення, а отже – доля певної людини. Саме на незалежність державного обвинувача зроблено акцент і в численних міжнародно-правових актах, що стосуються кримінального судочинства. Зокрема, у ст. 20 Рекомендації R (2000) 19, прийнятої Комітетом міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 року щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства, йдеться про те, що під час судового розгляду кримінальної справи „... прокурори повинні бути об'єктивними й справедливими, повинні гарантувати, що суду надані відповідні факти й правові докази, необхідні для справедливого відправлення правосуддя” [3, с. 185].

Незалежність державного обвинувача прямо закріплена у ч. 2 ст. 264 КПК України відповідно до якої він підтримує перед судом державне обвинувачення, керуючись лише вимогами закону та своїм внутрішнім переконанням. Крім того, згідно з вимогами ст. 277 КПК України лише державному обвинувачу надані дискреційні повноваження при зміні обвинувачення (ст. 277 КПК України) та відмові від нього (ч. 3 ст. 264 КПК України). Отже, саме позиція державного обвинувача в окремих випадках є визначальною, а тому виникають протилежні оцінки та підходи до його процесуального статусу. Здається ніяких перешкод для прийняття певного процесуального рішення державним обвинувачем самотійно, незалежно від позиції вищестоящего прокурора немає. Разом з тим, у певні рамки залежності й підпорядкування вищестоящому прокурору ставлять, на наше переконання, прокурора державного обвинувача у справі положення чинного наказу Генерального прокурора України № 5-гн від 19 вересня 2005 року (п. 1.6). Цим пунктом передбачено, що у разі непогодження з позицією державного обвинувача прокурор, який затверджував обвинувальний висновок у справі, може призначити іншого прокурора або ж особисто підтримати обвинувачення.

На наше переконання, державний обвинувач повинен бути незалежним від прокурора, який затвердив обвинувальний висновок, і підкоритися лише закону. Він має керуватися лише

---

власними уявленнями, а не уявленням вищестоящих керівників-прокурорів.

З цього приводу заслуговує на увагу пропозиція, викладена в одному з проектів нової редакції Закону України „Про прокуратуру”, що при підтриманні державного обвинувачення прокурори є незалежними, керуються Конституцією України, законами, міжнародними угодами, ратифікованими Україною, своєю професійною правосвідомістю й особистим переконанням. Ніхто не має права примушувати державного обвинувача зайняти у справі позицію, що суперечить Закону, його професійній правосвідомості й особистому переконанню (ст. 30) [4, с. 24]. Це захистить державного обвинувача від неправомірного втручання й тиску з боку вищестоящого керівництва, а й дасть можливість значно підвищити рівень підтримання державного обвинувачення в змагальному процесі та його відповідальність за законність і обґрунтованість позиції, яку він обстоював в суді.

#### **Використані джерела:**

1. Грошевий Ю. Проблеми реформування кримінального судочинства / Ю. Грошевий // Право України. – 2009. – №2. – С.4–10.
2. Маляренко В.Т. Змагальність сторін у кримінальному судочинстві. Окремі аспекти становища суду в змагальному процесі / В.Т. Маляренко // Вісник прокуратури. – 2003. – № 1. – С. 17–21.
3. Довідник з питань організації роботи з підтримання державного обвинувачення в судах / за ред. В.В. Кудрявцева. – К., 2003. – С. 173–184.
4. Проект Закону України „Про внесення змін до Закону України „Про прокуратуру”. – К., 2003. – 43 с.



**Луцик Василь Васильович,**  
к.ю.н., асистент кафедри кримінального процесу  
і криміналістики юридичного факультету  
Львівського національного університету  
імені Івана Франка

## **ФОРМИ ПОВЕРНЕННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ СПРАВИ ПРОКУРОРУ У КРИМІНАЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ**

Проаналізувавши чинне кримінально – процесуальне законодавство можна виділити наступні **форми реалізації інституту** повернення кримінальної справи прокурору:

1. повернення суддею кримінальної справи прокурору зі стадії попереднього розгляду в порядку ст. 249<sup>1</sup> КПК України;

2. повернення кримінальної справи прокурору у разі невідповідності вимогам закону постанови про направлення справи до суду для вирішення питання про застосування примусових заходів медичного характеру;

3. повернення кримінальної справи прокурору у разі невідповідності вимогам закону постанови про направлення справи до суду для вирішення питання про застосування до неповнолітнього примусових заходів виховного характеру.

4. повернення кримінальної справи прокурору у разі невідповідності вимогам закону постанови про направлення справи до суду для вирішення питання про звільнення особи від кримінальної відповідальності.

Перша форма є найбільш поширеною у правозастосовчій практиці, оскільки кримінально – процесуальним законодавством чітко закріплено механізм її застосування. Проте, в даному випадку можна зауважити, що у разі виявлення невідповідності обвинувального висновку встановленим законом вимогам, суд повертає справу прокурору з вимогою привести його у відповідність з цими вимогами, відтак вступаючи у процесуальні відносини із прокурором. Однак, найчастіше обвинувальний висновок складає слідчий і передає на затвердження прокуророві, а тому

---

прокурору буде складно самостійно усунути виявлене суддею порушення. В зв'язку з цим, виникає запитання, чи не слід закріпити за прокурором обов'язок складання обвинувального висновку на підставі матеріалів кримінальної справи отриманих від слідчого. Вважаємо, що закріплення в законі обов'язку прокурора складати обвинувальний висновок сприятиме вищій якості обвинувальних висновків, оскільки для складання даного документа прокуророві доведеться ретельніше вивчати кримінальну справу, а також допоможе виявити слідчі помилки, допущені під час проведення досудового слідства і, відповідно, відреагувати на них ще до направлення кримінальної справи до суду. Закріплення процесуального порядку, згідно з яким прокурор на основі ретельного та всебічного вивчення матеріалів кримінальної справи сам сформулює обвинувальний висновок і потім буде підтримувати це обвинувачення в суді, забезпечить максимальну ефективність обвинувальної діяльності.

Щодо другої форми повернення кримінальної справи прокурору, законодавець в ч. 1 ст. 419 КПК України чітко не встановлює процесуальний порядок дій та рішень суду у разі його незгоди з постановою слідчого про направлення справи до суду для вирішення питання про застосування примусових заходів медичного характеру. Вважаємо, що незгода судді із даною постановою може бути пов'язана, як з недотриманням вимог процесуальної форми слідчим при складанні цієї постанови, так і в допущенні слідчим істотних порушень вимог кримінально – процесуального закону, тобто у першому випадку справа підлягає поверненню прокурору, а в другому поверненню на додаткове розслідування. В усіх інших випадках суддя зобов'язаний внести справу безпосередньо в судові засідання і приймати процесуальні рішення передбачені ст. 421 КПК України.

В зв'язку з цим важко погодитись із положенням, закріпленим в п. 9 Постанови Пленуму Верховного суду України "Про практику застосування судами примусових заходів медичного характеру та примусового лікування", згідно з яким у разі незгоди судді із постановою слідчого про направлення справи до суду для вирі-

шення питання про застосування примусових заходів медичного характеру внаслідок допущення під час досудового слідства таких порушень вимог КПК, без усунення яких справа не може бути призначена до судового розгляду, суддя своєю постановою направляє справу на додаткове розслідування.

Даючи таке роз'яснення змісту цієї правової норми Верховний суд України обмежує повноваження суду під час розгляду кримінальних справ про застосування примусових заходів медичного характеру, оскільки не враховує можливості повернення кримінальної справи прокурору.

Третя форма повернення кримінальної справи прокурору реалізується під час провадження по застосуванню до неповнолітніх примусових заходів виховного характеру. Відповідно до ч. 2 ст. 447 КПК України справу, що надійшла до суду від прокурора в порядку, передбаченому статтею 7<sup>3</sup> або 9 КПК України, суддя або голова суду, якщо він згоден з рішенням, прийнятим слідчим або прокурором, призначає до розгляду в судовому засіданні у строк не пізніше десяти днів, а в разі незгоди – **повертає прокурору мотивованою постановою**. Судова практика тлумачить дану норму таким чином, що повернення справи в даному разі можливе як на додаткове розслідування, так і прокурору. Зокрема, п. 12 Постанови Пленуму Верховного суду України “Про практику розгляду судами справ про застосування примусових заходів виховного характеру” зазначає, що у разі незгоди судді з таким рішенням слідчого або прокурора, а так само у разі виявлення порушень вимог КПК, без усунення яких справа не може бути призначена до судового розгляду, або у разі порушення права неповнолітнього на захист, або неповноти чи неправильності досудового слідства, які не можуть бути усунуті в судовому засіданні, суддя мотивованою постановою з додержанням вимог, передбачених статтями 246 і 281 КПК України, має повернути справу прокуророві для усунення цих порушень або для проведення додаткового розслідування.

Проте, роз'яснюючи зміст даної правової норми, суд все ж акцентує увагу саме на поверненні справи на додаткове розслідування, оскільки статті 246 і 281 КПК України регулюють саме під-

---

стави і порядок направлення справи на додаткове розслідування, тим самим необґрунтовано обмежується сфера застосування інституту повернення кримінальної справи прокурору.

Четвертою формою є повернення кримінальної справи прокурору в процесі розгляду кримінальних справ, які надійшли до суду із постановою про направлення справи до суду для вирішення питання про звільнення особи від кримінальної відповідальності.

Слід зазначити, що така підстава повернення кримінальної справи прокурору прямо не закріплена в чинному КПК України. Однак, в п. 13 Постанови Пленуму Верховного суду України від 23 грудня 2005 року N 12 «Про практику застосування судами України законодавства про звільнення особи від кримінальної відповідальності» закріплено наступні положення: «... направити до суду справу з постановою про її закриття у зв'язку зі звільненням особи від кримінальної відповідальності можуть прокурор, а за його згодою – також слідчий... Справу, яка надійшла без такої постанови або з постановою слідчого, не погодженою з прокурором, суддя повертає останньому на підставі ст. 249<sup>1</sup> КПК України під час попереднього розгляду».

Реалізація інституту повернення кримінальної справи прокурору саме в цих чотирьох вказаних вище формах зумовлена прагненням законодавця до підвищення якості процесуальних актів слідчого та прокурора і забезпечення дієвого прокурорського нагляду за законністю проведення досудового розслідування.

---

---

---

---

---



**Матієк Ірина Степанівна,**  
юридичний факультет Київського національного  
університету імені Тараса Шевченка

## **НОБХІДНІСТЬ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ У КРИМІНАЛЬНІЙ ЮСТИЦІЇ, МІСЦЯ ТА РОЛІ ПРОКУРАТУРИ ЯК ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

16 липня 1990 року Верховна Рада Української РСР прийняла Декларацію про державний суверенітет України, проголосивши верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території. Задекларовані цілі зумовили необхідність корінної перебудови всієї політичної і правової системи українського суспільства. На основі Декларації про державний суверенітет Верховна Рада України законами № 404 від 24.10.90 та № 1791 від 05.11.91 внесла зміни до глави 19 «Прокуратура» Конституції України 1978 року. 5 листопада 1991 року Верховною Радою прийнято Закон України № 1789 «Про прокуратуру».

Цими законами створені органи прокуратури незалежної України та внесено ряд принципово нових положень стосовно основних засад її діяльності. *Водночас модель прокуратури, закріплена у Декларації про державний суверенітет України та у зазначених законах, залишилась по суті радянською.* Прокуратура визначалась як орган вищого (найвищого) нагляду за точним і однаковим виконанням (за додержанням і правильним застосуванням) законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами, державними комітетами, відомствами, іншими органами державного і господарського управління та контролю, Урядом Кримської АРСР, місцевими Радами народних депутатів, їх виконавчими і розпорядчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та належності, посадовими особами та громадянами. Одночасно з наглядом за додержанням законів органами, які ведуть боротьбу зі злочинністю, за прокуратурою зберігались

---

слідча функція, а також право санкціонування арештів громадян та обшуків житла чи іншого володіння особи. Залишилось невідірешеним питання щодо місця прокуратури у системі розподілу державної влади тощо.

Створювана модель прокуратури піддавалась значній критиці з боку різних політичних сил в Україні як така, що не відповідає проголошеним принципам правової держави і верховенства права. *За таких обставин Закон України від 05.11.91 «Про прокуратуру» розглядався як тимчасовий, необхідний для врегулювання діяльності органів прокуратури до прийняття нової Конституції України і концепції правоохоронної політики держави.* Вказані чинники практично відразу після прийняття зазначеного закону поставили на порядок денний питання про подальше реформування органів прокуратури.

Протягом 1992 – 1996 рр. майбутня модель прокуратури була предметом гострих дискусій під час розробки проектів нової Конституції України. При прийнятті у червні 1996 року Верховною Радою України Конституції України лише внаслідок компромісу стало можливим погодження змісту статті 121, якою визначений виключний перелік функцій органів прокуратури.

Компроміс полягав у тому, що в розділі XV «Перехідні Положення» Конституції передбачалось збереження протягом п'яти років, тобто до 28 червня 2001 року, порядку, за яким арешт і тримання під вартою осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, проведення огляду та обшуку житла або іншого володіння особи здійснювались не за рішеннями судів, а за санкціями прокурорів. За прокуратурою також зберігалось виконання відповідно до чинних законів функції нагляду за додержанням і застосуванням законів (загальний нагляд) та функції 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, тобто фактично на необмежений у часі строк. Крім того, з Перехідних положень вилучили речення про те, що після прийняття зазначених законів і формування системи

---

досудового слідства прокуратура України діє в структурі органів судової влади. Верховна Рада також погодилась з тим, що Президент лише призначає на посаду Генерального прокурора за її згодою, а при звільненні Президентом Генерального прокурора з посади така згода не потребується. Натомість Верховна Рада набула права висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади.

Паралельно з конституційною реформою відбувався процес вступу України до Ради Європи, який закінчився 9 листопада 1995 року підписанням відповідного протоколу. При вступі до Ради Європи Україна взяла на себе зобов'язання змінити роль та функції Генеральної прокуратури (особливо щодо здійснення загального нагляду за додержанням законності) шляхом перетворення цього інституту в орган, який відповідатиме принципам Ради Європи (*висновок та рекомендація Парламентської Асамблеї РЄ № 190 (1995) від 26 вересня 1995 року щодо вступу України*).

Законами України № 2533 від 21.06.01 і № 2663 від 12.07.01 внесені зміни до Кримінально-процесуального кодексу та до Закону «Про прокуратуру», відповідно до яких прокурори позбавлялись права на санкціонування арештів та обшуків житла або іншого володіння особи, і ці повноваження передавались виключно судовим органам, чим зняті зазначені застереження України стосовно Європейської Конвенції з прав людини, а також виконані зобов'язання, передбачені пунктом 13 Перехідних положень Конституції України. Водночас Законом № 2663 від 12.07.01 підтверджено збереження за прокуратурою функції нагляду за додержанням і застосуванням законів і функції попереднього слідства до введення в дію законів, визначених пунктом 9 Перехідних положень Конституції України.

Після вступу України до Ради Європи питання щодо виконання Україною своїх зобов'язань стосовно реформування прокуратури перебуває під постійним моніторингом. Після 1995 року неодноразово знаходило своє відображення у документах цієї міжнародної організації, зокрема у Резолюціях ПА РЄ № 1179 (1999) від 27.01.99, № 1244 (2001) від 26.04.01, № 1262 (2001) від

---

27.09.01 та у Рекомендаціях ПА РЄ № 1395 (1999) від 27.01.99, № 1513 (2001) від 26.04.01. У зазначених документах Парламентська Асамблея Ради Європи постійно нагадує про чітке зобов'язання України щодо трансформації ролі та функцій прокуратури та закликає органи влади України повністю імплементувати реформу Генеральної прокуратури у відповідності з принципами та стандартами РЄ.

Конституція та закони України не визначають місця прокуратури у системі поділу влади, внаслідок чого належним чином не врегульовані її взаємовідносини з Президентом, Парламентом та урядом; відсутні правові механізми залучення прокуратури до розробки та виконання загальнодержавної політики; немає незалежного контролю за її діяльністю, а також визначеної системи звітування і відповідальності Генерального прокурора. Через зазначену невизначеність прокуратура бере на себе повноваження, які в країнах – членах Ради Європи покладені на інші демократично звітні міністерства.

Немає належних гарантій незалежності Генерального прокурора України, що зокрема проявляється в існуючому порядку його призначення на посаду та звільнення з посади. Чинний закон не надає адекватних гарантій захисту від незаконного звільнення Генерального прокурора. Немає обмежень повноважень Парламенту щодо звільнення Генерального прокурора. Генеральний прокурор у свою чергу призначає на посади прокурорів і визначає процедуру їх кар'єрного росту та звільнення. Закон не гарантує захисту від неправомірного звільнення підпорядкованих прокурорів. Короткий термін перебування на посаді, поєднаний з можливістю перепризначення на всіх рівнях, також підриває незалежність прокурорів.

За таких обставин існує нагальна потреба внесення змін до Конституційної моделі прокуратури України, які полягають, зокрема, у призначенні на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора Верховною Радою за поданням Президента; надання Генеральному прокурору права законодавчої ініціативи; доповнення функцій прокуратури наглядом за додержанням і застосуванням

---

---

законів. Прийняти законопроект «Про Слідчий комітет України» з внесенням відповідних змін до Кримінально-процесуального кодексу і Закону України «Про прокуратуру». Визначити, що кримінальне переслідування є головною функцією прокуратури. Підтримання державного обвинувачення в суді є стадією кримінального переслідування і тому охоплюється цим поняттям. На прокуратуру покладаються повноваження по нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство. Захист державних і суспільних інтересів, прав громадянина та їх представництво в суді у випадках та межах, встановлених законом встановити відповідно до п. 2 ст. 121 Конституції України. Завдання і функції прокуратури, оскільки вони безпосередньо пов'язані із здійсненням правосуддя, визначають її місце у **судовій гілці влади**, що має бути визначено після закінчення дії Перехідних положень Конституції України. Водночас прокуратура не входить до системи судових органів і становить окрему ієрархічну структуру.



**Назаров Віктор Володимирович,**

д.ю.н., доцент кафедри кримінального права  
і процесу Інституту повітряного і космічного  
права та масових комунікацій  
Національного авіаційного університету

## **ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ НАГЛЯДОВИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРОКУРОРА У СФЕРІ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Наша держава і суспільство мають бути зацікавлені у якнайповнішому захисті конституційних прав і свобод людини, оскільки це слугує не лише особистим інтересам кожного громадянина, а й організовує належне життя суспільства. Прокурорський нагляд

---

---

покликаний гарантувати такий захист кожній людині, особливо це проявляється у кримінальному провадженні.

Як представник публічної влади прокурор має бути взірцем для суспільства в захисті прав людини, зміцнювати довіру до державної влади. Ф. Глух акцентуючи увагу на обов'язках працівників прокуратури захищати права та законні інтереси громадян, зазначав, що вони передусім виконують завдання щодо захисту прав та інтересів громадян, державних і громадських організацій, що охороняються законом, і сприяють вихованню людей в дусі високих принципів моралі, поваги до законів і правил співіснування [1, с. 91].

Особливою функцією прокуратури є нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність. Саме під час проведення оперативно-розшукових заходів найбільшою мірою можуть обмежуватися законні інтереси і права громадян на таємницю листування, телефонних розмов, свободу пересування, особисте життя тощо.

Головним завданням прокурора на цьому напрямі його діяльності є попередження і припинення порушень прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, які опинилися у сфері оперативно-розшукової діяльності. Адже, якщо громадянин при проведенні дізнання та досудового слідства може захищати свої права й інтереси, порушені працівниками будь-яких інших підрозділів, звертатися до суду тощо, то у сфері оперативно-розшукової діяльності через негласність проведення стосовно нього заходів він часто обмежений у можливості захищати свої права та інтереси. Ось чому важливо створити дієвий механізм законності саме в системі оперативно-розшукової діяльності.

Суть прокурорського нагляду в цій сфері визначається кількома чинниками: обсягом повноважень, функціональними напрямками діяльності органів, які провадять оперативно-розшукову діяльність, межами компетенції прокурора, відповідною процедурою (механізмом) реагування на порушення закону.

Предметом прокурорського нагляду є додержання законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність (ст. 29

Закону України „Про прокуратуру”). Це означає додержання законів щодо охорони прав і свобод людини й громадянина; установленого порядку проведення оперативно-розшукової діяльності та забезпечення законності рішень, що приймаються органами.

До предмета нагляду не належать відомості про організацію, тактику, методи та засоби проведення оперативно-розшукової діяльності за умов передбачених законодавством.

Безпосередній нагляд за додержанням законів відповідно до ст. 14 Закону України „Про оперативно-розшукову діяльність” здійснюється Генеральним прокурором України, його заступниками, прокурорами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя і прирівняними до них прокурорами та їх заступниками, а також уповноваженими наказом Генерального прокурора України начальниками та прокурорами управлінь, відділів Генеральної прокуратури України та прокуратур Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя.

Генеральний прокурор України наказом № 4/1гн від 6 квітня 2004 року визначив підстави проведення перевірок законності оперативно-розшукової діяльності: а) планові заходи з урахуванням стану законності в цій сфері діяльності; б) вказівка уповноваженого прокурора вищого рівня; в) рішення суду; г) результати вивчення матеріалів кримінальних справ про розкриті злочини; інформації про неналежне реагування на доручення слідчого та суду в кримінальних справах, які перебувають у їх провадженні; неналежне виконання вказівок уповноваженого прокурора; г) повідомлення прокурора щодо проведення заходів у порядку статей 187, 187<sup>1</sup> КПК України під час розслідування кримінальних справ; д) ініціювання керівників відповідних галузевих управлінь і відділів в інших випадках (п. 3 наказу). Разом з тим наказом № 4 передбачено вимоги щодо забезпечення захисту від розголошення даних оперативно-розшукової діяльності (п. 9 наказу) [2, с. 313].

Водночас при реалізації наглядових повноважень виникає ряд проблем, які потребують нагального вирішення.

Як показує практика, вимагає законодавчого вирішення питання, пов'язане з розширенням кола суб'єктів прокурорського

---

нагляду за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності, адже велика кількість наявних у провадженні правоохоронних органів оперативно-розшукових справ унеможлиблює забезпечення своєчасного та ефективного нагляду лише силами апаратів Генеральної прокуратури України і прокуратур обласного рівня. При проведенні оперативно-розшукової діяльності, як впливає зі ст. 5 Закону України „Про оперативно-розшукову діяльність”, беруть участь підрозділи семи державних органів – від районного до республіканського рівня. При цьому основний обсяг роботи здійснюється територіальними оперативними підрозділами, які значно віддалені від місця розташування обласних прокуратур.

Постає питання: яким чином прокурор міста або району, який безпосередньо здійснює нагляд за розслідуванням і розкриттям злочинів у регіоні, може ознайомитися з оперативно-розшуковими справами, заведеними у зв'язку з необхідністю встановлення особи злочинця, розшуку підозрюваного, обвинуваченого або у зв'язку з перевіркою заяв про безвісне зникнення громадян? Адже вивчення оперативно-розшукових справ стосовно нерозкритих злочинів та осіб, які переходять від органів дізнання і досудового слідства, має проводитися одночасно з вивченням кримінальних справ з метою забезпечення повноти вжитих заходів для розкриття злочинів, законності рішень, прийнятих у кримінальних та оперативно-розшукових справах, що є безпосереднім обов'язком прокурора. Саме тому, на мою думку, до кола суб'єктів, уповноважених ч. 1 ст. 14 Закону України „Про оперативно-розшукову діяльність” здійснювати нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, необхідно включити міських і районних прокурорів та їх заступників.

Крім того, для забезпечення законності під час проведення оперативно-розшукової діяльності, вважаю за необхідне надати прокурору більше повноважень, ніж вони є зараз. Так, відповідний прокурор перш за все повинен мати інформацію про заведення тієї чи іншої оперативної справи. Саме тому необхідно доповнити ч. 1 ст. 9 Закону України „Про оперативно-розшукову діяльність” текстом: „Ко-

---



пія постанови про заведення оперативно-розшукової справи, її припинення та поновлення, закриття надсилаються відповідному прокуророві”.

Після прийняття рішення про проведення оперативно-розшукових заходів, передбачених ч. 2 ст. 8 зазначеного Закону, подальший нагляд за законністю їх проведення повинен здійснювати прокурор, оскільки здійснення судового контролю виходило б за межі функціонального призначення судової влади.

Будь-яке порушення закону при проведенні оперативних заходів неприпустиме та не повинно бути залишене без реагування. Так, при перевірці прокурором дотримання закону під час проведення оперативно-розшукових заходів слід звертати увагу на те, як дотримуються прав і свобод людини та громадянина. У разі встановлення, що в процесі проведення оперативно-розшукових заходів на підставі п. 4 ст. 8 Закону України „Про оперативно-розшукову діяльність” вимагаються документи, які характеризують спосіб життя окремих осіб, прокурор має з'ясувати, чи не було порушено вимоги ст. 34 Конституції України, де наголошується: „кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір”.

На жаль, порушення законності в оперативно-розшуковій діяльності досить поширені. Так, за результатами прокурорських перевірок у 2008 році скасовано понад 2,5 тис. незаконних постанов, винесених в оперативно-розшукових справах працівниками органів Міністерства внутрішніх справ (1863), податкової міліції (465) ДПА, Служби безпеки (184) та Державної прикордонної служби (7) України. За результатами розгляду подань і постанов прокурорів щодо порушень закону в ході оперативно-розшукової діяльності до дисциплінарної відповідальності притягнуто понад 3,3 тис. працівників правоохоронних органів.

Особлива увага приділялася рішенням, що безпосередньо зачіпають права і свободи громадян. Так, із загальної кількості скасованих прокурорами постанов 698 – за випадками незаконного заведення оперативно-розшукових справ. Наглядовими перевірками виявлено непоодинокі порушення при отриманні судових

---

дозволів на проведення оперативно-технічних заходів, що тимчасово обмежують права громадян. Кількість осіб, стосовно яких судами надавалися такі дозволи, зросла майже на третину. При цьому не завжди додержувалися передбачених законом гарантій прав громадян [3].

Отже, виходячи з конституційних повноважень, органам прокуратури необхідно постійно вживати заходів щодо посилення впливу прокурорів на стан законності в кримінальному провадженні. При цьому захист прав і свобод суб'єктів кримінального провадження має бути пріоритетним напрямом діяльності у всіх сферах прокурорської роботи.

#### **Використані джерела:**

1. Карпунцов В. Діяльність органів прокуратури України щодо забезпечення прав і свобод громадян. Історія розвитку форм і методів / В. Карпунцов // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 6. – С. 87-92.

2. Курочка М. Й. Прокурорський нагляд в Україні : [підруч.] / М. Й. Курочка, П. М. Каркач. – К. : Центр навч. літератури, 2005. – 424 с.

3. Про стан законності в державі за 2008 рік (відповідно до статті 2 Закону України «Про прокуратуру») [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?m=publications&t=rec&id=23367>

---

---

---

**Нестор Наталія Володимирівна,**  
аспірант кафедри правосуддя  
юридичного факультету Київського національного  
університету імені Тараса Шевченка

## **ІДЕЯ ВІДНОВНОГО ПРАВОСУДДЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ**

Поява парадигми відновного правосуддя представляє собою одну з новітніх форм кримінальної та кримінально-процесуальної політики, що зумовлено пошуком нових варіантів реакції держави на вчинений злочин. Саме воно базується на ідеях примирення сторін кримінального конфлікту, припинення самого конфлікту, врахування потреб та побажань потерпілого, усвідомлення правопорушником моральної та правової відповідальності за вчинений злочин, а також реінтеграції правопорушника в суспільство.

Найбільш розповсюдженою формою відновного правосуддя є медіація між потерпілим та особою, що вчинила злочин, яку слід розглядати як процес, що дозволяє сторонам кримінального конфлікту вільно, активно та конфіденційно вирішувати проблеми, пов'язані зі злочинном, за допомогою нейтральної та неупередженої третьої сторони (медіатора), в результаті чого потерпілий забезпечується можливістю виявити свої почуття стосовно злочину і розповісти про свої побажання, а правопорушник – прийняти на себе зобов'язання і діяти у відповідності з ними.

Аналіз юридичної літератури свідчить, що питанням дослідження відновного правосуддя та його основних форм присвячені роботи вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема: Х. Д. Алікперова, Ю. В. Бауліна, Х. Бесемера, Р. Буша, І. А. Войтюк, М. Галантера, Л. В. Головка, О. В. Давидової, А. В. Єндольцевої, В. В. Землянської, Х. Зера, Л. Карнозової, Р. Ковалю, Н. Крісті, В. М. Куца, Д. Маєрса, В. Т. Маляренка, Д. Несса, М. Райта, М. Умбрайта, М. І. Хавронюка та інших.

Світовим співтовариством за останні роки напрацьована велика кількість рекомендацій, рішень, які позитивно характери-

---

зують застосування медіації в кримінальних справах як позасудового засобу врегулювання конфліктів, запобігання рецидиву, спрощення розгляду окремих категорій кримінальних справ та закликають про її подальше впровадження.

Україна не залишилась осторонь від сучасних світових тенденцій. Здійснена низка кроків на рівні державних органів та громадських організацій з метою з'ясування суті та значення медіації та її впровадження у вітчизняну правову систему.

Так, зокрема протягом 2006 р. було розроблено проекти законів «Про медіацію (посередництво) у кримінальних справах» та «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо процедури медіації».

Указом Президента України № 311/2008 від 08.04.2008 р. затверджено Концепцію реформування кримінальної юстиції України, яка одним із напрямів реформування визначає гуманізацію кримінального законодавства, а поряд з тим – посилення захисту прав та інтересів потерпілих, гарантоване відшкодування завданої злочином шкоди. У зв'язку з цим, одним із завдань реформування кримінального процесу має стати розширення сфери застосування процедур відновного правосуддя,

Варто також зазначити, що правовою підставою проведення медіації та врахування її результатів в чинному матеріальному праві є ст. 46 КК, яка передбачає звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з примиренням винного з потерпілим, а в процесуальному – ст. 8 КПК, яка закріплює порядок звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з примиренням обвинуваченого, підсудного з потерпілим, та ст. 27 КПК, що передбачає закриття справ приватного обвинувачення у зв'язку з примиренням сторін.

В той же час, є достатня кількість норм, які за своєю конструкцією можуть враховувати результати медіації (ст.ст. 66, 75, 82, 97, 103-105, 107 Кримінального кодексу України).

Застосування програм відновного правосуддя, особливо медіації, має починатися не в суді, а ще на стадії досудового слідства. Важлива роль при цьому має належати прокуророві.

Так, в Бельгії відповідно до Закону «Про захист молоді, переслідування молодих людей, що вчинили злочин, та відшкодування спричиненої шкоди» медіація може бути ініційована прокурором або суддею [1, 5-6].

В Німеччині згідно з ст. 153-а Кримінально-процесуального кодексу (Strafprozeordnung, StPO) [2] прокурор за згодою суду та обвинуваченого вправі по справам щодо кримінальних проступків відмовитись від порушення публічного обвинувачення за умови відшкодування заподіяної шкоди, внесення грошової суми на користь громадської організації чи держави, проведення медіації.

Кримінально-процесуальний кодекс Польщі передбачає в ст. 23-а [3], що під час попереднього слідства прокурор або орган дізнання (поліція), а також суд за ініціативою або за згодою обвинуваченого та потерпілого може направити справу до медіатора з метою її розгляду в порядку медіаційного провадження.

В Україні органами прокуратури та навчальними закладами здійснені низка кроків щодо розуміння суті медіації та її подальшого впровадження в практичну діяльність.

В травні 2003 року Національною академією прокуратури України при Генеральній прокуратурі України був наданий висновок щодо відповідності чинному законодавству програм примирення, впроваджуваних в Україні. Даний висновок містив рекомендацію, що немає потреби вносити зміни до чинного законодавства для впровадження процедури примирення. В той же час, він містив застереження, що впровадження в Україні програм примирення повинно відбуватися з урахуванням суспільної думки якомога широким загалом.

Згідно з розпорядженням Генерального прокурора України № 4 від 17 січня 2007 року Генеральною прокуратурою України за участю Академії прокуратури та благодійної організації «Український Центр Порозуміння» виконується пілотний проект «Підтримка реформи системи кримінальної юстиції України: впровадження прийомів медіації у діяльність органів прокуратури», який передбачає проведення аналізу чинного законодавства та судової практики, розроблення відповідних навчальних програм тощо.

---

На базі Національної академії прокуратури України 4-5 грудня 2007 року проведено міжнародну науково-практичну конференцію «Становлення відновного правосуддя у світі та Україні. Роль прокуратури у відновному правосудді» – першу в Європі спеціалізовану конференцію органів прокуратури щодо впровадження відновного правосуддя.

Необхідно також звернути увагу на підписаний Генеральним прокурором України Лист *«Щодо використання процедур примирення у кримінальному провадженні та розширення альтернативи кримінальному переслідуванню»* від 1 серпня 2008 року № 09/1-233вих-08-236окв.

У Листі звертається увага на тому, що особливо доцільним є застосування посередництва з метою примирення як засобу виправлення порушених суспільних відносин у справах про злочини і суспільно небезпечні діяння, вчинені неповнолітніми. Крім того передбачено, що здійснення примирних процедур необхідно починати ще на досудовій стадії провадження [4, 16].

Особливої уваги заслуговую той факт, що в Листі наголошується на необхідності подолання консервативності психології прокурорів при розслідуванні та розгляді в судах справ.

Обізнаність прокурорів щодо сутності ідей та методів відновного правосуддя є дуже низькою. Приблизно третина респондентів (32,7) відповіли, що взагалі не знають про що йдеться, а ще 31 % не визначились з цього питання [5, 34].

Саме тому визначальним напрямом має стати запровадження в профільних навчальних закладах вивчення програм відновного правосуддя і відновних підходів до вирішення кримінально-правових конфліктів.

Важливим напрямом є співпраця органів прокуратури з громадськими організаціями, що впроваджують ідеї посередництва, їх інформування можливість проведення процедури примирення у конкретних кримінальних справах за наявності для цього підстав.

Таким чином, запровадження ідей відновного правосуддя, в тому числі і медіації, у систему кримінального судочинства стане

---

---

дієвим чинником забезпечення правопорядку та громадянського миру, змінить спосіб реагування держави на вчинений злочин, забезпечить можливість відновлення прав та інтересів потерпілих, а також реінтеграції правопорушника в суспільство, позитивно вплине на існуючу судову систему, суттєво розвантаживши її, а також сприятиме формуванню позитивного іміджу України на світовій арені.

**Використані джерела:**

1. Vanfraechem I. New youth law in Belgium incorporates restorative justice / Newsletter of the European Forum for Restorative Justice. – 2007. – Vol. 8(1). – P. 2-6.

2. Strafprozeordnung (StPO) [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/StPO.htm>

3. Criminal Procedure Code of the Republic Poland [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes>

4. Малихіна С. М. Упровадження відновного правосуддя в діяльність прокурорів // Відновне правосуддя в Україні: Щоквартальний бюлетень. 2008. – № 2 (10). – С. 13-16.

5. Сегедін В.Б. Новітні підходи вимагають нових знань // Відновне правосуддя в Україні: Щоквартальний бюлетень. – 2007. – № 3 (7). – С. 31-35.



**Озерський Ігор Володимирович,**  
к.ю.н., доцент кафедри теорії  
прокурорської діяльності та кримінального процесу  
Національної академії прокуратури України

## **ПСИХОЛОГІЧНИЙ ПІДХІД ДО ПРОФЕСІЙНОГО ВІДБОРУ КАДРІВ НА СЛУЖБУ В ОРГАНИ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ**

Професійний відбір включає сукупність спеціальних процедур вивчення і імовірнісної оцінки придатності осіб до оволодіння прокурорською спеціальністю, досягнення необхідного рівня майстерності і успішного виконання професійних обов'язків в типових і специфічних ускладнених умовах. У сучасній психології професійна придатність визначається як система психологічних та психофізіологічних властивостей особистості, необхідних і достатніх для досягнення нею (при наявності спеціальних знань і умінь), суспільно прийнятної ефективності праці [1, С. 10]. При визначенні придатності кандидатів на службу на етапі професійного відбору О.М. Кретчак зазначає, що необхідно, перш за все, визначити та врахувати, поряд із особливостями психічних процесів та властивостей особистості, потенційну здатність працівника формувати та зберігати готовність до успішних професійних дій у майбутньому [2, С. 13].

Під професійною придатністю прокурорсько – слідчих працівників та студентів Національної академії прокуратури України (далі – НАПУ), на нашу думку, слід розуміти не тільки фахову підготовленість, але й здатність особистості швидко і легко оволодівати професійними знаннями й вміннями та успішно здійснювати професійні завдання при мінімальних психофізіологічних затратах.

Професійна придатність прокурорського працівника може оцінюватися за різними критеріями: медичному, за результатами конкурсних іспитів, віковими параметрами, досвіду роботи, наявністю необхідних для успішної діяльності професійно – психологічних властивостей та ін. Наприклад, в статті 46 Закону України “Про прокуратуру” (1991 р.) зазначено, що: “Прокурорами і слід-



чими можуть призначатися громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, необхідні ділові і моральні якості. Особи, які не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю, проходять в органах прокуратури стажування строком до одного року...". І далі: „На посади прокурорів Автономної республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та прирівняних до них прокурорів призначаються особи віком не молодше 30 років, які мають стаж роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше семи років; на посади районних і міських прокурорів – віком не молодше 25 років із стажем роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше трьох років”.

На кадровій колегії (15 квітня 2008 р.) Генеральної прокуратури України було зазначено, що серед головних завдань у питанні кадрового забезпечення має стати пошук засобів, які б унеможливили прийняття на роботу до органів прокуратури людей випадкових, слабо підготовлених і нечесних. Одним із таких засобів є перехід на конкурсні засади відбору претендентів в органи прокуратури України, зокрема через інститут стажування [3, С.10].

В. Остапчук вважає, що “наділяючи Генерального прокурора правом на визначення правил стажування, законодавець не зробив жодних застережень чи обмежень маючи на увазі специфіку прокурорсько-слідчої діяльності як окремого і особливого виду публічної служби. А умови проходження публічної служби, як відомо, встановлені Законом України “Про державну службу” (1993) (ст. 9) та іншими спеціальними законами, у тому числі Законом України “Про прокуратуру” (1991), насамперед ст. 46, у якій йдеться про стажування і права Генерального прокурора щодо визначення його порядку” [4, С. 10].

Саме тому, 30 грудня 2009 року Генеральним прокурором України О. Медведько, було затверджено “Положення про порядок стажування в органах прокуратури України” (надалі – “Положення”), що визначає процедуру відбору на стажування та засади, порядок і зміст самого стажування претендентів на заміщення вакантних посад помічників прокурорів та слідчих у міських, районних та прирівняних до них прокуратурах [5].

---

У період проходження практики (стажування), як слушно зауважує кадровий прокурор В. Остапчук, повинно проводитись професійне тестування та психологічне дослідження претендентів на прокурорські посади, співбесіди у кадрових підрозділах. Результати всіх зазначених вивчень, на думку автора, стануть предметом обговорення на засіданні комісії з відбору. Саме вона своїм голосуванням і визначить переможців відбору на вакантні посади і прийме відповідне рішення, яке стане підставою для видання прокурором обласного рівня наказу про призначення [3, С.13].

Такий підхід був підтриманий ректором НАПУ Г. Середою та сприйнятий прокурорами областей. Але для його застосування, як пише В. Остапчук – “необхідно внести доповнення до Закону України “Про прокуратуру”, зокрема щодо врегулювання правових підстав перевірки професійного рівня та ділових якостей претендента на роботу в прокуратурі шляхом стажування на умовах строкової трудової угоди, а також випробування” [3, С.10].

Скажімо, через недостатнє вивчення кадровими підрозділами прокуратури претендентів на роботу із числа звільнених за власним бажанням кожен шостий працівник зі стажем роботи до трьох років [6, С. 1]. Саме з цією метою Головним управлінням кадрового забезпечення спільно з НАПУ і 18 березня 2009 року затверджено Генеральним прокурором положення про порядок заміщення посад помічників прокурорів і слідчих у міських, районних та прирівняних до них прокуратурах. Правовою основою “Положення” стала ст. 46 Закону України “Про прокуратуру”, відповідно до якої прокурорами і слідчими можуть призначатися громадяни України, які, крім вищої юридичної освіти, мають ділові і моральні якості. Саме перевірка наявності у претендента на роботу в прокуратурі зазначених якостей, а також стану професійної підготовленості і має бути вирішальною при заміщенні вакантної посади [3, С.11].

Слід нагадати, що наразі в нормативних актах Генеральної прокуратури України передбачені наступні аспекти професійного відбору: соціально – правовий (вік, вища освіта освітньо – кваліфікаційного рівня „спеціаліст” або „магістр”, вільне володіння дер-

жавною мовою, громадянство і т.п.); медичний (придатність до професійної діяльності за станом здоров'я); психологічний (мати необхідні для роботи на заміщуваній посаді основоположні спеціальні знання, уміння та навички, ділові якості (старанність, почуття відповідальності за доручену справу, дисциплінованість, ініціативність, емоційну врівноваженість, культуру спілкування; обґрунтованість суджень, кмітливість тощо); моральний (прокурорський працівник має бути наділений певними моральними якостями та відповідати високому званню прокурорського працівника) [7].

Однак, як вже вище нами зазначалося, в них відсутній психологічний акцент на методах, формах, цілях та завданнях професійного відбору в органи прокуратури України. Як слушно пише російський вчений М.В. Кроз, серед різних напрямків вдосконалення кадрової політики центральне місце займає комплектування органів прокуратури фахівцями, максимально придатними до правоохоронної діяльності; підбір кваліфікованих кадрів, їх раціональна розстановка з урахуванням потреб органів прокуратури, а з психологічних позицій вияв у останніх здібностей, схильностей для формування резерву на керівні посади. Допомогу у вирішенні зазначених завдань може надати науково обґрунтована система психологічної оцінки при професійному відборі кандидатів на службу в органи прокуратури і на висунення [8, С. 5].

Враховуючи розглянуті наукові погляди та ґрунтуючись на власних дослідженнях, вважаємо, що психологічний відбір в органах прокуратури – це безперервний психологічно скорегований процес, що включає комплекс психодіагностичних заходів щодо виявлення рівня розвитку сукупності професійно важливих якостей прокурорського фахівця та наступного визначення його придатності до ефективної професійної діяльності в органах прокуратури України.

Думається, що одним із критеріальним підґрунтям професійного відбору кандидатів на службу в органи прокуратури мають стати валідні показники психодіагностичних тестів, котрі забезпечують відсів кандидатів з ознаками порушення адаптації (пси-

---

хічної, соціально – психологічної, фізіологічної), що дозволяють знижувати рівень негативних наслідків від неякісного кадрового наповнення в діяльності органів прокуратури.

Як зазначав професор В. Пастухов, використання тестів поряд з іншими методиками допомагає роботодавцю (зокрема прокуратури) скласти узагальнену думку про професійний рівень, особливості характеру, соціальну спрямованість, моральний, внутрішній, психологічний стан претендента [9, С. 60]. Відповідно до п 2.6.1. “Положення”, психологічні дослідження в органах прокуратури проводяться спеціалістом-психологом за апробованими психологічними методиками, які використовуються для визначення професійної придатності відповідних фахівців [5].

Дотого ж психологічні тестові методики, експерименти, якщо вони є масштабними, фаховими, надійними, вірогідними і корисними для органів прокуратури за наслідками, то їх у відповідності до п. 15. та п. 15.1. Наказу ГПУ № 1, слід вважати аналітичними дослідженнями [10] у кадровій роботі (додано автором – *І.В.*).

### **Використані джерела:**

1.Полудьонна Н.С. Психодіагностика індивідуально-типологічних властивостей майбутніх працівників оперативних підрозділів міліції: Автореф. дис. канд. психол. наук: 19.00.06 / КНУВС. – Київ – 2009. – 21 с.

2.Кретчак О. М. Психологічний аналіз професійної діяльності міліціонерів ДСО при МВС України та визначальні умови її удосконалення: Автореф. дис... канд. психолог. наук: 19.00.06 / НАВСУ; МВС України. – Київ. – 2003. – 17 с.

3.Остапчук В. Щодо проблем добору кадрів для органів прокуратури // Вісник прокуратури № 4.- К,- 2009.- С.14 – 16

4.Остапчук В. Добір кадрів для органів прокуратури // Вісник прокуратури – № 1 (103), 2010. – С. 8 – 17

5.Положення про порядок стажування в органах прокуратури України, затверджене наказом Генерального прокурора України № 80 від 30 грудня 2009 р.

6.Рішення колегії Генеральної прокуратури України “Про стан

кадрового забезпечення органів прокуратури, заходи щодо посилення виховної роботи з прокурорсько – слідчими працівниками, а також результати перевірки з цих та інших питань у прокуратурі Київської області” (від 23 жовтня 2009 року) . – Київ, 2009. – 7 с.

7. Положення про порядок заміщення посад помічників прокурорів і слідчих у міських, районних та прирівняних до них прокуратурах, затверджене наказом Генерального прокурора України № 19 від 18.03.2009 р.

8. Кроз М.В. Система психологической оценки прокурорских работников: Дисс... канд. психол. наук: 19.00.06 / НИИ Проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Российской Федерации – Москва – 1999. – 225 с.

9. Пастухов В. Прийняття на роботу прокурорсько – слідчих працівників // Вісник прокуратури – № 10 (64).- К,- 2006. – С. 59 – 63

10. Наказ Генерального прокурора України N 1 “Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України” від 19.09.2005



**Остапець Валентина Олександрівна,**  
аспірант кафедри теорії прокурорської діяльності та  
кримінального процесу Національної академії  
прокуратури України

## **УДОСКОНАЛЕННЯ СТАТУСУ ПРОКУРОРА ЯК ДЕРЖАВНОГО ОБВИНУВАЧА**

Процесуальне положення прокурора відрізняється від процесуального статусу інших учасників процесу. Місце, об'єм повноважень, критерії оцінки ефективності діяльності державного обвинувача багато в чому залежить від форм кримінального процесу і правових традицій, які склалися в країні. Не дивно, що питання визначення статусу прокурора неодноразово приверта-

---

ло увагу науковців. Ця проблема була завжди в центрі наукових суперечок. Ще більшої актуальності вона набуває сьогодні, коли ставлення до прокурора, як до процесуальної фігури в суспільстві не є однозначним.

Нормами Кримінально-процесуального кодексу України (далі – КПК) визначається процесуальне становище обвинувачів, підсудних, захисників, потерпілих та інших осіб, проте процесуальне положення прокурора додатково регулюється Законом України “Про прокуратуру”(далі – Закон). Чинний КПК в ст. 264 та Закон в ст. 36 визначають правовий статус прокурора в судовому розгляді як: підтримання перед судом державного обвинувачення, участь у дослідженні доказів, подання суду міркувань з приводу застосування кримінального закону і міри покарання щодо підсудного. У разі, коли в результаті судового розгляду прокурор прийде до переконання, що дані судового слідства не підтверджують пред’явленого підсудному обвинувачення, він повинен відмовитись від обвинувачення. Аналіз цих норм дає підстави допускати, що чинне кримінально-процесуальне законодавство України передбачає певну нерівність прав та можливостей учасників процесу. Слід зауважити, що Глава 3 КПК не називає прокурора учасником процесу. Можливо, це механічне помилка законодавця, проте, детально вивчаючи дані норми, можна прийти до думки, що прокурору відведена особлива роль у кримінальному процесі і надано особливий привілейований статус. Крім того, учасники процесу виступають від свого імені, і лише прокурор виступає від імені держави та закону.

Згідно загальноновживаних в нашій державі понять, правовий статус – це стан, положення, сукупність прав і обов’язків, які покладаються на фізичну чи юридичну особу та зафіксовані в чинному законодавстві. Зрозумілим є той факт, що для високої ефективності діяльності органів прокуратури в цілому, і прокурорських працівників зокрема необхідним є максимально повне юридичне фіксування повноважень, що надасть змогу мінімізувати наукові суперечки навколо питань визначення статусу суб’єкта.

Неможливо досліджувати статус без визначення поняття самого суб’єкта, у нашому випадку державного обвинувача.

---

Необхідно чітко розмежовувати прокурора як суб'єкта обвинувачення в суді, учасника судового засідання, який має рівні права з іншими його учасниками, від посади, статусу прокурора як працівника прокуратури. Згідно ст. 261 КПК працівник прокуратури, який вступає у кримінальну справу, бере участь у її розгляді в кримінально-процесуальному розумінні, є прокурором, самостійним учасником судового засідання, суб'єктом сторони обвинувачення. Закон в ст. 56 визначає, що прокурором є Генеральний прокурор України та його заступники, підпорядковані прокурори та їх заступники, старші помічники і помічники прокурора, начальники управлінь і відділів, їх заступники, старші прокурори і прокурори управлінь і відділів, які діють у межах своєї компетенції.

На сьогодні на законодавчому рівні не передбачено можливості віднесення виконуючих обов'язків прокурора до такого поняття як „прокурор». На перший погляд це не суттєво, проте на практиці дана прогалина породжує ускладнення роботи прокуратури та дає приводи для сумнівів у законності процесуальних актів, що підписуються особою, яка є виконуючим обов'язки прокурора. Тому в Законі має бути обов'язково передбачено, що особа, яка тимчасово виконує обов'язки прокурора, відноситься до поняття «прокурор». Так закріплення в нормах закону надасть змогу отримати виконуючому обов'язки прокурора офіційний статус прокурора і зробить його легітимною фігурою кримінального процесу. На практиці суб'єктами обвинувачення у суді стають не всі працівники прокуратури, які мають статус прокурорів, а лише ті, що за своїми функціональними обов'язками належать до підрозділів органів прокуратури з підтримання державного обвинувачення в судах в плані своїх функціональних обов'язків. В органах прокуратури, що не мають самостійних своїх підрозділів і структур (районні і прирівняні до них) підтримання державного обвинувачення в судах здійснюється, як правило, за принципом спеціалізації прокурорів або окремих доручень прокурора працівнику прокуратури. Відповідно, в силу займаних посад не можуть бути суб'єктами підтримання державного обвинувачення в суді слідчі прокуратури. Більш логічним видається передбачення

---

в кримінально-процесуальному законодавстві чіткого переліку осіб, які мають статус прокурора – державного обвинувача.

Доцільним є закріплення в КПК визначення, згідно з яким: державний обвинувач – це службова особа органу прокуратури, до повноважень якої належить здійснення підтримання державного обвинувачення у суді.

Нажаль, діяльність помічника прокурора як суб'єкта державного обвинувачення у суді досліджена в літературі недостатньо. Крім того законодавець не визначає чіткого порядку взаємовідносин прокурора, який підписує обвинувальний висновок, та особи, яка підтримує державне обвинувачення в суді. Статус державного обвинувача, на наш погляд, особа набуває з моменту доручення йому прокурором підтримувати обвинувачення в суді. Проте в цьому питанні також є багато неузгодженостей. Аналізуючи п.1.3 Наказу Генерального прокурора України 5-гн, статус державного обвинувача прокурорські працівники набувають на етапі вивчення кримінальних справ перед затвердженням обвинувального висновку, а згідно п.1.4 цього ж наказу у справах, розслідуваних органами прокуратури з моменту пред'явлення обвинувачення. Державне обвинувачення розпочинається ще на досудових стадіях, проте статус державного обвинувача прокурорами у різних категоріях справ набувається на різних етапах. З моменту набуття статусу державного обвинувача прокурор повинен ретельно готуватися до підтримання державного обвинувачення.

Наведене вище свідчить про необхідність детального вивчення науковцями питань удосконалення статусу прокурора як державного обвинувача та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій.

---

---



**Павлишин Андрій Андрійович,**

к.ю.н., доцент кафедри кримінального процесу і криміналістики юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка

## **ЩОДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ УКРАЇНИ ТА СТАТУС ПРОКУРОРІВ»**

Починаючи із здобуття Україною незалежності у 1991р. в нашій молодій державі відбувається реформування усіх сфер суспільного життя. Викликано це насамперед переходом економіки на рейки ринкових відносин, прагненням України інтегруватися в Європейський Союз, стати повноправним членом світового співтовариства, активно впливати на ті чи інші суспільні процеси. Чи не найскладнішою виявилася судово-правова реформа, яка до сьогодні не завершилася. Одним із її напрямів є реформування системи прокуратури.

Запропонований проект закону України «Про прокуратуру України та статус прокурорів», підготовлений робочою групою Міністерства юстиції та Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права загалом відповідає відповідним вимогам, щоб взяти його за основу і активно втілювати у життя з метою логічного завершення правової реформи.

Більшість викладених у проекті положень беззаперечно є обґрунтованими і можуть бути втілені у життя. Серед найбільш позитивних з них можна виділити наступні:

– Регламентация в одному нормативно-правовому акті основних питань організації та діяльності прокуратури, зокрема, функцій прокуратури, системи та структури прокуратур, роботи з кадрами, дисципліни праці у прокуратурі, матеріального і соціального захисту прокурорів, функціонування та компетенції органів прокурорського самоврядування.

– Приведення у відповідність Конституції України та вимогам Венеційської комісії функцій прокуратури та відповідних повноважень прокуратури.

---

– Визначення чітких вимог, котрим повинні відповідати прокурорські працівники, у тому числі і генеральний прокурор, та порядку їх призначення на посади, а також передбачення прозорого механізму просування по службі прокурорських працівників.

Однак, не зважаючи на викладене, Проект містить чимало положень, які викликають застереження, потребують додаткової аргументації або уточнень і доопрацювання чи залишились поза увагою взагалі.

1. Насамперед варто звернути увагу на те, що у законопроекті використовується нехарактерна для української мови, запозичена за рубежом термінологія для позначення понять і категорій, котрі в Україні мають вже давно усталені значення. Так, замість нам відомих термінів *„автобіографія чи біографічна довідка“* вживається *„резюме“*, замість *„подання прокурора“* – *„клопотання прокурора“*, замість *„прокурор області чи району“* – *„старший прокурор – керівник окружної чи місцевої прокуратури“*, замість *„начальник управління прокуратури області“* – *„старший прокурор – керівник спеціалізованої групи окружної прокуратури“*, тощо. Використання таких громіздких мовних конструкцій аж ніяк не сприятиме ефективності діяльності прокуратури, а навпаки утруднюватиме їх розуміння та застосування.

2. Визначаючи функції прокуратури та порядок їх організації розробники законопроекту не врахували окремих положень Конституції України та низки чинних законодавчих актів України, орієнтуючись, для прикладу, на проект *«Кримінального процесуального кодексу України»*, підготовлений національною комісією із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, доля якого наразі невизначена.

Зокрема, за Конституцією прокуратура здійснює *„нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство“*, а за проектом лише *„нагляд за додержанням законів органами, які проводять досудове розслідування“*, а органи, які проводять оперативно-розшукову діяльність та дізнання залишились поза увагою, хоча сьогодні вони ще функціонують, а щодо їх ліквідації у майбутньо-

му доводиться серйозно сумніватися. У контексті викладеного недоцільним є збереження за прокуратурою функції нагляду за додержанням законів органами досудового слідства одночасно із закріпленням за нею процесуального керівництва розслідуванням (п.2 ст.8, ст.11 Проекту). Обумовлюється це тим, що існуючі сьогодні повноваження прокурора по нагляду за слідством фактично реалізуються шляхом керівництва ним. Таким чином, якщо залишити за прокуратурою ці дві функції, ми створимо ситуацію, за якої матиме місце дублювання прокурором виконання одного виду діяльності через виконання різних функцій, які за своєю суттю спрямовані на досягнення одних і тих самих результатів: якісних, ефективних і законних здійснення досудового слідства.

Регламентуючи повноваження прокурора по підтриманню державного обвинувачення (ст.13), проект зовсім не враховує положень чинного Кримінально-процесуального кодексу України, а базується на нормах згаданого проекту КПК та чинного Цивільно-процесуального кодексу України, що є зовсім нелогічним.

Окрім цього, видається недостатнім обсяг закріплення у проекті повноважень прокурорів, спрямованих на реалізацію таких функцій як 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 та нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, що не сприятиме ефективності їх реалізації.

3. Серйозні застереження викликають і положення проекту у частині добору кадрів та дисципліни праці.

Так, попри непогане визначення загальних вимог до претендентів на посади прокурорів (ст.38 Проекту), автори законопроекту не визначили таких щодо прокурорів округів (областей) та місцевих прокуратур (міст та районів). Спірним також видається положення, закріплене у ст.48 Проекту, згідно якого генеральним прокурором може бути призначена особа, яка має стаж роботи не

---

менше п'ятнадцяти років на посаді... судді, адвоката, доцента, професора вищого юридичного навчального закладу 4 рівня акредитації. Як видається, генеральним прокурором повинна бути особа, яка має досвід роботи та відповідні навички з її організації саме у прокуратурі, а не в будь-якому іншому органі, оскільки діяльність прокуратури істотно відрізняється від діяльності судів, адвокатів чи тим більше викладачів.

Не можемо погодитись із вимогою проекту, за якою претенденти на посади прокурорів зобов'язані пройти спеціальну підготовку у Національній академії прокуратури і отримати відповідний сертифікат (п.4 ст.48 Проекту). Сьогодні в Україні успішно функціонують чотири вищих навчальних заклади (про них колись прямо згадувалось у наказах генерального прокурора з питань організації роботи з кадрами), котрі успішно готують висококваліфікованих юристів, кваліфікація яких ніким ще не оспорена. Введення такої новації може бути підґрунтям лише для певних зловживань у майбутньому.

Разом з тим у проекті зовсім упущено такий спосіб вироблення практичних навичок роботи у претендентів на посади прокурорів, як стажування, котрий є значно ефективнішим за усі форми навчання у ВНЗ, оскільки полягає у безпосередній діяльності по виконанню функцій прокурора під керівництвом досвідченого працівника прокуратури на відповідній посаді. Порядок такого стажування визначається положенням, затвердженим наказом Генерального Прокурора України №80 від 30 грудня 2009р.

За проектом кількість вакантних посад прокурорів встановлює Рада прокурорів України (ст.114 п.9), як вищий орган прокурорського самоврядування, що є нетиповим для вищого органу самоврядування, і загалом здійснюється кадровими службами. У зв'язку з цим зовсім не зрозуміло чи будуть функціонувати у прокуратурах відділи кадрів та яка їхня компетенція.

Окрім цього, проект чомусь не враховує доволі непоганих, закріплених у Дисциплінарному статуті прокуратури, Положенні про класні чини працівників органів прокуратури, Положенні про порядок проведення атестації прокурорсько-слідчих працівників

---

---

органів прокуратури України та випробуваних практикою положень щодо системи заохочень (у проекті їх всього два – ст.71), порядку проведення атестації та документів необхідних для цього, присвоєння класних чинів (за проектом їх може присвоювати і прокурор округу-області – п.3 ст.67). За проектом атестація проводиться раз у три роки (п.3 ст.56), та й відповідні атестаційні органи теж створюються на три роки (ч.4 ст.88). Але це не зовсім логічно, оскільки за Конституцією генеральний прокурор призначається на п'ять років та й усі органи прокуратури за аналогією теж створюються на п'ять років.

4. Попри схвальне ставлення до органів прокурорського самоврядування, застереження викликає порядок їх формування та окремих їхніх органів, їхня структура і компетенція. Так, згідно ст.93 проекту до складу окружної кваліфікаційної ради прокурорів, крім чотирьох прокурорів, яких обирає конференція прокурорів, входять ще одна особа, яка призначається управлінням юстиції, одна від відповідних рад, та одна від ради суддів загальних судів. Якщо ще логічним є залучення працівників юстиції до участі у роботі таких рад, то суддів і представників рад незрозумілим. Це ж стосується і складу Дисциплінарно-кваліфікаційної ради прокурорів України (ст.96 Проекту).

Згідно п.5 ст.109 Проекту Всеукраїнська конференція працівників прокуратури визначає кількісний склад Ради прокурорів України та обирає Раду прокурорів України. Але згідно з п.2 ст.113 Проекту рада прокурорів обирається всеукраїнською конференцією працівників прокуратури у складі одинадцяти членів.

5. Проектом у системі прокуратури передбачено створення підрозділу внутрішніх розслідувань прокуратури (Розділ 5), а у п.6 ст.85 до його компетенції віднесено перевірку законності та ефективності використання коштів прокуратури. Однак згідно чинного законодавства перевірку законності та ефективності використання коштів бюджетними установами віднесено до компетенції Контрольно-ревізійної служби України.

Попри зазначені зауваження до Проекту, які не можуть позначитись в цілому на його загальній позитивній оцінці, за умови від-

---

повідного доопрацювання, він заслуговує схвалення і втілення у життя.

---

---

**Плотнікова Вероніка Петрівна,**  
аспірант кафедри кримінального права та  
кримінології Національної академії  
прокуратури України

### **РОЛЬ ПРОКУРОРА У ВИЯВЛЕННІ ПРИЧИН І УМОВ ЯТРОГЕННИХ ЗЛОЧИНІВ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

Діяльність прокуратури України, відповідно до ст. 4 Закону України «Про прокуратуру», спрямована на всемірне утвердження верховенства закону та зміцнення правопорядку [1]. «Левову частку» своїх повноважень прокурор реалізує у царині кримінальної юстиції.

Так, згідно ст.121 Конституції України, саме на органи прокуратури покладено такі функції, як підтримання державного обвинувачення, здійснення нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, та нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах і застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [2]. Для реалізації вказаних функцій Законом України «Про прокуратуру», Кримінально-процесуальним кодексом України прокурору надано повноваження, якими підтверджено активну роль органів прокуратури у стримуванні і обмеженні злочинних проявів, усуненні або послабленні факторів, що їх детермінують. Фактично, мова йде про кримінологічний аспект діяльності прокуратури, який реалізується як на досудових стадіях, так і при судовому розгляді справи. Серед завдань, які стосуються запобігання та протидії злочинності, звернемо увагу на виявлен-

---

---

ня причин та умов, які сприяли вчиненню злочину.

Важлива роль у вирішенні цього кримінологічного завдання належить прокурору, який здійснює нагляд за додержанням законів органами, які проводять дізнання і досудове слідство. Такий обов'язок закріплено у ст. ст.29-30 Закону України «Про прокуратуру», ст. ст. 2, 23, 23-1 Кримінально-процесуального кодексу України (далі – КПК України) [3].

Вказані приписи розкрито і у відомчих актах, зокрема, у Наказі Генерального прокурора України №4 гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство» від 19.09.2005 (п.7) [4]. Які ж проблеми постають при виконанні зазначеного обов'язку? Розглянемо питання, залучаючи для ілюстрації специфічний масив злочинних посягань, що становлять небезпеку для життя та здоров'я людини, які вчиняються у сфері медичного обслуговування – ятрогенні злочини (ст. 131, ст. 134, ст. 138, ст. 140-142 Кримінального кодексу України) [5, С. 2].

Оскільки, згідно ст. 112 КПК України, досудове слідство у таких справах провадиться слідчими ОВС, доречно зосередити увагу на наглядовій діяльності прокурора під час досудового розслідування.

1. Реалізація наглядових повноважень має трьохступеневий характер: прокурор – орган дізнання або слідчий – державний орган, громадська організація, посадова особа, які здатні усунути причини і умови вчинення злочину. Таким чином, для досягнення реального результату необхідне адекватне зусилля всіх елементів вказаної сукупності.

2. Черговість встановлення причин і умов органом дізнання та слідчим не визначена. Ст.23 КПК України вказує на наявність обов'язку виявляти їх як в органу дізнання при провадженні дізнання, так і слідчого при провадженні досудового слідства. Виникає ситуація, якій можна дати умовну назву «хто перший встиг». Проте, як свідчить практика, це не стає предметом змагання між ними. І якщо слідчий виконує вимоги ст. ст.23-23-1 КПК України, здебільшого, через острах повернення йому прокурором справи

---

на додаткове розслідування, то органи дізнання, маючи реальні можливості виявлення та усунення причин і умов злочину, у деяких випадках перекладають цей обов'язок на слідство. Цьому сприяє і факт того, що прокурори, які здійснюють нагляд за законністю дізнання і досудового слідства, не зважають на невиконання вимог ст. ст. 23, 23-1 КПК України на стадії дізнання. Таким чином, при затвердженні в порядку ст. 109 КПК України постанови про направлення справи для провадження досудового слідства, слід звертати увагу на подібні порушення та вживати відповідних заходів реагування, адже подальше існування причин і умов може сприяти вчиненню нових злочинів, а значить і настанню додаткових злочинних наслідків. Як приклад, невчасне усунення умов вчинення злочину, передбаченого ч.1. ст.131 КК України, може призвести до зараження невиліковною інфекційною хворобою великої кількості людей, пандемії.

3. Чинне законодавство не вказує на те, що саме варто розуміти під причинами і умовами, що сприяють вчиненню злочину. Знання ж складових елементів причин і умов важливо і для їх виявлення в процесі розслідування, і для повного й всебічного відображення в актах кримінологічного реагування. Для досягнення позитивного результату практичні працівники мають виходити з визначень кримінологічної науки, але дається взнаки елементарна відсутність загальних професійних знань. Прокурор в такому випадку має надавати консультативну допомогу в питаннях розмежування криміногенних факторів, висунення версій детермінації.

4. Презюмується, що причини й умови, які сприяли вчиненню злочину, підлягають доказуванню у кримінальній справі, однак у тексті ст. 64 КПК України така вказівка відсутня. Законодавець залишає слідчому і суду право вирішувати ступінь їх доведеності, виходячи з власного розуміння змісту вжитих у законі термінів. Вони ж обмежуються констатацією зазначених обставин, не вдаючись до аргументації, яка використовується при доказуванні. Тому доцільно доповнити наведений у ст. 64 КПК України перелік обставинами, які сприяють учиненню злочину. Відсутність у законі

---



саме вимог доказування причин та умов учинення злочину, призводить до того, що слідчий у деяких випадках навіть не згадує про них в обвинувальному висновку (ст. 223 КПК України).

5. Прокурор, який здійснював нагляд за законністю дізнання і досудового слідства, і прокурор, який перевіряє справу, що надійшла від слідчого з обвинувальним висновком – як правило, не одна й та сама особа. І, хоча більшу «здатність до маневру» має прокурор, який здійснював нагляд і міг блискавично зреагувати на порушення, допущені органом дізнання чи слідчим, в той же час, саме прокурор, який перевіряє справу в порядку ст. 228 КПК, приймає остаточне рішення про належне виконання ними вимог ст.ст.23-231 КПК України. Таким чином, він досліджує вже сам результат діяльності органу дізнання і слідчого, яким є кримінальна справа. Згідно п.10 ст.228 прокурор має перевірити, чи виявлено причини та умови, які сприяли вчиненню злочину, і чи вжито заходів до їх усунення. За відсутності конкретно-визначених вимог до процесу виявлення і закріплення фактичних даних щодо причин і умов вчинення злочину, прокурору необхідно керуватись загальними положеннями КПК України.

Так, причини і умови злочину мають бути належним чином відображені в матеріалах кримінальної справи. Неприпустимою є ситуація, в якій перший раз про причини і умови злочину згадується у поданні слідчого. Складається враження, що у кримінальній справі все потребує доказування, і лише це питання віддано на розсуд долі та інтуїції.

Причини і умови мають стосуватись конкретного злочину, а не тільки злочинності взагалі. Так, злочин передбачений ст. 140 КК України («Порушення прав пацієнта») детермінується не лише економічною нестабільністю та низьким рівнем профілактичної роботи працівників ОВС.

Причини і умови злочину пов'язані між собою, їх просте декларування без розкриття взаємозв'язків і залежностей не можна вважати належним виконанням вимог процесуального закону.

Процесуальним документом, який відображає та процесуально закріплює позицію органу дізнання, слідчого, прокурора щодо

---

причин і умов злочину, заходів, необхідних для їх усунення, є подання. Не сперечаючись щодо доречності такої назви документа, який містить владний припис, а не пропозицію, вкажемо на його особливості. Так, подання в порядку ст. 23-1 КПК України має вимоги як до оформлення, так і до змісту, зокрема, передбачає письмову форму та наявність характерних для процесуальних документів складових: вступу (адресат, реквізити кримінальної справи, у якій воно вноситься), описово-мотивувальної (виклад конкретних причин й умов, що сприяли вчиненню злочину) й резолютивної (заходів до їх усунення, строки виконання) частин. Уваги прокурора потребує кожен елемент документу, адже у вступі можливе невірне визначення адресата (внесення подання органу чи посадовій особі, які не здатні об'єктивно не здатні усунути криміногенні фактори), в описово-мотивувальному блоці – «змішування» причин і умов, неповне і неточне їх зазначення, відсутність зрозумілого пояснення механізму їх впливу, а в резолютивному – невідповідність заходів їх усунення вимогам законності, обґрунтованості, реальності, доцільності й конкретності.

Прокурор має дати оцінку, з точки зору законності, пропозиціям слідчого щодо усунення причин вчинення злочину та умов, які цьому сприяли. На думку О.Є.Омельченко, вони можуть бути визнані прокурором такими, що суперечать закону, у разі, коли конкретна за змістом пропозиція слідчого не відповідає певній нормі закону, або при втручанні в оперативну, господарську чи іншу діяльність підприємств, установ, організацій. При оцінці пропозицій слідчого, з цієї точки зору, прокурор має додержуватись принципу: «Дозволяється все, що не заборонено законом». В обох випадках прокурор може або повернути справу слідчому з пропозицією знову скласти подання, або зробити це сам [6, С.55].

Випадки самостійного внесення прокурором подання в порядку ст.23-1 КПК України, на нашу думку, мають бути винятком із правил, адже завдання прокурора – здійснення нагляду, а не «робота над чужими помилками».

---

**Використані джерела:**

1. Закон України «Про прокуратуру» № 1789-XII від 05.11.1991 // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – ст.793
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – ст.141
3. Кримінально-процесуальний кодекс України, затверджений Законом УРСР № 1001-V від 28.12.1960, // Відомості Верховної Ради. – 1961. – №2 – ст. 15
4. Наказ Генерального прокурора України №4 гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство» від 19.09.2005
5. Байда А. О. Відповідальність за незаконну лікувальну діяльність за КК України (аналіз складу злочину, питання кваліфікації): автореф. дис.... канд. юрид. наук – Х., 2006. – 17 с.
6. Омельченко О.Є. Нагляд прокурора за виявленням та усуненням причин і умов, які сприяли вчиненню злочинів // Право України. – 2003. – №1 – С.52-55



**Пономарьова Дар'я Сергіївна,**  
провідний спеціаліст-юрисконсульт  
юридичного сектору Державного управління  
охорони навколишнього природного середовища  
в Миколаївській області

**ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРОРА ПО ВИЯВЛЕННЮ,  
РОЗСЛІДУВАННЮ ТА ПОПЕРЕДЖЕННЮ  
ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ**

Як відомо, реагування прокурора на виявлені порушення законності, причини цих порушень та умови, що їм сприяють, є логічним продовженням етапів його попередньої наглядової діяльності за додержанням і застосуванням законів, у т.ч. і у сфері

---

---

охорони довкілля, і воно має спрямовуватися на досягнення цілей, що постають перед прокуратурою в конкретних наглядових ситуаціях [11]. Найважливішою умовою ефективності заходів прокурорського реагування на виявлені порушення законів про охорону довкілля є адекватність цих заходів характеру виявлених екологічних правопорушень та їхнім наслідкам. За виявленими перевіркою порушеннями закону прокурор вживає заходів щодо: а) усунення порушень закону, причин цих порушень та умов, що їм сприяли; б) притягнення до відповідальності правопорушників; в) попередження правопорушень, використовуючи при цьому необхідні документи реагування [7; 26-28].

У структурі повноважень прокурора щодо реагування на виявлені екологічні правопорушення, причини цих порушень та умови, що їм сприяють, значне місце належить актам, спрямованим на притягнення винних осіб до юридичної відповідальності, як важливому чиннику екологічного права. Це свідчить, що вчинення екологічного правопорушення фактично єдина підстава юридичної відповідальності. Але неодмінною умовою для цього повинна бути також наявність у законі прямої вказівки про застосування відповідних заходів впливу до правопорушника [8].

Отже, коло повноважень прокурора, спрямованих на притягнення до відповідальності порушників закону у сфері охорони довкілля, передбачає, передусім, існування різних юридичних санкцій. Відповідно до Закону України „Про прокуратуру” прокуророві надано право „порушувати у встановленому законом порядку кримінальну справу, дисциплінарне провадження або провадження про адміністративне правопорушення”.

Слід нагадати, що розділ VIII Кримінального кодексу України визначає склад злочину проти довкілля і містить 19 статей. Відповідно до чинного Кримінально-процесуального кодексу України досудове слідство у справах, порушених за фактами вчинення злочинів, передбачених більшістю вказаних статей, віднесено до компетенції слідчих органів внутрішніх справ. А тому діяльність прокуратури має бути спрямована, передусім, на виявлення екологічних злочинів у сфері службової діяльності [12; 9-12].

---

При наявності ознак злочину у сфері службової діяльності, пов'язаної з охороною довкілля, прокурором виноситься постановою про порушення кримінальної справи за ст.ст. 364, 365, 366, 367, 368 ККУ тощо. Наприклад, прокуратура Донецької області вжила заходів щодо ряду керівників підприємств за порушення екологічного законодавства. Як повідомила прес-служба обласної прокуратури, зокрема в Донецьку, стосовно головного інженера міськводоканалу порушено кримінальну справу за ч. 2 ст. 367 ККУ. Після ненормативного викиду забруднюючих речовин у м. Краматорську за тією ж статтею порушено кримінальну справу стосовно технічного директора ВАТ «Краматорський завод важкого машинобудування». За результатами розгляду справи в суді керівнику підприємства винесено обвинувальний вирок. Прокуратура Донецької області констатує, що головними забруднювачами в області залишаються підприємства металургійної та вугільної промисловості, через що актуальною постає проблема забруднення питних водосховищ. Окрім того, після проведення ряду перевірок на підприємствах області встановлено, що «подача населенню неякісної питної води і продуктів харчування» є «поширеним фактом» [6; 127].

Варто нагадати, що кримінальна відповідальність за забруднення водоймищ та атмосферного повітря промисловими та іншими відходами, згідно із кримінальним законодавством настає в тому випадку, якщо це створило небезпеку для життя, здоров'я людей чи для довкілля, або якщо вони спричинили загибель людей чи інші тяжкі наслідки. Об'єктивна сторона злочинного забруднення атмосферного повітря та водних об'єктів, що беруть участь у кругообігу вод і нерозривно пов'язані з навколишнім природним середовищем, характеризується такими ознаками: 1) діяння; 2) злочинним наслідком, прямо визначеним в законі; 3) причинним зв'язком між діянням і наслідками; 4) засобами вчинення злочину. Отже, виявивши факт забруднення атмосферного повітря або водних об'єктів, працівникам прокуратури з метою притягнення осіб, винних у скоєному, обов'язково потрібно визначитись: чи створює це забруднення небезпеку для життя, здоров'я

---

людей або для довкілля. Та на практиці, на жаль це зробити інколи неможливо за недосконалості методик, за якими можна було б підрахувати збитки, завдані здоров'ю людини та довкіллю [9].

Отже, у випадках виявлення ознак злочину проти довкілля, передбачених Кримінальним кодексом, прокурор виносить постанову про порушення кримінальної справи, що оформляється за правилами, встановленими Кримінально-процесуальним кодексом України. В залежності від підслідності проведення досудового слідства розслідування злочину доручається слідчому прокуратури або міліції. Вивчення практики роботи ряду прокуратур показує, що інколи прокурори під різними приводами ухиляються від порушення кримінальних справ цієї категорії [4]. Подібна практика не сприяє використанню у боротьбі з екологічною злочинністю кримінальних справ, пов'язаних із забрудненням атмосферного повітря, вод, про браконьєрство та інших справ, і вона повинна бути змінена. Однак є випадки і безпідставного порушення кримінальних справ за злочини проти довкілля. Тому прокурорам слід більш відповідально ставитися до порушення кримінальних справ цієї категорії [5].

В постанові про порушення кримінальної справи зазначається привід до її порушення, зокрема, безпосереднє виявлення прокурором ознак злочину проти довкілля за наслідками перевірки виконання законів, підстава порушення – наявність ознак злочину, передбаченого відповідною статтею КК в діяннях тієї чи іншої особи, посилання на ч. 1 ст. 98 КПК і п. 3 ч. 2 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру». Це обумовлено тим, що постанова прокурора про порушення кримінальної справи одночасно є актом прокурорського нагляду за дотриманням і застосуванням законів і за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство (п. 11 ч. 1 ст. 227 КПК) [10; 34].

При здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів про охорону довкілля, прокурорам необхідно правильно визначити межі використання своїх повноважень для того, щоб, з одного боку, не залишати без реагування встановлені порушення

---

закону, а з іншого боку, не відбулося втручання в ті сфери, на які прокурорський нагляд не поширюється, а також підміни контролюючих та інших органів. Це означає, що прокурори, здійснюючи нагляд за додержанням і застосуванням законів у сфері охорони довкілля, повинні діяти строго в межах наданої їм компетенції.

### **Використані джерела:**

1. Кримінально-процесуальний кодекс України від 28. 12. 60 р. – [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

2. Закон України від 05. 11. 91 р. №1789-ХІІ «Про прокуратуру» // ВВРУ. – 1991. – №53.- Ст. 794 (із наступними змінами і доповненнями).

3. Кримінальний кодекс України від 05. 04. 2001 р. // ВВРУ. – 2001. – №25 – 26.

4. Вказівка Генеральної прокуратури України від 1 лютого 2002 р. №07/3 – 13 вих. «Про подальше посилення нагляду за додержанням законодавства щодо раціонального використання, відтворення і охорони лісових ресурсів та зовнішньоекономічної діяльності при експорті лісоматеріалів за кордон». – К., 2002.

5. Інформаційний лист Генеральної прокуратури України від 31 січня 2003 р. № 7/3-8 вих. – 03 «Щодо стану досудового слідства та прокурорського нагляду за розслідуванням кримінальних справ, порушених за фактами вчинення екологічних злочинів у 2002 році». – К., 2003.

6. Бабенко В.І. Прокурор у галузі охорони довкілля: Сутність, повноваження, організація: Навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл./В.І.Бабенко, М.В.Руденко. – К. : Концерн „Видавничий Дім „Ін Юре”, 2005. – 408 с.

7. Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора: Учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов. – М.: „Зеркало”, 2000.

8. Гетьман А.П. Процессуальные нормы и отношения в экологическом праве. – Х.: Основа, 1999.

9. Гриненко В. Екологія під кутом зору кримінального закону // Крок. – 2001. – № 20.

---

10. Полянська Ю.Є. Долежан В.В. Акти прокуратури: підготовка і внесення: Навчальний посібник – Одеса: Юридична література, 2003.

11. Руденко Н.В. Правовая ответственность и экономические санкции за природоохранные нарушения: Учебное пособие. – Черкасы: НИИТЄхим, 1991

12. Ударцов Ю. Особливості застосування кримінальної відповідальності за вчинення екологічних злочинів// Вісник прокуратури. – 2003. – №11.

---

---

**Попов Георгій Володимирович,**  
аспірант кафедри теорії прокурорської діяльності  
та кримінального процесу  
Національної академії прокуратури України

### **ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН В КОНТЕКСТІ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ**

Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст.40 Конституції України).

Розширюючи зміст наведеної конституційної норми ст.1 Закону України «Про звернення громадян» містить положення відповідно до якого громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та

---

---



пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргю про їх порушення.

Особливої уваги потребують звернення громадян нашої країни, котрі не досягли повноліття. У цьому випадку важливою залишається роль прокурорського нагляду за додержанням чинного законодавства про звернення громадян.

Відповідно до ч.2 ст.12 Закону України «Про прокуратуру» прокурор здійснює нагляд за додержанням вимог законодавства щодо порядку розгляду скарг всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами. Аналогічна норма закріплена й у ст.29 Закону України «Про звернення громадян».

На нашу думку, у Законі України «Про звернення громадян» слід закріпити норму, якою зобов'язати усі органи державної влади, місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, засоби масової інформації, а також їх посадових осіб повідомляти про випадки звернення дітей або ж інших осіб на їх користь, якщо у зверненні йдеться про порушення прав або свобод дитини. Наявність такої норми дозволить прокурору оперативно реагувати на порушення не лише чинного законодавства про звернення громадян, а й, у необхідних випадках, із найменшою витратою часу, сприяти відновленню порушених прав дітей засобами прокурорського реагування.

Крім того, наказом Генерального прокурора України №6/1 гн слід зобов'язати прокурорів вести наглядове провадження по таких повідомленнях де накопичувати копії звернень та відповідні матеріали, що отримані в процесі здійснення перевірочних дій проведених підприємствами, установами та організаціями незалежно, а також посадовими особами.

Отже пропонуємо, Закон України «Про звернення громадян» доповнити ст.30, яку викласти у наступній редакції:

«Про надходження звернення особи до 18 років або на її користь від інших осіб до органів державної влади, місцевого само-

---

врядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, а також їх посадових осіб негайно повідомляється прокурору, якщо у зверненні йдеться про порушення прав і свобод дитини.

Про проведення перевірочних заходів та їх наслідки негайно інформується прокурор.

Копія прийнятого рішення по зверненню надсилається прокурору».



**Прилуцький Сергій Валентинович,**

к.ю.н., науковий співробітник відділу  
проблем кримінального права, кримінології  
та судоустрою Інституту держави і права  
ім. В.М.Корецького НАН України

### **ПРОКУРАТУРА ЯК НЕЗАЛЕЖНИЙ ОРГАН СУДОВОЇ ВЛАДИ ТА САМОСТІЙНИЙ ІНСТИТУТ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ**

**Чому прокуратура, це орган судової влади?** Головна думка полягає у тому, що філософсько-правова природа судової влади – триєдина. Вона становить взаємозв'язок (боротьбу та єдність) обвинувачення, захисту й остаточного судження (рішення) та виражається у логічній формулі (теза<sup>®</sup> антитеза =синтез, або ж обвинувачення<sup>®</sup> захист = судження /рішення/ ). Відсутність, або ігнорування одного з елементів унеможлиблює механізм логічного (об'єктивного) судження. Тим самим, змагальна природа кримінального судочинства створює умови та правила, за яких активна діяльність по обвинуваченню та захисту делегується сторонам процесу – прокурору (потерпілому) та захиснику (обвинуваченому). При цьому, природа суду незмінна. Під час усього процесу судочинства у свідомості судді відбувається „боротьба“, цілісний



процес оцінок та суджень щодо доведеності чи недоведеності фактів, і як результат – вини особи у скоєному злочині. Водночас, обвинувач (прокурор) та захисник (адвокат) – є лише активними помічниками суду, радниками юстиції, які сприяють судді у формуванні його внутрішнього переконання з метою встановлення об'єктивної істини (правди).

З огляду на означене вбачається, що кримінальна юстиція – це цілісний правовий механізм судової влади, який покликано забезпечити реалізацію правосуддя у сфері кримінально-правових відносин (Юстиція, лат. *iustitia* – справедливість, правосуддя, – термін, яким уособлюється сукупність судових установ, а також сама діяльності цих органів установ). І у цьому відношенні – суд, прокуратура й адвокатура виступають самостійними інститутами судової влади, із окремими (самостійними) процесуальними функціями, але наближеними чи уніфікованими принципами та гармонізованим статусом.

Таким чином, функція обвинувачення (кримінального переслідування) – є важливою і невід'ємною складовою судової влади, яка знаходить свою реалізацію у механізмі змагального судочинства. Судова влада „оживає” лише у процесі судочинства, коли в дію вступають всі її головні учасники. Самі по собі судді, суди, судова система в цілому є „безсилями” і не у змозі здійснювати судову владу. Як відомо (ст.ст. 16-1, 264, 289 КПК України) суд не може розглядати справу по суті, і тим самим здійснити судову владу без сторони обвинувачення (прокурора) та сторони захисту.

Прокуратура, як центральний орган в системі кримінального переслідування – є невід'ємною складовою судової влади. Здійснюючи державне обвинувачення в суді, прокурор, перш за все, забезпечує реалізацію судової влади, правосуддя.

Чи повинна прокуратура бути незалежним інститутом судової влади? В діяльності по кримінальному переслідуванню прокурор (так само як і суддя) має керуватися високою мірою відповідальності за законність та справедливість рішень, які він приймає, і у цьому відношенні має бути об'єктивним та незалежним від зовнішніх та внутрішніх втручань та впливів.

---

Якщо звернутися з цього приводу до європейських стандартів щодо ролі прокуратури в системі кримінальної юстиції (див.: Рекомендація (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи, „Про роль прокуратури в системі кримінального правосуддя” від 06 жовтня 2000 р.), то загальноновизнаним є те, що цей орган має діяти справедливо, неупереджено і об’єктивно. Прокуратура має стежити за рівністю кожного перед законом, приймаючи належним чином до уваги положення підозрюваного та розглядаючи всі елементи справи, які можуть мати інтерес як за так і проти обвинуваченого.

При цьому, прокуратура не повинна розпочинати чи продовжувати хід справи, коли неупереджене розслідування показує, що обвинувачення були необґрунтованими. Крім того, прокуратура не повинна пускати в дію проти обвинуваченого докази, які отримані незаконним шляхом, а при наявності сумнівів, вона повинна просити в суду висловитися про допустимість такого доказу.

Тим самим, прокуратура вбачається не як каральний інструмент кримінальної політики держави, а як самостійний орган судової влади, що незалежно та неупереджено забезпечує її обвинувальну функцію.

Що стосується безпосереднього взаємозв’язку між прокуратурою та суддями, то європейська спільнота рекомендує державам вживати заходів для того, щоб легальний статус, компетенція і процедурна роль членів прокуратури були визначені законом так, щоб незалежність і неупередженість суддів була поза всякими сумнівами.

Стверджується і те, що ніхто не може одночасно виконувати функції судді та працівника прокуратури. Проте цей критерій не виключає можливість того, що одна і та ж людина послідовно зможе виконувати функції працівника прокуратури і судді, чи навпаки. Ці зміни функцій можуть відбуватись за ініціативою зацікавленої особи і у відповідності з відповідними гарантіями. Саме таке зближення та гармонізація статусу суддів зі статусом прокурорів охоплюється поняттям „магістрат”.

Суть магістрату виражається у приналежності прокурорів і

суддів до однакової категорії службовців, яких об'єднують єдині вимоги до кваліфікації, відбору, проходження служби, оплати праці, матеріального забезпечення, притягненню до відповідальності і тому подібне, а також можливість однієї людини послідовно виконувати функції прокурора і судді або навпаки.

Слід зазначити, що певна єдність цих професій вже зумовлена чинним законодавством України. Згідно статті 131 Конституції України до складу Вищої ради юстиції входять представники обох професій, а до її компетенції відноситься ухвалення рішень щодо порушень суддями і прокурорами вимог несумісності та оскарження ними рішень про притягання до дисциплінарної відповідальності. Законами України „Про прокуратуру” і „Про статус суддів” передбачено, що стаж роботи на посаді судді зараховується в стаж роботи, який дає право прокуророві на пенсію по вислужі років, а стаж роботи на посаді прокурора дає право судді на відставку.

Включення прокуратури на конституційному рівні в систему судових органів безумовно стимулюватиме подальше зближення вимог до цих двох професій.

**Чи повинна прокуратура бути незалежною від зовнішнього впливу органів державної влади та її посадових осіб ?** Рівність всіх (у тому числі і „недоторканих”) перед законом вимагає того, щоб органи кримінальної юстиції були гарантовані від неправомірного зовнішнього впливу на законність прийняття рішень.

Одним із найгостріших та болючіших питань вітчизняної прокуратури – є її політична залежність, що перш за все виражається у механізмі наділення та припинення повноважень Генерального прокурора України.

Кардинальних змін потребує як статус Генерального прокурора так і підлеглих йому прокурорів. Останні конституційні зміни принципово не змінили залежність Генпрокурора. Як і раніше, він знаходиться під впливом Президента (його оточення) та правлячих політичних „еліт” парламенту, оскільки вони прямо впливають на його кар'єру.

---

Який шлях розв'язання цієї проблеми? На мій погляд, вихід може бути саме у віднесенні Прокуратури України до системи органів судової влади. Такий реформаційний хід повинен дати можливість істотно змінити статус Генерального прокурора у бік посилення його політичної незалежності та самостійності.

На мою думку, потрібно шукати нові правові механізми демократизації та незалежності прокуратури. І у цьому відношенні можна запропонувати декілька нових моделей механізму:

1) В основу організації прокурорської системи запровадити принцип самоврядності прокурорів, і у такий спосіб запустити системний взаємозв'язок центрального апарату та регіональних (місцевих) прокуратур. Зберігаючи єдиначальність прокуратури, її керівник міг би обиратися (делегуватися) на З'їзді прокурорів України. В такий спосіб Генеральний прокурор України стане представником системи прокуратури з середини, а не політичної „еліти“, що домоглася важелів державного управління.

У цьому відношенні принцип самоврядності може стати спільним як для суддів, так і прокурорів (судової влади в цілому). Не можна заперечити, що саме принцип суддівського самоврядування стає все дієвішим гарантом незалежності суддів та самостійності судової влади. На засадах суддівського самоврядування обирається Голова Верховного Суду України. Та й в цілому, в основу системи заміщення адміністративних посад в судах кладеться цей принцип.

2) За умов реформування Вищої ради юстиції відповідно до міжнародних стандартів, цей орган міг би вносити кандидатуру Генпрокурора Президентові, як наприклад, у Болгарії. Як відомо, в цій країні судді, прокурори та слідчі призначаються, отримують підвищення або пониження на посаді, переміщуються та звільняються з посади Вищою судовою радою. Лише Голова Верховного касаційного суду, Голова Верховного адміністративного суду і Головний прокурор призначаються та звільняються Президентом Республіки за пропозицією Вищої судової ради строком на сім років без права на повторне обрання. Варто зауважити, що Президент не може відмовити у призначенні чи звільненні при повторно внесеній кандидатурі.

Крім того, зважаючи на приналежність прокуратури до органів судової влади, Генеральний прокурор міг би делегуватися і з кола суддів Верховного Суду України. Призупинивши суддівські повноваження, але залишившись суддею (зберігаючи статус судді та суддівську незмінюваність), такий Генеральний прокурор відчував би себе протягом строку призначення (5-7 років) впевнено і незалежно. Завдяки цьому, можливо, і змінилися б ті негативні тенденції „невпевненості” та непослідовності прокуратури у розслідуванні резонансних кримінальних справ та фактів злочинної чи корупційної діяльності де фігурують високопосадовці. Деполітизація статусу Генпрокурора зміцнить всю систему органів прокуратури.



**Рияд Таха Шаман,**  
д.ю.н., юрист Міжнародного Комітету  
захисту прав людини в Одеській області

### **ЗАКОННОСТЬ И ПРАВОПОРЯДОК КАК ОСНОВА ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА: НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ**

С 90-х годов Украина вступила в период крупных преобразований, затрагивающих все сферы жизни общества. Коренные изменения общества породили множество противоречивых процессов экономического, политического и правового характера. На современном этапе первостепенное значение приобретают вопросы последовательного обеспечения прав и свобод граждан, гарантий взаимной ответственности между государственной властью и личностью, укрепления правопорядка в стране, становления правового государства, в котором гарантируются права и свободы человека. Согласно ч. 2 ст. 3 Конституции Украины главной обязанностью правового государства есть утверждение и обеспечение прав и свобод человека.



Законность, ее уровень и состояние служат главными критериями оценки правовой жизни общества, его граждан в той или иной стране.

Законность в юридической литературе определяется как принцип, метод и режим строгого, неуклонного соблюдения, исполнения норм права и основанных на них юридических актов участниками общественных отношений – государством, его органами и должностными лицами, общественными организациями и отдельными гражданами.

С Законностью теснейшим образом связан – правовой порядок, что означает состояние упорядоченности общественных отношений, основанных на праве и законности. Правопорядок образует правовую основу гражданского общества, на нем базируются все его сферы: социально-культурные, экономические, политические и т.д. Следовательно, – правопорядок является правовой основой всей государственной деятельности. (1, с.176).

Укрепление законности приводит к укреплению правопорядка. Укрепление законности и правопорядка является непременным условием и средством формирования правового государства, а сами они – его необходимыми элементами.

Законность и правопорядок представляют собой основы нормальной жизни общества. Они выступают непременным условием эффективной деятельности государственных и иных общественных организаций, обеспечивают охрану прав и свобод человека и гражданина, формируют у граждан высокий уровень правосознания и правовой культуры.

Законность в правовом государстве характеризуется такими признаками как всеобщность, что означает обязательность законов и других нормативно-правовых актов для всех участников общественных отношений кто находится в пределах их действия во времени и пространстве без исключения. Всеобщность, как важнейшая черта законности, в одинаковой мере относится и к государству, и к его гражданам (2). Законность характеризуется также единством исполнения законов и наличия правовых законов отражающих правовую действительность и потребность

---

---



социального развития, общие и индивидуальные интересы всех участников общественных отношений (3, с.4).

✓ Юридически содержание принципа законности составляет система более конкретных требований таких как: Верховенство закона по отношению ко всем другим правовым актам. В правовом государстве закон должен быть правовым и обладать высшей юридической силой (4, с.46). Он выступает главным, основополагающим регулятором общественных отношений. Подзаконные акты действуют лишь в том случае, когда какие-либо отношения законодательно не урегулированы. При этом они должны издаваться в строгом соответствии с законом и на основе закона.

В тех случаях, когда в силу неясности, противоречивости или неопределенности нормативных предписаний суд должен конкретизировать или уточнить содержание правовых норм или создавать новые нормы вследствие обнаруженных пробелов в праве.

Правотворческая функция судов формируется самой судебной практикой, потребностями правового регулирования тех общих жизненных случаев, которые не предусмотрены законом:

✓ Единство понимания и применения законов на все пространства действия.

✓ Равная возможность всех граждан пользоваться защитой закона и их равная обязанность следовать его предписаниям (равенство всех перед законом и судом).

✓ Недопустимость противопоставления законности и целесообразности, поскольку правовые законы сами обладают высшей общественной целесообразностью. В них максимально отражаются как общественные, так и индивидуальные интересы людей.

✓ Недопустимость произвола в деятельности должностных лиц. Должностные лица, принимая властное решение, должны руководствоваться конкретными правовыми предписаниями, и учитывать при этом интересы граждан, общества, государства, а также правовые принципы и требования морали. Это правило обращено не только к правоприменительным, но и к правотвор-

---

ческим органам, которые должны исключить пробелы и противоречия в праве.

✓ Предотвращение и эффективная борьба с правонарушениями. и. т. д.

Часть из этих требований адресуются непосредственно к деятельности законодательных органов государства. Например, требование издавать законы, подзаконные нормативно-правовые акты в соответствии с потребностями общественного развития, интересов и воли народа, принципов гуманизма, справедливости, неотъемлемых прав и свобод человека, что обеспечивает их правовой характер.

Другие требования законности характеризуют процесс реализации права, т.е., правильное применение норм права в соответствии с теми фактическими обстоятельствами, на которые распространяется их влияние; правильный выбор нормы права; соблюдение правовой процедуры при получении доказательств вины или ее отсутствия и т.д.

Согласно украинскому законодательству, законность является универсальным общеправовым принципом в соответствии с которым органы законодательной, исполнительной и судебной власти осуществляют свою профессиональную деятельность.

В соответствии с ч. 2 ст.19 Конституции Украины органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать лишь на основании, в пределах полномочий и способом, предусмотренными Конституцией и законами Украины. Судьи при осуществлении правосудия подчиняются только закону (ст. 129 Конституции Украины). Основными принципами судопроизводства являются законность (п. 1 ст. 129 Конституции Украины). Граждане обязаны неукоснительно соблюдать Конституцию Украины и законы Украины, не посягать на права и свободы, честь и достоинство других людей (ч. 1 ст. 68 Конституции Украины). О законности, указывается почти во всех законах Украины.

Непосредственная защита интересов субъектов права, любого гражданина, проживающего на территории государства, осу-

ществляется специальными правоохранительными органами.

Правоохранительную деятельность в Украине осуществляют Конституционный Суд, арбитражный суд, прокуратура, органы внутренних дел, служба безопасности, таможенного контроля, налоговой полиции, юстиции.

В общем законность и правопорядок обеспечиваются правоохранительной деятельностью как вышеперечисленных, так и ряда иных государственных органов и общественных формирований. Государственные организации и общественные объединения все вместе образуют систему по обеспечению законности и правопорядка в государстве. При этом их деятельность должна полностью согласовываться с законодательными актами, представляющими правовую основу деятельности правоохранительных органов в Украине в виде совокупности таких принципов, как принцип законности, публичности, равенства граждан перед законом и т.д.

Все правоохранительные органы осуществляют одну или несколько из следующих функций:

конституционный контроль; осуществление правосудия; прокурорский надзор; расследование правонарушений; обеспечение безопасности; исполнение судебных решений; оперативно-розыскная деятельность; охрана общественного порядка; оказание юридической помощи; профилактическая деятельность по предупреждению правонарушений.

Государственные правоохранительные органы должны реализовывать свою деятельность в установленном законом порядке, с соблюдением определенных процедур. Во всех случаях принятие решений о применении или неприменении юридических мер воздействия законом, проходит по конкретным правилам. Эти правила подлежат неукоснительному соблюдению. Их нарушение может повлечь за собой признание решения незаконным и недействительным и следовательно приводить к юридической ответственности. Суды и судьи имеют особый статус среди всех правоохранительных органов, поскольку они предоставляют судебную власть. Они наделены правом контролировать деятель-

---

---

ность других правоохранительных органов с тем, чтобы те не вышли за рамки закона. Высший надзор за законностью осуществляет Конституционный Суд.

На сегодня в Украине действующее законодательство и практика его применения не обладают уровнем стабильности и согласованности, необходимым для формирования совершенной юридической базы развития правового государства.

В украинских средствах массовой информации (СМИ) много говорят и пишут о росте количества совершенных преступлений и уменьшении числа их раскрытия, о развитии коррупции, проникновении преступных формирований к властным структурам в разных ветвях власти и использовании их для осуществления своих преступных целей. Указывают на то, что криминальные элементы приобрели такую большую силу, что их принято называть «пятой властью».

Безусловно, политическая нестабильность, не проведение необходимых реформ в частности правовых, всегда отражается на эффективности правопорядка и приводит к негативным явлениям. Нет необходимости утверждать о том, что укрепление правопорядка в украинском обществе невозможно без обеспечения законности в деятельности самого государственного аппарата, без ликвидации негативных явлений, в первую очередь коррупции. Так как коррупция угрожает верховенству права, нарушает социальную справедливость, замедляет рост темпов экономического и социального развития и ослабляет процессы интеграции страны в мировом сообществе. Она разрушает моральные основы общества и ставит под угрозу стабильность демократических институтов и т.д.

В целом все нарушения законности в правоохранительной деятельности в стране во многом происходят из-за: уверенности в безнаказанности; несовершенства законодательных актов, их неполнотой, неясностью, противоречивостью; отсутствием общественного контроля над деятельностью правоохранительных органов; слабостью представителей гражданского общества в том числе общественных правозащитных организаций и т.д..

---

---

Укрепление законности в Украине требует: государственного программирования антикоррупционной деятельности; устранения противоречивых законов, поскольку пробелы и противоречия в праве, создают условия для произвола, субъективизма, волюнтаризма; совершенствования законодательства; исключения из практики правила, согласно которому закон не действует до тех пор, пока не обрстет ведомственными и инструктивными документами, которые создают атмосферу произвола, злоупотреблений, роста правонарушений со стороны самих сотрудников правоохранительных органов и в конечном итоге к нарушению прав человека и гражданина

Огромное значение имеет вопрос, согласования внутригосударственного права с нормами международных обязательств Украины в первую очередь в области прав и свобод человека как на нормотворческой стадии так и на стадии реализации норм права. В национальном законодательстве должен быть создан достаточно развитый и эффективный механизм обеспечения реализации норм международного права во внутригосударственных отношениях. В соответствии с ст. 9 Конституции Украины «...действующие международные договоры, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины, являются частью национального законодательства Украины». Следовательно суды и все органы власти должны соблюдать международные нормы включенные в правовую систему Украины, поскольку они составляют часть права страны. При этом согласно п 2 ст. 19 Закона Украины «О международных договорах» от 29 июня 2004 г. они имеют приоритет перед нормами национального права.

Наряду с этим необходимо укрепление финансовой основы, независимости и реформирования судебной системы, укрепление системы правоохранительных и право обеспечительных структур общества и государства. Также необходимо развитие института ответственности государственных органов, должностных лиц, государственных служащих за различные формы не правовой деятельности (государственно-правовая, уголовная, дисциплинарная, гражданско-правовая, административная ответствен-

---

ность). Остро стоит вопрос подбора кадров в правоохранительные органы, которые имели бы не только профессиональную подготовку, но и морально-психологическую которая в данном случае имеет первостепенное значение.

Параллельно с этим необходимо создание и укрепление системы правового образования и просвещения. Включение в программы дошкольного и школьного образования обязательных дисциплин по основам правовых знаний, а также повысить приоритеты вузовского, в которые отдельным разделом должен войти раздел «Формирование в Украине правового государства». Включение в программы всех обществоведческих высших и средних учебных заведений курсов «Конституционное право», «Права человека». Целесообразно внести коррективы в учебные планы и программы юридических учебных заведений, в частности расширить преподавание международного права, особенно тех его отраслей, которые наиболее тесно связаны с внутренним правом, правами человека, а также международное экономическое и уголовное право и т.д.

Не малое значение имеет в этом направлении и правовое воспитание, профилактика правонарушений, общественное воздействие на нарушителей и применение к ним мер государственного принуждения. Необходимо повышение правосознания, как граждан, так и должностных лиц. Правовое воспитание предполагает внедрение в сознание людей знания права, понимания необходимости исполнения его требований, чувства нетерпимости к любым нарушениям законодательства.

Изменение ситуации в лучшую сторону так же зависит не только от всестороннего развертывания демократических начал во всех сферах общественной жизни, в том числе в деятельности государственного аппарата, но и от СМИ и их независимости.

Нет сомнения в том, что стабилизация экономических отношений, рост материальной обеспеченности людей, их нравственное воспитание, укрепление социальных связей и развитие демократии – необходимые предпосылки для уменьшения уровня преступности в обществе и укрепления законности и правопорядка.

---

---

В конце необходимо подчеркнуть, что проблема укрепления законности и правопорядка имеет не только национальный, но и международный характер, так как правовое государство является необходимым элементом правового международного сообщества, от утверждения которого зависят жизненно важные интересы каждой страны и каждого человека в отдельности. В документе Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1991 г. подтверждается, что «вопросы касающиеся прав человека, основных свобод демократии и верховенства закона, носят международный характер, поскольку соблюдение этих прав и свобод составляет одну из основ международного правопорядка». На международных саммитах состоявшихся в 2000 г. и 2005 г. отмечалось о необходимости утверждения законности как на международном так и на национальном уровнях.

#### **Використані джерела:**

1. Спиридонов Л.И. Теория государства и права. М, 1996, с 304.
2. Алексеев С.С. Теория государства и права. М, 2003, с 658.
3. Бандурка О., Пушкін О. А., Зайцев Л. Право і держава // Право України 1995, №11, с.3-8.
4. Рабінович П. М. Філософія права: деякі науковознавчі аспекти // Вісник Академії правових наук України. Х., 1997, №1, с. 36-46.



**Сапін Олександр Валерійович,**  
аспірант Національної академії прокуратури України

#### **ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ПРОКУРОРА В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ З ПЕРЕГЛЯДУ СУДОВИХ РІШЕНЬ**

Справедливість судового рішення неможлива без реалізації права заінтересованої особи на його перевірку іншим складом

---

---

суду[1; 218]. Такий порядок перевірки судових рішень передбачений у апеляційному та касаційному провадженні.

Кримінально-процесуальне законодавство України, маючи вже чітко сформовану та відпрацьовану роками систему стадій кримінального судочинства має ще досить багато проблемних питань, як на теоретичному так і на практичному рівнях.

Питання вирішення даних проблем в найближчі строки набуває актуальності в світлі майбутнього прийняття нового Кримінально-процесуального кодексу України.

Правовий статус прокурора при розгляді кримінальних справ в суді визначено його Конституційною функцією підтримання державного обвинувачення, але в той самий час у науковій літературі недостатньо визначено правову природу прокурора під час його участі в апеляційному та касаційному провадженні у кримінальних справах.

Вважаємо, що названа конституційна функція включає дві складові діяльності прокурора в суді з розгляду кримінальних справ. Першою є процесуальна діяльність із підтримання державного обвинувачення. Другою її складовою є діяльність зі сприяння суду в забезпеченні законності при здійсненні правосуддя у кримінальних справах. Ця позиція повною мірою підтверджується аналізом чинного законодавства.

Подібна точка зору висловлена В.М.Гусаровим, який відзначає, що беручи участь у судовому розгляді кримінальних справ, прокурор одночасно виконує дві функції: а) підтримує державне обвинувачення; б) вживає передбачені законом заходи до усунення порушень закону, від кого б вони не виходили[2, с.8].

Актуальність даного питання полягає у відсутності як на нормативному так і на теоретичному рівнях спроб визначити правову природу прокурора в кримінальному провадженні з перегляду судових рішень, виключенням може становити дисертаційне дослідження Костюченко О.Ю. з питань вивчення апеляції в кримінальному процесі, де було визначено процесуальне становище прокурора у даній стадії[3,15].

Правова природа прокурора в даному випадку може розглядатися в трьох аспектах. Розглянемо кожний з цих аспектів.



Відповідно до статті 121 Конституції України серед п'яти функцій, які покладені на систему органів прокуратури найближчою до розуміння правового статусу прокурора в апеляційному та касаційному провадженні у кримінальних справах є функція підтримання державного обвинувачення.

Водночас не можна стверджувати те, що прокурор, приймаючи участь при розгляді кримінальних справ у судах II інстанції виконує саме цю функцію, адже виникає ціла низка проблем.

Так, у кримінально-процесуальному кодексі відсутня чітка вказівка на межі підтримання державного обвинувачення, а саме щодо моменту її припинення. Дана проблема набуває нового змісту, якщо виокремити ту обставину, що вирок суду I інстанції по даній справі вже існує (що в свою чергу вже виключає державне обвинувачення), і хоча під час апеляційного розгляду справи він ще не набув законної сили, то в касаційному провадженні вирок вже діє та реалізується.

У свою чергу, відповідно до роз'яснень Верховного Суду України Постанова № 1 15 травня 2006 р. «Про практику постановлення судами вироків (постанов) при розгляді кримінальних справ в апеляційному порядку», де в п. 4 вказується, що підтримання прокурором державного обвинувачення не тотожне викладенню ним міркувань із приводу застосування кримінального закону і міри покарання щодо підсудного.

Отже не потрібно звужувати діяльність прокурора в кримінальному провадженні з переглядів судових рішень саме до обвинувальної, в даному випадку слушно зазначав А.Л. Ципкін, що «прокурор, у силу принципу публічності, зобов'язаний реагувати на кожний необґрунтований і незаконний, на його думку, вирок», а також, що «прокурор, встановивши, що вирок порушує права та законні інтереси підсудного, зобов'язаний на цих підставах принести протест». [4; 12].

На нашу думку вірно зазначав О.Ф. Коні, „прокурору не можна забувати, що теоретично у захисту одна загальна з ним мета – сприяння, з різних точок зору, суду у з'ясуванні істини доступними людським зусиллям засобами та добросовісному виконанню

---

цього обов'язку, хоч би спрямованому на підриив і спростування доказів обвинувача, ніяким чином не можна відмовляти в повазі" [5; 128].

Але І.Я. Фойницький у цьому спірному питанні дотримувався іншої точки зору, а саме – кожна сторона може просити про скасування вироку тільки стосовно порушення її прав, а не противної сторони, а прокуратура головним чином виступає виключно як сторона обвинувачення [6; 540].

Слушною є позиція М.С. Строговича, що „прокурор у стадії перевірки вироку може діяти не тільки в інтересах обвинувачення, а й в інтересах всіх учасників судочинства, у тому числі в інтересах підсудного, заперечуючи проти неправильного його засудження або суворості покарання" [7; 341].

Але виходячи із вище наведених теоретичних досліджень та незважаючи на існування прямої вказівки у наказі Генерального прокурора України від 19 вересня 2005р. №5 гн «Про організацію участі прокурорів у судовому розгляді кримінальних справ та підтримання державного обвинувачення» у п. 8.1., а саме: nereагування прокурора та державного обвинувача на явно незаконні судові рішення розцінювати як неналежне виконання ними службових обов'язків, що тягне за собою дисциплінарну відповідальність, практика говорить інше. Прокурори виходячи із власних поглядів на критерії оцінки роботи, внаслідок бездіяльності відмовляються реагувати на факти порушень законодавства при розгляді справ в суді, відносно підсудних, помилково вважаючи, це виключними повноваженнями сторони захисту.

Правова природа прокурора набагато глибша за своїм змістом ніж статус будь-якого іншого учасника кримінального процесу, адже своєю участю у судовому розгляді кримінальних справ прокурор сприяє усуненню порушених прав і законних інтересів потерпілого, цивільного позивача і відповідача, підсудного, інших учасників процесу.

Наступний аспект визначення правового статусу прокурора можна провести через призму його наглядової діяльності. Частина 2 статті 25 кримінально-процесуального кодексу України по-

кладає на прокурора обов'язок своєчасно вживати передбачених законом заходів до усунення всяких порушень закону, на всіх стадіях кримінального процесу, від кого б ці порушення не виходили, це означає фактичний нагляд прокурора за судом. Дані повноваження були визначені в Законі "Про прокуратуру СРСР" від 1979 року [8], де в статті 3 серед інших функцій був передбачений нагляд за виконанням законів при розгляді справ у суді. Сучасне законодавство, яке стосується функцій прокурорського нагляду таких повноважень прокурору не надає. На теоретичному рівні також гостро критикується думка про наглядові повноваження прокурора в суді.

Прокурор не керує діями суду, але виступаючи в якості представника держави зобов'язаний реагувати на порушення законів, які допускаються під час судового розгляду справи. Наділення прокурора правом вносити апеляційні подання на незаконні, необґрунтовані та несправедливі вироки, ухвали та постанови суду – це є ефективним засобом забезпечення законності в кримінальному процесі.

### **Використані джерела:**

1. Маляренко В.Т. Перебудова кримінального процесу України в контексті європейських стандартів. – К., 2005. – 512 с.

2. Гусаров В.М. Проблеми організації роботи міської (районної) прокуратури: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. – Харків, 1995. – С.8.

3. Костюченко О.Ю. Апеляційне оскарження судових рішень у кримінальному процесі України: автореферат дисертації кандидата юридичних наук. – К., 2005. – 20 с.

4. Цыпкин А.Л. Право на защиту в кассационном и надзорном производстве и при исполнении приговора. Саратов.: Приволж. кн.изд., 1965. – 152с.

5. Кони А.Ф. Засоби та завдання обвинувачення / Избранные произведения. – М., 1959. – Т.1. – 627 с.

6. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства.- СПб.: Альфа, 1996. – Т.2. – 607 с.

---

7. Строгович М.С. Уголовный процесс. – М., 1946. – 674с.

8. Відомості Верховної Ради СРСР. 1979. №49. Ст. 843.



**Сергєєва Катерина Володимирівна,**

аспірант юридичного факультету  
Волинського національного університету  
імені Лесі Українки

### **ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД ПРИ ПРОВАДЖЕННІ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ**

Відповідно до Конституції України вищий нагляд за додержанням законів в Україні здійснюється прокуратурою. Прокуратура покликана здійснювати нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами, державними комітетами, відомствами, іншими органами державного управління та контролю, урядом Республіки Крим, місцевими Радами народних депутатів, їх виконавчими і розпорядчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, підпорядкованості і приналежності, посадовими особами та громадянами. Ці обов'язки згідно з Законом України «Про прокуратуру» покладені на Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів.

У Законі України «Про міліцію» також закріплено положення про те, що нагляд за додержанням законності в діяльності міліції здійснюють Генеральний прокурор України і підлегли йому прокурори. Нагляд прокуратури за адміністративною діяльністю міліції здійснюється в рамках загального нагляду. Він полягає в спостереженні за точним виконанням законів Верховної Ради України,



указів Президента, постанов Кабінету Міністрів України, всіх актів управління і відповідності їх Конституції України, за точним виконанням законів усіма працівниками правоохоронних органів.

Прокурорський нагляд це наукове поняття, що означає сукупність методів і способів здійснення прокурором своїх повноважень та вирішення завдань під час проведення перевірок щодо додержання і застосування законів. Методика прокурорського нагляду як виду діяльності напрацьована практикою та наукою [1, С.20].

Прокурорський нагляд за діяльністю ДАІ у сфері ЗБДР при здійсненні адміністративного провадження є одним із засобів забезпечення законності. Предметом такого нагляду є додержання прав, свобод та законних інтересів громадян, які є учасниками адміністративного процесу, дотримання встановленого порядку адміністративного провадження, правильної кваліфікації діянь, невідворотності настання відповідальності за адміністративне порушення.

Завданням цієї статті є ознайомлення з основними організаційними засадами здійснення прокурорського нагляду за дотриманням законності при провадженні по справах про адміністративні порушення у сфері ЗБДР, а саме на яких стадіях адміністративного провадження участь прокурора є обов'язковою та неминучою.

Найперше потрібно сказати, що провадження в справах про адміністративні правопорушення та застосування уповноваженими на те органами і посадовими особами заходів адміністративного впливу здійснюються на основі суворого додержання законності, яке забезпечується систематичним прокурорським наглядом.

Прокурор, заступники прокурора здійснюючи нагляд за додержанням і правильним застосування законів при провадженні в справах про адміністративні правопорушення мають право: порушувати провадження в справі про адміністративне правопорушення, знайомитись з матеріалами справи, перевіряти законність дій органів при провадженні в справі, брати участь у розгляді

---

справи, заявляти клопотання, давати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи, перевіряти правильність застосування відповідними органами заходів впливу за адміністративні правопорушення, опротестувати постанову і рішення по скарзі в справі про адміністративне правопорушення, зупиняти виконання постанови, а також вчиняти інші передбачені законом дії. До інших передбачених законодавством дій належить: підтримання державного обвинувачення в суді, а також представництво інтересів громадян у суді у справах про адмінпорушення, нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян у справах про адмінпорушення у сфері ЗБДР (за ч.3 ст.121, ст.122-4, ч.1,2,4 ст. 130, ч.4 ст 140 КУпАП), внесення припису, подання на незаконні дії та акти посадових осіб, а також з метою захисту інтересів громадян, які за станом здоров'я та з інших поважних причин не можуть захистити свої права, подавати чи підтримувати поданий потерпілим цивільний позов про відшкодування збитків, за подіяних правопорушенням [2, С. 16].

Якщо при розгляді справи орган чи посадова особа, які розглядали справу дійде до висновку, що в порушенні є ознаки злочину, він передає матеріали прокурору (слідчому чи органу дізнання). В такому випадку органом, який порушив адміністративне провадження виноситься постановою про закриття справи, яка надсилається до зазначених органів разом з матеріалами справи. В свою чергу при отриманні таких матеріалів прокурор в триденний термін приймає рішення про порушення кримінальної справи, відмови в порушенні кримінальної справи або направити заяву чи повідомлення за належністю. Якщо прокурору необхідно перевірити заяву, то він в десятиденний термін, шляхом відбирання пояснень чи витребування матеріалів здійснює таку перевірку.

Право прокурора складати адміністративний протокол за адміністративне порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху передбачає можливість складання такого протоколу лише за ст. 127-1 КУпАП, яка передбачає відповідальність за порушення порядку перевірки технічного стану транспортного за-

собу, а саме за неналежне проведення перевірки технічного стану транспортного засобу та видачу відповідного документа про його технічну справність та видачу талона про проходження державного технічного огляду без документа, що підтверджує технічну справність транспортного засобу [3, С. 33-34].

Однією з найважливіших гарантій захисту прав людини є право правопорушника на оскарження незаконних, на його думку, дій вчинених органом чи посадовою особою. Тому немало важливою компетенцією прокурора є розгляд скарг на заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні порушення [4, С. 60]. Як свідчить практика більшість таких заходів як адміністративне затримання, огляд транспортних засобів, вилучення посвідчення водія, талона про проходження державного технічного огляду, ліцензійної картки на транспортний засіб, тимчасове затримання транспортного засобу, відсторонення водіїв від керування транспортним засобом та огляд на стан сп'яніння здійснюється інспекторами ДАІ зі значним порушенням закону та за невстановленим порядком. Про це свідчить значна кількість скарг, які надходять як до підрозділів ДАІ так і до прокуратури.

Крім того до компетенції прокурора належить право своїм протестом скасувати чи змінити постанову про накладення адміністративного стягнення та впродовж десяти днів внести протест на постанову по справі про адміністративне порушення. Про результати розгляду протесту повідомляється прокурору. Цим положенням внесено зміни до КУпАП Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху».

Таким чином, найбільш ефективні способи прокурорського нагляду закріплюються у наказах, розпорядженнях, інструкціях документах офіційного характеру, різноманіття яких дуже велике, що не дає змоги відразу визначитись з порядком здійснення прокурорського нагляду. Тому залишається лише систематизувати ті надбання в сфері прокурорського нагляду, які ми маємо на сьогодні, внести відповідні доповнення, зважаючи на передовий та

---

міжнародний досвід та закріпити їх в одному нормативному акті, який би чітко окреслив та конкретизував організацію, підстави, умови та порядок здійснення прокурорського нагляду в Україні.

#### **Використані джерела:**

1. Курочка М.Й., Каркач П.М. Прокурорський нагляд в Україні: Підручник /За ред. проф. Е.О.Дідоренка.-Київ: Центр навчальної літератури, 2005.- 424с.

2. Каракай С.В. Безпека дорожнього руху: реалії, проблеми, шляхи вдосконалення // Урядовий кур'єр. – 2004. – №34.

3. Грошевий В.В., Дерех А.З. Удосконалення державного управління у сфері дорожнього руху та його безпеки // Безпека дорожнього руху України: Науково – технічний вісник. – 1999. – №3.

4. Руденко М.П. Щодо вдосконалення підміни прокурором інститутів контролю та нагляду в сфері управління // Право України. – 1996. – 1996. – №9. – с.60.



**Ставінський Вадим Анатолійович,**  
аспірант кафедри кримінального права та  
кримінології Національної академії  
прокуратури України

### **ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ У НГК ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ**

Нафтогазовий комплекс України (далі – НГК) акумулює в собі значні фінансові ресурси та матеріальні цінності. Саме тому НГК є надзвичайно привабливим для осіб, які використовують незаконні способи заволодіння цими цінностями, що ускладнюються кожного разу у процесі протидії державними суб'єктами та досягають певного рівня ефективності у справі їх схоронності на об'єктах НГК.





Запобігання злочинам, що здійснюється органами прокуратури України відноситься до спеціального кримінологічного запобігання. Ця діяльність називається спеціальним кримінологічним запобіганням, оскільки вона спеціально направлена на досягнення визначених цілей та потребує спеціальних і професійних знань [1; С.101]

Загалом для злочинів, пов'язаних з незаконним обігом продуктів НГК можна виокремити ряд характерних особливостей:

- значне територіальне поширення злочинів в НГК на території України та має злочинні зв'язки за її межами (здебільшого в країнах СНД);

- значний розмір матеріальної шкоди, що може сягати мільйонів, а в деяких діяннях і мільярди гривень;

- багатоепізодність злочинів, тобто власне викрадення продуктів НГК є лише одним епізодом у ланці різного роду правопорушень, що пов'язані з транспортуванням викрадених продуктів НГК до місця реалізації, в тому числі за межі нашої держави

- вчинення злочинів організованими групами тощо.

Сьогодні ми змушені констатувати зростання негативних тенденцій в кримінальній ситуації в Україні загалом та в НГК зокрема. Перед державою та її правоохоронними органами стоїть невідкладне завдання протиставити злочинцям дієву та ефективну форму державного та суспільного контролю над злочинністю та іншими правопорушеннями, а також суміжних їм «фоновим» явищам.

Інструменти запобіжної діяльності, що результативно діяли раніше, були втрачені або стали малоефективними. Майже повністю втрачено такий ефективний інструмент запобігання злочинам як співпраця з громадськістю. На заміну старим методикам, нові до цього часу не впроваджені.

Однак сьогодні ми, все-таки, маємо дієвий інструмент, що полягає у завданні Генерального прокурора України та підпорядкованим йому прокурорам законом по координації правоохоронних органів, що прямо і чітко закріплено у ЗУ «Про прокуратуру», починаючи з 1993 року. Останнім часом функція координації пра-

---

воохоронних органів все частіше стає предметом наукових дискусій, що ставить під загрозу існування цього дієвого інструменту у протидії злочинності.

Як вже згадувалось, координаційна функція має як прихильників [2; С.337-341] так і осіб, які вважають недоцільним її існування [3; С.12-18]. Не заглиблюючись у тонкощі наукової дискусії стосовно згаданої функції, зазначимо що ми погоджуємося з позицією прихильників збереження за прокуратурою функції координації, оскільки практика протидії злочинності доказали дієвість координаційних нарад представників різних правоохоронних органів при прокурорах різних рівнів.

Яскравим прикладом дієвості узгодженої та скоординованої роботи правоохоронців може слугувати цілеспрямована і результативна боротьба з підпільними нафтопродуктопроводами у Красnodонському районі Луганській області. Так, у 2009р. завдяки скоординованим діям СБУ, МВС, ДПА, Державної прикордонної служби України та органів Прокуратури України було виявлено та знешкоджено 19 трубопроводів, що незаконно прокачували нафтопродукти з Російської Федерації до України; один з трубопроводів злочинці намагалися прокласти за допомогою професійного бурильного обладнання на суму понад 400 000 євро.

Завдяки упереджувальній та скоординованій діяльності правоохоронних органів, останній нафтопродуктопровід, виявлений 31.03.2010 поблизу р.Велика кам'янка злочинці навіть не встигли задіяти. В результаті лише цієї однієї локальної операції в дохід держави, після дотримання усіх процесуальних норм, буде передано автотранспорт, обладнання та нафтопродукти на суму близько 23 тис.грн. [4].

Дані факти ще раз слугують доказом того, що протидіяти злочинності, яка має організований характер та використовує останні досягнення науки і техніки в своїй злочинній діяльності можна лише спільними зусиллями, які має координувати правоохоронний орган, який має найбільший досвід та напрацювання у цій сфері, а саме – органи Прокуратури України.

---

---

**Використані джерела:**

- 1.Жалинский А.Э. Специальное предупреждение пре ступлений в СССР. Вопросы теории. Львов, 1976. – С.101
- 2.Константинов К. В. Координація дій правоохоронних органів / К. В. Константинов // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 337–341
- 3.Шалумов М. С. Функции прокуратуры /М. С. Шалумов // Государство и право. – 1995. – № 6. – С. 12-18.
- 4.<http://cxid.info/69854.html>



**Шумський Петро Васильович,**

к. ю. н., професор кафедри цивільного права і процесу Інституту повітряного і космічного права та масових комунікацій  
Національного авіаційного університету

**Кулеба Ірина Ігорівна,**

старший лаборант кафедри цивільного права і процесу Інституту повітряного і космічного права та масових комунікацій  
Національного авіаційного університету

УДК 340.111.5 (045)

**МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ:  
СУЧАСНИЙ СТАН І ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ**

*У статті досліджується проблема реформування прокуратури і приведення її до норм і стандартів Європи. Визначається місце і роль прокуратури в системі органів державної влади. Розглядається поняття прокуратури як комплексного і багатогранного правового інституту.*

**Ключові слова:** проблеми реформування прокуратури, єди-

---

---

на централізована система, система противаг, конституційний статус прокуратури

Прийняття закону України «Про прокуратуру» поклато основу для створення єдиної та централізованої системи прокурорських органів нашої держави, тим самим була створена єдина централізована система прокурорських органів нашої держави. Слід визнати, що цей закон, поряд із копіюванням нормативних актів колишнього Союзу, в багатьох випадках звужував функції прокуратури, особливо при здійсненні вищого нагляду за дотриманням законів у діяльності господарських суб'єктів, судових рішень, захисту прав особи тощо. Проте, з часом подібна правова колізія була усунута і відповідно до внесених змін до чинного законодавства на органи прокуратури було покладено обов'язки здійснення нагляду за дотриманням законів органами місцевої влади та їхніми виконавчими комітетами, органами управління й контролю, юридичними та фізичними особами, громадськими об'єднаннями, посадовими особами. Паралельно органи прокуратури здійснюють нагляд за дотриманням законів органами, які ведуть оперативно-розшукову діяльність (раніше ця діяльність була безконтрольна), дізнанням і досудовим слідством, за дотриманням законів у місцях затримання й попереднього ув'язнення, а також виконання вироків, що призначаються судом, виконанням законів органами військового управління, військовими частинами й закладами.

Проблема і потреба реформування прокуратури як складової правоохоронної системи держави дискутується в Україні як серед науковців так і серед практиків особливо після прийняття Конституції. І весь цей час проводилися відповідні тематичні наукові дослідження, здійснювалися певні кроки законодавчого й практичного характеру, спрямовані на удосконалення правової основи діяльності прокуратури, перегляд підвалин та принципів організації самої прокуратури як єдиної системи, визначення її місця, ролі та функцій у нових суспільно-економічних, політичних та історичних умовах.

---

---

На перший погляд, цей процес дещо затягнувся, але відсутність поспіху в цьому напрямі державотворення не варто оцінювати негативно. Адже офіційно проголошений Україною курс на інтеграцію до Європи передбачає обов'язкове створення умов для вступу нашої країни до Європейського співтовариства, насамперед приведення норм і стандартів внутрішнього життя українського суспільства у відповідність до норм і стандартів Європи є складним і довготривалим процесом.

Реформування правоохоронних органів, прокуратури та судів України є найважливішою складовою зазначеного процесу, оскільки саме вони являють собою той ключовий інструментарій держави, за допомогою якого здійснюється захист найвищих цінностей нації – життя і здоров'я людей, їх прав і свобод.

Так загально відомо, що в правовій демократичній державі діє система противаг, яка забезпечує взаємодію і взаємозв'язок розподілу влад і не дозволяє жодній з них підпорядковувати собі іншу. Функції і повноваження прокуратури, мета, завдання та характер її діяльності залежать насамперед від того місця в системі розподілу влад, котре вона займає. Яким воно має бути? Відповіді на це запитання не дають ні правова наука, що вивчає діяльність прокуратури в окремих сферах правовідносин, ні чинні закони, котрі регламентують діяльність прокуратури.

Отже, предметом нашого дослідження буде визначення місця ролі органів прокуратури в системі правоохоронних органів держави і органів державної влади взагалі та методологічні підходи до її реформування.

Погляди вітчизняних і зарубіжних вчених та практиків щодо місця прокуратури в системі поділу влади досить різноманітні. Проблематику даного питання у своїх роботах розглядали такі правники, як О.Михайленко, В. Ковальський, Ю. Грошовий, В. Рохлін, М. Шалумов, В. Бессарабов, С. Лисенков, І. Боршуляк, Н.Дегтярьова, Н. Костенко, Л. Грицаєнко.

Більшість із них висловлюють точку зору, згідно з якою прокуратура є державною конституційною інституцією, яка не дає підстав до віднесення її до будь-якої з гілок влади. Крім того, її ді-

---

яльність не вкладається в рамки будь-якої з них. Зокрема дану позицію обстоюють такі вітчизняні науковці як Ю. Шемчученко, В. Тацій, О. Михайленко.

Сучасна історія України доводить, що прокуратура може ефективно співпрацювати в інтересах законності з будь-якою з гілок влади. А вони, у свою чергу, можуть використовувати потенціал прокурорського нагляду для вирішення завдань побудови демократичного суспільства, захисту прав і свобод громадян.

З позиції політиків, науковців, інших фахівців у засобах масової інформації висловлюються різні, часто абсолютно протилежні думки щодо ролі прокуратури у суспільстві та перспектив її подальшого розвитку. При цьому учасники цих дискусій при обґрунтуванні позиції посилаються на європейські демократичні стандарти моделі прокуратури. Не зважаючи на це модель української прокуратури суттєво відрізняється від демократичних світових стандартів.

Одні науковці вважають, що прокуратура – це інститут радянської тоталітарної системи, який потрібно ліквідувати, і що прокуратура є зброєю влади, органом авторитарного правління, якому «немає місця в демократичній правовій державі», інші обстоюють позицію, згідно з якою прокуратура має зайняти центральне місце у нагляді за виконанням законів. Дійсно, за часів існування СРСР прокуратура, як і інші правоохоронні органи, у тому числі й суд, функціонувала в тих формах і межах, що були необхідні для підтримання правопорядку в тоталітарній державі. Але Україна стала на шлях побудови правової держави і хоча основною функцією прокуратури є виявляти правопорушення закону та вживати заходів щодо їх усунення, така діяльність не має антидемократичної мети. Навпаки це має відповідати високим стандартам правової держави. Як вважає Р. Жоган сама по собі прокуратура не може бути ознакою ні демократичної, ні авторитарної держави та її правоохоронної системи. Статус прокуратури не можна розглядати без урахування умов, у яких вона здійснює свою діяльність, того, як влада ставиться до права і законності [6, С. 121-126].

Радянській і пострадянській юридичній літературі висловлені різноманітні погляди щодо місця прокуратури в системі

державного механізму. Вони зводяться до наступного: 1) прокуратура повинна бути включена в судову гілку влади і її основною функцією повинно стати здійснення обвинувальної влади в державі; 2) прокуратура не повинна належати ні до виконавчої, ні до судової влади, а має бути органом ВР України, щоб реально забезпечувати законність; 3) враховуючи статус Президента, котрий визнається гарантом Основного Закону, прав і свобод громадянина, було б логічно конструювати прокуратуру як структуру президентської влади, яка здійснює від його імені нагляд за виконанням законів і указів Президента України в державі; 4) діяльність прокуратури носить особливий, самостійний характер державної влади, що діє на основі притаманних цьому органу принципів і повноважень.

Сьогодні політика в Україні суперечлива і надто складна, в ній спостерігаються глибокі та швидкі зміни, в тому чисті економічного характеру, спостерігається також відмова від старих стереотипів (наприклад прокуратура має свої історичні корені та вікові традиції) і повернення до них, а також переосмислення історичного конституційного досвіду і критика визнаних авторитетів. Заклики до кардинального реформування прокуратури турбують не тільки вчених та практиків, а й усе суспільство. І це зрозуміло, тому що правова система будь-якої держави становить складний взаємопов'язаний механізм, нормальне функціонування якого складається поступово протягом десятиліть, а інколи – віків.

Як свідчить досвід радянського і пострадянського періодів історії України, численні спроби реформування державно-правових структур постійно здійснювалися методом «проб і помилок», коли про невдачі при реалізації волюнтаристських задумів швидко забували і елементарний здоровий глузд на деякий час брав гору.

Тому перш ніж змінювати перевірену часом систему прокурорського нагляду слід на глибокій науковій основі спрогнозувати, чи можна очікувати від запланованих новацій реального зміцнення законності кращого забезпечення прав громадян. При цьому потрібно ретельно зважити на можливі ризики, щоб позитивний ефект значно перевищив труднощі від нововведень. Ре-

---

форматорські зміни можуть бути виправдані лише тоді, коли вони ґрунтуються на досвіді та доцільності.

Головною проблемою, яку необхідно розв'язати під час здійснення конституційно-правової реформи, визначення місця прокуратури в системі органів державної влади.

Сьогодні прокуратура – це комплексний і багатогранний правовий інститут з єдиною централізованою системою, що виконує особливий вид державної діяльності, пов'язаний з усією системою державного механізму України і не відноситься до жодних гілок влади.

До питань, які потребують законодавчого визначення належать наступні: не визначено сам характер прокурорської наглядової влади при виконанні нею передбачених законом функцій. Прокуратура при здійсненні нагляду виступає як носій державно-владних повноважень. Діяльність прокуратури України є одним з важливих механізмів реалізації державної влади, який забезпечує верховенство права і закону, єдність і зміцнення законності, захист прав і свобод людини та громадянина. Без належної законності в державі не може бути і сильної влади, тим більше, що Україні прагне стати правовою державою.

Реформування прокуратури повинно бути складовою частиною державно-правової реформи в Україні. Реформування має здійснюватися з урахуванням реальних умов, що склалися в Україні в галузі забезпечення законності, захисту прав і свобод громадян та інтересів суспільства.

Будучи правоохоронною системою, яка опікується утвердженням верховенства права, зміцнення правопорядку і захистом від злочинних та інших неправомірних посягань на найважливіші соціальні цінності, прокуратура та її органи водночас здійснюють всебічну правозахисну діяльність. Правозахисна діяльність прокуратури здійснюється не відокремлено, а у тісному взаємозв'язку з іншими державними структурами, зокрема органами виконавчої влади у центрі і на місцях та органами і посадовими особами місцевого самоврядування, управлінська діяльність яких у першу чергу має бути спрямована на задоволення потреб та інтересів

---

---



людей, реалізацію їх конституційних прав. Важливу роль у цих процесах відіграє також діяльність Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.

Питання про місце прокуратури в системі розподілу влади переходить в контексті вищевикладеного тепер з галузі теорії в практичну сферу.

Думку про віднесення прокуратури до однієї з гілок державної влади не є новою, її висловив ще Ш.Л. Монтеск'є. Пізніше вона отримала правове закріплення в конституціях більшості західних держав, де поділ влади розглядається як „загальноцивілізований рівень». Але віднесення прокуратури до будь-якої з гілок влади повинно здійснюватися з належним науковим обґрунтуванням, урахуванням менталітету і звичаїв населення.

Для цього варто звернути увагу на правовий статус прокуратури в системі державних органів інших країн, тобто враховувати зарубіжних досвід. Наприклад, Конституція Республіки Білорусь відносить прокуратуру до самостійного органу державної влади. Конституцією Російської Федерації прокуратура віднесена до судової гілки влади, хоча фактично вона є самостійним органом.

У Сполучених Штатах Америки існує дві посадові особи, що мають статус, аналогічний прокурорському. Перший з них є Генеральний аторней США, який призначається на посаду Президентом США і затверджується на посаді Сенатом США. В силу того, що Генеральний аторней є одночасно міністром юстиції США, він входить до системи гілки виконавчої влади.

Інша посадова особа яка має статус прокурора – „незалежний прокурор». На відміну від Генерального аторнея „незалежний прокурор» здебільшого належить до гілки судової влади.

У конституціях європейських країн прокуратура зазвичай віднесена до судової гілки влади.

В Естонії Канцлер юстиції віднесений до законодавчої влади.

Взагалі щодо місця прокуратури в органах державної влади конституційна доктрина розглядає 4 групи країн:

- країни, де прокуратура дію в складі Міністерства юстиції (Франція, Японія, Польща та ін.);

---

- країни, де прокуратура входить до складу суддівського корпусу (магістрат) і знаходиться при суді (Італія, Іспанія та ін.);
- країни, де прокуратура виділена в складну систему і підзвітна парламенту та (або) Президенту (КНДР, Словаччина та ін.)
- країни з відсутньою прокуратурою (Велика Британія)

В юридичній літературі кілька років дискутуються питання щодо віднесення прокуратури до виконавчої чи судової влади. Відповідно до конституції судова влада, як і інші гілки державної влади, здійснює свої повноваження в межах чинного законодавства. Метою правосуддя є захист конституційного ладу, прав і свобод громадян, прав і інтересів підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності. Предметом судового розгляду можуть бути всі суспільні відносини, врегульовані нормами права, в разі виникнення спору. Водночас історико-правовий аналіз юридичної літератури, нормативно-правової бази, прокурорської, слідчої та судової практики свідчить, що діяльність прокуратури як органу державної влади з часу її створення і до теперішнього спрямована на забезпечення верховенства закону, боротьбу зі злочинністю, підтримання державного обвинувачення. Як вважає В. Корж, завдання, мета, функції та правові засоби прокурорської діяльності, спрямовані на державно-правовий захист прав і свобод людини і громадянина, інтересів держави дають підстави відносити прокуратуру до судової гілки влади.

Урахування зарубіжного досвіду функціонування органів прокуратури в інших європейських країнах має дати вагомий результат й забезпечити становлення конституціоналізму в Україні, при цьому слід враховувати національні, історичні особливості правової системи нашої держави.

В інтересах людини, держави і суспільства прокуратура в Україні має бути незалежним державним органом в системі судової влади, на який покладаються важливі функції із захисту прав та законних інтересів людини і громадянина, інтересів держави та суспільства. В розробленому Генеральною прокуратурою законопроекту, в якому значною мірою враховані висновки Венеціанської комісії та Резолюції ПА РЄ, віднесено прокуратуру в Україні

---

---

до системи судової влади. На думку розробників, це стане фундаментальним і принциповим кроком на шляху її реформування, який дозволить забезпечити неупередженість, незалежність і деполітизацію діяльності прокуратури та відповідатиме сучасним тенденціям визначення ролі куратури в демократичних країнах.

Метою вказаних змін є необхідність закріплення конституційного статусу прокуратури України відповідно до міжнародних принципів і стандартів щодо її ролі та місця у демократичному суспільстві, зважаючи на історичні традиції, реальний стан державного та суспільного розвитку нашої країни. Основним моментом, відображеним у зазначеному проекті, є віднесення прокуратури до судової гілки влади. Зокрема, у ст. 121 пропонується передбачити, що прокуратура України становить єдину, незалежну систему органів судової влади, на яку покладається: кримінальне переслідування у досудовому провадженні та підтримання державного обвинувачення в суді; захист прав і свобод людини і громадянина, державних і суспільних інтересів, а також представництво їхніх інтересів у суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування; нагляд за додержанням законів органами та установами, які виконують судові рішення, а також застосовують заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян. Цей проект схвально оцінено експертами Ради Європи і зазначено, що він є суттєвим кроком вперед на демократичному шляху розбудови органів прокуратури.

Як вважає В. Корж з пропозиціями віднести прокуратуру до судової гілки влади погоджуватися сьогодні зарано. Спочатку треба провести комплексне наукове дослідження питання про місце прокуратури серед гілок влади, і тільки врахувавши висновки вчених, які обов'язково повинні опиратися на практичний досвід, можна зробити остаточний висновок.

Прокуратура, виступаючи органом державної влади має сприяти узгодженості і координації дій, урівноважувати їх, щоб жодна з гілок влади не змогла „піднятися» над іншими чи галь-

---

мувати їх. Відмінності між способами здійснення державної влади тими чи іншими органами не повинні порушувати єдність влади. Прокуратура з її завданнями, функціями і повноваженнями при здійсненні нагляду покликана забезпечувати цю єдність, тому що протиріччя між владами можуть мати руйнівний характер.

Дехто вимагає перетворити прокуратуру просто в орган виконавчої влади, підпорядкувавши її Міністерству юстиції. Але ж це суперечить самому призначенню прокуратури, яка здійснює вищий нагляд за виконавчими структурами влади, в тому числі й Кабінетом міністрів, міністерствами, комітетами тощо. Включення прокуратури в Міністерство юстиції чи іншу структуру виконавчої влади якісно змінить рівень і зміст її наглядової функції: вищий нагляд за дотриманням законів перетвориться у відомчий чи міжвідомчий контроль. З його сфери доведеться вилучити місцеві представницькі органи кримінальний, цивільний, господарський процес. По суті, це означатиме ліквідацію прокурорського нагляду в його традиційному значенні.

Віднесення прокуратури до виконавчої гілки влади суперечитиме принципам побудови правової держави, верховенства права, незалежності прокуратури та зруйнує існуючу систему „стримувань і противаг».

Прокуратура повинна діяти в інтересах усіх гілок влади, взаємодіяти з ними, а не входити у їх структури. Власне, виконавча влада не потребує включення прокуратури в її структуру, їй завжди надавалась можливість для здійснення контролю за виконанням законів учасниками суспільних відносин. Тому механізм їх реалізації слід передбачити діючим законодавством і вміло його використовувати. Для цього зовсім не обов'язково руйнувати прокуратуру.

Менш відвертим намаганням перетворити прокуратуру на заклад виконавчої влади є рекомендації обмежити її функції кримінальним переслідуванням. А потрібний чи не потрібний буде прокурорський нагляд у правовій державі – покаже. Правова держава і називається правовою тому, що в ній править закон. Навряд чи можна цього досягти, відмовившись від прокурорського нагляду

---

---

за забезпеченням верховенства закону, єдністю і зміцненням законодавства, захистом прав і свобод громадян. Оскільки прокуратура – це єдиний орган, здатний стримувати поширення правового нігілізму і забезпечувати однакове застосування законів.

Як зазначає І. Назаров, не всі представники юридичної науки поділяють вимоги Ради Європи про необхідність реформування прокуратури України й приведення її у відповідність до європейських стандартів. Найчастіше викликають заперечення пропозиції ліквідувати досудове слідство та „загальний нагляд» (а тепер – нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами) як функції прокуратури. Зокрема, лунають висловлювання, що стандартів Ради Європи стосовно організації та функціонування органів прокуратури взагалі не існує; вимоги Ради Європи спрямовані лише на забезпечення високих стандартів захисту прав і свобод людини і громадянина, а які органи виконуватимуть дане завдання – це зовсім інше питання [5, С. 250-253].

На думку одних науковців, функції «загального нагляду» та попереднього слідства є надбанням вітчизняної історії і як спеціальна цінність мають залишатися у системі функцій прокуратури з можливим реформуванням, інші вважають, що прокуратура із функцією загального нагляду – це рудимент Середньовіччя, що ожив у країнах з тоталітарним режимом (у минулому – СРСР) для всеосяжного контролю за державними інститутами, суспільством, оскільки потреба в загальному надгляді існувала у періоди, коли центральна влада прагнула до зміцнення своїх позицій у боротьбі із сепаратизмом.

Як зазначає В. Мойсик гострі дискусії навколо наглядових повноважень прокуратури породжує не термінологія слова «нагляд», а помилкові тлумачення цієї функції окремими консультантами, які зазвичай консультують міжнародних експертів у рамках виконання відповідних грантів і трактують її як повернення до так званого вищого і загального нагляду прокуратури радянської доби.

---

Розробляючи основні положення проекту нового закону України «Про прокуратуру», законодавці виходили передусім із реалій сьогодення, а вони вимагають створення непорушного законодавчого бар'єра на шляху можливих спроб політичного впливу на прокурорську діяльність. Відсутність такого бар'єра робить прокуратуру заручником політичних сил. Саме тому прокуратура має бути незалежним державним органом. Якщо ж вона буде організаційно входити до тієї чи іншої гілки влади, у нас, як свідчить вітчизняний досвід, втрачаються гарантії того, що процедурні прокурорські можливості не будуть використовуватися як інструментарій політичної боротьби в руках влади чи тієї політичної сили, яка таку владу сформувала.

При застосуванні принципу розподілу влади в його класичному вигляді на законодавчу, виконавчу і судову прокурорський нагляд, на наш погляд, не може розглядатись як самостійний вид державної влади. Тому було б доцільним, аби прокуратура діяла від імені вищої законодавчої влади Верховної Ради і забезпечувала верховенство закону у всіх сферах життя нашого суспільства. Якщо прокуратура в державі, яка проголосила розподіл влад, не є самостійною, але й не входить у структури виконавчої чи судової влади, залишається розглядати її діяльність тільки у взаємодії із законодавчою владою. Вона здійснює вищий нагляд зі точним і знанням законів усіма міністерствами, державними комітетами, відомствами, місцевими Радами народних депутатів, їхніми виконавчими і розпорядчими органами, державними, кооперативними і громадськими організаціями, установами, підприємствами та їхніми об'єднаннями, посадовими особами. Підвищення ролі суду в захисті прав громадян не виключає прокурорського нагляду в цій сфері. В умовах формування держави в центрі уваги має бути захист прав людини.

#### **Використані джерела:**

1. Конституція України від 28.06.1996р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.

2. Закон України «Про прокуратуру» від 05.11.91, // Відомості

---

Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – С.794.

3. Шумський П.В. Історія прокуратури України. Київ Ген. Прокуратура – 2004. – 170 с.

4. Шумський П.В. Прокуратура в правовій державі. Хмельницький ХІРУП. – 2000. – 120 с.

5. Шумський П.В. Прокуратура України: навчальний посібник для студентів юрид. вузів та факультетів. К.: Вентури. – 1998. – 336с.

6. Шумський П.В., Литвак О.М. Функції прокуратури України. Хмельницький ХІРУП – 2002. – 390 с.

7. Шумський П. В. Історичні аспекти становлення прокурорської системи. – ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ ХХІ СТОЛІТТЯ: ЕКОНОМІЧНІ І СТРАТЕГІЧНІ МОЖЛИВОСТІ УКРАЇНИ: Матеріали науково-практичної конференції, Київ, 19-20 лютого 2009 р. – К.: Вид-во Європ. у-ту, 2009. – С. 173-177

### **П. В. Шумский**

### **И.И. Кулеба**

*В статье исследуется проблема реформирования прокуратуры и приведения ее к нормам и стандартам Европы. Определяется место и роль прокуратуры в системе органов государственной власти. Рассматривается понятие прокуратуры, как комплексного и многогранного правового института.*

### **P. V. Shumsky**

### **I. I. Kuleba**

*In the article is explored the problem of reformation of office of public prosecutor and bringing it over to the norms and standards of Europe. Also is determined the location and role of office of public prosecutor in the system of public authorities. Describes a concept of office of public prosecutor as a complex and many-sided legal institute.*



**Тарасенко Леонід Леонідович,**  
адвокат, Центр громадської адвокатури

## **НЕОБХІДНІСТЬ РЕФОРМУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ: ПОГЛЯД НАУКОВЦІВ**

Актуальність подальшого розроблення теоретичних і практичних проблем розвитку прокуратури обумовлюється не лише потребами наукового осмислення та здійснення її конституційних функцій, а й у зв'язку з триваючою дискусією з приводу подальших напрямків реформування прокурорської системи України, періодичними змінами законодавства про прокуратуру та законів, за додержанням яких здійснює нагляд прокуратура.

Загалом, автори відзначають, що наукова і практична потреба подальшого поглибленого вивчення й аналізу проблем щодо місця прокуратури в системі владних структур, її відносин з вищими, центральними й місцевими органами державної влади й органами місцевого самоврядування, принципів організації й діяльності прокуратури. Переважна більшість наукових публікацій, із цих питань стосується дореформеного періоду, і в них, звичайно, не могли бути враховані зміни, що сталися у політико-правових реаліях сучасної України. Потребує уваги й порівняльно-правовий аналіз законодавства України про прокуратуру з метою максимального використання позитивного досвіду інших держав.

На думку к.ю.н. Тюріної О.В., дослідження властивостей державної правоохоронної діяльності, її ролі у побудові і функціонуванні системи правоохоронних органів призводить до висновку, що цілісність даної системи зумовлена щонайменше двома параметрами – функціональним та організаційним. Домінуюче значення у побудові системи правоохоронних органів мають функціональні зв'язки, що об'єднують правоохоронні органи (суд, прокуратуру, поліцію) в єдине ціле. Виходячи з цього, Тюріна О.В. визначає, що система правоохоронних органів характеризується певною ієрархічністю, зумовленою функціональним характером системоутворення та співвідлеглисті правоохоронних органів [1, С.9].



Доктор юридичних наук Косюта Михайло Васильович займає досить кардинальну позицію щодо реформування прокуратури як органу влади. Варто відзначити, що Косюта М.В. був членом робочої групи Верховної Ради України з опрацювання проекту Закону "Про внесення змін і доповнень до Закону України "Про прокуратуру", створеної відповідно до розпорядження Голови Верховної Ради України № 351 від 25.04.2000 р., як член Науково-методичної ради Генеральної прокуратури України вносив пропозиції до проектів законодавчих актів і нормативних актів Генерального прокурора України, брав безпосередню участь у їх обговоренні.

Зокрема, він вважає, що діяльність органів прокуратури, як і інших структур, проходить в умовах здійснення соціально-економічних і політико-правових реформ в Україні. Прокуратура також зазнала істотного реформування. Чинна Конституція України (ст.121) встановила нову систему і структуру правових функцій, покладених на Прокуратуру України, зберігаючи прокуратуру як єдину незалежну від інших гілок влади систему [2, С.8-12].

Прокуратурі в сучасних умовах належить особлива роль у забезпеченні законності і правопорядку як самостійній гілці влади; підтримується ідея виокремлення в майбутньому в самостійну гілку влади конституційного контролю, у зв'язку з чим пропонується включити до Основного Закону спеціальний розділ під назвою "Захист (або охорона) конституційного ладу". Стосовно проблеми правовідносин між прокуратурою, судами загальної юрисдикції та господарськими судами обґрунтовується висновок про те, що вони мають базуватися на основі системи стримувань і противаг; підтримується висловлена в юридичній літературі думка (В.Т.Маляренко, П.Ф.Пилипчук, В.В.Долежан) щодо неможливості поширення судової юрисдикції на всі процесуальні рішення і дії прокурора. Косюта М.В. робить наступні висновки щодо статусу прокуратури: по-перше, навіть будучи віднесеною до якоїсь традиційної гілки влади, прокуратура в будь-якій державі наділена функціями, не властивими для інших державних структур; по-друге, вона завжди зберігає певний рівень організаційної відокремленості; по-третє, обов'язкова прив'язка прокуратури до

---

якоїсь із традиційних гілок влади не викликана якимось вагомими концептуальними міркуваннями.

Крім того, Косюта М.В. не виключає можливість у перспективі інтегрувати прокуратуру до складу контрольно-наглядової гілки влади разом з Конституційним Судом України й Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини обумовлена тим, що всі ці органи здійснюють у межах своєї компетенції охорону конституційного ладу, захищають конституційну законність.

На думку, д.ю.н. Мичко М.І. прокуратура України повинна не тільки сама реформуватися відповідно до принципів Конституції і нових реалій в соціальній, зокрема, правовій сфері життєдіяльності, а й активно сприяти позитивним перетворенням нашого суспільства, зміцненню законності і правопорядку. Усе це вимагає, щоб робота по вдосконаленню законодавства про прокуратуру, її практичної діяльності здійснювалася на підставі теоретичних досліджень у цій галузі. При цьому потрібно мати на увазі, що в нашій країні прокуратура завжди відіграла важливу роль у системі органів, покликаних охороняти права та законні інтереси громадян і держави, вести боротьбу зі злочинністю та іншими правопорушеннями. Тому успіхи й помилки, які в минулому мали місце в діяльності правоохоронних органів, повною мірою поділяє і прокуратура. Разом із тим не можна перебільшувати фактичної ролі прокуратури у справі забезпечення законності і правопорядку, як і вважати її головним винуватцем порушень за радянських часів. Прокуратура була складовою частиною тієї системи і виконувала лише ту роль, яка була їй відведена. Однак органом позасудової розправи прокуратура ніколи не була [3, С.7].

На думку к.ю.н.Малюги В.І., чинний Закон України "Про прокуратуру" не зовсім відповідає конституційним вимогам і міжнародним підходам щодо ролі та місця прокуратури в суспільстві, тому розробляється нова редакція цього Закону, який має регулювати на новому, сучасному рівні усі суспільні відносини, пов'язані з організацією та діяльністю органів прокуратури. При цьому засади, принципи прокурорського нагляду визначають не тільки його природу і спрямованість у теоретичному плані, а мають і суто

практичне значення, вказують на те, що органи прокуратури функціонують на демократичних засадах права. Саме принципи права є критерієм оцінки законності та правомірності дій громадян, посадових осіб і мають велике значення для зростання правосвідомості населення, його культури і освіти. А це свідчить про те, що принципи підлягають системному аналізу в їх динаміці і статистиці. Це повною мірою стосується і принципів організації та діяльності органів прокуратури [4, С.9]. Малюга В.І. також наводить аргументи про те, що прокуратура України перебуває поза межами гілок державної влади і представляє самостійний вид, форму державної діяльності та її влади, а також про те, що прокуратуру не слід відносити до законодавчої, так званої “контрольно-наглядової” гілки влади, оскільки віднесення прокуратури до будь-якої гілки влади буде означати ліквідацію прокуратури як єдиної, незалежної державної інституції, органу нагляду за додержанням законів.

На думку д.ю.н. Якимчука М.К., реформа судової влади не могла обійти правоохоронні органи, в тому числі й органи прокуратури. Під час її проведення значно змінилася уява про місце інституту прокуратури серед гілок державної влади, реформовано структуру, різні аспекти організації та діяльності прокуратури. Так, прокуратура України є автономною системою, управлінська вертикаль якої відзначається жорстким підпорядкуванням системи Генеральному прокурору України. Але прокурорська система підпорядкованості в поєднанні з єдиноначальністю керівників органів прокуратури нерідко призводить до винесення ними необґрунтованих рішень, а службова дисципліна в системі наближена до військової [5, С.11]. Також Якимчук М.К. стверджує, що система органів прокуратури є не лише автономною щодо системи державних органів і самостійною організаційною системою з визначеними цілями діяльності, функціями і компетенцією по їх здійсненню, але й самоуправлінською та самодостатньою, оскільки щодо неї не допускається безпосереднє управління з боку інших державних органів та посадових осіб.

На думку к.ю.н. Мурзи В.В. сучасний механізм будь-якої держави не можна уявити без організованих за тією чи іншою моделлю

---

лю, наділених більш або менш широкою компетенцією органів прокуратури. З переходом України до системи демократичних стандартів, побудови основ правової держави та громадянського суспільства функції прокуратури мають трансформуватись, але сама вона значення справжнього "вартового закону" не втратила і, очевидно, не втратить. Про це свідчить те, що в чинній Конституції України 28 червня 1996 р. завданням і повноваженням прокуратури приділено спеціальний розділ VII. Однак, побудова в Україні демократичної правової соціальної держави з необхідністю ставить питання уточнення місця і ролі прокуратури в державному механізмі, оптимального поєднання забезпечення прав і свобод громадян та інтересів держави [6, С.6]. Як наслідок, проблеми сутності та форм діяльності прокуратури на сучасному етапі, її правове регулювання та організація мають сьогодні виняткову актуальність, спричинили гострі дискусії та суперечки як теоретиків, так і практиків – правоохоронців. До цих пір не дано остаточної відповіді на питання про природу прокурорських владних повноважень, про належність прокуратури до тієї чи іншої гілки влади, про збереження прокуратурою функції загального нагляду тощо.

На думку, к.ю.н. Бондаренко І.В., щодо реформування та розвитку системи прокуратури України, концептуально обґрунтовує положення, у відповідності до якого новий Закон України "Про прокуратуру" повинен відповідати Основному Закону держави, тобто функції прокуратури повинні відповідати Конституції України. Чіткого визначення у Законі потребує положення про належність прокуратури до однієї з гілок влади. Закон має містити також норми щодо системи, структури та повноважень прокуратури, які не визначені галузевим законодавством і впливають із функцій прокуратури, передбачених Конституцією України. Багато країн (Італія, Нідерланди, Японія, Німеччина, Франція, США, Велика Британія, Канада, Австралія та Нова Зеландія тощо) мають великий досвід розвитку та функціонування систем правоохоронних органів, і тому запозичення позитивного досвіду цих країн є дуже важливим для реформування та розвитку системи правоохоронних органів України [7, С.7].

---

---

Реформування органів прокуратури у світлі положень Конституції України передбачає звільнення прокуратури від здійснення функції загального нагляду. Бондаренко І.В. зауважує, що в більшості зарубіжних країн, зокрема, у Німеччині, Франції, Італії, а також у Великій Британії, США тощо, органам прокуратури не властива функція загального нагляду. У цих країнах завдання загального нагляду виконує так звана "позовна система" (система скарг на рішення органів управління, що подаються в адміністративні суди після того, як заявник вичерпав можливості оскарження в адміністративні органи). Досвід зарубіжних країн показує, що позовна система є дієвою й ефективною і може розглядатися як позитивний досвід, прийнятний для удосконалення організаційно-функціональної побудови системи правоохоронних органів України, в зв'язку з чим особливу актуальність і доцільність у рамках судово-правової реформи в Україні має впровадження у судову систему нашої країни адміністративних судів.

Бондаренко І.В. також відзначає, що прокуратури Австралії, Італії, Нідерландів, Японії, Німеччини, Франції, Великої Британії, США здійснюють кримінальне переслідування, у рамках якого проводять і досудове слідство. Особливістю організації органів прокуратури багатьох зарубіжних країн є також те, що прокуратура функціонально підпорядкована Міністерству юстиції, але при цьому організаційно належить до судової влади: у сфері компетенції певного суду загальної юстиції здійснює свою діяльність відповідний орган прокуратури.

На думку к.ю.н. Корнякової Т.В., прокуратура здійснює нагляд за додержанням і застосуванням законів до введення в дію законів, що регулюють дальність державних органів по контролю за додержанням законів. Проте, дія цих положень не обмежена в часі, і тому існують перспективи подальшого існування цієї функції прокуратури, тим більше, що її ліквідація не сприяла б стабілізації обстановки у країні і зміцненню правопорядку. Таким чином, на сьогодні не втрачають актуальності питання вдосконалення прокурорського нагляду, а в умовах трансформації українського суспільства виникають нові проблеми, які вимагають теоретич-

---

ного осмислення і практичного вирішення. Окремі з цих проблем існували і раніше, але протягом тривалого часу не вирішувались. Однією з них є проблема взаємовідносин між прокуратурою і численними владними структурами, які здійснюють контроль за додержанням різних правових норм і правил у господарській, соціальній та інших сферах життя суспільства.

У прокурорському середовищі давно визріла ідея перенести “центр тяжіння” при здійсненні нагляду на те, як ці контрольні структури виконують покладені на них законом обов'язки. Це дозволило б кардинально вирішити іншу важливу проблему – усунення фактів підміни і дублювання прокуратурою контролюючих органів [8, С.11].

На думку, к.ю.н.Пепеляєва С.Г. Україна не може копіювати законодавство, яке регламентує судоустрій і здійснення кримінально-процесуальної діяльності жодної з європейських держав, оскільки система органів кримінальної юстиції тісно пов'язана з національними традиціями, ментальністю народу України, іншими інститутами українського суспільства. І тому необґрунтоване залучення її елементів з чужої правової системи, штучне перенесення їх до нашого правового простору не стільки сприятиме досягненню очікуваної мети – покращанню ситуації у кримінальному процесі, скільки призведе до несподіваних шкідливих наслідків [9, С.12]. Органи дізнання, досудового слідства, прокуратури й суду в Україні склалися історично, починаючи з 60-х років XIX століття, і в чомусь вони вже виправдали себе, стали звичним елементом у суспільстві, і тому їх не слід руйнувати, а лише треба провести раціональну реформу їх організації і діяльності.

На думку к.ю.н.Шуби В.В., подальший розвиток демократії, забезпечення прав і свобод громадян нерозривно пов'язані з підвищенням якості і ефективності діяльності органів прокуратури України, під час якої виникають, змінюються та припиняються різні види правовідносин [10, С.8].

На думку к.ю.н. Чечерського В.І., конституційна реформа повинна стосуватися всіх органів державної влади, в тому числі прокуратури. У зв'язку з цим необхідно ретельно продумати характер

---

---

і темпи реформування цього важливого державного органу, враховуючи стан законності та правопорядку. Прокуратура України, як і прокуратури інших постсоціалістичних держав Східної Європи, переживає складні часи. Криза законності, неналежне забезпечення правового захисту особистості й інтересів суспільства, постійне зростання злочинності висувають підвищені вимоги до неї. У той же час Закон України „Про прокуратуру”, який діє ще в редакції 1991 року, є застарілим і не може у повному обсязі задовольняти інтереси держави та суспільства. Таким чином, прокуратура, опираючись на застарілу правову базу, повинна діяти в абсолютно нових політичних та соціально-економічних умовах, вирішувати ті завдання, які раніше їй не були притаманними. Це об’єктивує необхідність прийняття нового закону, що регулював би статус прокуратури із врахуванням сучасних політичних та соціально-економічних реалій [11, С.6]. Цьому завданню може посприяти міжнародний досвід, особливо тих держав, які були подібні до України за правовою системою, концепцією розвитку, політичним режимом. Хоча наша держава є самобутньою країною зі своєю історією, культурою, менталітетом, власним шляхом розвитку, в якому поєднуються загальноцивілізаційні та особливі, властиві лише Україні тенденції, здійснення порівняльно-правових досліджень є важливим та актуальним не тільки в теоретичному, але і практичному аспектах. Це визначається можливістю більш повного осмислення існуючих правових явищ, виявлення недоліків та переваг впровадження тих чи інших правових норм, запровадження позитивного досвіду.

На думку к.ю.н. Мельника О.В., утвердження й реалізація прав і свобод людини є найважливішою передумовою побудови правової держави України, невід’ємним складником якої є зміцнення законності, захист прав та свобод людини і громадянина. Особливо актуальним є втілення цих положень у кримінальному судочинстві, зокрема, на досудовому слідстві, де існує реальна можливість суттєвого обмеження конституційних прав і свобод громадян.

Гарантією дотримання законів органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність (далі – ОРД), дізнання та досу-

---

дове слідство, є прокурорський нагляд. Він також займає позицію, що слід позбавити прокурора функції кримінального переслідування на досудовому слідстві, оскільки поєднання ним взаємовиключних функцій (нагляду і кримінального переслідування) не відповідає конституційному призначенню органів прокуратури в Україні. Здійснення прокурором кримінального переслідування є тимчасовою функцією, існування якої обмежено умовами, визначеними п.9 Перехідних положень Конституції України.

Також Мельник О.В. виступає за оптимізацію прокурорського нагляду за законністю дій і рішень органів, які провадять ОРД, дізнання та досудове слідство, яка має відбуватися в таких напрямках:

1)дослідження співвідношення прокурорського нагляду, відомчого та судового контролю, як способів забезпечення законності на досудовому слідстві з метою досягнення його найбільшої оптимальності;

2)визначення критеріїв оцінки ефективності цієї діяльності прокурора.

Крім того, Мельник О.В. пропонує визначити критерії оцінки діяльності прокурора на досудовому слідстві, до яких належать:

1)повнота і своєчасність використання прокурором повноважень, спрямованих на попередження порушень закону й усунення його порушень ;

2)принциповість в усуненні порушень закону;

3)неупередженість у притягненні винних осіб до відповідальності.

Мельник О.В. робить висновок, що існуюча статистична звітність про діяльність прокурора на дослідчому кримінальному процесі й на досудовому слідстві не передбачає адекватних кількісних і якісних показників. Внесено відповідні пропозиції стосовно реального відбиття ступня реалізації завдань, поставлених перед прокурором у цій галузі нагляду [12, С.11].

Таким чином, в науковій літературі висловлюється досить багато думок та позицій щодо подальшого функціонування прокуратури як органу влади загалом та органу кримінальної юстиції



зокрема. Як бачимо, є чимало слухних пропозицій щодо реформування органів прокуратури та вдосконалення її окремих повноважень. Проте в більшості випадків пропозиції, що висловлюються науковцями, так і залишаються пропозиціями, оскільки їм досить складно достукатися до законодавців, які можуть реально впровадити ці зміни в життя.

### **Використані джерела:**

1. Тюріна О.В. Сучасні системи правоохоронних органів (порівняльно-правове дослідження). – Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, Київ, 2001.

2. Косята М.В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави. – Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук, Харків, 2002.

3. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук, Харків, 2002.

4. Малюга В.І. Принципи організації та діяльності прокуратури України. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, Київ. – 2002.

5. Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук, Київ, 2002.

6. Мурза В.В. Прокуратура в державному механізмі УСРР (1922 – 1933 рр.). Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, Харків, 2003.

7. Бондаренко І.В. Органи внутрішніх справ в системах правоохоронних органів України, Російської Федерації та інших зарубіжних країн: теоретичні аспекти. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, Київ, 2004.

8. Корнякова Т.В. Прокуратура і органи позавідомчого контролю: нагляд і взаємодія. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, Одеса, 2004.

9. Пепеляєв С. Г. Європейський правовий гуманізм як чин-

ник реформування кримінально-процесуального права України. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, Київ 2005.

10. Шуба В.В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури: загальнотеоретичні аспекти. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, Харків, 2007.

11. Чечерський Віктор Іванович. Конституційно-правовий статус органів прокуратури в Словаччині, Польщі, Чехії та Україні (порівняльно-правове дослідження): дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. – К., 2006.

12. Мельник О.В. Проблеми прокурорського нагляду за додержанням законів при розслідуванні вимогань. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, Харків, 2006.

---

---

**Таратула Руслан Степанович,**  
адвокат, правозахисник

**ОСНОВНІ НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ  
ПРОКУРАТУРИ У КРИМІНАЛЬНІЙ ЮСТИЦІЇ  
(ТЕЗИ ДОПОВІДІ)**

Прокуратура є органом наглядово-обвинувального типу, тобто виконує функції нагляду за виконанням законів, кримінального переслідування та підтримання обвинувачення в суді. Прокуратура входить до системи органів системи кримінальної юстиції поряд із судами, які розглядають кримінальні справи, органами наділеними повноваженнями проводити досудове розслідування, органами та установами виконання кримінальних покарань, адвокатурою.

---

---

Як передбачено Концепцією реформування кримінальної юстиції України (редакція від 30.11.07) конституційні повноваження та принципи організації прокуратури мають відповідати стандартам демократичного суспільства, що керується принципом верховенства права, згідно з рекомендаціями Парламентської Асамблеї та Комітету Міністрів Ради Європи.

У сфері кримінальної юстиції прокуратура в Україні має стати єдиним органом, на який в покладається виконання функцій:

1) нагляд за додержанням законів органами, які проводять досудове розслідування;

2) кримінальне переслідування особи, в тому числі висунення обвинувачення, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та складання обвинувального акта;

3) підтримання державного обвинувачення в суді;

4) нагляд за додержанням законів органами та установами, які виконують судові рішення у кримінальних справах, а також застосовують інші заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи.

Система органів прокуратури має, в основному, відповідати системі судів загальної юрисдикції та будуватися за принципами територіальності. Організаційна структура органів прокуратури має будуватися за функціональним принципом і відповідати Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи №(2000)19. При цьому має бути гарантовано процесуальну незалежність державного обвинувача (прокурора) при здійсненні повноважень у досудовому та судовому провадженні як від зовнішніх (наприклад, політичних) впливів, так і від впливу прокурорів вищого рівня.

Необхідно законодавчо закріпити механізми внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю прокуратури, критерії оцінки її діяльності, процедуру притягнення до відповідальності та гарантії від незаконного чи несправедливого звільнення

У Брюссельській Декларації "Судді і прокурори у демократичному суспільстві" затвердженій у 2009 році Консультативною Радою Консиліум Європейських Суддів (CCJE) і Консультативною радою Європейських Прокурорів (CCPE) зазначено, що незалеж-

---

ність судді і прокурора є невіддільною від верховенства права. Судді як і прокурори повинні діяти в загальному інтересі, в ім'я суспільства і громадян, які хочуть щоб їх права і свободи були гарантовані у всіх їх аспектах. Вони діють у сферах чутливих до прав людини (свобода особи, повага до особистого життя, захист власності і т.п.) які потребують найбільшого захисту. Обвинувачі повинні гарантувати, що докази зібрані і провадження ініційовано і проводиться згідно закону. В роботі так, вони повинні підтримувати принципи, вироблені Європейським судом з прав людини та іншими міжнародний правовими інструментами – повага презумпції невинуватості, права на захист і справедливої процедури.

Кримінальний процес в Україні має бути реформовано на таких засадах:

- забезпечення процесуальної рівноправності сторін обвинувачення та захисту;

- чіткого визначення завдань на етапах досудового та судового провадження;

- відповідності процедур досудового і судового провадження меті та завданням кримінальної юстиції;

- запровадження нової, позбавленої обвинувального ухилу процедури досудового розслідування, під час якої гласними і негласними методами, встановленими законом, здійснюватиметься збір фактичних даних, що мають значення для цілей кримінального судочинства;

- удосконалення судового контролю та розширення змісту прокурорського нагляду під час досудового розслідування;

Досудове розслідування має проводитися службовими особами уповноважених законом органів під наглядом прокурора і процесуальним керівництвом державного обвинувача. Державний обвинувач повинен оцінювати та спрямовувати хід розслідування, зважаючи на свою майбутню позицію у суді при підтриманні державного обвинувачення.

У європейських моделях попереднього розслідування спільне є те, що у поліцейському відомстві немає органу наділеного повноваженнями на самостійне проведення попереднього роз-

слідування, на самостійне виконання слідчих дій, спрямованих на процесуальне закріплення доказів; у системі попереднього розслідування злочинів основну функцію виконує прокуратура; процесуальне закріплення доказів на досудових стадіях шляхом проведення слідчих дій здійснює судовий орган.

Реформа попереднього розслідування має полягати у ефективній організаційній взаємодії правоохоронних органів, у результаті чого мають формуватися слідчі групи: прокурорський працівник – інспектор розшуку – група розшуку. Роботу працівників міліції має оцінювати прокурор і від його рекомендацій має залежати їх преміювання та просування по службі.

Справедлива процедура вимагає рівності засобів між обвинуваченням і захистом у кримінальному провадженні. Із змісту положень частини другої ст. 264 КПК України та частини першої ст. 266 КПК України випливає, що має місце не співрозмірність прав прокурора і захисника у судовому розгляді. Передусім це стосується права на подання доказів: прокурор має право подавати докази, а захисник має лише право на клопотання про витребування і доручення до справи нових доказів. Хоча такий вид діяльності захисника, як подання доказів передбачений КПК України у п. 8 ст. 48, причому це право захисник має з моменту допуску його до участі у справі.



**Фідря Юлія Олександрівна,**

к.ю.н., старший викладач кафедри кримінального  
права і процесу юридичного факультету  
Волинського національного університету  
імені Лесі Українки

## **ПРОКУРОР, ЯКИЙ ЗАТВЕРДИВ ОБВИНУВАЛЬНИЙ ВИСНОВОК, ЯК СУБ'ЄКТ ПОДАЧІ АПЕЛЯЦІЇ**

Серед суб'єктів права подачі апеляції, названих у ст. 348 КПК, прокурор посідає особливе місце, оскільки він є єдиним суб'єктом ініціювання апеляційного перегляду, який зобов'язаний реагувати на кожне неправосудне судові рішення, незалежно від того, на користь якої сторони воно постановлено. Це впливає з його процесуального статусу: будучи представником сторони обвинувачення, прокурор водночас повинен сприяти суду у виконанні вимог закону та поставленню судового рішення, що ґрунтується на законі.

Відповідно до п. 8 ст. 348 КПК України апеляцію має право подати прокурор, який брав участь у розгляді справи судом першої інстанції, а також прокурор, який затвердив обвинувальний висновок, – у межах обвинувачення, що підтримував прокурор, який брав участь у розгляді справи судом першої інстанції.

Незважаючи на досить обмежене коло прокурорів-апелянтів, в літературі висловлено думку про неприйнятність наділення прокурора, який затверджував обвинувальний висновок, правом подавати апеляцію, оскільки цим, по-перше, обмежується незалежність прокурора-державного обвинувача як сторони у процесі, по-друге, порушується конституційний принцип рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом, бо прокурор, який не брав участі у судовому розгляді, не є стороною, а по-третє, є сумніви щодо обґрунтованості апеляції такого прокурора, який не брав участі у судовому слідстві, не вправі витребувати справу для ознайомлення та виконання вимог ч. 2 ст. 350 КПК [1, с. 50–51]. З цією думкою не можна погодитися з таких міркувань.

Право прокурора, який затвердив обвинувальний висновок, на подачу апеляції обумовлено тим, що він несе безпосередню відповідальність за направлення справи до суду і за можливі наслідки (наприклад, постановлення по справі виправдувального вироку, незаконне тримання особи під вартою тощо). У зв'язку з цим у нього виникає право захищати свою позицію, яке набуває не лише службового, але й особистого забарвлення. Крім того, як слушно зазначають В. Маляренко [2, с. 226], О. Костюченко [3, с. 71] та інші науковці, зважаючи на ст. 264 КПК, згідно з якою прокурор у судовому засіданні повинен керуватися вимогами закону та своїм внутрішнім переконанням, не важко передбачити, що прокурор, затверджуючи обвинувальний висновок, діє відповідно до власних внутрішніх переконань і, за логікою, має право відстоювати свою позицію.

Обмеження кола прокурорів-апелянтів лише одним державним обвинувачем, який брав участь у розгляді справи судом першої інстанції, підвищує ймовірність того, що більшість судових рішень виявляться поза полем зору суду апеляційної інстанції і можливість усунення порушень закону буде втрачена, зважаючи на певну обмеженість касаційної перевірки вироків, ухвал та постанов суду. Крім того, позиція державного обвинувача не завжди є законною та обґрунтованою, а сам він може бути несамокритичним щодо її оцінки, побоюючись неприємностей у разі перегляду рішення. Тому можливість подачі апеляції прокурором, який затверджував обвинувальний висновок, є законним засобом коригування позиції або й виправлення помилок прокурора, який брав участь у суді першої інстанції.

Наведемо приклади. Так, вироком Луцького міськрайонного суду від 11 серпня 2006 року К. був засуджений за ч. 1 ст. 289 КК України до 3 років позбавлення волі. На вирок було подано три апеляції: засудженим та його захисником, які просили суд звільнити К. від кримінальної відповідальності на підставі ч. 4 ст. 289 КК України, та заступником прокурора міста Луцька, який затверджував обвинувальний висновок. Останній, зокрема, просив змінити вирок: перекваліфікувати дії засудженого з ч. 1 ст. 289 КК на ч. 1

---

ст.185 КК, оскільки об'єм двигуна моторолера, яким з корисливих мотивів незаконно заволодів засуджений К., становить менше 50 см. куб., а отже відповідно до чинного законодавства не є предметом злочину, передбаченого ст. 289 КК України. Апеляційний суд Волинської області апеляцію прокурора задоволів повністю: перекваліфікував дії К. з ч. 1 ст. 289 КК на ч. 1 ст.185 КК та призначив йому покарання у виді штрафу в розмірі 510 грн. Цікавим у цій справі є те, що прокурор, який підтримував державне обвинувачення у суді першої інстанції, цього порушення закону не виявив і не відреагував на нього належним чином, зате подав заперечення на апеляцію захисника, у якому обстоював законність вироку суду першої інстанції [4].

Або ще один приклад. Вироком Ковельського міськрайонного суду від 19 грудня 2006 року Л. був засуджений за ч. 3 ст. 15, ч. 3 ст. 289 КК та ч. 3 ст. 15, ч. 3 ст. 185 КК України із застосуванням ст. 70 КК до 8 років позбавлення волі із конфіскацією майна. Заступник Ковельського міжрайонного прокурора, який затверджував обвинувальний висновок, подав апеляцію, в якій просив вирок суду першої інстанції змінити: перекваліфікувати дії Л. з ч. 3 ст. 15, ч. 3 ст. 289 КК на ч. 3 ст. 15, ч. 2 ст. 289 КК, оскільки кримінальна відповідальність за ч. 3 ст. 289 КК настає за незаконне заволодіння транспортним засобом, якщо, крім іншого, такі дії завдали великої матеріальної шкоди – реальних збитків на суму понад 250 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (п. 3 примітки до ст. 289 КК), тоді як діями Л. реальних збитків потерпілому завдано не було. Прокурор, що брав участь у апеляційному розгляді, апеляцію підтримав у повному обсязі. Апеляційний суд Волинської області апеляцію прокурора задоволів повністю: перекваліфікував дії Л. з ч. 3 ст. 15, ч. 3 ст. 289 КК на ч. 3 ст. 15, ч. 2 ст. 289 КК і, зважаючи на це, зменшив йому покарання до 5 років позбавлення волі без конфіскації майна [5].

Наведені приклади свідчать про те, що в умовах обмеження можливості прокурорського реагування межами обвинувачення, яке підтримував прокурор у суді першої інстанції, передбачене КПК України право прокурора, який затверджував обвинувальний ви-



сненок, подати апеляцію є виправданим, оскільки сприяє захисту прав і законних інтересів учасників кримінального судочинства, в тому числі, як свідчить наведена практика, і засуджених.

**Використані джерела:**

1. Попелюшко В. О. Мала судова реформа та захист прав громадян : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / В. О. Попелюшко. – К. : Кондор, 2006. – 236 с.
2. Маляренко В. Т. Перебудова кримінального процесу України в контексті європейських стандартів : [монографія] / В. Т. Маляренко. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 512 с.
3. Костюченко О. Апеляція прокурора на судові рішення у кримінальних справах // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 3. – С. 69-75.
4. Архів Апеляційного суду Волинської області. Справа № 11-545/06.
5. Архів Апеляційного суду Волинської області. Справа № 12-141/07.



**Фігурський Володимир Михайлович,**  
асистент кафедри кримінального процесу і  
криміналістики юридичного факультету  
Львівського національного університету  
імені Івана Франка

**РОЛЬ ПРОКУРОРА У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЗАКОННОСТІ  
ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ, ПЕРЕДБАЧЕНИХ  
СТ.175 КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ**

Зміни в політичній, соціальній та економічній системах України у зв'язку із загальносвітовою кризою не пройшли безболісно для суспільства. Заборгованість із виплати заробітної плати зно-

---

---

ву стала найбільш гострою соціально-економічною проблемою. Довгострокові затримки виплати заробітної плати призводять до негативних економічних наслідків та посилення соціальної напруженості. Рушійною силою для реальної боротьби з порушеннями прав громадян на своєчасну оплату праці став Кримінальний кодекс України 2001 р., яким уперше у ст. 175 було встановлено кримінальну відповідальність за безпідставну невиклату заробітної плати, стипендії, пенсії та інших установлених законом виплат.

Як відомо, досудове слідство у справах про невиклату заробітної плати, стипендії, пенсії і інших установлених законом виплат провадиться слідчими прокуратури (ст. 112 КПК України). При цьому, як свідчить практика, в роботі слідчих прокуратур низової ланки при розслідуванні зазначеної категорії злочинів спостерігаються недоліки, що пояснюються слабкістю і недостатньою диференційованістю керівництва слідством з боку прокурорів.

Основне завдання нагляду прокурора за досудовим слідством – організувати нагляд таким чином, щоб кожна кримінальна справа, яка перебуває в провадженні, була законно і обґрунтовано порушена, розслідувалася у встановлені законом строки і з необхідною повнотою і об'єктивністю.

В межах доповіді звернемо увагу на типові недоліки, які допускають слідчі прокуратури при проведенні досудового слідства в справах, порушених за ознаками злочинів, пов'язаних з невиклатою заробітної плати, стипендії, пенсії та інших установлених законом виплат та роль прокурора в усуненні цих порушень, а відтак у забезпеченні законності розслідування злочинів, передбачених ст. 175 Кримінального кодексу України.

Насамперед, на стадії порушення кримінальної справи, а саме під час перевірки заяв та повідомлень (чи інших передбачених КПК України приводів) про вчинені злочини, типовим недоліком в діяльності правоохоронних органів є випадки порушення справ «за фактом невиклати заробітної плати», а не щодо конкретної особи. При цьому слідчі виявляють поспішність, порушуючи кримінальні справи лише за наявності самого факту заборгованості із виплати заробітної плати.

---

---

В тексті диспозиції статті 175 КК України вказано, що злочином є безпідставна невиплата заробітної плати, стипендії, пенсії чи іншої установленої законом виплати більш ніж на один місяць саме керівником підприємства, установи, організації незалежно від форми власності а також, відповідно до останніх змін, громадянином-суб'єктом підприємницької діяльності. В нормі, передбаченій ст. 175 КК України, законодавець чітко вказує на суб'єкта даного злочину. Ним насамперед може бути керівник підприємства, установи або організації незалежно від форми власності.

Згідно Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами трудових спорів» від 6.11.1992 року, керівником належить вважати особу, що очолює підприємство, установу, організацію або відокремлений підрозділ (філіал, представництво, відділення тощо). Таким чином, під керівником підприємства, установи, організації слід розуміти службову особу, яка здійснює управління діяльністю даного підприємства, установи або організації, а крім того має повноваження із розпорядження його фінансовими коштами, в тому числі пов'язані з виплатою заробітної плати. Слід звернути увагу на те, що не являються керівниками підприємств, установ або організацій громадяни – суб'єкти підприємницької діяльності та фізичні особи-засновники підприємств, які не є їх керівниками.

Тобто тут мова йде про спеціального суб'єкта злочину, яким, відповідно до ч. 2 ст. 18 КК є фізична осудна особа, що вчинила у віці, з якого може наставати кримінальна відповідальність, злочин, суб'єктом якого може бути лише певна особа. Таким чином слідчі порушують вимоги ч. 2 ст. 98 КПК, яка встановлює правило, що, якщо на момент порушення кримінальної справи встановлено особу, яка вчинила злочин, справа повинна бути порушена лише щодо цієї особи. Це є наслідком поспішності та нерозв'язання всіх завдань, що ставляться на початковому (перевірочному, дослідчому) етапі розслідування злочину щодо перевірки та розгляду заяв та повідомлень про вчинений злочин (та інших передбачених приводів).

---

При прийнятті рішення про порушення кримінальної справи сьогодні необхідно усвідомлювати, що ці постанови можуть бути оскаржені до суду і суд буде перевіряти наявність законних приводів та підстав до порушення кримінальної справи. Тому нагляд на цьому етапі досудового слідства із сторони прокурора набуває особливого значення.

З метою забезпечення нагляду за законністю порушення кримінальної справи законодавець закріпив обов'язок органу дізнання та слідчого не пізніше доби направити прокурору копію постанови про порушення кримінальної справи чи про відмову в цьому (ст. 100 КПК України). Виявивши випадки порушення кримінальних справ за фактом невиплати заробітної плати (чи інших установлених законом виплат), прокурор, відповідно до ст. 100 КПК України повинен негайно, за умови, що в цій справі ще не проводились слідчі дії, скасувати цю постанову. Якщо ж такі уже мали місце – винести постанову про закриття такої справи. При цьому, якщо в матеріалах дослідчої перевірки, яка є обов'язковим етапом розслідування в даній категорії злочинів, дійсно наявні достатні дані, що вказують на наявність ознак злочину, передбаченого ст. 175 КК України, прокурор, скасувавши постанову про порушення кримінальної справи за фактом чи заккривши її, може винести постанову про порушення кримінальної справи стосовно керівника підприємства, установи, організації або громадянина-суб'єкта підприємницької діяльності або повернути матеріали для додаткової перевірки з відповідними письмовими вказівками.

На цій стадії процесу є ще одна проблема: це неможливість проведення повної перевірки в цій категорії злочинів протягом 10 діб, як це зазначено в ст. 97 КПК України. Вихід тільки один: необхідно дотримуватись вимог закону. Якщо протягом 10 діб не зібрано достатньо даних про наявність ознак злочину, треба відмовляти в порушенні кримінальної справи, а після отримання таких додаткових достатніх даних (висновків документальних ревізій, аудиторських перевірок, висновків експертів) скасовувати ці постанови і порушувати кримінальні справи.

Поспішність при розслідуванні спостерігається також і у тому,

що в переважній більшості справ органи досудового слідства не досліджують питання щодо безпідставності та умисності невиконання заробітної плати і не наводять доказів на підтвердження цих обставин, що, в свою чергу, впливає на правильну кваліфікацію діянь, що вчинила та чи інша особа, тим часом як правильна кваліфікація є однією з найважливіших гарантій законності на досудовому розслідуванні. З'ясування цих обставини має важливе значення для встановлення в діях службової особи складу злочину, оскільки суб'єктивна його сторона характеризується умисною формою вини, а обов'язковим елементом цього складу злочину, згідно диспозиції ст. 175 КК України, є безпідставність невиконання заробітної плати.

Звернемо увагу, що поняття «безпідставність» є оціночним, і його застосування у практиці розгляду справ названої категорії неоднозначне. Безпідставною треба вважати таку невиконання заробітної плати, яка вчинена за наявності об'єктивної можливості здійснити виплату. Для з'ясування такої можливості, відразу ж, після отримання заяв чи повідомлень про вчинений злочин (чи з появою іншого приводу), необхідно перевірити фінансово-економічний стан підприємства, установи чи організації, де виявлено невиконання, а також мету використання коштів, які надходили на їхні рахунки.

Для усунення цих недоліків та забезпечення об'єктивного, повного та всебічного дослідження всіх обставин справи, прокурор повинен особисто вести облік справ, які знаходяться в провадженні слідчих прокуратур та не рідше одного разу на місяць вивчати детально кожну справу з наданням відповідно до п. 3 ст. 227 КПК України письмових вказівок.

Типовим явищем при розслідуванні цих кримінальних справ, як свідчить узагальнення Верховного Суду України, є те, що працівників підприємств, установ, організацій, яким не виплачували заробітну плату, після порушення кримінальної справи, не визнають потерпілими. Така ситуація у досудових органів виникає, як правило, у двох випадках: 1) частина працівників, яким була невиконана зарплата, звільнились з підприємства і встановити міс-

---

цезнаходження таких осіб важко або неможливо; 2) зарплата не-виплачена великому трудовому колективу. При цьому, як свідчить практика, частина працівників визнається потерпілими, частина – допитуються як свідки, а частина взагалі не притягується до участі у справі.

Ця ситуація потребує ґрунтовного аналізу. Стаття 175 КК України міститься у розділі V Кримінального кодексу України: «Злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина». За своїм змістом злочин, пов'язаний з невивплатою заробітної плати, стипендії, пенсії та інших установлених законом виплат, є злочином проти трудових прав працівників та прав інших громадян на соціальний захист. Якщо злочином порушуються права особи, то цим їй може бути заподіяна моральна, фізична або майнова шкода і така особа згідно з ст. 49 КПК України визнається потерпілою. Невизнання працівників підприємств, установ, організацій, яким була невивплачена зарплата, потерпілими не тільки позбавляє їх можливості скористатись правами відповідного учасника кримінального процесу, передбачених ст. 49 КПК України, а також позбавляє їх можливості заявити у кримінальній справі цивільні позови про відшкодування шкоди, завданої невивплатою заробітної плати. Виходячи з наведеного органам досудового слідства та судам в усіх випадках невивплати зарплати належить встановлювати осіб, яким невивплачена зарплата та визнавати таких осіб потерпілими.

У разі, коли має місце невивплата зарплати у великих трудових колективах, потерпілими в справі слід визнавати всіх працівників, яким невивплачена зарплата, але для участі на досудовому слідстві та в судових засіданнях ці потерпілі можуть направити свого представника – члена трудового колективу, адвоката або іншу особу, оскільки за змістом ст. 49 КПК України потерпілий може мати представника в кримінальному процесі з часу визнання його потерпілим.

Виявивши таке порушення прокурор вправі самостійно визнати таких осіб потерпілими, оскільки відповідно до п. 5 ст. 227 КПК України він наділений повноваженням в необхідних випадках

---

---

особисто проводити окремі слідчі дії або розслідування в повному обсязі по будь-якій справі. Проте він може обмежитись і письмовими вказівками слідчому про визнання цих осіб потерпілими, що є для нього обов'язковими.

Наведені та ряд інших проблем і недоліків, що виникають при провадженні в кримінальних справах у даній категорії злочинів, свідчать про необхідність контролю за роботою слідчого, що є запорукою успішного здійснення прокурором нагляду за додержанням законності під час розслідування кримінальних справ. Прокурор при цьому повинен організувати нагляд таким чином, щоб кожна кримінальна справа, яка перебуває в провадженні слідчого, була законно і обґрунтовано порушена, розслідувалася у встановлені законом строки і з необхідною повнотою, всебічністю та об'єктивністю.

---

---

**Хім'як Світлана Василівна,**  
здобувач Інституту держави і права  
ім. В.М.Корецького НАН України

**ФУНКЦІЯ ОБВИНУВАЧЕННЯ ТА КРИМІНАЛЬНОГО  
ПЕРЕСЛІДУВАННЯ В МЕХАНІЗМІ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ  
/СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ПРАВОРОЗУМІННЯ ТА  
ПРАВЗАСТОСУВАННЯ/**

Окреслюючи обсяг поняття кримінального обвинувачення, Європейський суд з прав людини (далі – Суд) застосовує три критерії для визначення випадків, коли йдеться про кримінальне обвинувачення: критерій національного права («перший критерій»), критерій кола адресатів («другий критерій») та критерій правових наслідків для адресата («третій критерій»).

Так, у справі „Гурепка проти України” заявник скаржився за статтю 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних

---

---

свобод (далі – Конвенції) на відсутність ефективного засобу захисту щодо рішення суду про застосування до нього адміністративного арешту та ув'язнення. Суд у своєму рішенні посилався на те, що якщо оспорюване провадження характеризується як «кримінальне» в цілях Конвенції, скарга заявника може бути розглянута за статтею 2 Протоколу N 7 до Конвенції.

Уряд України погодився, що класифікація процедури як «кримінальної» для цілей статті 6 Конвенції так само може застосовуватися до скарги за статтею 2 Протоколу 7 до Конвенції. Тим не менше, Уряд зазначив, що у цій справі процедура не є «кримінальною».

Однак, з огляду на свою усталену прецедентну практику, Суд зазначив, що в силу суворості санкції дана справа за суттю є кримінальною, а адміністративне покарання фактично носило кримінальний характер з усіма гарантіями статті 6 Конвенції, та, відповідно, й статті 2 Протоколу N 7 до Конвенції.

Дослідивши процедуру перегляду рішень, передбачену КУпАП, Суд дійшов висновку, що вона не була достатньо ефективним засобом захисту для цілей Конвенції [7].

Таким чином, дане рішення Суду (як і ряд інших) дозволяють зробити наступні висновки: 1) комплекс процедур, передбачених національним законодавством для розгляду справи про застосування адміністративного арешту стосовно приватної особи та винесення остаточного рішення Суд розглядає як обвинувачення; 2) передбачені санкції за вчинене заявником адміністративне порушення є достатньо суворими, а тому скоєне має природу кримінального злочину; 3) застосування адміністративного арешту Судом визнається як покарання; 4) можливості особи, необхідні для захисту своїх прав та законних інтересів, повинні бути адекватними висунутому обвинуваченню.

Така практика Суду дозволяє стверджувати про те, що реалізація кожним права на захист не може залежати від статусу особи та характеру її правовідносин з іншими суб'єктами права. Правову позицію щодо цього висловив Конституційний Суд України (далі – КСУ), зазначивши, що конституційний припис „кожен є вільним у виборі захисника своїх прав” стосується не лише підозрювано-



го, обвинуваченого чи підсудного, а й інших фізичних осіб, яким гарантується право вільного вибору захисника з метою захисту своїх прав та законних інтересів [9].

Отже, право на захист повинно розглядатись як захист від обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення та за своїм обсягом має прирівнюватися до захисту від порушення прав та законних інтересів особи.

У зв'язку з цим поділяємо точку зору про необхідність допуску захисника до участі у справі з моменту початку здійснення будь-яких дій, які порушують права та свободи особи, навіть якщо вона не має процесуального статусу підозрюваного, але у неї провели обшук та вилучили знаряддя вчинення злочину [1, с. 428].

У першу чергу це стосується розширення прав свідків, в тому числі права мати захисника і користуватися його послугами [3, с. 6]. На думку П.В. Прилуцького такі права необхідно закріпити не за будь-якими свідками, а лише за асистованими, тобто тими, щодо яких фактично ведеться досудове слідство, але не пред'явлено обвинувачення. Їм повинно забезпечуватись право під час допиту давати показання за участю захисника [4, с. 5].

Така позиція узгоджується з практикою Суду, положенням Конвенції та знайшла відображення у Рішенні КСУ від 30 вересня 2009 р. № 23-рп/2009 [8].

Такий висновок можна зробити з аналізу практики Суду. Так, у рішеннях «Яременко проти України», «Луценко проти України» та «Шабельник проти України» Суд визнав, що використання показань осіб, які вони давали як свідки без участі адвоката чи іншого фахівця у галузі права, для доведення вини у вчиненні злочину ними (свідками) або їх співучасниками є порушенням пункту 1 статті 6 Конвенції.

Враховуючи позицію Суду, відповідно до якої обвинувачення охоплює увесь комплекс процедур, передбачених національним законодавством для розгляду справи стосовно приватної особи та винесення остаточного рішення, виникає необхідність визначення моменту початку обвинувачення.

Рішення Суду свідчать про те, що момент висунення обвину-

---

вачення особі пов'язується з такими обставинами, як арешт особи, офіційне повідомлення про намір здійснення щодо неї кримінального переслідування, початок досудового слідства проти конкретної особи.

Стаття 6 Конвенції, як правило, вимагає надання обвинуваченому можливості скористатися допомогою захисника вже на початкових етапах допиту (рішення у справі «Джон Мюррей проти Сполученого Королівства» (John Murray v. the United Kingdom) від 8 лютого 1996 р., Reports 1996-I, с. 54-55, п. 63; та згадане вище рішення у справі Оджалана, п. 131) [6].

Спосіб застосування пункту 1 і пункту 3(с) статті 6 Конвенції, які передбачають право на захист, на етапі досудового слідства залежить від особливостей відповідного провадження та обставин конкретної справи. Момент, з якого стаття 6 застосовується в «кримінальних» справах, також залежить від обставин самої справи, оскільки провідне місце, яке займає в демократичному суспільстві право на справедливий судовий розгляд, спонукає Суд віддавати перевагу «матеріально-правовій», а не «формальній» концепції «обвинувачення» у значенні пункту 1 статті 6. Суд змушений за зовнішніми ознаками роздивитися і розслідувати реальну ситуацію з процедурою, про яку йдеться (рішення у справі «Девір проти Бельгії» (Deweer v. Belgium) від 27 лютого 1980, п. 44, серія A, N 35) [5].

Так, у справі Шабельник проти України Уряд вважав, що стаття 6 Конвенції може бути застосовною лише з моменту, коли заявникові 25 лютого 2002 р. було пред'явлено формальні обвинувачення у вбивстві. На думку Уряду, слідчі дії, які напередодні проводилися за участю заявника, не підпадають під дію статті 6, оскільки заявник добровільно брав у них участь як свідок, тому гарантія бути представленим захисником на нього не поширювалася.

Суд з цього приводу визнав, що з першого допиту заявника (15 лютого 2002 р.) стало очевидним, що його показання були не просто показаннями свідка злочину, а фактично зізнанням у його вчиненні. З того моменту, коли заявник уперше зробив зізнання, вже не можна було стверджувати про відсутність у слідчого підозри щодо причетності заявника до вбивства. Існування такої під-

озри підтверджувалося тим фактом, що слідчий ужив подальших заходів для перевірки достовірності самовикривальних показань заявника, провівши відтворення обстановки і обставин подій, тобто слідчі дії, які зазвичай проводяться з підозрюваним. На думку Суду, становище заявника стало значно вразливішим одразу після вжиття серйозних слідчих заходів з перевірки підозри стосовно нього та підготовки версії обвинувачення (див. справу «Х проти Сполученого Королівства» (X v. the United Kingdom), N 728/74, рішення Комісії від 11 травня 1978 р., Decisions and Reports (DR) 14, с. 27). Отже, з огляду на обставини справи Суд дійшов висновку про застосовність статті 6 з моменту, коли заявник зізнався у вчиненні злочину, і відхиляє заперечення Уряду про відсутність у слідчих органів інформації щодо причетності заявника до злочину [5].

Таким чином, початковий момент обвинувачення згідно практики Європейського Суду визначається у кожному конкретному випадку з урахуванням обставин справи та пов'язується з наявністю обґрунтованої підозри вважати особу причетною до вчинення злочину.

Аналіз норм чинного законодавства України, положення вітчизняних та зарубіжних науковців, сучасні тенденції та перспективи розвитку судово-слідчої практики через призму Конвенції є однією з найважливіших гарантій дотримання прав та свобод людини і громадянина у процесі здійснення кримінального переслідування. Особлива соціальна значущість принципів, закріплених у вказаному міжнародному документі полягає в тому, що вони визначають якісну сторону, зміст кримінального переслідування як однієї з найважливіших функцій державних органів та їх посадових осіб у сфері кримінального судочинства.

### **Використані джерела:**

1. Багаутдинов Ф.Н. Обеспечение публичных и личных интересов при расследовании преступлений. М: Юрлитинформ, 2004. – 544 с.

2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. // zakon.rada.gov.ua.

---

3. Маркуш М.А. Принцип змагальності в кримінальному процесі України / М.А. Маркуш. Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.09. – Харків, 2006.

4. Прилуцький П.В. Проблема істини у кримінальному судочинстві України. Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.09 / П.В. Прилуцький. – К., 2006.

5. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Шабельник проти України» (Заява N 16404/03) від 19 лютого 2009 року // zakon.nau.ua.

6. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Яременко проти України» (Заява N 32092/02) від 12 червня 2008 року // zakon.nau.ua.

7. Рішення Європейського суду з прав людини у справі „Гурепко проти України” (Заява № 61406/00) від 6 вересня 2005 року // zakon.nau.ua.

8. Рішення КСУ у справі про право на правову допомогу від 30 вересня 2009 року N 23-рп/2009 // zakon.rada.gov.ua.

9. Рішення КСУ у справі про право вільного вибору захисника від 16 листопада 2000 року N 13-рп/2000 // zakon.rada.gov.ua.

---

**Циган Руслана Василівна,**  
Інститут повітряного та космічного  
права і масових комунікацій  
Національного авіаційного університету

**ПРОЕКТ НОВОГО КРИМІНАЛЬНО – ПРОЦЕСУАЛЬНОГО  
КОДЕКСУ ЯК ШЛЯХ ДО РЕФОРМУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ В  
СИСТЕМІ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ**

Проект Кримінально-процесуального кодексу 25 травня 2003 року прийнятий Верховною Радою за основу, доопрацьовувався і двічі ставився на порядок денний парламентського засідання, але

---

не розглядався, оскільки мав помилки техніко-юридичного характеру.

На початковій стадії проект Кримінально-процесуального кодексу оцінювався багатьма фахівцями (як практиками, так і теоретиками) як репресивний, «сталінський», орієнтований виключно на інтереси держави. Цей проект потрібен як демократичний і спрямований на захист особи в кримінальному судочинстві.

Вивчаючи зарубіжний досвід і пропозиції наших науковців, законодавці не ставили за мету механічно переносити законодавчі норми чи відповідність європейським стандартам на український правовий ґрунт. Звичайно, опрацьовуються більш привабливі з демократичної точки зору норми кримінального судочинства інших країн, але при цьому ми ні на мить не забувається про відповідність українському законодавству.

Переходячи, власне, до самого кодексу, спробуємо проаналізувати норми, які закріплюють нові положення стосовно прокуратури. Почнемо з того, що прокуратура позбавляється функції розслідування кримінальних справ. Дискусія, яка у зв'язку з цим виникла, була наріжним каменем при створенні КПК.

Стосовно ролі прокурора в суді. Тільки прокурор порушує кримінальні справи і притягує особу як обвинуваченого. Він також пред'являє обвинувачення, складає висновок і передає справу до суду. В новому КПК врегульовуються положення щодо зміни прокурором обвинувачення в суді. Пропонується така редакція статей: прокурор, який безпосередньо підтримує обвинувачення в суді чи змінює його, складає відповідну постанову і доповідає прокурору, який затвердив обвинувальний висновок. Якщо останній не погоджується з позицією державного обвинувача в суді, то проектом передбачено можливість заміни державного обвинувача.

Потрібно б сказати про неможливість прийняття суддею рішення, що буде базуватись на висновках прокурора в суді, якщо вони виявилися помилковими. Такі самі норми передбачаються щодо зміни прокурором обвинувачення. У стосунках прокурора і досудового слідства роль прокурора є домінуючою. Він несе осо-

---

бисту відповідальність як за свої рішення, так і за рішення слідчого. Отже, законодавство встановлює, що майже всі дії прокурора, вчинені ним чи за його згодою слідчим, спрямовані на забезпечення захисту особи, яка потрапила у сферу кримінального судочинства.

Парадоксальна річ: наглядаючи за законністю при розслідуванні кримінальних справ на цій стадії прокурор виконує одночасно роль захисника в кримінальній справі.

Зупинимось на кількох аспектах повноважень прокуратури в кримінальному судочинстві. Серед конституційних функцій прокуратури найбільш вагомим є нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство та підтримання обвинувачення в суді.

Неодноразово ставиться питання про те, що свідчення на судовій стадії мають бути об'єктивними. Тому слід урахувати наявність конституційних функцій прокуратури щодо нагляду за додержанням законності органами, які проводять досудове слідство, але в принципі є рішення про запровадження норми щодо складання постанови про притягнення особи як обвинуваченого і пред'явлення обвинувачення саме прокурором як об'єктом кримінального переслідування.

Якщо провадження в справі було порушено і в процесі розслідування обвинувачення не підтверджено, то, знову ж таки, саме прокурор як ініціатор кримінального переслідування вправі закрити таке провадження. Таке посилення нагляду прокурора за додержанням закону органами досудового слідства покликане припинити зловживання на цій стадії кримінального процесу та посилити законність.

Передбачено право прокурора закрити провадження у справі, коли не встановлено особу, яка скоїла злочин, та у зв'язку з декриміналізацією діяння. Якщо нема особи, якій пред'являють обвинувачення, чи законом діяння виключено з переліку злочинів, то яке обвинувачення повинен перевірити суд, щоб закрити справу? Тут уже виникає питання про судовий захист прав особи.

В той же час із урахуванням практичного досвіду здійснення

прокурорського нагляду не можна не помітити розбіжностей у поглядах на фізичну неможливість здійснювати прокурором кримінальне переслідування. Мається на увазі не тільки порушувати провадження в справі, виносити постанови про притягнення як обвинуваченого, що вимагає багато часу, а й складати обвинувальний висновок, обсяг якого в деяких випадках досягає кількох десятків сторінок. Виключення підслідності прокуратури дозволить вивільнити штатну чисельність слідчих прокуратури, які можуть бути задіяні для нагляду за досудовим слідством. Але із загальної чисельності працівників прокуратури слідчі становлять 17%, а кількість державних обвинувачів вимагає задіяння практично всього складу прокуратури на місцях.

Зрозуміло, що відповідні положення про повноваження прокурора в кримінальному судочинстві повинні детальніше регламентуватись у Законі України «Про прокуратуру» від 05 листопада 1991 року. Надіємось його зміна буде наступним етапом законотворення.

Уперше розвиток одержало положення про те, що особа вважається не винуватою в скоєнні злочину, поки її вину не буде доведено в законному порядку, і підозрюваний не зобов'язаний доводити свою не винуватість у злочині.

Обов'язок доведення обвинувачення покладається на особу, яка здійснює дізнання, а також слідчого, прокурора, потерпілого. Для встановлення вини підсудного використовуються лише ті докази, які вибрані, перевірені в порядку, передбаченому Кримінально-процесуальним кодексом.

Зрозуміло, що кримінальний процес має бути максимально простим і забезпечувати об'єктивність, усебічність та повноту обставин дослідження злочину. Визначено обставини, які пом'якшують та обтяжують відповідальність, тобто ті моменти, які створювали умови для індивідуального підходу до питання притягнення до кримінальної відповідальності.

Традиційно прокурор здійснює нагляд за розслідуванням кримінальної справи, а згідно з цим проектом КПК він повинен нести відповідальність. Це означає, що вся діяльність органів ді-

---

знання і досудового слідства має бути підпорядкована одній меті: забезпечити доказову інформацію для суду.

Кодекс вводиться в дію через чотири роки після прийняття. І це правильно, оскільки потрібен час, щоб підготувати тих, хто застосовуватиме його на практиці. Адже всім доведеться перебудуватись – іншого шляху немає

---

---

**Чебанов Ярослав Олегович,**  
старший інженер-програміст  
сектору супроводження інформаційних  
систем та баз даних ВІТ УМВС України  
в Миколаївській області

## **ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ У БОРОТБІ З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ**

На сучасному етапі розвитку України особливу небезпеку інтересам людини, суспільства й держави становить організована злочинність у всіх її проявах. На законодавчому рівні визнано, що поширення корупції, хабарництва в органах державної влади, зрощення бізнесу й політики з організованою злочинною діяльністю становлять загрозу національним інтересам і національній безпеці держави. Особлива небезпека організованої злочинності виявляється в тому, що вона посягає переважно на комплекс таких найбільш значимих соціальних цінностей, як життя і здоров'я людей, державна і приватна власність, нормальна діяльність фінансових установ, господарських та управлінських структур, органів правосуддя. Організована злочинність намагається проникнути до найважливіших сфер життєдіяльності суспільства й держави – до органів влади й управління, установити контроль над фінансово-промисловими групами, окремими підприємствами, суб'єктами підприємницької діяльності, лобювати свої власні ін-

---

---



тереси в законодавчих органах та органах державного управління. Змінюються і пріоритетні напрямки діяльності організованих груп і злочинних організацій, мета яких – отримання значних доходів. Так, якщо традиційними формами отримання останніх були заборонена торгівля наркотиками, «живим» товаром, зброєю, ігорний бізнес і рекет, то зараз організована злочинність зорієнтована переважно на царину економіки, а її діяльність пов'язана з учиненням таких видів злочинів, як розкрадання державного майна у великих та особливо великих розмірах, фінансове шахрайство, протиправні операції з валютними цінностями, хабарництво, ухилення від сплати податків, контрабанда, проведення рейдерських захоплень підприємств тощо. Організована злочинність впливає на всі соціально-економічні умови існування суспільства загалом, тому боротьба з ним є одним з пріоритетних завдань не тільки правоохоронних органів, а й усіх інших структур органів державної влади й управління [1].

Боротьба зі злочинністю, у тому числі організованою, традиційно здійснюється у 2-х основних напрямках шляхом (а) застосування покарання до осіб, які вчинили злочин, і (б) попередження вчинення злочинів. Попри те, що практично немає заперечень необхідності здійснення цілеспрямованої діяльності з попередження організованої злочинності органами прокуратури, можна констатувати існування значного числа наукових, законодавчих і практичних проблем, які недостатньо вирішені й потребують свого подальшого дослідження.

У різний час теоретичним вивченням проблем попереджувальної діяльності взагалі й організованої злочинності, зокрема, займалися видатні вітчизняні й зарубіжні кримінологи і криміналісти. Серед них слід назвати М. І. Бажанова, Ю. В. Бауліна, В. І. Борисова, В. В. Василевича, В. В. Голіну, О. І. Гурова, І. М. Даньшина, О. М. Джужу, О. Б. Сахарова, В. В. Сташиса, В. Ю. Шепітька, Г. Й. Шнайдера та ін.

Зазначені науковці досліджували такі проблеми, як об'єкт і суб'єкт попередження злочинності, сутність і напрямки загальносоціального і спеціально-кримінологічного її попередження,

---

інші питання цієї проблеми. Сьогодні, ж в свою чергу, вимагає більш цілеспрямованого підходу до проблеми, перегляду й удосконалення системи заходів протидії організованої злочинності з урахуванням специфіки її проявів. Недостатня ефективність діяльності всієї системи спеціальних правоохоронних органів у боротьбі з організованою злочинністю вимагає здійснення всебічного дослідження й вироблення шляхів її подолання.

На сьогодні боротьба із цим різновидом злочинності повинна відбуватися не взагалі, а за конкретними напрямками. Складна криміногенна обстановка потребує розробки комплексу науково обґрунтованих заходів, спрямованих на протидію проявам організованої злочинності всіма суб'єктами її попередження, у тому числі органами прокуратури. А для цього треба більш ретельно і всебічно виявляти засобами прокурорського нагляду ті криміногенні чинники, що детермінують її у різних галузях суспільного життя [1].

Автор вважає, що для покращення ситуації та для збільшення ефективності роботи органів прокуратури та інших правоохоронних органів було б доцільно здійснити наступне:

- необхідність визнати функцію попередження злочинності окремим напрямком діяльності прокуратури і закріпити її в Законі України «Про прокуратуру» [2];

- на загальносоціальному рівні найбільш перспективними напрямками попередження організованої злочинності прокуратурою є реалізація правових, організаційно-управлінських, інформаційно-пропагандистських і виховних заходів, а на спеціально-кримінологічному рівні – здійснення нагляду за дотриманням державними органами законодавства про попередження злочинності, виконання відповідних планів та програм протидії їй і нагляду за додержанням законів органами, уповноваженими проводити оперативно-розшукову діяльність, досудове слідство й дізнання;

- удосконалити кримінологічну характеристику організованої злочинності з урахуванням умов негативних факторів сучасності;

---

---

- забезпечити неухильне додержання чинного законодавства України щодо особливого порядку притягнення до кримінальної відповідальності та провадження у кримінальних справах;

Неухильно дотримуватися вимог статей 30, 31 Конституції України, звернувши увагу на те, що проникнення до житла чи до іншого володіння особи, накладення арешту на кореспонденцію, виїмка цієї кореспонденції, а також зняття інформації з каналів зв'язку здійснюється тільки на підставі рішення суду, яке приймається ним за поданням відповідного органу, який здійснює оперативно-розшукову діяльність [3].

Необхідно зазначити, що прийняття власне законів не є вирішальним питанням у боротьбі з організованою злочинністю та корупцією. Ця проблема – загальнодержавна, загальнонародна справа, яка вимагає мобілізації усіх здорових сил суспільства, адже злочинність не можна подолати без сумлінного і беззастережного додержання кожним громадянином вимог закону.

#### **Використані джерела:**

- 1.Кримінальне право України. Загальна частина / За ред. професорів М.І. Бажанова, В.В. Сташиса, В.Я. Тація, К., 2001р
- 2.Наказу Генеральної прокуратури №4 від 20.04.2004;
- 3.Конституція України. Офіц. Текст: Коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина: Навч. Посіб. / Авт.-уклад. М.І.Хавринюк.- 2003.



**Чепелюк Ольга Володимирівна**

к.ю.н., старший науковий співробітник  
Національної академії прокуратури України

## **ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ФУНКЦІЙ ПРОКУРАТУРИ**

Загальновідомим є те, що у різних державах світу історично склалися різні моделі прокуратури: від органу кримінального переслідування та підтримання обвинувачення в суді до карального органу, який здійснює тотальний нагляд за всіма сферами життєдіяльності суспільства.

Україні, як державі постсоціалістичного типу, дісталася у спадок модель так званої „сильної прокуратури”, яка здійснює відчутний вплив на стан законності і протидії злочинності, а також може суттєво впливати не лише на забезпечення конституційних прав і свобод громадян, але й на політичну та економічну ситуацію в державі [1].

Однак, така модель прокуратури, на сьогодні, не відповідає вимогам чинної Конституції, а необхідність системних реформ впливає також із відповідних міжнародних зобов'язань, взятих на себе Україною (йдеться про Рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи 1402 (1999), 1713 (2005), а також Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету міністрів Ради Європи „Роль прокуратури в системі кримінального правосуддя”.

Слід відмітити, що процес гармонізації вітчизняного законодавства з європейським правом був ускладнений і у зв'язку зі змінами, внесеними до Конституції України 8 грудня 2004 року, які повернули органам прокуратури функцію нагляду за дотриманням прав і свобод людини і громадянина, дотримання законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

У своєму висновку щодо проекту Закону України про внесення вищезгаданих змін до Конституції України Венеціанська Комісія зазначила, що розширення повноважень прокуратури є

кроком назад від історичних традицій прокуратури у країнах, що керуються принципом верховенства права. Крім того, реформування прокуратури у зв'язку із конституційними змінами не відповідає вимогам Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 5 жовтня 2005 року №1466 (2005) "Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною", а також Рекомендації Парламентської Асамблеї № 1604 (2003), щодо ролі прокуратури в демократичному суспільстві, керованому верховенством права.

Зважаючи на те, що євроінтеграція є незаперечним державним пріоритетом, реформування сучасної системи прокуратури та її функцій повинно базуватися на досвіді європейських держав у цій сфері.

Проте, питання про місце прокуратури у системі органів державної влади у різних європейських державах вирішуються по-різному.

У сучасній континентальній Європі застосовуються 3 основні концепції прокурорської діяльності:

- у державах, де прокуратура входить до складу Міністерства юстиції (Нідерланди, Італія, Франція, Німеччина, Австрія, Данія);
- у державах, де прокуратура включена до складу суддівського корпусу і функціонує при судах (Болгарія, Латвія, Литва, Іспанія);
- у державах, де прокуратура є самостійною інституцією (Фінляндія).

Свою позицію щодо відносин прокуратури з виконавчою і законодавчою гілками влади виклав Комітет Міністрів Ради Європи у Рекомендації Рес (2000) 19, де і зазначено, що правова Європа розділена між системами, в яких прокурор цілком незалежний від парламенту та уряду, а також тими, в яких він підпорядковується тому або іншому з цих органів, хоча і має право на певні самостійні дії.

Головною вимогою Комітету Міністрів до держав, де прокуратура незалежна від уряду, є законодавче закріплення та гарантування принципу незалежності прокуратури.

Державам, в яких прокуратура є частиною уряду або йому підпорядкована, Комітет Міністрів рекомендував забезпечити не-

---

залежність прокурорів при виконанні ними посадових обов'язків та захистити від неправомірного втручання владних інститутів та економічних структур.

Таким чином, у рекомендаціях щодо визначення місця прокуратури та її відносин із гілками влади Рада Європи допускає існування різних моделей. Головною вимогою до будь-якої обраної моделі є її спроможність забезпечити виконання прокурорами своїх професійних обов'язків без будь-якого неправомірного втручання та належний громадський контроль за діяльністю таких органів.

Тому, пріоритетним напрямом реформування прокуратури має стати створення умов для забезпечення нею захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина через реалізацію органами прокуратури основних її функцій [2, с. 95].

Для того, щоб прокуратура була перш за все інститутом захисту і відновлення порушених прав осіб, у новій редакції Закону України "Про прокуратуру" необхідно передбачити досудовий захист прав громадян із застосуванням засобів прокурорського реагування, яке не виключає право особи на звернення до суду.

А з огляду на те, що прокуратура наділена повноваженнями здійснювати нагляд за досудовим слідством та підтримувати державне обвинувачення в суді, необхідно привести у відповідність до Конституції України положення вищезгаданого закону щодо повноважень прокуратури стосовно функції досудового слідства.

Погоджуючись з тезою про те, що досудове слідство є не властивою для сучасної прокуратури функцією, доцільно створити державну службу розслідувань, як це пропонується у Концепції реформування кримінальної юстиції, затвердженій Указом Президента України від 8 квітня 2008 року [3].

Тому, підсумовуючи вищевикладене необхідно констатувати, що прокуратура повинна стати єдиним органом у системі кримінальної юстиції, на який покладається виконання таких функцій:

- підтримання державного обвинувачення;
- нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування;

– кримінальне переслідування особи, в тому числі висунення обвинувачення, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та складання обвинувального акта;

– нагляд за додержанням законів органами та установами, які виконують судові рішення у кримінальних справах, а також застосовують інші заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян.

### **Використані джерела:**

1. Сухонос В., Звірко О. Щодо Концепції реформування прокуратури України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.referaty.lviv.ua/PravoUA/2004.1/21.htm>

2. Грицаєнко Л.Р. Конституційно-правовий статус прокуратури України : підручник / Грицаєнко Л.Р.– К.: БІНОВАТОР, 2007. – 544 с.

3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року „Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів” : Указ Президента України.



**Чепель Ольга Дмитрівна,**

к.ю.н., асистент кафедри міжнародного права

Чернівецького національного університету

імені Юрія Федьковича

## **ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРИТЯГНЕННЯ ДО КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАЇНИ**

Відповідальність народного депутата України як обраного представника Українського народу у Верховній Раді України і уповноваженого ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією (ч.1 ст. 80)

---

---

[1, С. 18] та законами України (ст. 1 Закону України «Про статус народного депутата України» [2]) перед єдиним носієм влади в державі – народом України і перед органом народного представництва – Верховною Радою, до якої його обрано, – невід’ємна складова його конституційно-правового статусу.

Можна стверджувати, що загальний статус депутата пропонує і загальну відповідальність парламентарія, наприклад, при укладенні ним трудових чи цивільно-правових угод. Спеціальний статус депутата містить особливі повноваження та гарантії діяльності, що свідчить про підвищену відповідальність члена парламенту. Тому, досліджуючи відповідальність депутата, варто звернути увагу на такий вид юридичної відповідальності, як кримінальна. Питання кримінальної відповідальності члена парламенту має важливе практичне значення, оскільки воно пов’язане із завданнями зміцнення законності в державі. Найбільш поширеним є визначення кримінальної відповідальності як обов’язку особи, що скоїла злочин, зазнати заходів державного примусу [3, С. 98]. Ми маємо приклади, коли кримінальні справи щодо парламентаріїв, які вчинили злочин, не порушуються, а порушені справи без дотримання відповідних процесуальних процедур закриваються. І навіть якщо депутат затриманий на місці вчинення ним злочину, до нього не можна застосувати заходи процесуального примусу без попередньої згоди парламенту, оскільки їм гарантується недоторканність на весь строк здійснення депутатських повноважень.

В той же час кримінально-процесуальне законодавство (ст. 4 Кримінально-процесуального кодексу України – далі КПК України) передбачає, що суд, прокурор, слідчий і орган дізнання зобов’язані в межах своєї компетенції порушити кримінальну справу в кожному випадку виявлення ознак злочину, вжити всі передбачені законом заходи [4, С. 6]. Зокрема, КПК України передбачає два можливі варіанти порушення кримінальної справи: стосовно конкретної особи чи за фактом події злочину. Таким чином, у разі вчинення злочину представником народу немає перешкод для порушення кримінальної справи за фактом виявлення ознак злочину, за винятком тих окремих випадків, коли це питан-

---



ня може вирішуватися лише стосовно конкретної особи. Після прийняття рішення про порушення кримінальної справи, варто не порушуючи депутатський імунітет, виконати необхідні процесуальні дії і тільки згодом, в передбаченому законом порядку поставити питання перед Верховною Радою України про притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності [5, С. 88].

Розгляд питань про згоду на притягнення українського парламентарія до відповідальності передбачено главою 35 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [6]. Так, подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата ініціюється відповідно органами досудового слідства і судовими органами, а вноситься до Верховної Ради Генеральним прокурором України (ч. 2 Ст. 218). Рішення про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт Верховна Рада приймає відкритим поіменним голосуванням більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу, яке оформляється постановою Верховної Ради (ч. 8 Ст. 221).

Законодавством України чітко не визначено порядок провадження у справі про злочин, вчинений особою, яка користується депутатським імунітетом, у випадку, коли не одержано згоди на притягнення такої особи до кримінальної відповідальності. Проте, виходячи з положень Кримінально-процесуального кодексу України, можуть бути кілька варіантів продовження провадження у справі. Наприклад, подальший хід провадження у справі про злочин, вчинений народним депутатом України, залежатиме від того, коли саме вчинено злочин, та коли Генеральний прокурор України звернувся до Верховної Ради України з поданням про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності народного депутата України.

У випадку, якщо злочин вчинено до обрання особи народним депутатом України, а розслідування почалося після його обрання і Генеральний прокурор України звернувся до Верховної Ради України з поданням про надання згоди на притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності під

---

час виконання ним депутатських повноважень, а Верховна Рада не дала такої згоди, кримінальна справа не може бути закрита: Генеральний прокурор України повинен продовжити строк досудового слідства на час виконання народним депутатом України його депутатських повноважень. Після припинення депутатських повноважень така особа нестиме кримінальну відповідальність за вчинений злочин на загальних підставах, при умові, що для злочину, який вона скоїла, не минули строки давності притягнення до кримінальної відповідальності.

Складніша ситуація у разі, коли злочин вчинено під час виконання народним депутатом України депутатських повноважень. У цьому випадку незалежно від того, коли (під час або після припинення виконання депутатських повноважень) Генеральний прокурор України звернувся до Верховної Ради України з поданням про надання згоди на притягнення особи до кримінальної відповідальності, при відсутності згоди Верховної Ради України особа не нестиме відповідальності за вчинений нею злочин [7, С. 44]. Враховуючи те, що рішення Верховної Ради України з питання про надання (ненадання) згоди на притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності є остаточним, крім випадку виявлення обставин, що не були відомі Верховній Раді під час розгляду відповідного подання (ч. 8 Ст. 221) [6]. Таким чином, незалежно від того, чи продовжить Генеральний прокурор України строк досудового слідства, в будь-якому випадку після закінчення строків давності притягнення до кримінальної відповідальності особу не можна бути притягнути до вищезазначеного виду відповідальності.

Отже, такий стан справ у правовому полі України є недопустимим і потребує негайного усунення такого протиріччя. В зв'язку з цим актуальною є висловлена в літературі думка відповідно до якої загальною світовою тенденцією у розвитку інституту депутатського імунітету є його поступове обмеження. Ця тенденція об'єктивно має знайти відображення і в Конституції та законодавстві України [8, С. 3]. Ми погоджуємось з думкою В.Ф. Шаповала стосовно того, що існує принцип, за яким члени парламенту ко-

ристуються певним захистом з боку представницького органу від арешту і судового переслідування. Проте такий захист ніде не має абсолютного характеру [9, С. 69-70]. Тому вважаємо за доцільне вдосконалити чинне законодавство в питанні притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності без згоди парламенту, у випадку вчинення ним тяжкого злочину та затримані на місці злочину. Оскільки не вжиття до народного депутата заходів впливу, спрямованих на безпосереднє припинення вчинюваного ним злочину та на фіксацію факту злочину, призведе до порушення прав і свобод громадян і ліквідує практичну реалізацію ними свого конституційного права на судовий захист.

#### **Використані джерела:**

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. – Х.: Фоліо, 2006. – 47 с.
2. Закон України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 р. / Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
3. Вереша Р. Поняття та підстави кримінальної відповідальності // Право України. – 2006. – № 12. – С. 97-103.
4. Кримінально-процесуальний кодекс України: затверджений Законом від 28.12.1960 р. – К.: ПАЛИВОДА А.В., 2006. – 200 с.
5. Бабій І. Інститут депутатської недоторканності і кримінальна відповідальність // Право України. – 2006. – № 12. – С. 87-89.
6. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 12. – Ст. 565.
7. Марків В. Одержання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які користуються імунітетом: окремі аспекти // Підприємство. Господарство і право. – 2000. – № 8. – С.41-44.
8. Погорілко В.Д. Депутатська недоторканність // Урядовий кур'єр. – 2000. – 13 квітня.
9. Шаповал В.Ф. Зарубіжний парламентаризм. – К.: Основи, 1993. – 143 с.



**Шандула Олександр Олександрович,**  
к.ю.н., доцент, Національна юридична  
академія України імені Ярослава Мудрого

## **ДО ПИТАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ**

Конституція України зазначила в якості пріоритету діяльності нашої держави захист прав і свобод людини й громадянина. Найважливіше місце в системі державних органів, на які покладено виконання цього завдання, займають органи прокуратури.

Але в повній мірі додержання вимог Конституції та законів України, що пред'являються до прокуратури під час здійснення наданих їй повноважень, можливе тільки в тому випадку, якщо діяльність прокуратури буде ефективною, тобто такою, яка максимально буде сприяти досягненню поставлених перед завдань. Підхід до цієї проблематики, на нашу думку, має бути комплексним і потребує детальної розробки. Крім цього, буде доречним використання рекомендацій міжнародних організацій щодо підвищення ефективності судової влади з урахуванням прокурорської специфіки.

В зв'язку для розробки питання щодо підвищення ефективності прокурорської діяльності ми звернулися, зокрема, до таких міжнародно-правових актів, як Рекомендація № R (94) 12 Комітету міністрів державам-членам щодо незалежності, ефективності й ролі суддів, що прийнята Комітетом міністрів 13 жовтня 1994 року, Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи, що прийняті в 2000-му році та деякі ін.

Так, наприклад, виходячи з того, що кримінальне судочинство відіграє ключову роль у правовому захисті громадян при гострій необхідності посилення боротьби зі злочинністю Комітет Міністрів РЄ постійно рекомендує державам – членам підсилювати ефективність національних систем судочинства, значну роль в якому відіграють органи прокуратури, оскільки активно сприяють винесенню судами законних і обґрунтованих рішень, що в свою

чергу неможливе без постійного прагнення прокурорів і слідчих прокуратури до підвищення ефективності своєї діяльності.

Термін «ефективність» походить від латинського слова «effectus», що в перекладі означає результат, наслідок будь-чого, будь-яких дій, причин, а ефективний (effectivus) означає ефект, що дає, але не будь-який, а намічений заздалегідь; корисний, діючий, що приводить до потрібних результатів; звідси ефективність – це результат цілеспрямованої дії.

Одним із центральних завдань, що стоять перед теорією та практикою, є визначення, визначення критеріїв ефективності прокурорської діяльності.

На наш погляд, основними критеріями ефективної роботи є: 1) чіткість формулювання завдань, що мають бути досягненні під час виконання конкретної задачі; 2) ступінь досягнення поставлених завдань, що поставлені як для виконання конкретного завдання органами прокуратури, так і перед правоохоронними органами в цілому; 3) час, витрачений на виконання поставленої задачі (в порівнянні із запланованим часом); 4) обсяг дій, що виявилися безрезультатними під час виконання конкретної задачі.

Шляхами підвищення ефективності прокурорської діяльності може стати застосування 3-го принципу Рекомендації № R (94) 12 Комітету міністрів державам-членам щодо забезпечення належних робочих умов. Серед них:

а) прийом на роботу достатньої кількості прокурорських працівників і організації відповідної підготовки (стажування молодих працівників, подальше підвищення кваліфікації тощо;

б) забезпечення такого статусу й винагороди прокурорів і слідчих прокуратури, що був би розмірний їхньому професійному авторитету й рівню відповідальності;

с) створення чіткої системи службового росту для наймання й закріплення здатних працівників;

d) забезпечення належного допоміжного персоналу й устаткування, зокрема, для автоматизації діловодства й обробки даних, для того щоб прокурори й слідчі могли ефективно й оперативно виконувати свої обов'язки;

---

е) вживання відповідних заходів, в тому числі й прийняття відповідно законодавства для чіткого визначення та передачі скарг і звернень громадян й юридичних осіб для розгляду за належністю з метою запобігання виконання прокуратурою, не властивих їй функцій та скорочення надмірного робочого навантаження на прокурорських працівників.

Для забезпечення безпеки працівників органів прокуратури варто приймати всі необхідні заходи, наприклад, обов'язкова присутність охорони в приміщеннях судів або надання міліцейського захисту прокурорам і слідчим прокуратури, які можуть стати або є об'єктами серйозних погроз.



**Шевчук Іван Іванович,**

к.ю.н., Івано-Франківський університет права  
імені Короля Данила Галицького

### **ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА НА ТЕРИТОРІЇ СХІДНОЇ ГАЛИЧИНИ (1919 – 1939 РР.)**

Розвиток сучасної вітчизняної юридичної науки зумовлює підвищення інтересу вчених до проблематики генезису державницьких традицій на території України. Зокрема, останніми роками зріс інтерес до історії державно-правових інститутів Польщі – стратегічного партнера України. Протягом тривалих періодів історії західноукраїнські та польські землі перебували у складі однієї держави, що багато у чому зумовило спорідненість процесів становлення і розвитку системи органів державної влади і, зокрема, інституту прокуратури.

В історії української та польської державності роль та значення прокуратури, як специфічної правоохоронної системи, покликаної забезпечити соціально необхідні результати діяльності певного державно-політичного режиму, дістали досить неодноз-

---

---

начну, а інколи і упереджену оцінку. Зокрема, завдяки суперечливій ролі, яку відіграли органи прокуратури в еволюції державного механізму у період зміцнення тоталітарних режимів у країнах Східної Європи у 30-ті роки ХХ століття, склалися негативні уявлення про органи прокуратури загалом як наче б-то „атрибут” волюнтаристських та патерналістських держав. Тому об'єктивна оцінка діяльності цієї державної інституції сприятиме виробленню концептуально правильних підходів до вирішення проблеми зміцнення правового статусу сучасної прокуратури та визначення її місця і ролі у правоохоронній системі демократичної правової держави.

Актуальність дослідження цих питань посилюється також наявністю прогалин у висвітленні специфіки становлення та еволюції органів прокуратури Республіки Польща в 1919-1939 рр. у науковій літературі. Сучасна і попередня радянська та польська історіографія розглядали лише фрагментарно деякі питання організації та діяльності органів прокуратури на Східній Галичині у зазначений період в контексті інших самостійних наукових проблем.

Питанням історії становлення і розвитку інституту прокуратури в Україні присвячені праці багатьох сучасних вітчизняних вчених: Ю. С. Шемшученка, В. Г. Клочкова, М. М. Кобилецького, М. В. Кожевникова, В. В. Мурзи, А. Й. Рогожина, В. В. Сухоноса, І. Б. Усенка та О. М. Мироненка, Д. Т. Яковенка, О. Н. Ярмиша та ін. Разом з тим, ці праці не торкаються проблеми організації і діяльності прокуратури на Галичині в 1919-1939 рр.

Загалом система органів прокуратури на Східній Галичині була залишена такою, якою вона існувала у Австро-Угорській імперії, в силу попереднього автономного статусу Галичини та історичних традицій. Система органів прокуратури на території Східної Галичини складалась з двох, фактично автономних, структур: прокуратури в складі Міністерства Справедливості та прокуратури у складі Міністерства Скарбу. Діяли також прокурори при Верховному військовому суді та при окружних і районних військових судах, підпорядковані Головному Прокурору. Сутність та характер прокурорської влади в період тоталітарного режиму в Польщі ви-

---

значались характером політичного режиму та місцем і роллю прокуратури у механізмі держави. Через інтегрування до системи органів виконавчої влади прокуратура не набула самостійного значення як суб'єкт контрольної (наглядової) влади, який здійснює вищий нагляд за законністю і правопорядком у державі. Прокуратура здійснювала нагляд як один з органів виконавчої влади і досить швидко, разом з судом та поліцією, перестала виконувати роль правоохоронного органу, перетворившись на слухняне знаряддя диктатури та орган національного гноблення.

Нормативне регулювання організації і діяльності органів прокуратури на Галичині мало свою специфіку у зв'язку з попереднім перебуванням цих земель у складі Австро-Угорщини. Зокрема, організацію і діяльність прокуратури на Східній Галичині з 1919 р. до початку політики „санації” продовжувало регулювати австрійське законодавство (з наступними змінами і доповненнями).

На основі комплексного дослідження запропоновано наступну класифікацію функцій органів прокуратури Республіки Польщі відповідно до завдань та мети їх діяльності: такі, що виконувалися прокуратурою незалежно від особливостей форми держави та рівня правосвідомості і правової культури суспільства (нагляд за виконанням, додержанням та застосуванням законодавства суб'єктами правовідносин в межах визначеної законодавством компетенції; захист та представництво інтересів держави та громадян у суді у випадках передбачених законом; кримінальне переслідування за вчинення злочинів; підтримання державного обвинувачення у суді; координація діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю; нормотворча та правоінтерпретаційна), а також, специфічні функції прокуратури, зумовлені антидемократичним державно-політичним режимом (поліцейська, політичного нагляду), які у період 1926-1939 рр. розглядались як найбільш важливі.

Основними правовими чинниками трансформації системи органів державної влади стали:

1. Закріплення законом від 2 серпня 1926 р., яким сейм і сенат радикально змінили Конституцію від 17 березня 1921 р., режиму



„жорсткої руки”. Зокрема, було скасовано верховенство влади сейму, як представницького законодавчого органу, так зване „сеймовладдя”. Юридично закріплювався пріоритет уряду над парламентом, значно розширено права уряду стосовно формування і затвердження бюджету. Уряд фактично перебрав на себе законодавчі функції сейму. У період з 1926 по 1935 рр. урядом було видано 276 нормативних актів, які мали силу закону. Більшість з них містили норми, які обмежували права громадян та дозволяли державним органам застосовувати репресії.

2. Початок процесу фашизації держави і суспільства, що розпочався після запровадження Закону від 2 серпня 1926 р., який отримав назву політики “санації” (від лат. sanatio – оздоровлення, лікування), під гаслами “оборони народу”, “дійсної безсеймової демократії” та ін.

3. Закріплення змін у статусі та компетенції органів держави у Конституції, затвердженої президентом держави 23 квітня 1935 р.

На нашу думку, система органів прокуратури була залишена такою, якою вона існувала у Австро-Угорській імперії. у зв’язку з попереднім автономним статусом Галичини та історичними традиціями

Ця система складалась з двох, фактично автономних, структур: прокуратури в складі Міністерства Справедливості та прокуратури в складі Міністерства Скарбу. Будова прокуратури в складі Міністерства Справедливості була наступною: при Найвищій Суді діяв перший прокурор, прокурори і вице-прокурори Найвищого Суду; при судах апеляційних – прокурори і вице-прокурори апеляційні; при окружних судах – прокурори, вице-прокурори і підпрокурори окружні. Окружних підпрокурорів призначав Міністр справедливості. Всіх інших прокурорів призначав Президент Речіпосполитої за поданням Міністра Справедливості.

Після судової реформи 1928 р. система органів прокуратури (урядів прокурорських), що входили до складу Міністерства Справедливості, набула певної організаційної самостійності і централізованої структури. Разом з тим, прокуратура залишалась невід’ємною організаційною складовою системи органів юстиції.

---

Відповідно до Закону від 6 лютого 1928 р., підпрокурори при Найвищим Суді – почали іменуватись прокурорами і віце-прокурорами того ж суду; заступники прокурорів і підпрокурори в судах апеляційних – віце-прокурорами апеляційними; підпрокурори при судах окружних – віце-прокурорами окружними і підпрокурорами окружними. Особи, які на день входження в силу цього закону обіймали посади асистентів прокурорів (підпрокурорів при судах повітових), надалі мали виконувати обов'язки прокурорів при судах гродських, як представники прокуратури (уряду прокурорського).

Прокуратура, як підрозділ Міністерства Справедливості, у своїх діях мала підпорядковуватись своєму безпосередньому начальству – Міністерству Справедливості (Міністр Справедливості залишався Головним Прокурором), а також Раді Міністрів та Президенту.

Окрему ланку в системі органів прокуратури становила Генеральна Прокуратура Речіпосполитої Польської, яка в справах особових і адміністративно-господарських підпорядковувалась безпосередньо Президентові Міністрів [прем'єр-міністру], якому також належало право нагляду за виконанням Генеральною Прокуратурою урядових вказівок.

Система органів Генеральної прокуратури мала наступну структуру: Генеральна Прокуратура Речіпосполитої Польської у Варшаві та Підрозділи Генеральної Прокуратури в судових територіальних округах (Окружні прокуратури).

У зв'язку зі змінами в структурі державного апарату після прийняття Конституції 1921 р. структуру та організацію Генеральної Прокуратури Речіпосполитої Польської було уточнено Розпорядженням Президента Речіпосполитої про зміни устрою Генеральної Прокуратури Речіпосполитої Польської від 9 грудня 1924 р., яке вступило в силу з 1 січня 1925 р. Зокрема, Генеральну прокуратуру було підпорядковано Міністерству Скарбу, як окремий структурний підрозділ.

Очолював Генеральну Прокуратуру – Голова Генеральної Прокуратури, який був напряму підпорядкований Міністрові Скарбу.

---

---

Заступником Голови Генерального Прокурора був віце-прокурор. На чолі підрозділів стояли Голови Підрозділів Генеральної Прокуратури, підпорядковані Голові Генеральної Прокуратури. Голови Підрозділів Генеральної Прокуратури призначались Генеральною Прокуратурою і підпорядковувались безпосередньо Голові Генеральної Прокуратури. Місцеві підрозділи Генеральної прокуратури на своїй території виконували ті ж самі завдання і мали ті ж повноваження, що і Генеральна Прокуратура у Варшаві.

Нормативне регулювання організації і діяльності органів прокуратури на Галичині мало свою специфіку у зв'язку з попереднім перебуванням цих земель в складі Австро-Угорщини. У досліджуваний період продовжувало діяти австрійське законодавство з наступними змінами і доповненнями (понад 40 нормативних актів), а всього на території Східної Галичини діяло понад 60 нормативних актів, які регулювали організацію і діяльність органів прокуратури.

Систему нормативних актів, спрямованих на регулювання організації та діяльності прокуратури складала:

1. Нормативні акти вищих органів влади і управління: Сейму (до 1935 р.), Сенату (відповідно до ст. 53 Конституції 1935 р.), Президента, Ради Міністрів, Державної Ради Оборони.

2. Відомчі нормативні акти: Міністерства Справедливості (юстиції), Міністерства Скарбу (фінансів), Львівської фінансової палати, судових та прокурорських органів вищого рівня.

3. Нормативні акти інших відомств та міжвідомчі нормативні акти, зокрема, протоколи конференцій прокурорів Округів Апеляційних, акти Міністра внутрішніх справ, Міністерства Скарбу тощо.

4. Акти нормативного характеру, що створювались в ході виконання прокуратурою її функцій. Зокрема, акти прокурорського нагляду, інтерпретаційні акти органів прокуратури з питань застосування окремих положень законодавства. Основними актами прокурорського реагування були: вказівки, накази, роз'яснення, акти застосування права.

Найбільшу кількість нормативних актів, які регулювали пи-

---

тання організаційної та правозастосовчої діяльності прокуратури, роботи з окремих напрямків, кадрові питання, складали відомчі нормативні акти, видані Міністерством Справедливості, Міністерством Скарбу та прокурорами вищого рівня.

Принципи організації і діяльності зумовлювали конкретний зміст і сутність діяльності прокуратури, а також її структуру, місце і роль в системі інших органів влади. Втім, незважаючи на визначальну роль і значення принципів організації і діяльності прокуратури, більшість з них не була чітко зафіксована у законодавстві і сформульована автором на основі аналізу текстів нормативних актів та прокурорської практики. Автор вирізняє наступні принципи: централізація і ієрархічність організації та діяльності прокуратури, поєднання єдиноначальності з колегіальністю, незалежність прокуратури, політичний характер діяльності, територіально-предметний принцип організації і діяльності прокуратури, законність, конфіденційність, взаємодія з іншими державними органами, невідворотність відповідальності та профілактика правопорушень, публічність призначення на посаду та звільнення з посади, незмінюваність прокурорів.

Перелік функцій прокуратури, не визначався довільно, а був зумовлений соціальною роллю, місцем в системі органів державної влади та завданнями, які покладались на прокуратуру. Обсяг функцій прокуратури був продиктований її метою – досягнення соціально необхідних результатів діяльності в умовах тоталітарного політичного режиму.

Функції органів прокуратури Республіки Польща на території Галичини (1919-1939 рр.) можна поділити на дві групи. Перша – функції, що виконуються прокуратурою незалежно від особливостей форми держави, рівня правосвідомості і правової культури суспільства: 1) нагляд за виконанням, додержанням та застосуванням законодавства суб'єктами правовідносин в межах визначеної законодавством компетенції; 2) захист та представництво інтересів держави та громадян у суді у випадках передбачених законом; 3) кримінальне переслідування за скоєння злочинів; 4) підтримання державного обвинувачення у суді; 5) координація

---

діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю; б) нормотворча та правоінтерпретаційна. Іншу групу функцій прокуратури становлять специфічні функції прокуратури, зумовлені антидемократичним державно-політичним режимом: поліцейська та політичного нагляду.

Прокуратура в складі Міністерства Справедливості мала наступні повноваження:

1. Нагляд за дотриманням законів держави на всіх стадіях судового процесу, в тому числі, опротестування у касаційному порядку і в порядку нагляду, вироків, рішень, постанов суду; нагляд за додержанням і застосуванням законів органами, що здійснюють розшукову діяльність і попереднє слідство; нагляд за додержанням і застосуванням законів органами, що виконують судові рішення по кримінальним справам і здійснюють інші заходи, що обмежують особисту свободу громадян; політичний нагляд за діяльністю громадських організацій, преси, окремих громадян.

2. Захист та представництво інтересів держави та громадян у суді у випадках, передбачених законом.

3. Кримінальне переслідування за скоєння злочинів: порушення кримінальної справи; особиста участь у розслідуванні справи, якщо прокурор визнавав це за необхідне; здійснення наглядових дій, спрямованих на те, щоб органи слідства вжили всіх потрібних заходів для встановлення і викриття особи, яка вчинила злочин; направлення подання до суду про обрання запобіжного заходу у вигляді утримання під вартою; затвердження обвинувального висновку по справі і спрямування її до суду; підтримання державного обвинувачення, а також здійснення нагляду за дотримання законів на всіх стадіях кримінального процесу; нагляд за додержання законів при виконанні судових рішень по кримінальним справам, а також при застосування інших заходів примусового характеру.

4. Підтримання державного обвинувачення у суді.

5. Видання нормативних та правоінтерпретаційних актів, актів застосування права (листи, постанови, вказівки, доручення, протести, приписи, подання, апеляції, скарги тощо), які були формою здійснення прокурорських повноважень.

---

Генеральна Прокуратура Речіпосполитої Польської мала спеціальні повноваження, обумовлені її завданнями, метою та місцем і роллю в системі державних органів влади. Зокрема, це: нагляд за додержанням правових засад у діяльності органів державної влади у справах щодо державного скарбу, захист прав публічних інституцій, які фінансуються за рахунок державного бюджету та представництво інтересів цих організацій у суді, органах державної влади та іноземних судах, а також представництво у судах по справах, що стосуються прав та майнових і публічних інтересів держави; захист прав та майнових і публічних інтересів держави у судах у випадку порушення публічних прав; надання на вимогу державних органів правових висновків у справах, що стосуються майнових і публічних інтересів держави, а також надання державним органам правової допомоги та сприяння у складанні нормативних актів, що стосуються прав і інтересів держави

Обвинувальна функція стала головною серед інших функцій прокуратури, які відійшли на другий план. Прокурори виступали найактивнішими учасниками показових судових процесів проти лідерів та активістів українського національного руху.

Такому становищу сприяло інтегрування органів прокуратури до системи органів виконавчої влади. Завдяки чому прокуратура, як суб'єкт прокурорської влади, не набула самостійного значення в якості контрольної влади і, разом з судом та поліцією, перестала виконувати роль правоохоронного органу, перетворившись на слухняне знаряддя диктатури, орган національного гноблення українського населення. У Східній Галичині функції прокуратури фактично злились з функціями поліції, роботою якої вона керувала.

Таким чином, органи прокуратури Польщі у період тоталітарного режиму Ю. Пілсудського були перетворені на знаряддя влади у механізмі національного та політичного гноблення національних меншин у Східній Галичині. У результаті з компетенції прокуратури було виключено здійснення нагляду за додержанням законів і, насамперед, конституції, державними органами, зокрема, стосовно здійснення жорсткої антидемократичної, антинародної, в тому числі, і антиукраїнської політики.

---

**Яцків Тетяна Геннадіївна,**  
магістр права, Центр громадської адвокатури

## **СВІТОВИЙ ДІСВІД ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ**

Прокурори є представниками органів державної влади, які від імені суспільства та в інтересах держави гарантують застосування закону, коли його порушення веде до кримінальних санкцій, враховуючи як права фізичної особи, так і необхідну ефективність системи кримінального судочинства.

В усіх системах кримінального судочинства прокурори приймають рішення про порушення і продовження кримінального переслідування, підтримують кримінальне обвинувачення в суді, подають апеляції на деякі судові рішення. В багатьох країнах на прокуратуру покладається лише підтримання державного обвинувачення в суді (в тому числі подання апеляцій на рішення судів) [1].

У деяких системах кримінального судочинства, прокурори також здійснюють національну політику щодо злочинності, пристосовуючи її, за необхідністю, до дійсності на місцях і в регіонах, проводять, керують і здійснюють нагляд за слідством, стежать, щоб потерпілі отримували необхідну допомогу і сприяння, розглядають альтернативи кримінальному переслідуванню, наглядають за виконанням судових рішень тощо. Така модель притаманна Україні, оскільки відповідно до Конституції України на прокуратуру покладаються саме такі повноваження.

Натомість у Франції прокуратура діє в системі судової влади. Зокрема Конституція Франції містить згадку про роль прокуратури саме в якості допоміжної структури в судовій системі [2]. Генеральний прокурор Франції діє при Касаційному Суді Франції. Водночас прокуратура Франції являє собою централізовану систему державних органів, яка знаходиться під керівництвом міністра юстиції Франції. При кожному апеляційному суді також діє Генеральний прокурор, який має відповідних помічників. Генеральний прокурор, під наглядом якого знаходяться всі посадові особи судової поліції, підпорядковується безпосередньо Міністру

---

юстиції. Генеральний прокурор безпосередньо або через своїх заступників підтримує обвинувачення в апеляційному суді та в суді присяжних.

Республіканські прокурори (так у Франції називають прокурорів нижчої інстанції) знаходяться при виправних трибуналах і здійснюють кримінальне переслідування з усіх кримінальних справ, які порушуються відповідним трибуналом. Представники прокуратури офіційно беруть участь у цивільних процесах в судах будь-якої інстанції. Генеральний прокурор при Касаційному суді займає окреме місце в системі органів прокуратури, оскільки його функції обмежені лише виступами в цьому суді [3].

Таким чином, правова природа інституту прокуратури у Франції є досить двоякою, оскільки з одного боку вона міститься в структурі судової влади, бо прокуратура діє при судах, з другого боку, прокуратура Франції підпорядковується Міністру юстиції, який входить до виконавчої влади. Таким чином, прокуратура Франції не є самостійною гілкою владою, діє при судах, тісно пов'язана з ними, сприяючи здійсненню правосуддя. Але частина контрольних повноважень щодо прокуратури надається Міністру Юстиції.

В Конституції Італії згадка про прокуратуру також міститься в розділі про судочинство, окремого розділу, присвяченого прокуратурі, немає. А саме відповідно до ст.113 Конституції на прокуратуру покладається обов'язок здійснювати кримінальне переслідування. Прокуратура Італії функціонує під керівництвом Міністра юстиції. Обвинувачення з кримінальних справ підтримують в суді представники прокуратури або офіцери поліції. Генеральні прокурори здійснюють свої повноваження при Касаційному і апеляційному судах, республіканські прокурори – при трибуналах. Представники прокуратури виступають у судах також під час розгляду деяких цивільних справ [4].

Конституція Німеччини не містить згадки про прокуратуру та її статус. Загалом органи прокуратури в Німеччині функціонують при загальних судах усіх рівнів. До складу Верховного Федерального Суду входить Генеральний федеральний прокурор та підпо-



рядковані йому федеральні прокурори. Генеральний федеральний прокурор призначається на посаду Президентом Німеччини за згодою Бундестагу. Генеральний федеральний прокурор виконує свої повноваження під загальним керівництвом Міністра юстиції Німеччини. Також при вищих судах земель, судах земель та окружних судах діють прокурори, які підпорядковані міністру юстиції кожної із земель. Повноваження цих прокурорів є досить обмеженими, зокрема, вони мають право виступати тільки в окружних судах та в деяких випадках приймають участь у розгляді цивільних справ [3].

Таким чином, як бачимо, прокуратура Франції і Німеччини є досить подібними за місцем серед органів державної влади. Зокрема, прокуратура в цих країнах діє при судах всіх рівнів (отже, можна говорити про тісний зв'язок з органами судової влади), але підпорядковується Міністру юстиції.

В Конституції Баварії також не мітється положень щодо прокуратури, а лише зазначено, що на прокуратуру покладається підтримка державного обвинувачення в суді (ст.89) і містяться ці норми в главі «Судочинство» [5].

В Конституції Іспанії міститься більше правових норм – принципів, які визначають конституційний статус прокуратури. Зокрема, відповідно до ст.124 Конституції Іспанії прокуратура, незалежно від функцій, що покладені на інші органи, покликана сприяти здійсненню правосуддя з метою захисту верховенства закону, прав громадян і суспільних інтересів, що охороняються законом, за власною ініціативою чи за клопотанням громадян, а також повинна захищати незалежність судів і суспільні інтереси в них [6]. Більше того, призначення Генерального прокурора здійснюється Королем за поданням Уряду з урахуванням думки Генеральної ради судової влади. Загалом, варто відзначити, що вищезазначені норми про прокуратуру містяться в розділі про судову владу.

У Данії прокуратура (як і у Франції та Німеччині) входить в систему Міністерства юстиції. Керівництво прокуратурою здійснює генеральний прокурор [3]. Його заступник та 7 місцевих прокурорів за його призначенням підтримують обвинувачення в

---

Верховному суді та в судах південних та східних земель. В судах нижчої інстанції, в якості представників обвинувачення, а також представників держави в цивільних справах виступають «поліцейстери» – начальники поліцейських дільниць, які підпорядковані Міністерству юстиції (загальна кількість близько 75 осіб), або адвокати, за пропозицією одного з місцевих прокурорів. Розслідування кримінальних справ здійснюється поліцією, а не прокуратурою, яка лише наглядає за розслідуванням.

У Великобританії відповідно до закону про переслідування за злочини у Великобританії діє служба державних обвинувачів, яку очолює директор публічних переслідувань. Основними функціями цієї служби є підтримання державного обвинувачення в судах всіх рівнів, порушення кримінальних справ та участь у їх розслідуванні.

У Австрії прокуратура також підпорядкована Міністерству юстиції. Прокурори підтримують обвинувачення в кримінальних справах та представляють державні інтереси в судах першої інстанції (при необхідності вони мають право також виступати в дільничних судах). Головні прокурори виконують відповідні функції в судах другої інстанції, а Генеральний прокурор, який очолює всю систему австрійської прокуратури, у Верховному суді Австрії. Розгляд кримінальних справ здійснюється поліцією під наглядом прокуратури. Розгляд справ за вчинення тяжких злочинів здійснює слідчий суддя [3]. Таким чином, на прокуратуру Австрії покладаються такі обов'язки як підтримання державного обвинувачення в суді та нагляд за поліцією, яка проводить розслідування кримінальних справ. Прокуратура Австрії теж тісно пов'язана з судами, підпорядковуючись при цьому Міністерству юстиції.

Відповідно до статті 127 Конституції Болгарії прокуратура слідкує за дотриманням законності в державі, зокрема: притягує до відповідальності осіб, які здійснили злочин та підтримує обвинувачення у кримінальних справах загального характеру, здійснює нагляд за виконанням кримінально-правових та інших примусових заходів, в передбачених законом випадках бере участь в цивільних та адміністративних справах. Тобто знову ж таки ці

---

повноваження є досить подібними на ті, якими наділяється і прокуратура України. Проте прокуратура Болгарії на відміну від України певним чином пов'язана і з судовою гілкою влади, оскільки Закон Болгарії «Про судову систему» також визначає функції органів прокуратури.

У Латвії організація та діяльність прокуратури регулюється Законом «Про прокуратуру». Відповідно до цього закону прокуратура є органом судової влади, який самостійно здійснює нагляд за дотриманням законності в межах встановленої компетенції.

Прокуратура являє собою єдину, централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор. До складу цієї системи входить Генеральна прокуратура, прокуратури судових округів, прокуратури районів та спеціалізовані прокуратури. Генерального прокурора за представленням Голови Верховного Суду затверджує на посаді Сейм (законодавча влада) строком на 7 років. Прокурорів призначає на посади Генеральний прокурор Латвії. Отже, в Латвії прокуратура діє в системі судової влади, сприяючи здійсненню правосуддя в кримінальних справах (найчастіше, власне для цього прокуратуру і ввели в систему судової влади). Окрім того, прокуратура також наділена певними повноваженнями щодо нагляду за дотриманням законності.

Структура і порядок діяльності прокуратури Литви визначені Законом «Про прокуратуру». До складу системи прокуратури входять: Генеральна прокуратура, яка діє при Верховному Суді, регіональні прокуратури, які діють при окружних судах, та місцеві прокуратури, які діють при місцевих судах [3]. Прокурори підтримують державне обвинувачення у кримінальних справах, контролюють діяльність органів дізнання, здійснюють кримінальне переслідування.

Таким чином, як бачимо, прокуратури Прибалтійських країн поступово переходять на західноєвропейську модель прокуратури – прокуратура діє при судах та наділяється повноваженнями саме в кримінальному процесі (нагляд за органами досудового слідства, підтримка державного обвинувачення в суді тощо). Водночас за прокуратурою залишаються також певні повноваження

---

щодо здійснення загального нагляду, що характерно практично всім пострадянським країнам.

У Нідерландах в кожному суді функціонує служба публічного обвинувачення, яка підконтрольна міністру юстиції. До її складу входять: Генеральний прокурор при Верховному Суді та його помічники – чотири генеральних адвоката при Верховному суді; п'ять Генеральних прокурорів апеляційних судів та їх помічники – генеральні адвокати апеляційних судів; старші публічні обвинувачі та публічні обвинувачі в окружних судах. Генеральний прокурор призначається королем безстроково та йде у відставку у віці 70 років. Генеральний прокурор за власною ініціативою порушує кримінальні справи, які знаходяться у Верховному Суді Нідерландів. Служба публічного обвинувачення також виконує судові рішення. Таким чином, Нідерланди є яскравим прикладом країни, де прокуратура функціонує в системі судової влади, виконуючи одне з судовою владою завдання – справедливе правосуддя. Більше того, прокуратура є також відповідальною і за виконання судових рішень.

У Португалії прокуратура здійснює кримінальне переслідування, підтримує державне обвинувачення в суді, а також здійснює в певних межах нагляд за дотриманням законності органами влади. Відповідно до статті 87 Конституції Португалії питання призначення на посаду, переведення та пересування по службі представників прокуратури, а також застосування дисциплінарних стягнень відносяться до компетенції Відомства Генерального прокурора. Відомство Генерального прокурора є найвищим органом прокуратури. Відповідно до статті 222 Конституції відомство Генерального прокурора очолюється Генеральним прокурором Республіки та включає Вищу раду прокуратури, до складу якої входять члени, обрані Асамблеєю Республіки та члени, обрані самими магістратами прокуратури [3]. Отже, прокуратура Португалії не входить ні до судової, ні до виконавчої гілки влади, але її повноваження в більшій мірі стосуються саме кримінального процесу, що і є визначальним для визначення її місця в системі органів влади.

У Сполучених Штатах Америки міністр юстиції (Генеральний атторней) є одночасно Генеральним прокурором. Генеральний

---

атторней США очолює Міністерство юстиції. Попереднє розслідування проводиться федеральними атторнеями, які здійснюють свої повноваження у відповідних судових округах, або генеральними атторнеями штату. Головна функція атторнеїв полягає у підтриманні державного обвинувачення в суді. Отже, в США прокуратура фактично діє як підінститут в системі органів юстиції, що забезпечує єдність виконавчої влади, яка виконує водночас і контролюючі функції (нагляд за дотриманням досудового слідства, підтримка державного обвинувачення тощо).

У Польщі прокуратура також підпорядкована міністру юстиції, який виконує функції Генерального прокурора. Крім функцій у кримінальному процесі (нагляд за попереднім розслідуванням, підтримка державного обвинувачення в суді), прокуратура також охороняє законність (тобто прокуратура теж володіє певними проте обмеженими повноваженнями у сфері загального нагляду).

Прокуратура Румунії захищає правопорядок, права і свободи громадян, представляє спільні інтереси суспільства. Прокурори здійснюють свою діяльність під адміністративним управлінням Міністерства юстиції. Відповідно до закону про організацію суддівської справи прокурори здійснюють нагляд за відомствами попереднього досудового слідства та підтримують державне обвинувачення в суді. Знову ж таки, прокуратура тісно пов'язана як з органами юстиції, так і з судовою гілкою влади.

Статус прокуратури Словаччини визначено Конституцією та законом про прокуратуру. Відповідно до статті 149 Конституції Словаччини прокуратура захищає права і інтереси фізичних, юридичних осіб та держави, які охороняються законом [3]. Прокуратура виконує і ряд функцій в кримінальному процесі. Проте, як бачимо, на прокуратуру також покладаються і інші функції, пов'язані із захистом прав громадян та держави. Прокуратуру очолює Генеральний прокурор, якого призначає Президент за пропозицією парламенту.

Прокуратура Грузії є установою судової влади, яка здійснює кримінальне переслідування, нагляд за дізнанням та виконанням покарань, а також підтримує державне обвинувачення (ст.91 Кон-

---

ституції Грузії). Прокуратура Грузії – єдина централізована система. Генерального прокурора призначає Парламент строком на 5 років. Повноваження, організація та порядок діяльності прокуратури регулюються законом Грузії «Про прокуратуру». Конституція Грузії дуже чітко визначила призначення прокуратури – участь у кримінальній юстиції (порушення кримінальної справи, нагляд за розслідуванням, підтримка державного обвинувачення в суді та нагляд за виконанням покарань). Хоча, як і більшості пострадянських країн, прокуратура Грузії виділена в окрему контрольно-наглядову гілку влади, за своїми функціями вона наближається до європейських стандартів.

У Японії, як і в багатьох європейських країнах, прокуратура входить в систему органів Міністерства юстиції, яке є одним із головних державних органів [7]. Міністерство юстиції здійснює нагляд за місцями позбавлення волі та контролює еміграційні служби. Прокуратура являє собою централізовану організацію, яку очолює Генеральний прокурор. Прокурори ведуть слідство з найбільш важливих кримінальних справ, здійснюють нагляд за дізнанням і слідством, яке проводить поліція по справам щодо виконання кримінальних покарань, здійснюють кримінальне переслідування, складають обвинувачуваний висновок, передають його до суду та підтримують обвинувачення, а також захищають суспільні інтереси під час судового розгляду цивільних справ. Отже, основні (переважаючі) повноваження прокуратури Японії теж стосуються саме кримінальної юстиції, що і визначає місце прокуратури в системі органів державної влади.

Досить подібною на прокуратуру України за своїм конституційно-правовим статусом є прокуратура Бразилії. Зокрема, в Конституції Бразилії міститься розділ «Про важливі для здійснення правосуддя функції», який містить положення про прокуратуру та адвокатуру [8]. На прокуратуру покладаються досить широкі повноваження, і загалом прокуратура розглядається як постійний інститут, що має суттєве значення для реалізації правозастосувальної функції держави, при цьому на неї покладаються обов'язки щодо охорони правопорядку, демократичного режиму і непорушних суспільних

---

---

та особистих інтересів. На прокуратуру Бразилії покладаються такі функції: порушення кримінальних справ (варто відзначити, що це повноваження належить виключно прокуратурі), нагляд за дотриманням прав громадян органами державної влади та її посадовими особами, пред'явлення позовів в інтересах держави з метою збереження суспільних та державних надбань, охорони навколишнього природного середовища тощо, порушення справи по неконституційність законів чи їх тлумачення, захист в судовому порядку прав громадян, здійснення контролю за діяльністю поліції, пред'явлення вимог до поліції щодо початку слідства, а також здійснення інших повноважень, що передбачені законом.

Загалом ці повноваження прокуратури Бразилії є практично тотожними повноваженням прокуратури України в кримінальному процесі і зводяться до наступного – порушення кримінальної справи, нагляд за досудовим слідством, підтримання державного обвинувачення в суді тощо.

Прокуратура Угорщини теж є досить подібною на прокуратуру України. Зокрема, відповідно до ст.51 Конституції Угорщини прокуратура забезпечує охорону прав громадян, підтримує (охороняє) конституційний устрій [9]. Щодо повноважень в кримінальному процесі прокуратура Угорщини також, як і прокуратура України, проводить розслідування, підтримує державне обвинувачення в суді та здійснює нагляд за законністю караних заходів. Також на прокуратуру Угорщини покладаються обов'язки щодо забезпечення дотримання законності органами державної влади, неурядовими організаціями та громадянами, що, у свою чергу, є досить подібним на загальний нагляд, який застосовується прокуратурою в Україні.

В Китаї прокуратура теж тісно пов'язана з судовою гілкою влади. Підтвердженням цього є окремий розділ в Конституції Китаю, який стосується прокуратури та суду [10]. Проте з аналізу положень Конституції, які містяться в цьому розділі, можна зробити висновок про те, що прокуратура не входить до судової гілки влади, а лише тісно пов'язана з нею, а саме і суд, і прокуратура повинні взаємно координувати роботу та діяти таким чином, щоб забезпе-

---

чити точно та ефективно впровадження законів держави в життя. Натомість Конституція Китаю лише закріплює загальне повноваження прокуратури – здійснення нагляду за дотриманням законності усіма суб'єктами (ст.129 Конституції). Тобто можна зробити висновок, що прокуратура Китаю є самостійною наглядовою гілкою влади, яка наділена досить широкими повноваженнями, яка не є підзвітною судам та не діє в їх системі, а підпорядковується напряму парламенту Китаю.

Отже, загалом можна підсумувати, що прокуратура функціонує у всіх державах. Всі без винятку держави покладають на прокуратуру обов'язки органу кримінальної юстиції. Без сумніву, державне обвинувачення в суді в рамках кримінального судочинства є основною функцією прокуратури. Водночас в багатьох країнах різняться повноваження прокуратури щодо порушення кримінальної справи, нагляду за розслідуванням, наглядом за виконанням покарань тощо. Крім того, в окремих (переважно пострадянських) країнах прокуратура також наділяється і функцією нагляду за дотриманням законів, що також проявляється по-різному (залежно від обсягу повноважень).

Більше того, прокуратура в багатьох європейських країнах (Німеччина, Франція, Італія, Данія тощо) не є самостійною гілкою влади, а пов'язана з функціонуванням судової системи, водночас підпорядковуючись міністерству юстиції. З точки зору механізму ваг і стримувань такий підхід є правильним, що підтверджує і багаторічна практика функціонування прокуратури в цих країнах.

В окремих країнах прокуратура виділена в самостійну гілку влади, яка виконує значні контрольні-наглядові функції, а участь в кримінальній юстиції є лише одним з напрямків діяльності прокуратури. Натомість не менш важливим напрямком діяльності є здійснення прокуратурою нагляду за дотриманням законності органами державної влади, за непорушенням прав та свобод громадян, громадського порядку тощо. Такі повноваження притаманні прокуратурам переважно територіально великих країн (Китай, Бразилія тощо). Варто відзначити, що такі ж повноваження прокуратури притаманні і для України.

---

---



**Використані джерела:**

1.Рекомендації «Роль прокуратури в системі кримінального судочинства», прийняті Комітетом Міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 року.

2.Конституція Франції // Конституции зарубежных стран / Сост.Дубровин В.Н. – М.:ООО Издательство «Юрлитинформ», 2003. – 448с.

3.Правове регулювання діяльності інституту прокуратури в різних країнах // [legalreform.gov.ua/main.php?pt=25](http://legalreform.gov.ua/main.php?pt=25)

4.Конституція Італії // Конституции зарубежных стран / Сост. Дубровин В.Н. – М.:ООО Издательство «Юрлитинформ», 2003. – 448с.

5.Конституція Баварії // Конституции зарубежных стран / Сост. Дубровин В.Н. – М.:ООО Издательство «Юрлитинформ», 2003. – 448с.

6.Конституція Іспанії // Конституции зарубежных стран / Сост. Дубровин В.Н. – М.:ООО Издательство «Юрлитинформ», 2003. – 448с.

7.Конституція Японії // Конституции зарубежных стран / Сост. Дубровин В.Н. – М.:ООО Издательство «Юрлитинформ», 2003. – 448с.

8.Конституція Бразилії // Конституции зарубежных стран / Сост.Дубровин В.Н. – М.:ООО Издательство «Юрлитинформ», 2003. – 448с.

9.Конституція Угорщини // Конституции зарубежных стран / Сост.Дубровин В.Н. – М.:ООО Издательство «Юрлитинформ», 2003. – 448с.

10.Конституція Китаю // Конституции зарубежных стран / Сост.Дубровин В.Н. – М.:ООО Издательство «Юрлитинформ», 2003. – 448с.

---

*ДЛЯ НОТАТОК*

*ДЛЯ НОТАТОК*

*Наукове видання*

**Збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції «Вдосконалення діяльності прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції»**

(м.Львів, 28 травня 2010 року)

***Контакти організаторів:***

**Адреса Юридичного факультету ЛДІНТУ ім. В. Чорновола:  
м. Львів, вул. Поповича, 9.**

**Адреса ГО «Центр громадської адвокатури»:  
м.Львів, пр.В.Чорновола, 63, оф.413.  
Тел.: (097) 48 655 93  
Тел./Факс: (0322) 52-75-80  
E-mail: [cga@lawngo.net](mailto:cga@lawngo.net).**

Підписано до друку 20.05.2010. Папір офсетний.  
Друк офсетний. Умовн. фарбо-відб. 11,27.  
Формат 60x84/16. Гарнітура Myriad Pro.  
Умовн. друк. арк. 14,65. Наклад 150 прим.