

Львівський державний університет внутрішніх справ

Прокурорське право

Навчальний посібник

Львів
2019

УДК 347.963(477)(042.4)

П78

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Інтернет
Вченою радою Львівського державного
університету внутрішніх справ
(протокол від 26 грудня 2018 року № 5)

Рецензенти:

Нор В. Т., доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України;

Ковалів М. В., кандидат юридичних наук, професор.

Прокурорське право: навч. посібник / Г. Д. Борейко,
П78 О. М. Броневицька, Ю. О. Лісіцина, В. В. Луцик, В. В. Навроцька,
І. Р. Серкевич, Б. М. Телефанко; за заг. ред. В. В. Луцика. Львів:
ЛьвДУВС, 2019. 640 с.

Висвітлено основні наукові положення, поняття та проблемні питання діяльності органів прокуратури в Україні. Охарактеризовано історичні етапи розвитку прокуратури на українських землях, принципи діяльності органів прокуратури та правові засоби прокурорської діяльності. Розкрито систему прокуратури України, зокрема структуру та завдання Генеральної прокуратури, територіальних і спеціалізованих прокуратур. Вичерпно проаналізовано основні функції прокуратури, як-от: підтримання публічного обвинувачення в суді; представництво інтересів держави у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Для курсантів, студентів, слухачів, аспірантів, ад'юнктів та викладачів вишів і факультетів юридичного спрямування всіх форм навчання, а також для працівників судових і правоохоронних органів.

The textbook highlights the main scientific provisions, notion and problematic issues of prosecution bodies' activity in Ukraine. Historical periods of prosecution development in Ukrainian lands, principles of prosecution bodies' activities and legal remedies of prosecution activity are characterized. The textbook also describes the system of prosecution bodies of Ukraine, including the structure and tasks of the Prosecution General of Ukraine, territorial and specialized prosecutions. In the textbook the main function of prosecution are exhaustingly analyzed, including the following functions: public prosecution in court, presentation of state's interests in court in cases envisaged by law, supervision over the observance of laws while execution courts decisions in criminal cases and application of other coercive measures, connected with restriction of citizens' personal liberty.

УДК 347.963(477)(042.4)

© Борейко Г. Д., Броневицька О. М.,
Лісіцина Ю. О., Луцик В. В., Навроцька В. В.,
Серкевич І. Р., Телефанко Б. М., 2019

© Львівський державний університет
внутрішніх справ, 2019

Зміст

Вступ.....	9
------------	---

Тема 1

ПОНЯТТЯ, ЗАВДАННЯ, ПРЕДМЕТ І СИСТЕМА ПРОКУРОРСЬКОГО ПРАВА	11
1.1. Історія розвитку прокуратури в Україні.....	11
1.2. Прокурорська діяльність як самостійна галузь державної діяльності.....	36
1.3. Прокурорське право України як окрема галузь права.....	41
1.4. Роль і місце прокуратури в системі державних органів України....	43
1.5. Понятійний апарат прокурорського права.....	45
1.6. Правові основи організації та діяльності прокуратури.....	49
1.7. Міжнародні стандарти діяльності органів прокуратури.....	52

Тема 2

ФУНКЦІЇ ТА ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ І ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ	58
2.1. Поняття і система функцій та основних напрямів діяльності прокуратури.....	58
2.2. Загальна характеристика зовнішніх функцій прокуратури.....	67
2.3. Підтримання державного обвинувачення в суді.....	68
2.4. Представництво інтересів держави в суді у випадках, визначених законом.....	70
2.5. 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.....	71
2.6. Координація діяльності правоохоронних органів з питань протидії злочинності та корупції.....	72
2.7. Досудове розслідування кримінальних правопорушень.....	74
2.8. Загальна характеристика внутрішніх функцій прокуратури.....	76
2.9. Поняття і система принципів організації та діяльності органів прокуратури України.....	82
2.10. Особливості окремих принципів організації та діяльності органів прокуратури.....	86

Тема 3

ПРАВОВІ ЗАСОБИ ПРОКУРОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	112
3.1. Поняття правових засобів прокурорської діяльності. Їх система і класифікація.....	112
3.2. Характеристика окремих правових засобів прокурорської діяльності.....	115
3.3. Форма правових засобів прокурорської діяльності. Дії та акти прокурорської діяльності.....	124

Тема 4

СИСТЕМА ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ ЇЇ РОБОТИ.....	131
4.1. Система прокуратури України.....	131
4.2. Структура Генеральної прокуратури України.....	144
4.3. Підрозділи внутрішньої безпеки в органах прокуратури: поняття, завдання, компетенція.....	154
4.4. Організація і планування роботи в органах прокуратури.....	166
4.5. Контроль за організацією та плануванням роботи в органах прокуратури й аналіз її виконання.....	174
4.6. Система первинного обліку роботи і статистики в прокуратурі, її складові.....	177
4.7. Статистична звітність в органах прокуратури: види, форми, строки складання і подання.....	178
4.8. Порядок розгляду звернень та особистого прийому в органах прокуратури України.....	182
4.9. Діловодство та документообіг у прокуратурі: поняття, сутність, правове регулювання.....	197
4.10. Законодавчо-систематизаційна робота в органах прокуратури.....	202

Тема 5

КАДРИ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ. МАТЕРІАЛЬНИЙ ТА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ПРАЦІВНИКІВ ПРОКУРАТУРИ	206
5.1. Кадрове забезпечення органів прокуратури.....	206
5.2. Вимоги до кандидатів на посаду прокурора.....	209
5.3. Порядок добору кандидатів та їх призначення на посаду прокурора місцевої прокуратури.....	211

5.4. Порядок призначення прокурорів на адміністративні посади та звільнення з них.....	215
5.5. Етика прокурорської діяльності.....	221
5.6. Дисциплінарна відповідальність прокурора: система, порядок застосування.....	227
5.7. Звільнення прокурора з посади, припинення, зупинення його повноважень на посаді.....	237
5.8. Матеріально-побутове забезпечення працівників прокуратури.....	242
5.9. Заходи соціального захисту працівників прокуратури.....	245

Тема 6

ПРОКУРОРСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОРГАНИ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ.....	252
6.1. Поняття прокурорського самоврядування.....	252
6.2. Поняття та система органів, що забезпечують діяльність прокуратури.....	258
6.2.1. Правовий статус ради прокурорів.....	258
6.2.2. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів.....	267
6.2.3. Всеукраїнська конференція прокурорів.....	295

Тема 7

НАГЛЯД ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ОРГАНАМИ ПРАВОПОРЯДКУ, ЯКІ ПРОВАДЯТЬ НЕГЛАСНУ ДІЯЛЬНІСТЬ.....	314
7.1. Галузева належність і об'єкти прокурорського нагляду за негласною діяльністю органів правопорядку.....	314
7.2. Предмет і завдання прокурорського нагляду за негласною діяльністю органів правопорядку.....	323
7.3. Суб'єкти нагляду за негласною діяльністю органів правопорядку.....	326
7.4. Повноваження прокурора щодо здійснення нагляду за негласною діяльністю органів правопорядку.....	328
7.5. Методика прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність.....	331
7.5.1. Нагляд за законністю заведення оперативно-розшукових справ.....	333
7.5.2. Нагляд за законністю проведення оперативно-розшукових заходів.....	337

7.5.3. Нагляд за законністю продовження строків ведення, зупинення, поновлення та закриття оперативно-розшукових справ, використання матеріалів оперативно-розшукової діяльності, зокрема для початку досудового розслідування.....	343
---	-----

Тема 8

ПРОЦЕСУАЛЬНЕ КЕРІВНИЦТВО ДОСУДОВИМ РОЗСЛІДУВАННЯМ ЯК ФУНКЦІЯ ПРОКУРАТУРИ.....	353
8.1. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням: поняття, зміст та завдання.....	353
8.2. Повноваження прокурора у процесі здійснення процесуального керівництва.....	363
8.3. Діяльність прокурора на початковому етапі розслідування.....	387
8.4. Процесуальне керівництво в ході проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій.....	396
8.5. Процесуальне керівництво в ході застосування органами досудового розслідування заходів забезпечення кримінального провадження.....	398
8.6. Процесуальне керівництво на завершальному етапі досудового розслідування.....	403

Тема 9

ПІДТРИМАННЯ ПРОКУРОРОМ ПУБЛІЧНОГО ОБВИНУВАННЯ У СУДІ.....	419
9.1. Поняття підтримання публічного обвинувачення в суді як виду діяльності прокурора. Форми реалізації обвинувачення.....	419
9.2. Організація роботи прокуратури з підтримання публічного обвинувачення в суді.....	428
9.3. Підготовка прокурора до участі в судовому розгляді.....	433
9.4. Участь прокурора у контрольних стадіях кримінального провадження.....	442

Тема 10

ПРЕДСТАВНИЦТВО ПРОКУРАТУРОЮ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В СУДІ У ВИКЛЮЧНИХ ВИПАДКАХ.....	460
10.1. Поняття представництва прокуратурою інтересів держави в суді у виключних випадках.....	460

10.2. Приводи, підстави і форми представництва.....	474
10.3. Зміст представництва прокуратурою інтересів держави у розгляді судами цивільних справ.....	482
10.4. Зміст представництва прокуратурою інтересів держави у розгляді судами господарських справ.....	489
10.5. Зміст представництва прокуратурою інтересів держави у розгляді судами адміністративних справ.....	500

Тема 11

НАГЛЯД ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ПРИ ВИКОНАННІ СУДОВИХ РІШЕНЬ У КРИМІНАЛЬНИХ СПРАВАХ, А ТАКОЖ У РАЗІ ЗАСТОСУВАННЯ ІНШИХ ЗАХОДІВ ПРИМУСОВОГО ХАРАКТЕРУ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ОБМЕЖЕННЯМ ОСОБИСТОЇ СВОБОДИ ГРОМАДЯН.....	511
11.1. Суть і завдання прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.....	512
11.2. Предмет та об'єкти прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також у разі застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.....	515
11.3. Методика прокурорського нагляду за додержанням законів у місцях позбавлення волі та обмеження волі.....	519
11.4. Методика прокурорського нагляду за законністю виконання покарань, не пов'язаних із позбавленням волі.....	526
11.5. Методика прокурорського нагляду за законністю перебування осіб у місцях, де виконуються заходи примусового характеру, які призначаються судом.....	529
11.6. Методика прокурорського нагляду за законністю перебування осіб у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, в інших установах, що виконують заходи примусового характеру.....	531
11.7. Методика прокурорського нагляду за законністю звільнення та умовно-дострокового звільнення від відбування покарання.....	545
11.8. Повноваження прокурора під час нагляду за додержанням законів у ході виконання судових рішень у кримінальних справах, а також у процесі застосування інших заходів примусового характеру.....	546

Тема 12

КООРДИНАЦІЯ ПРОКУРАТУРОЮ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ ТА КОРУПЦІЇ.....	551
12.1. Сутність, завдання і значення функції координації прокуратурою діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції.....	551
12.2. Правові та організаційні форми координації прокуратурою діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції.....	559
12.3. Напрями координації прокуратурою діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції.....	565
12.4. Принципи координаційної діяльності прокуратури України.....	569
12.5. Порядок здійснення прокуратурою координаційної діяльності у сфері протидії злочинності та корупції.....	572

Тема 13

ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ПРОКУРАТУРИ В ГАЛУЗІ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ТА ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ.....	580
13.1. Поняття міжнародного співробітництва і правової допомоги у роботі органів прокуратури України.....	580
13.2. Основні напрями та форми міжнародного співробітництва і правової допомоги у роботі органів прокуратури України.....	587
13.3. Організація і здійснення діяльності органів прокуратури України в галузі міжнародного співробітництва і правової допомоги з питань кримінального судочинства.....	624

Вступ

Посібник «Прокурорське право» підготовлено відповідно до навчальної програми та державних освітніх стандартів з увагою на чинне законодавство, яке регламентує діяльність органів прокуратури України. Навчальна дисципліна «Прокурорське право» вважається неодмінним предметом професійної підготовки юристів. Знання основ діяльності органів прокуратури, їхньої ролі в забезпеченні законності, захисту прав і свобод громадян та інтересів держави є необхідними для студентів, надто тих, хто свою майбутню діяльність пов'язує з правоохоронними органами. Головне завдання опанування цією дисципліною – набуття особами, що навчаються, належних знань і навичок для правильного застосування норм прокурорського права в юридичній діяльності прокурорів. Навчальний посібник створено на основі чинного законодавства України та практики його застосування, зокрема Європейським судом з прав людини.

Авторський колектив намагався відобразити та розкрити положення вітчизняного законодавства у взаємозв'язку з практикою його застосування прокурорами в контексті забезпечення прав, свобод і законних інтересів осіб, які залучаються до прокурорських відносин. У навчальному посібнику послідовно розкрито весь обсяг тем курсу «Прокурорське право», котрі охоплюють різноманітні сфери діяльності сучасного прокурора. Увагу зосереджено на питаннях, що характеризують сутність та головні напрями прокурорської діяльності. Крім того, розглянуто питання організаційного й кадрового забезпечення та координаційної діяльності правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинністю.

Всебічно проаналізовано основні функції прокуратури, як-от: підтримання публічного обвинувачення в суді; представництво інтересів держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також у разі застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Авторський колектив щиро завдячує шановним рецензентам: завідувачеві кафедри кримінального процесу та криміналістики Львівського національного університету імені І. Франка, доктору юридичних наук, професору, академіку НАПрН України В. Т. Нору та професору кафедри адміністративно-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ М. В. Коваліву за доброзичливе ставлення, вдумливий підхід та конструктивні зауваження, які, беззаперечно, позитивно вплинули на якість підготовки навчального посібника та сприятимуть подальшій навчально-методичній роботі вишів, зокрема Львівського державного університету внутрішніх справ.

Автори будуть вдячні за об'єктивні пропозиції щодо покращення цього видання. Їх можна надсилати на нашу електронну адресу: kkpd@lvduvs.edu.ua.

Тема 1

ПОНЯТТЯ, ЗАВДАННЯ, ПРЕДМЕТ І СИСТЕМА ПРОКУРОРСЬКОГО ПРАВА

- 1.1. Історія розвитку прокуратури в Україні.
- 1.2. Прокурорська діяльність як самостійна галузь державної діяльності.
- 1.3. Прокурорське право України як окрема галузь права.
- 1.4. Роль і місце прокуратури в системі державних органів України.
- 1.5. Понятійний апарат прокурорського права.
- 1.6. Правові основи організації та діяльності прокуратури.
- 1.7. Міжнародні стандарти діяльності органів прокуратури.

1.1. Історія розвитку прокуратури в Україні

Перші відомості про прокурорську діяльність походять із древніх міст-держав Європи та Азії. Характерною ознакою судочинства того періоду була участь обвинувача, хоча, зрозуміло, йшлося про дещо відмінні від класичних форми представництва публічних інтересів. Першооснови прокурорського нагляду почали зароджуватися на території Китаю, коли у 221 р. до н.е. імператор Цінь-ші-Хуанді у кожній з областей призначав губернатора, військового коменданта та імперського інспектора. В Стародавньому Римі посада прокурора як державного чиновника та інститут адміністративного управління виникли практично одночасно, в період правління імператора Августа. Прокуратор призначався імператором і займався конкретними питаннями державного управління (адміністративного, військового, фінансового, податкового тощо), він міг бути направлений імператором як намісник для управління провінціями¹.

Прототип уже сучасної прокуратури зародився у Франції, коли королем Філіпом IV Красивим в 1302 р. було видано

¹ Грицаєнко Л. Інститут прокуратури в світовій історико-правовій перспективі. *Вісник прокуратури*. 2008. № 7. С. 116–117.

Положення про королівських прокурорів у судах. Тоді прокурори передусім захищали інтереси корони. За превалювання розшукового процесу роль прокурора зводилася до проведення розслідування та нагляду за діяльністю судів. Прокурор був посередником між судом і королівською владою. Із Франції інститут прокуратури запозичили Німеччина, Англія, Шотландія та інші держави².

Спочатку королівські прокурори стежили за своєчасним надходженням прибутків до королівської казни і брали участь у кримінальних репресіях, далі почали здійснювати загальний нагляд за судовим відомством і навіть виконували головну роль в управлінні ним³.

За умов, коли французький король був лише власником і сюзереном своїх васалів, його прокурор виступав фіскальним повіреним корони. Коли ж королівська влада стала центром і носієм державних та суспільних інтересів, а охорона громадського миру і спокою – одним із обов'язків короля, йому для здійснення цієї функції знадобилися спеціальні уповноважені. Ними стали королівські прокурори, які почали виконувати функції захисту закону і кримінального переслідування його порушників у поєднанні з функцією фіскального представництва⁴.

Роль прокурорів зростала в міру розширення їхніх функцій. Вони стали «оком парламенту, вартовими магістратів і наглядачами загального добра». На початку XVI ст. учений і суддя Гийом Бюде так визначив роль генерального прокурора: «Він є охоронцем інтересів государя й суспільства, гарантом закону, оплотом правосуддя, захисником невинних; він повинен протистояти злу й утверджувати добро, а для цього мати розум і застосовувати його для переслідування або захисту відповідно до закону на основі рівності»⁵.

² Маляренко В. Т., Вернидубов І. В. Прокурор у кримінальному судочинстві: деякі проблеми та шляхи їх вирішення. К.: Юрінком Інтер, 2001. С. 13.

³ Михайленко О. Прокуратура Франції: становлення та повноваження. *Право України*. 2000. № 2. С. 100.

⁴ Сухонос В. Виникнення і розвиток інституту прокуратури. *Право України*. 2001. № 8. С. 104.

⁵ Грицаєнко Л. Інститут прокуратури в світовій історико-правовій перспективі. *Вісник прокуратури*. 2008. № 8. С. 114.

Якщо аналізувати зародження та розвиток прокуратури в Україні, то можна виокремити такі етапи:

- зародження української прокуратури (XIV ст.-1722 рік);
- діяльність прокуратури на українських землях, що входили до складу Російської імперії (1722–1917 роки);
- діяльність прокуратури на українських землях, що входили до складу Австро-Угорської імперії (1849–1918 роки), Польщі (1920–1939 роки);
- діяльність прокуратури в період Української революції (1917–1921 роки);
- становлення і розвиток української радянської прокуратури (1922–поч. 1930-х рр.);
- прокуратура України в централізованій системі радянської прокуратури (поч. 1930-х–1991 рр.);
- прокуратура України в період незалежності (1991 рік–наш час).

Розглянемо детальніше кожен з цих етапів.

Зародження української прокуратури. В Україні державні органи, що виконували функції прокуратури, виникли зі створенням судової системи у XIV столітті. В цей період основним джерелом права на Правобережній Україні було магдебурзьке право. Прокурорські обов'язки покладалися на посадову особу – інстигатора, який здійснював нагляд за виконанням правосуддя і притягнення до суду порушників громадського порядку. Окрім двох головних інстигаторів – коронного і литовського, при судах були особливі інстигатори. Інколи їх називали королівськими прокурорами. Дещо пізніше у так званому Великому Руському князівстві було також запроваджено посади інстигатора та віце-інстигатора, які, окрім участі у здійсненні правосуддя, виконували й інші наглядові функції⁶.

У зазначений період чіткого поділу на кримінальний і цивільний процеси не було, судовий процес загалом мав позовний характер. Інстигатор як позивач повинен був

⁶ Грицаєнко Л. Історико-правові витоки інституту прокуратури в Україні. *Вісник прокуратури*. 2008. № 2. С. 97.

самостійно зібрати всі докази, подати їх суду і підтримувати обвинувачення. На будь-якій стадії процесу він мав право відмовитися від позову або обвинувачення (тоді справа закривалася), укласти мирову угоду. Однак щодо найтяжчих злочинів слідство і суд були обов'язковими незалежно від заяви сторони. До середини XV ст. у багатьох судах з'являються професійні прокурори та адвокати. Згодом до компетенції інстигаторів почали належати також фінансові питання: королівські податки і збори (від торгівлі), подання позовів за їх несплату та приховування доходів.

У польській історіографії інстигатор визначається як оскаржувач у справах кримінальних публічних (на відміну від справ кримінальних приватних, тобто меншої тяжкості), що переслідувалися державою (наприклад, порушення недоторканності суддів, депутатів сейму королівських послів, фальшування грошей, викрадення та зґвалтування жінок, дезертирство, зрада тощо), та цивільних, що стосувалися державних чи королівських інтересів (королівщин, кварта, мита, кадуків та ін.). Королівські інстигатори «заступали» позивача в указаних справах. Вони призначалися й оплачувалися королем. Інстигатори виступали представниками інтересів державної чи земської казни, прав потерпілого, виконували інші повноваження. Судові збори з інстигатора не стягувалися.

На початку XVII ст. інстигатор позивав до суду урядників або їхніх спадкоємців у разі виявлення ревізорами нестачі озброєння чи коштів. У подачі позову інстигатором збереглося диспозитивне начало: він міг у будь-який момент відмовитися від обвинувачення.

19 квітня 1579 р. у відвойованому в Московщини Батурині за сприяння короля Речі Посполитої Стефана Баторія було утворено Український Трибунал – найвищий орган гетьманського правління в Україні. Як пише польський дослідник Володимир Свербигуз, «відомості про діяльність Українського Трибуналу знаходимо серед польських коронних архівів». Скажімо, 1590 р. Вальний Сейм розглядає питання про діяльність Трибуналу і вносить положення до Конституції про вирішення судових позовів поміж козаками, з одного боку, та українською шляхтою і державцями, з іншого. Довідуємося, що щороку на

початку діяльності Трибуналу депутати від шляхетства в Трибуналі обирають інстигатора (прокурора)⁷.

Посада прокурора (інстигатора) в Україні зберігається також упродовж XVII–XVIII століть. Невипадково посада інстигатора з'явилася і в Запорізькій Січі. Окрім виконання функції обвинувачення в суді, інстигатор також охороняв ті звичаї й одвічні порядки, на яких базувався весь устрій козацького життя. Він попередньо розглядав усі справи, які опісля в разі необхідності передавались на розгляд Січової Ради чи безпосередньо кошового отамана, консультував і давав поради сторонам. Виконуючи свої основні функції, він зазвичай заступав кошового отамана «як наказний отаман», був членом Старшинської Ради та виконавцем доручень кошового отамана чи Січової Ради.

В ті часи інстигатор був важливою фігурою в службовій ієрархії судочинства. Проте єдиної організації управління інстигаторів як органу державної влади за часів Литовсько-польської доби не було. Інстигаторів призначали при різних судах, і вони були взаємно незалежними. Натомість вони залежали від того, хто їх призначав, а отже, міський інстигатор – від старости, трибунальський – від маршалка, який його призначив, землевласницький – від суддів тощо⁸.

Останнє підтверджується, зокрема, в положеннях ст. VII Конституції 1792 р., відповідно до якої кожен землевласницький суд мусив мати інстигатора (він призначався самим судом на підставі голосування його членів). До його обов'язку входило «діяти від імені і за наказом суду в справах безпеки суду і в справах кримінальних, хоч би обвинувача не було, і то все доповнювати, що йому той суд в обов'язок запише». Також фактичну залежність інстигатора від суду красномовно підкреслює й текст його присяги: «Судові у всіх

⁷ Прокуратура України: Академічний курс: підручник / В. В. Сухонос, В. П. Лакізюк, Л. Р. Грицаєнко, В. М. Руденко; за заг. ред. В. В. Сухоноса. Суми: ВТД «Університетська книга», 2005. С. 58–59.

⁸ Твердохліб М. Г. Історико-правові витоки участі прокурора у кримінальному провадженні в суді на українських землях. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 32 (3). С. 163.

наказах по відношенню до мене слухатись буду, також накази і резолюції судові доповню і втілю»⁹.

Посади інстигаторів були ліквідовані на землях Правобережної України Катериною II наприкінці XVII ст. у зв'язку з поширенням на її територію російського судоустрою, проте вони відіграли значну роль у становленні та розвитку інституту прокуратури у дореформений період.

Отже, з кінця XIV століття на теренах України було утворено власний специфічний інститут, характерний для романо-германської правової сім'ї, – прокуратуру обвинувально-наглядового типу, як об'єктивно необхідний компонент механізму правового регулювання суспільних відносин, що склалися на той період.

Діяльність прокуратури на українських землях, що входили до складу Російської імперії (1722–1917 роки). Прокуратура в Росії була запроваджена трьома петровськими указами: від 12 січня 1722 р. «Быть при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать генерал-прокурору»; від 18 січня 1722 р. «Об установлении должности прокуроров в надворных судах и о пределах компетенции надворных судов в делах по доносам фискальных и прочих людей» та від 27 квітня 1722 р. «О должности генерал-прокурора».

Під час проведення реформ Петро I всюди стикався з протистоянням і зловживанням владою та службовим становищем, казнокрадством. У зв'язку з цим виникла потреба у створенні органу, який наглядав би за виконанням законів установами і контролював би їхні дії та бездіяльність, а також вживав заходів щодо притягнення до відповідальності правопорушників. Петро I взяв за основу французьку модель прокуратури для того, щоб мати ефективний контрольний орган, «око государево», який наглядав би за центральними та місцевими адміністративними органами.

На думку багатьох дослідників, особлива заслуга царя полягає в тому, що він уперше в Росії створив орган, спеціально призначений для контролю й нагляду за дотриманням зако-

⁹ Савуляк Р. В. Реорганізація органів прокуратури за судовою реформою 1864 року в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Львів, 2010. С. 41.

нів. Передбачалося, що генерал-прокурор стоятиме на варті інтересів імператора, держави, церкви та всіх громадян, які не можуть самостійно захистити свої інтереси. Для досягнення цієї мети прокурори особисто брали участь у судових засіданнях, могли в будь-який час переглядати будь-які судові справи, вимагати відомості про виконання імператорських указів. Секретарі судових місць були зобов'язані видавати прокурорам витребувані ними копії виписок і довідок, дозволяти їм читати рішення, постанови і взагалі беззаперечно і негайно виконувати всі вимоги прокурорського нагляду¹⁰.

У період з 1796 р. до 1803 р. на території України утворюються Київська (1796), Чернігівська (1796), Подільська (1796), Волинська (1796), Катеринославська (1802), Полтавська (1802), Таврійська (1802) і Херсонська (1802) губернії, а у 1835 р. – Харківська і, відповідно, запроваджуються посади губернських прокурорів та губернських стряпчих.

У XVIII ст. недієздатні особи, а також позивач чи інший заінтересований учасник процесу мали свого представника в суді, який називався «прокуратором», «патроном», «адвокатом», «повіреним». За законоположеннями 1743 р., адвокат, прокуратор, повірений – це той, хто в гучній справі за дорученням когось замість доручителя на суді обстоює, відповідає і розправляє¹¹.

Періодом певних змін в історії розвитку прокуратури можна назвати губернську реформу 1775 р. Зокрема, компетенція прокурорів в «Установі про губернії» визначалася так: дивитися й пильнувати мають про збереження скрізь всякого порядку і в провадженні та відправленні самих справ. У зазначений період прокурор виступав, по-перше, як орган нагляду за законністю, для чого переглядав і вивчав усі рішення цивільних судів, по-друге, як повірений у казенних справах і у справах деяких категорій приватних осіб. Прокурори вели справи міських громад, церков, монастирів, деяких інших юридичних осіб, а також фізичних осіб, які не мали можливості самостійно

¹⁰ Дунас Т. О., Руденко М. В. Прокурор у цивільному процесі України: сутність, завдання, повноваження: навч. та наук.-практ. посіб. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / за наук. ред. М. В. Руденко. Х.: Харків юридичний, 2006. С. 8.

¹¹ Історія держави і права України. Ч. 1. К., 1996. С. 246.

захистити свої права. Уся діяльність прокурорів була спрямована на запобігання правопорушенням, підтримання законного порядку в державі¹².

Функції та організація прокуратури змінилися під час проведення у 1864 р. судово-правової реформи. По-новому були окреслені її система і права. Прокуратура залишилася при загальних судових органах і Сенаті на чолі з генерал-прокурором. На неї покладалась обов'язки нагляду за судом, слідством і місцями ув'язнення. Також вона брала участь як сторона в судовому розгляді. На прокурорські посади призначалися політично благонадійні особи. Отже, із наглядового органу прокуратура фактично перетворилася на орган кримінального переслідування осіб, які вчинили злочини.

Складовою реформи було і перетворення прокурорського нагляду. В «Учреждении судебных установлений» прокурорському нагляду присвячено розділ третій під назвою «Про осіб прокурорського нагляду». Ст. 124 встановлювала: «Прокурорський нагляд ввіряється обер-прокурорам, прокурорам та їх товаришам» під вищим наглядом міністра юстиції як генерал-прокурора. Ст. 125 передбачала, що прокурори перебувають при судових палатах і окружних судах, а при них – «товариші» прокурора, кількість яких визначалася штатним розписом.

В ході судової реформи 1864 р. було створено централізовану організацію прокуратури, яку очолював міністр юстиції як генерал-прокурор. Зі середини XIX ст. прокуратура була позбавлена функції тотального нагляду, до її компетенції входили лише процесуальні функції. Головними обов'язками прокурора були заохоронні й обвинувальні: переслідувати будь-яке порушення правопорядку, порушувати і підтримувати обвинувачення проти злочинців і наглядати за точним виконанням закону в кримінальному судовому процесі. У разі порушення правил судочинства прокурор був зобов'язаний подати протест.

¹² Дунас Т. О., Руденко М. В. Прокурор у цивільному процесі України: сутність, завдання, повноваження: навч. та наук.-практ. посіб. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / за наук. ред. М. В. Руденко. Х.: Харків юридичний, 2006. С. 9.

У деяких категоріях цивільних справ участь прокурора була обов'язковою в силу закону. Висновок представника прокуратури був обов'язковим: з питань щодо спорів між судовими й адміністративними органами; у справах шлюбних і про законність народження, якщо у справі не було відповідача; у справах про винагороду за збитки, завдані незаконними діями посадових осіб; у справах неповнолітніх, які знаходяться під опікою, і тих, для кого опікує не було призначено; у справах безвісно відсутніх і осіб, які не користуються цивільними правами; з питань про підсудність.

В ході військово-судової реформи було введено нові принципи військового судоустрою та судочинства. З цією метою були створені постійні військові суди відповідно до зміненої структури армії. 28 травня 1867 р. імператор Олександр II затвердив Військово-судовий статут, що встановлював пост головного військового прокурора і посаду головного військово-морського прокурора. Організаційно оформляється і військова прокуратура, її так звана «вертикаль». Таким чином, основним законом, що встановив уперше в російській армії військово-прокурорський нагляд і посаду головного військового прокурора, був Військово-судовий статут 1867 р., згідно з яким попереднє слідство у військах здійснювали військові слідчі за сприяння військового начальства й поліції і під наглядом військових прокурорів. Приміром, при Головному військовому суді перебував генерал-прокурор зі заступниками. У відділеннях Головного військового суду – заступник генерал-прокурора з помічниками. Військовий прокурор і його помічники були при кожному постійному військовому суді.

На відміну від прокурорів при територіальних судах, військовим прокурорам не надавалося право порушувати кримінальне переслідування проти військовослужбовців. Вони могли тільки повідомити про виявлення злочину відповідному військовому начальнику, і, в разі залишення останніми такого повідомлення без дій, військовий прокурор мав донести про це безпосереднього вищому керівництву та Головному військовому прокурору¹³.

¹³ Савенков А. Н. Военная прокуратура: история и судьбы. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. С. 364.

Діяльність прокуратури на українських землях, що входили до складу Австро-Угорської імперії (1849–1918 роки), Польщі (1920–1939 роки). Дослідження історії становлення інституту прокуратури у Галичині дає підстави стверджувати, що, попри запровадження посад державних прокурорів при судах у 1849 р., система загальних (державних) прокуратур в Галичині вперше набула цілісного характеру лише після прийняття міністерством юстиції Австрії постанови від 29 червня 1855 року. В подальшому, зокрема на початку ХХ ст., система загальних прокуратур в Галичині була суттєво розширена шляхом утворення нових державних прокуратур. Доволі динамічно відбувався також розвиток спеціалізованих (фінансових) прокуратур у Галичині завдяки утворенню 1851 р. Галицької фінансової прокуратури, а також підпорядкованих їй експозитур (відділів). Аналіз правового статусу і функціонування органів прокуратури у Галичині засвідчує, що діяльність органів прокуратури у Галичині назагал була добре організованою і здійснювалася на досить кваліфікованому рівні. Значний обсяг повноважень органів прокуратури, високі вимоги щодо особистих та професійних якостей прокурорських службовців загалом сприяли ефективній діяльності органів прокуратури. Водночас окремі фактори, зокрема, низький рівень підготовки окремих службовців, менша кількість прокурорських службовців порівняно зі службовцями судів у Галичині, тривалі затягування у розслідуванні органами прокуратури окремих справ, неодноразові затримки з поверненням документів їх власниками, зволікання із дачею відповідей на звернення та запити з боку органів прокуратури негативно впливали на якість виконуваних прокуратурою функцій.

Діяльність органів прокуратури у Галичині вирізнялася також низкою особливостей, обумовлених специфікою Галичини, зокрема мала ще й антиукраїнський характер. Це проявлялося найперше в тому, що органи прокуратури проводили цілеспрямовану політику перешкоджання друку українських засобів масової інформації та літератури, в яких містилися небезпечні для імперського режиму матеріали. Прокуратура спільно з органами поліції порушувала кримінальні справи щодо українських громадсько-політичних діячів та організацій, намагаючись не допустити поширення ними своїх

поглядів і переконань серед населення Галичини, якщо такі містили в собі критику тогочасного державного і суспільного ладу Австрії та Австро-Угорщини.

До повноважень, якими наділялися державні прокурори, насамперед, належала участь державних прокурорів у розглядах судами першої інстанції окремих категорій цивільних справ, зокрема, оголошення особи померлою, розлучення або визнання шлюбу недійсним, позбавлення громадянства, усиновлення, встановлення опіки (піклування) або їх скасування тощо.

Державні прокуратури здійснювали контроль за додержанням законодавства імперії засобами масової інформації, органами, які проводили дізнання та досудове слідство. Напрямими діяльності державних прокуратур були також підтримання державного обвинувачення, здійснення нагляду за додержанням імперського законодавства при виконанні рішень судів у кримінальних справах, а також контроль за діяльністю нотаріусів¹⁴.

Українська прокуратура на українських землях, що входили до складу Польщі, складалася з двох, фактично автономних, структур: прокуратури в складі Міністерства Справедливості (Юстиції) та прокуратури в складі Міністерства Скарбу.

Структура прокуратури в складі Міністерства Справедливості була такою: при Найвищим Суді діяв перший прокурор, прокурори і віце-прокурори Найвищого Суду; при судах апеляційних – прокурори і віце-прокурори апеляційні; при окружних судах – прокурори, віце-прокурори і підпрокурори округні. Окружних підпрокурорів призначав Міністр Справедливості. Всіх інших прокурорів призначав Президент Речі Посполитої 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. Водночас прокуратура залишалась невід'ємною організаційною складовою системи органів юстиції.

¹⁴ Панич Н. Ю. Становлення та розвиток інституту прокуратури в Галичині у складі Австрії і Австро-Угорщини (1849–1918 рр.): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2009. С. 7.

Функції органів прокуратури Республіки Польщі на території Галичини було умовно розділено. Перша група охоплювала функції, що виконувалися 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; 6) нормотворча та правоінтерпретаційна. Другу групу функцій прокуратури становили специфічні функції прокуратури, зумовлені антидемократичним державно-політичним режимом: поліцейська та політичного нагляду.

Прокуратура в складі Міністерства Справедливості мала свої повноваження: 1) нагляд за дотриманням законів держави на всіх стадіях судового процесу, зокрема 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 у кримінальних справах і здійснюють інші заходи, що обмежують особисту свободу громадян; політичний нагляд за діяльністю громадських організацій, преси, окремих громадян; 2) захист і 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 тримання під вартою; затвердження обвинувального висновку у справі і спрямування її до суду; підтримання державного обвинувачення, а також здійснення нагляду за дотриманням законів на всіх стадіях кримінального процесу; нагляд за додержанням

законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також у разі застосування інших заходів примусового характеру; 4) підтримання державного обвинувачення у суді; 5) видання нормативних і правоінтерпретаційних актів, актів застосування права (листів, постанов, вказівок, доручень, протестів, приписів, подань, апеляцій, скарг тощо), які були формою здійснення прокурорських повноважень.

Окрему ланку в системі органів прокуратури становила Генеральна Прокуратура Речіпостолитої Польської, яка з 1919 до 1921 р. виконувала функції австрійської фінансової прокуратури. У зв'язку зі змінами структури державного апарату після прийняття Конституції 1921 р. Генеральну прокуратуру було підпорядковано Міністерству Скарбу (Фінансів), структурним підрозділом якого вона вважалась із моменту набуття чинності цим розпорядженням.

Генеральна Прокуратура в справах особових і адміністративно-господарських підпорядковувалась безпосередньо Президентові Міністрів (прем'єр-міністру), якому також належало право нагляду за виконанням Генеральною Прокуратурою урядових вказівок. Здійснюючи свої повноваження, Генеральна Прокуратура діяла на підставі завдань центральних органів влади, а також владних органів та інституцій, уповноважених розпоряджатись державним майном або представляти інтереси держави та обстоювати правові питання, які прирівнювались за значенням до інтересів держави.

Генеральна Прокуратура Речіпостолитої Польської мала повноваження, обумовлені її завданнями, метою, місцем і роллю в системі державних органів влади, як-от: 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 в судах у 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 правової допомоги та сприяння у складанні правових актів, що стосуються прав й інтересів держави.

Зокрема, особливістю прокурорської влади у період тоталітарного режиму Ю. Пілсудського було те, що вона, хоча і засновувалась на конституції та законах, все ж за своєю сутністю мала неправовий характер. Це пояснювалось тим, що в Республіці Польщі в період 1926–1939 рр. відбулась досить швидка підміна права – неправом, тобто право було підмінено законодавством, що ґрунтувалось не на праві, а на свавіллі тоталітарного режиму. Особливо яскраво таку підміну характеризувала національна політика, слухняним виконавцем якої на Східній Галичині стали органи прокуратури.

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 в систему органів виконавчої влади. Завдяки цьому прокуратура, як суб'єкт прокурорської влади, не набула самостійного значення в ролі контрольної влади і разом зі судом та поліцією перестала виконувати роль правоохоронного органу, перетворившись на слухняне знаряддя диктатури, орган національного гноблення українського населення. У Східній Галичині функції прокуратури фактично злилися з функціями поліції, роботою якої вона керувала¹⁵.

Діяльність прокуратури в період Української революції (1917–1921 роки). Із падінням в лютому 1917 р. у Росії монархії в Україні активізувався рух за самостійність.

15 грудня 1917 р. в новоутвореній УНР ухвалено Закон «Про утворення Генерального суду». У його складі було засновано прокураторію на чолі зі старшим прокуратором, який призначався Генеральним секретарем судових справ.

4 січня 1918 р. Центральна Рада ухвалила Закон «Про урядження прокураторського догляду на Україні». Цим фактично було створено органи прокуратури УНР. Прокураторії організовувалися при апеляційних та окружних судах. Очолюва-

¹⁵ Шевчук І. І. Організація і діяльність органів прокуратури Республіки Польща на території Східної Галичини (1919–1939 рр.): дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2008. 197 с.

ли відповідні прокуратурі Старші прокуратори. Наказом Генерального секретаря судових справ від 18 січня 1918 року № 7 на посаду старшого прокурора Генерального суду призначено Марковича Дмитра Васильовича.

28 квітня 1918 р. до України ввійшли німецькі війська, і УНР припинила існування.

29 квітня 1918 р. на з'їзді українських хліборобів було проголошено Гетьманат, а Павла Скоропадського – гетьманом усієї України.

8 липня 1918 р. Законом «Про утворення Державного Сенату», окрім іншого, було врегульовано і питання прокурорського нагляду: при кожному Генеральному суді перебували *прокурори і товариші прокурора* під вищим наглядом міністра юстиції, який одночасно був Генеральним прокурором України.

У грудні 1918 р. Гетьманат як державний устрій Української держави революційними силами було замінено на Директорію, що складалася з 5 осіб. Після того як 14 грудня гетьман Скоропадський зрікся влади, Директорія проголосила відновлення УНР, а отже, і діяльність Прокуратурії зразка УНР. Скасовано Закон «Про утворення Державного Сенату» і відновлено діяльність Генерального суду, який став називатися Найвищим судом УНР. Міністрові юстиції доручалося негайно затвердити новий штат і призначити осіб із прокурорського нагляду. На початок січня 1919 р. Рада народних міністрів УНР затвердила штат Найвищого суду, яким охоплювалась і Прокуратурія. Штат останньої складався зі старшого прокурора, семи прокурорів та одного секретаря-прокуратора.

Становлення і розвиток української радянської прокуратури (1922–поч. 1930-х рр.). 22 листопада 1917 р. після захоплення більшовиками влади в Росії декретом РСФРР «Про суд» були ліквідовані всі судові установи, а також інститути прокурорського нагляду, присяжних і приватної адвокатури. Про революційну законність у суді ніхто і не згадував, оскільки вона насаджувалася силою. Навіть В. І. Ленін зрозумів, що припустився великої помилки, ліквідувавши державні судові органи, зокрема прокуратуру. Тому через п'ять років постановою ВУЦВК від 22 червня 1922 р. система органів прокуратури була відновлена з наданням їй функцій нагляду за

виконанням законів і кримінального переслідування. Так прокуратура стала основним державним органом, який обстоював вимоги більшовицької влади. Це було поверненням до старих традицій, які існували до 1864 р., було поновлено функцію нагляду за виконанням законів поза сферою кримінального права, введено загальний нагляд за діяльністю виконавчих органів, місцевих рад, судів, підприємств, громадських організацій, службовців тощо. Метою цієї функції було забезпечення нагляду за виконанням законів у всій державі.

Прийняте 28 червня 1922 р. положення «Про прокурорський нагляд в УСРР» детально не відображало функції органів прокуратури. Окремою статтею визначалася функція органів прокуратури УСРР у галузі боротьби зі злочинністю (ст. 12): вони мали право порушувати судове переслідування проти посадових і приватних осіб. Підставою для цього могли бути як скарги і заяви громадян та посадових осіб, так і рішення органу прокуратури.

Прокуратура УСРР здійснювала нагляд за законністю дій всіх народних комісаріатів та інших центральних установ і організацій, опротестовувала постанови і розпорядження, що не відповідали законам, до Ради Народних Комісарів УСРР або до Президії ВУЦВК з метою їх скасування чи зміни. Крім того, прокуратура здійснювала адміністративний і судовий нагляд. Адміністративний нагляд здійснювався від імені держави за законністю дій всіх органів влади, господарських установ, громадських і приватних організацій шляхом опротестування незаконних постанов і розпоряджень, а також присутністю на засіданнях адміністративних органів у справах, що були у їх провадженні, і надання висновків про застосування законів. Завданням судового нагляду було: порушення і відновлення закритих кримінальних справ; безпосередній нагляд за діяльністю всіх органів слідства і дізнання, включаючи і Державне Політичне Управління щодо розкриття та розслідування всіх видів злочинів; участь прокурорів у розпорядчих засіданнях судів; підтримання обвинувачення у кримінальному процесі та участь у цивільному процесі; нагляд за законністю виконання вироків і тримання ув'язнених під вартою; нагляд за правильністю утримання в місцях ув'язнення; нагляд за діяльністю комісій у справах неповнолітніх правопорушників.

Оскільки основною функцією радянської прокуратури був загальний нагляд, тобто перевірка законності дій місцевих і обласних органів влади, що вимагало багато часу, прокурори мало уваги приділяли виконанню функції обвинувачення під час розгляду справ судами та виконанню обов'язків, пов'язаних з кримінальним судочинством (наприклад, нагляду за слідством). До цього призводило й те, що кількість адвокатів, присутність яких була обов'язковою, коли брав участь прокурор, була недостатньою.

Для ведення розслідування до судової стадії було запроваджено посаду слідчого, який був працівником правосуддя, а не кримінального розшуку. Відповідальними за роботу слідчих були судді, але оперативна діяльність слідчих з розслідування справ перебувала під наглядом прокурора. У 1928 р. прокуратура здобула повний контроль над веденням попереднього слідства. Слідчих було виведено з подвійного підпорядкування судам та органам прокуратури і поставлено під виключний контроль прокуратури¹⁶.

19 лютого 1925 р. 4-ю сесією ВЦВК VIII скликання прийнято резолюцію «Про діяльність Державної Прокуратури», якою було визначено головні завдання прокуратури, зокрема встановлення правопорядку, захист інтересів та прав працюючих і їхніх об'єднань, здійснення судового й адміністративного нагляду, поліпшення слідчого та кримінального розшукового апарату, пришвидшення передачі справ до судових органів.

Становище інституту прокуратури УСРР та його взаємодія з державним механізмом підтверджує неприйняття радянською державністю загальноновизнаного порядку поділу влади та намагання узурпувати владу в руках радянських керівників. Головним завданням прокуратури було виконання контрольно-наглядової функції. Тенденції до адміністрування з позицій класової доцільності в усіх галузях суспільного життя, прагнення тотального державного контролю, свідоме і послідовне витіснення приватно-капіталістичних елементів міста і села за відомим висловом «хто кого» вимагали дещо суттєвіших повноважень органів прокуратури.

¹⁶ Маляренко В. Т., Вернидубов І. В. Прокурор у кримінальному судочинстві: деякі проблеми та шляхи їх вирішення. К.: Юрінком Інтер, 2001. С. 17.

Органи прокуратури повинні були шляхом застосування державного примусу, каральних заходів забезпечувати фундамент для зловісного панування тоталітарного режиму. Всі державні структури виконували директиви партії та її сталінського керівництва під острахом партійного покарання та кримінального з боку прокуратури. Також прокуратура виконувала юридичне забезпечення каральної політики, що набувала щораз більш свавільних, жорстоких та неправових рис¹⁷.

Діяльність прокуратури України в централізованій системі радянської прокуратури (поч. 1930-х-1991 рр.). Закон про створення Прокуратури СРСР 1933 р. надав їй широкі повноважень зі здійснення нагляду за правильним і однаковим додержанням законів судовими органами. Прокурори в судовому засіданні одночасно відповідали за обвинувачення і за додержання законності судом. Прокуратура отримала також великі повноваження щодо органів внутрішніх справ; їй було надано право здійснювати нагляд за правильністю діяльності ОДПУ, органів внутрішніх справ і виправно-трудових установ. Прокурори здійснювали контроль за попереднім слідством, отримали широкі повноваження зі забезпечення дотримання законності під час судового розгляду справ. Вони могли у будь-який момент опротестувати рішення судів. Стосовно влади і престижу прокурори стояли понад судами. Підвищуючи статус прокурорів, радянський режим зміцнював свої позиції.

Постановою ЦВК та РНК СРСР від 17 грудня 1933 р. було затверджено Положення «Про прокурорський нагляд СРСР», у ст. 1 якого записано: «Основним завданням Прокуратури СРСР є зміцнення соціалістичної законності і охорона суспільної власності від нападу антисуспільних елементів на усій території СРСР». На прокуратуру СРСР покладалися такі функції:

а) нагляд за відповідністю постанов і розпоряджень окремих відомств Союзу РСР, союзних республік і місцевих органів влади Конституції СРСР, постановам і розпорядженням уряду Союзу РСР;

б) нагляд за правильним і однаковим застосуванням законів судовими установами;

¹⁷ Степаненко В. А. Інститут прокуратури радянської України 1920–1930 рр.: історико-юридичний дискурс. *Гілея: збірник наукових праць*. 2014. Вип. 91. С. 65.

в) порушення кримінального переслідування і підтримання державного обвинувачення в усіх судових інстанціях на території Союзу РСР;

г) нагляд на підставі особливого положення за законністю і правильністю дій ОДПУ, міліції, виправно-трудових установ;

г) загальне керівництво діяльністю прокуратур союзних республік.

Найбільш негативно це позначилося на діяльності транспортної і водної прокуратур. Так, з утворенням транспортних прокуратур в УСРР розслідування кримінальних справ на транспорті стали здійснюватися спеціальними слідчими, яких направляла прокуратура республіки, а прокурорський нагляд за розслідуванням і розглядом цих справ у суді – прокурором, якого призначав прокурор республіки.

За Конституцією УРСР 1937 р., Генеральний прокурор СРСР як безпосередньо, так і через прокурора УРСР здійснював найвищий нагляд за точним дотриманням законів усіма наркоматами й установами, а також окремими посадовими особами та громадянами на території союзних республік. У жовтні 1938 р. Генеральний прокурор СРСР видав наказ, за яким стала обов'язковою присутність прокурора у судовому засіданні і при касаційному розгляді справ.

Після війни до органів прокуратури прийшло багато фронтовиків, що поліпшило склад прокурорсько-слідчих кадрів. Зусилля органів прокуратури зосереджувалися на здійсненні нагляду за додержанням законів про захист прав громадян, особливо про задоволення потреб демобілізованих, інвалідів війни і сімей військовослужбовців, на боротьбі з розкраданням загальної та суспільної власності. Органи прокуратури здійснювали нагляд за виконанням законів щодо збереження власності, відповідальності за випуск недоброякісної продукції, за приписки та інші перекручення звітності стосовно виконання планів, боротьби з порушеннями громадського порядку. Проводилися комплексні перевірки додержання законності на підприємствах, у колгоспах, організаціях з обговоренням результатів перевірки на зборах трудових колективів і розробкою заходів щодо усунення виявлених порушень. Прокурорськими працівниками систематично проводилися

прийоми громадян за місцем роботи і проживання, надавалася необхідна допомога трудовим колективам і органам влади¹⁸.

24 травня 1955 р. було прийнято Положення про прокурорський нагляд, у ст. 2 якого містилися завдання органів прокуратури. Одним із них став нагляд за законністю і обґрунтованістю рішень, ухвал і постанов у цивільних справах. Прокурори були наділені повноваженнями брати участь у розгляді цивільних справ у судових засіданнях; заявляти позови в порядку цивільного судочинства, підтримувати їх у суді, коли цього вимагала охорона державних або громадських інтересів чи прав і законних інтересів громадян; подавати у порядку, визначеному законом, протести на незаконні чи необґрунтовані рішення, ухвали і постанови судових органів; надавати висновки в цивільних справах; вчиняти інші процесуальні дії, передбачені законодавством про цивільне судочинство.

У ст. 3 Положення визначалися функції радянської прокуратури, а саме:

1) нагляд за точним виконанням законів усіма міністерствами і відомствами, підпорядкованими їм установами і підприємствами, виконавчими і розпорядчими органами місцевих Рад депутатів трудящих, кооперативними та громадськими організаціями, а також нагляд за точним дотриманням законів посадовими особами і громадянами;

2) притягнення до кримінальної відповідальності осіб, винних у скоєнні злочинів;

3) нагляд за дотриманням законності в діяльності органів дізнання і попереднього слідства;

4) нагляд за законністю та обґрунтованістю вироків, рішень, ухвал і постанов судових органів;

5) нагляд за законністю виконання вироків;

6) нагляд за дотриманням законності тримання ув'язнених у місцях позбавлення волі.

У главі 19 Конституції УРСР 1978 р. зазначалося, що найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів усіма міністерствами, державними комітетами і відомствами, підприємствами, установами і організаціями, виконавчими і розпорядчими органами місцевих Рад, колгоспами, кооператив-

¹⁸ Ключков В. Г. Історія прокуратури України: монографія. 3-тє вид. перероб. і доп. К.: НТВ «Правник», 2004. С. 64–65.

ними та іншими громадськими організаціями, службовими особами, а також громадянами на території України повинен здійснюватися Генеральним прокурором СРСР та підлеглими йому прокурором УРСР і прокурорами нижчої ланки.

Усі ці новації втілилися в новому законі про прокуратуру.

Новий Закон «Про прокуратуру СРСР» був прийнятий на другій сесії Верховної Ради СРСР десятого скликання 30 листопада 1979 р. і став правовою основою діяльності органів прокуратури. Він містив усі конституційні норми, що прямо регламентували призначення прокуратури в державі, тобто здійснення нею найвищого нагляду, її компетенцію, основи організації та принципи діяльності.

Закон (ст. 3) чітко визначив основні напрями діяльності прокуратури:

- нагляд за виконанням законів органами державного управління, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами (загальний нагляд);
- нагляд за виконанням законів органами дізнання і слідства;
- нагляд за виконанням законів при розгляді справ у судах;
- нагляд за додержанням законів у місцях тримання ув'язнених, у місцях попереднього ув'язнення, при виконанні покарань та інших заходів примусового характеру, які призначалися судом;
- боротьба з порушеннями законів про охорону соціалістичної власності;
- боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями;
- розслідування злочинів, притягнення до кримінальної відповідальності осіб, що скоїли злочин, забезпечення невідворотності відповідальності за злочин;
- розробка разом з іншими державними органами заходів щодо запобігання злочинам та іншим правопорушенням;
- координація діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинами та іншими правопорушеннями;
- участь в удосконаленні законодавства і пропаганда радянських законів.

Ще більшу відповідальність покладали на органи прокуратури положення Закону про те, що вказівки Генерального

прокурора СРСР з питань слідчої роботи є обов'язковими для виконання всіма слідчими органами.

У другій половині 80-х років ХХ ст. в СРСР розпочалася так звана перебудова, а прокурорський нагляд склався у чіткий злагоджений механізм. Серед найважливіших соціально-економічних завдань КПРС головне місце відводила досягненню якісних показників у економіці і переведенню її швидкими темпами на шлях інтенсивного розвитку, прискоренню темпів зростання всіх показників у державі та досягненню світового рівня продуктивності праці. Генеральний секретар ЦК КПРС М. С. Горбачов на березневому (1985 р.) Пленумі ЦК КПРС поставив завдання неухильно здійснювати плановий розвиток економіки, зміцнювати соціалістичну власність і посилювати зацікавленість керівників різних рівнів у кінцевому результаті своєї праці. У цій справі вагомості набували зміцнення законності в господарських відносинах, а також рішуча боротьба з порушеннями державної та трудової дисципліни. Унаслідок цього зростала значущість державного контролю взагалі і прокурорського нагляду зокрема.

Прокурорському нагляду КПРС відводила роль діючого гаранта законності в господарських відносинах. Повноваження прокуратури значно розширилися. Закон «Про прокуратуру СРСР» виділив як один з основних напрямків її діяльності боротьбу з порушенням законів про охорону соціалістичної власності, нагляд за законністю в господарській діяльності, з тим щоб у разі втручання прокурора ініціативно та рішуче припинялись будь-які порушення законів у господарському механізмі.

Слід мати на увазі, що 12 січня 1983 р. Президія Верховної Ради СРСР, відзначивши у своїй Постанові «Про діяльність прокуратури СРСР» позитивну роботу органів прокуратури в цьому напрямку, разом запропонувала звернути особливу увагу на забезпечення соціалістичної законності в господарській діяльності, на подальше зміцнення державної, планової і трудової дисципліни, на постійну охорону соціалістичної власності.

Прокуратура України в період незалежності (1991 р. – наш час). У жовтні 1990 р. було внесено принципові зміни до глави 19 «Прокуратура» Конституції УРСР. Прокурор УРСР знову став називатися Генеральним прокурором УРСР, на посаду він призначався Верховною Радою, перед нею був

відповідальний і їй підзвітний. 5 листопада 1991 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про прокуратуру», який окреслив завдання, функції та повноваження органів прокуратури. Законом України від 12 липня 2001 р. «Про внесення змін до Закону «Про прокуратуру» закріплено положення, згідно з яким прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів з контролю за додержанням законів, та до формування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють їх функціонування.

Конституція України від 28 червня 1996 р. передбачила, що на прокуратуру покладаються такі функції: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави у 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. Відповідно до п. 9 розділу XV Конституції «Перехідні положення» передбачалося, що прокуратура, згідно з чинними законами, виконує функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів стосовно контролю за додержанням законів, і до формування системи досудового слідства і набуття чинності законами, які мають регулювати її функціонування.

Кроком назад у реформуванні прокуратури було прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року, яким статтю 121 Конституції України було доповнено пунктом п'ятим, згідно з яким на прокуратуру було покладено виконання 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. Закріплення на конституційному рівні такої функції прокуратури

фактично звело нанівець зобов'язання України перед Радою Європи про реформування прокуратури відповідно до європейських стандартів. З огляду на це цілком правильно Конституційний Суд України рішенням від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010 визнав неконституційним Закон України від 8 грудня 2004 р. «Про внесення змін до Конституції України» у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття. Таким чином ця функція була виключена з конституційних функцій прокуратури, залишившись на нормативному рівні у перехідних положеннях Конституції України та Закону України «Про прокуратуру».

Наступним дієвим кроком у реформуванні прокуратури було прийняття КПК України, який чітко визначив місце прокуратури у кримінальному судочинстві, позбавивши її функції досудового розслідування кримінальних правопорушень та закріпивши функції нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підтримання державного обвинувачення.

Кардинальне реформування прокуратури назрівало протягом тривалого періоду часу. Особлива увага стала приділятися цьому питанню після ухвалення 4 жовтня 2010 р. резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1755 (2010) «Функціонування демократичних інституцій в Україні», де у розділі, присвяченому реформі прокуратури, ПАРЕ вкотре наголосила, що Україна при вступі до Ради Європи взяла на себе зобов'язання, що «роль та функції прокуратури будуть змінені (зокрема, щодо здійснення загального нагляду за законністю) з метою створення органу, який відповідає стандартам Ради Європи».

Парламентська Асамблея Ради Європи закликала органи влади та Верховну Раду України якнайшвидше ухвалити в тісних консультаціях з Венеціанською комісією нову редакцію Закону «Про прокуратуру», яка повністю відповідатиме європейським стандартам і цінностям¹⁹.

¹⁹ Середа Г., Руденко М. Функція прокуратури з нагляду за додержанням і застосуванням законів: проблеми реформування. *Вісник прокуратури*. 2010. № 12. С. 9.

Венеціанська комісія послідовно відстоює точку зору про те, що прокуратурі слід зосереджувати свою увагу щонайперше на сфері кримінального права²⁰. Нерідко прокуратури виконують ще й інші функції. Тимчасом, якщо ці інші функції виконуються, вони не повинні перешкоджати чи підміняти функції судової системи жодним чином. Там, де прокурори мають повноваження оскаржувати рішення суду, вони мусять робити це з використанням повноваження оскарження або повноваження вимагати перегляду рішення так само, як і будь-яка інша сторона у судовому процесі. Потрібно розуміти, що навіть під час розгляду приватної справи у суді може існувати громадський інтерес, який потребує захисту чи утвердження перед судом, і не існує принципових застережень, аби цю функцію не міг виконувати прокурор, за умови, якщо останнє слово залишається за судом²¹.

В цілому ж, загальний захист прав людини не є належною сферою діяльності для органів прокуратури; ліпше коли цим займається не прокуратура, а омбудсмен²².

Проекти Законів «Про прокуратуру», розроблені після прийняття Конституції України, ніяк не врахували висловлені європейськими установами застереження щодо реформування прокуратури України. В цьому руслі варто погодитися з думкою, що «особливо слід наголосити на недопустимості копіювання Україною досвіду деяких пострадянських країн, які, задекларувавши в своїх конституціях місце прокуратури в судовій владі, залишили за нею виконання функцій, які не мають нічого спільного із забезпеченням правосуддя, аж до так званого загального нагляду за законністю у всіх сферах життєдіяльності. Такий підхід до вирішення цієї проблеми є еkleктичним. Виправдання такого підходу історичними

²⁰ CDL-JD(2008) 001 Draft vademecum on the judiciary. URL: <http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-JD%282008%29001-e.asp>

²¹ Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service – Adopted by the Venice Commission – at its 85th plenary session (Venice, 17–18 December 2010). URL: <http://www.venice.coe.int>

²² CDL-AD(2009)048 Comments on European Standards as regards the independence of the judicial system: prosecution service. URL: <http://www.venice.coe.int>

традиціями й особливостями сучасного етапу національного соціально-політичного розвитку є сумнівними з точки зору наукової обґрунтованості, тому розцінюються нами як спроба з певних причин законсервувати ситуацію, обвівши «навколо пальця» відповідні міжнародні інституції, які наполягають на приведенні діяльності прокуратури до цивілізованих стандартів»²³.

Першою спробою створити законопроект «Про прокуратуру», який би повністю відповідав європейським стандартам, був законопроект, підготовлений українською Комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права у 2011 році. Щодо цього законопроекту Венеціанською комісією на її 92-ому пленарному засіданні (12–13 жовтня 2012 р.) був схвалений Висновок № 667/2012, який фактично не містив істотних зауважень щодо самої концепції проекту.

На його основі було прийнято новий Закон України «Про прокуратуру», котрий істотно змінив функціональне призначення прокуратури, визначив нові напрями її діяльності, запровадив прокурорське самоврядування. Наступним, але не останнім кроком стало внесення змін до Конституції України, які віднесли прокуратуру до Розділу «Правосуддя», таким чином переорієнтувавши прокуратуру із наглядового органу на судовозабезпечувальний. Істотно було змінено й конституційні функції прокуратури.

1.2. Прокурорська діяльність як самостійна галузь державної діяльності

В. М. Кравчук розглядає прокуратуру як орган державної влади, стверджуючи, що прокуратура є органом державної влади, оскільки:

- а) становить системоутворюючу частину механізму держави;
- б) її функціональне призначення встановлено Конституцією України;

²³ Куц В. Конституційний статус прокуратури потребує вдосконалення. *Вісник Академії прокуратури України*. 2007. № 2. С. 28.

в) Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори наділені низкою владних повноважень;

г) має спеціальне призначення і разом зі системою законодавчої, виконавчої та судової влади формує повноцінний апарат держави тощо.

О. Толочко дотримується думки, що прокуратурі доцільно бути автономною і *незалежною системою державних органів при судовій владі* на правах самостійної підсистеми. Віднесення прокуратури до судової влади, переконаний учений, не означатиме посягання на особливий статус, повноваження і незалежність суддів.

До особливостей прокурорської діяльності як виду державної діяльності належать такі:

1) **специфічність** – полягає у тому, що органи прокуратури здійснюють функції за допомогою правових засобів (які характеризуються багатоманітністю залежно від характеру та ступеня суспільної небезпеки правопорушення), котрі притаманні виключно їм;

2) **самостійність** – означає, що здійснення функцій органами прокуратури не обумовлюється діяльністю ніяких інших державних органів, тобто свої функції органи прокуратури здійснюють виключно самостійно;

3) прокурорська діяльність здійснюється **від імені держави**.

На нашу думку, до особливостей прокурорської діяльності потрібно віднести й такі:

1) прийняття загальнообов'язкових рішень, за невиконання яких передбачена юридична відповідальність;

2) акти прокурорського реагування містять і констатацію факту порушення закону, і рекомендації (пропозиції) щодо його усунення;

3) за допомогою прокурорської діяльності прокурори сповіщають про порушення чинного законодавства і порушують у зв'язку з цим провадження;

4) право і можливість прокурора в межах своїх повноважень вимагати від відповідних органів і посадових осіб усунути допущені порушення закону, вжити передбачених законом заходів для запобігання їм.

Резюмуючи перелічене, можна виокремити такі **сутнісні ознаки прокурорської діяльності як виду державної діяльності:**

а) це самостійний вид державної діяльності, яка здійснюється від імені держави на всій території України;

б) метою прокурорської діяльності є захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави;

в) вона здійснюється на підставі Конституції і законів України;

г) завдяки здійсненню прокурорської діяльності захищаються як державні інтереси, так і права та свободи людини і громадянина;

г) змістом прокурорської діяльності є виявлення порушень закону, вжиття заходів з усунення порушень закону та притягнення його порушників до відповідальності.

Метою функціонування прокуратури є захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. При цьому поняття «захист» треба розуміти в широкому значенні, що охоплює різні прояви діяльності в межах покладених на прокуратуру функцій щодо:

1) сприяння у реалізації таких прав, свобод та інтересів;

2) недопущення їх порушень шляхом попередження останніх та нагляду за додержанням таких прав, свобод та інтересів з боку інших уповноважених органів;

3) відновлення прав та інтересів, порушених неправомірними діями;

4) притягнення до відповідальності винних у порушенні прав, свобод та інтересів.

Завдання прокурорської діяльності доречно розділити на три види: **загальні, спеціальні (галузеві) й окремі.**

Загальні завдання прокурорського нагляду визначаються Законом України «Про прокуратуру» і реалізуються в усіх сферах прокурорської діяльності і при здійсненні всіх покладених на прокуратуру функцій; ними є:

а) *захист прав і свобод людини.* Це обумовлює правозахисний характер прокурорської діяльності і кореспондує положенням ст. 3 Конституції України, відповідно до якої «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права

і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

Таким чином, захист прав і свобод людини та громадянина є першочерговим завданням прокуратури, обумовлює зміст і характер покладених на неї функцій. Ідеться про захист соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина, насамперед осіб, які потребують державної підтримки та допомоги, тощо.

З іншого боку, прокуратура є однією з найважливіших складових механізму утвердження і забезпечення прав і свобод людини, що функціонує задля виконання відповідного обов'язку держави, задекларованого у ст. 3 Конституції України, і до якого, крім прокуратури, включають також діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, центрів надання безоплатної вторинної правової допомоги, адвокатури та ін.;

б) *захист загальних інтересів суспільства*. Завданням прокурорської діяльності є захист не лише прав та свобод конкретного індивіда, а й суспільства загалом. При цьому діяльність прокуратури має бути спрямована на захист економічних, політичних, культурних, духовних та інших суспільних цінностей. Захист суспільних інтересів тісно пов'язаний із захистом прав і свобод людини, оскільки одним із найголовніших інтересів суспільства є всебічна правова захищеність індивіда, і навпаки – суспільні інтереси виражають загальні потреби членів суспільства, кожної окремої людини;

в) *захист загальних інтересів держави*. Очевидно, що прокуратура як орган державної влади покликана захищати інтереси держави. Проте той факт, що законодавець передбачив це завдання останнім у переліку завдань прокуратури, свідчить про підпорядкованість інтересів держави правам і свободам її громадян та суспільним потребам, що є атрибутом демократичної правової держави і має знаходити свій конкретний прояв у діяльності прокуратури. З-поміж інтересів держави, захист яких є пріоритетним для органів прокуратури, визнано забезпечення **незалежності і обороноздатності України, фінансово-економічні інтереси держави, передусім**

у бюджетній та земельній сферах, належне функціонування системи кримінальної юстиції, а також пенітенціарної системи тощо. Необхідно наголосити, що захист державних інтересів є нерозривно пов'язаним із захистом інтересів суспільства, а отже, своєю чергою, зі захистом прав і свобод людини.

Покладаючи на прокуратуру широкі завдання, Закон формально не обмежує коло прав, свобод та інтересів, які підлягають її захисту, проте такі обмеження фактично визначаються колом і характером покладених на прокуратуру функцій. Приміром, в умовах скасування функції нагляду за додержанням і застосуванням законів, а також встановлення обмежень у сфері здійснення представницької діяльності, коло державних та суспільних інтересів, захист яких покликана здійснювати прокуратура, значно звужується.

Зокрема, Закон не допускає можливість представницької діяльності прокуратури у правовідносинах, пов'язаних із виборчим процесом, проведенням референдумів, діяльністю Верховної Ради України, Президента України, створенням та діяльністю засобів масової інформації, а також політичних партій, релігійних організацій, організацій, що здійснюють професійне самоврядування, та інших громадських об'єднань. І хоча інтереси суспільства та держави у таких правовідносинах прямо не виключаються з-під захисту прокуратури, проте можливості останньої із реалізації покладених на неї завдань у зазначених сферах є серйозно обмеженими.

Таким чином, межі виконання покладених на прокуратуру завдань окреслюються колом визначених Конституцією України функцій, а також передбаченими Законом повноваженнями прокурорів щодо їх реалізації.

Спеціальні (галузеві) завдання – це завдання, які стоять перед конкретною галуззю (напрямом) прокурорського нагляду; їх сутність впливає зі загальних завдань і визначається компетенцією прокурора в кожній галузі прокурорської діяльності.

Завдання прокурора у судовому процесі (підтримання публічного обвинувачення і представництва інтересів держави у суді). Прокурор, який бере участь у розгляді справ у судах, додержуючи принципу незалежності суддів і підкорення їх тільки закону, сприяє виконанню вимог закону про всебічний,

повний і об'єктивний розгляд справ та постановленню судових рішень, що ґрунтуються на законі.

Завданнями процесуального керівництва досудовим розслідуванням є:

1) розкриття кримінальних правопорушень, захист особи, її прав, свобод, власності, прав підприємств, установ, організацій від злочинних та кримінально протиправних посягань;

2) виконання вимог закону про невідворотність відповідальності за вчинене кримінальне правопорушення;

3) запобігання незаконному притягненню особи до кримінальної відповідальності;

4) охорона прав і законних інтересів осіб при здійсненні кримінального провадження.

Окремі завдання прокурорського нагляду значно різноманітніші та чисельніші, ніж загальні та спеціальні. Перелічити всі окремі завдання прокурорського нагляду складно, оскільки вони не є постійними і виникають під час здійснення конкретних дій прокуратури (наприклад, витребування прокурором матеріалів кримінального провадження для ознайомлення, своєчасне внесення скарги на незаконний вирок та ін.). Окремі (конкретні) завдання допомагають прокуророві вирішувати загальні та спеціальні завдання прокурорського нагляду.

Таким чином, прокурорська діяльність як вид державної діяльності – це самостійний вид державної діяльності, врегульований нормами права, спрямований на реалізацію завдань і функцій прокуратури.

1.3. Прокурорське право України як окрема галузь права

Поняття «прокурорське право» ввів у науковий обіг В. Г. Мелкумов, котрий вважав, що правові норми, які регламентують прокурорську діяльність, утворюють самостійну галузь права – прокурорське право²⁴. Однак у радянський період це поняття не прижилося, оскільки домінуючого

²⁴ Мелкумов В. Г. Прокурорское право как самостоятельная отрасль советского права. *Правоведение*. 1968. № 6. С. 14.

значення набув термін «прокурорський нагляд», що визначав функціональну спрямованість діяльності радянської прокуратури.

Прокурорське право України характеризується самостійним предметом, яким виступають суспільні відносини, що складаються щодо статусу прокуратури, її організації та здійснення покладених на неї функцій, та єдиним методом правового регулювання вказаних відносин.

За своїм характером воно є комплексною галуззю права, оскільки включає норми конституційного, міжнародного, адміністративного, кримінального процесуального, цивільного процесуального, кримінально-виконавчого, судового, трудового, екологічного та земельного права, законодавства про прокуратуру та ін.

Ця галузь права має свій предмет і метод правового регулювання. **Предмет правового регулювання** галузі прокурорського права визначає статус прокуратури і прокурорських працівників, а також спектр суспільних відносин, що виникають під час здійснення функцій прокуратури. Таким чином, сюди належать відносини і внутрішньоорганізаційного характеру (всередині прокуратури), і прокуратури й прокурорських працівників з третіми особами.

Методом правового регулювання потрібно вважати сукупність прийомів юридичного впливу на суспільні відносини, які є предметом галузі права. Зокрема, до них можна віднести погодження, затвердження, імперативний і диспозитивний методи. Водночас зазначені методи діють як самостійно, так і у взаємодії, що характерно для статусу прокуратури. Основним методом правового регулювання є субординаційний, що зумовлюється щонайперше належністю самої прокуратури як обов'язкового суб'єкта цих суспільних відносини до органів держави.

Таким чином, прокурорське право – це сукупність юридичних норм та інститутів, що регулюють статус прокуратури і прокурорських працівників, а також суспільні відносини, які виникають при здійсненні функцій прокуратури.

1.4. Роль і місце прокуратури в системі державних органів України

Місце й роль будь-якого державного органу визначається комплексом рис, ознак, критеріїв, зокрема:

- 1) функціями (напрямами діяльності) та призначеннями органу державної влади;
- 2) порядком формування;
- 3) системою та структурою складових;
- 4) повноваженнями та ін.

Нині серед учених немає єдиної позиції стосовно визначення місця прокуратури в системі державних органів України. Спробуємо проаналізувати ситуацію.

Державна влада, відповідно до Конституції України, здійснюється на засадах її поділу на: законодавчу, виконавчу та судову. В Конституції прокуратуру віднесено до розділу «Правосуддя», що свідчить про прагнення законодавця змінити функціональне призначення прокуратури.

Прокуратура як державний орган, який присутній у державному механізмі, завжди діяла і діє насамперед від імені держави й суспільства. Реалізуючи свої повноваження щодо забезпечення кримінального переслідування, участі в судових процесах, прокуратура діє в інтересах усього суспільства. Це відбувається навіть у тому випадку, коли йдеться про захист від неправомірних посягань конкретної особи. Таке правило є загальним, відмінність тут може проявлятися в різних національних правових системах лише з огляду на громадянську активність членів суспільства, їх розуміння та вміння використовувати надбаний історією становлення правової держави арсенал правового захисту. З приводу визначення місця прокуратури в системі органів державної влади в науковій літературі висловлюються різні, подекуди протилежні, думки. Скажімо, на думку А. Долгової, усі суперечки про місце прокуратури в системі влади мають схоластичний характер і є безплідними. Важливим є лише чітке визначення функцій прокуратури²⁵. Дещо протилежну думку висловлює М. Косюта, який

²⁵ Долгова А. Становление правового государства и функции прокуратуры. *Законность*. 1994. № 6. С. 29.

зазначає: «Важливе значення має й те, яке місце посідає прокурорська система серед інших державних структур, яка її роль у взаємодії різних ланок державного апарату. Прив'язаність будь-якої частини цього апарату до певної структури накладає свій відбиток на організацію її роботи і пріоритетні напрями діяльності»²⁶.

У світі не існує єдиної моделі прокуратури, а «демократичні стандарти» перебувають у постійному розвитку, що видно на прикладі рішень щорічних конференцій генеральних прокурорів Європи²⁷. Світова конституційна доктрина розглядає 3 групи країн, які відображають особливості місця й ролі прокуратури: 1) держави, у яких прокуратура входить до системи міністерства юстиції, однак при цьому може належати до органів правосуддя та діяти при судах, а прокурори можуть належати до суддівського корпусу (магістратури) (Франція, Бельгія, Нідерланди, Данія тощо); 2) держави, у яких прокуратура належить до системи судової гілки державної влади, знаходиться при судах або користується в межах судової влади адміністративною автономією (Іспанія, Болгарія, Латвія тощо); 3) держави, у яких прокуратура є самостійною (незалежною) системою державних органів, підзвітною парламенту або главі держави; до цієї групи країн входять переважно соціалістичні (В'єтнам, КНР, КНДР, Куба, Лаос) та постсоціалістичні (Росія, Білорусь та інші країни СНД) держави; у них на прокуратуру разом з іншими функціями зазвичай покладається так званий загальний нагляд за дотриманням законодавства, об'єктами якого є державні органи (переважно лише виконавчі – від міністерств і нижче), громадські об'єднання, суб'єкти господарювання, різного роду установи та фізичні особи.

Після конституційної реформи 2016 року прокуратура була віднесена до розділу «Правосуддя», таким чином втративши статус органа, який має самостійний конституційно-правовий статус. Зокрема, з Конституції України було вилучено розділ VII «Прокуратура» у повному обсязі, та приведе-

²⁶ Косюта М. Перспективи реформування законодавства про прокуратуру. *Вісник прокуратури*. 2007. № 7. С. 13.

²⁷ Марочкін І. Проблеми реформування прокуратури України. *Вісник прокуратури*. 2008. № 9. С. 39.

ні відповідно до міжнародних і європейських стандартів положення, що визначають юридичний статус органів прокуратури, включені до розділу VIII «Правосуддя».

Приміром, із переліку функцій прокуратури було вилучено низку не властивих (за європейськими стандартами) їй функцій, таких як: нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина; нагляд за додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (так званий «загальний нагляд»); нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян.

Як наслідок запропонованих змін, органи прокуратури отримали широкі процесуальні можливості для набагато якіснішого виконання властивих прокуратурі функцій – підтримання публічного обвинувачення в суді; процесуального керівництва досудовим розслідуванням; вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження; нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку. Запропонована зміна функцій прокуратури відповідає положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, практиці Європейського суду з прав людини у сфері кримінального судочинства та європейським стандартам стосовно функціонування органів (служби) публічного обвинувачення у демократичному суспільстві, керованому верховенством права.

1.5. Понятійний апарат прокурорського права

Основні поняття прокурорського права – це правові та науково-практичні категорії, що використовуються для позначення і розмежування різноманітних дій, суб'єктів, засобів, явищ, складових елементів прокурорської діяльності тощо.

Правові поняття містяться у законах (наприклад: прокурор, прокуратура, органи прокуратури, прокурорський працівник, повноваження прокурора тощо).

Науково-практичні категорії напрацьовані теорією і практикою прокурорської діяльності (приміром: об'єкти

прокурорської діяльності, суб'єкти прокурорської діяльності, засоби та акти прокурорської діяльності тощо).

Більшість правових понять, а надто наукових категорій законодавчо не визначені і формулюються виключно в літературі з теорії прокурорського права, через що не завжди трактуються однозначно. Саме тому є сенс визначитися хоча би з деякими поняттями та категоріями.

Прокурор. Поняття «прокурор» стосується широкого кола посадових осіб органів прокуратури. Стаття 15 Закону «Про прокуратуру» роз'яснює, що прокурором органу прокуратури є: 1) Генеральний прокурор України; 2) перший заступник Генерального прокурора України; 3) заступник Генерального прокурора України; 4) заступник Генерального прокурора України – Головний військовий прокурор; 5) заступник Генерального прокурора України – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 6) керівник підрозділу Генеральної прокуратури України (зокрема перший заступник і заступник Головного військового прокурора, керівник підрозділу Головної військової прокуратури на правах структурного підрозділу Генеральної прокуратури України); 7) заступник керівника підрозділу Генеральної прокуратури України (зокрема Головної військової прокуратури та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури на правах самостійних структурних підрозділів Генеральної прокуратури України); 8) прокурор Генеральної прокуратури України (зокрема Головної військової прокуратури та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури на правах самостійних структурних підрозділів Генеральної прокуратури України); 9) керівник регіональної прокуратури (зокрема військової прокуратури на правах регіональної); 10) перший заступник керівника регіональної прокуратури (зокрема військової прокуратури на правах регіональної); 11) заступник керівника регіональної прокуратури (зокрема військової прокуратури на правах регіональної); 12) керівник підрозділу регіональної прокуратури (зокрема військової прокуратури на правах регіональної); 13) заступник керівника підрозділу регіональної прокуратури (зокрема військової прокуратури на правах регіональної); 14) прокурор регіональної прокуратури (зокрема військової

прокуратури на правах регіональної); 15) керівник місцевої прокуратури (зокрема військової прокуратури на правах місцевої); 16) перший заступник керівника місцевої прокуратури (зокрема військової прокуратури на правах місцевої); 17) заступник керівника місцевої прокуратури (зокрема військової прокуратури на правах місцевої); 18) керівник підрозділу місцевої прокуратури (зокрема військової прокуратури на правах місцевої); 19) заступник керівника підрозділу місцевої прокуратури (зокрема військової прокуратури на правах місцевої); 20) прокурор місцевої прокуратури (зокрема військової прокуратури на правах місцевої).

Компетенція прокурорів, котрі очолюють відповідні прокуратури, залежить від їхнього рівня. Найбільшими повноваженнями наділений Генеральний прокурор України. Менше їх у його заступників. Що нижче рівень прокурора, то менше у нього повноважень. Прокурори здійснюють свої повноваження у межах, визначених законом, і підпорядковуються керівникам виключно в частині виконання письмових наказів адміністративного характеру, пов'язаних з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури. Адміністративне підпорядкування прокурорів не може бути підставою для обмеження або порушення незалежності прокурорів під час виконання ними своїх повноважень.

Керівник органу прокуратури – Генеральний прокурор України, керівник регіональної прокуратури, керівник місцевої прокуратури та їх перші заступники і заступники, які діють у межах своїх повноважень (ст. 3 п. 9 КПК України).

Система прокуратури – упорядкована за єдиними принципами організації й діяльності сукупність органів та установ, які виконують взаємопов'язані завдання і функції, спрямовані на забезпечення законності, правопорядку та державності в Україні.

Повноваження прокурора – обсяг прав і обов'язків, які отримує прокурор для здійснення своїх функцій. Вони ототожнюються з правами прокурора.

Об'єкти прокурорської діяльності – діяльність органів, на яких поширюються повноваження прокурора. Ті самі органи, заклади, установи та їхні посадові особи можуть бути об'єктами різних галузей прокурорської діяльності.

Суб'єктом прокурорської діяльності називається учасник прокурорсько-правових відносин. Зазвичай мають на увазі юридичну чи фізичну особу, додержання та правильне застосування закону якими перевіряється прокурором. Однак і сам прокурор також виступає учасником згаданих прокурорсько-правових відносин, що виникають на час реалізації ним своїх повноважень, а отже, він також виступає суб'єктом прокурорської діяльності, до того ж основним.

Засоби прокурорської діяльності – дії та правові акти прокурора, що впливають з його повноважень і за допомогою котрих він вирішує поставлені перед ним завдання: виявляти, усувати, попереджати порушення законів, притягувати винних осіб до юридичної відповідальності.

Методика прокурорської діяльності – наукове поняття, що означає сукупність науково обґрунтованих і перевірених практикою методів і прийомів (способів) застосування правових засобів прокурорської діяльності під час здійснення відповідного її виду.

Методичні рекомендації як складові методики прокурорського нагляду мають різну ступінь конкретності. Є рекомендації, які загалом визначають методику здійснення нагляду та забезпечення його ефективності. А є такі, яким властивий більш конкретний характер, оскільки їх застосування доцільне у випадках здійснення нагляду за окремими законами чи їх групами. З огляду на це у теорії прокурорського права розмежовують: а) загальну методику прокурорської діяльності та б) окремі методики організації та здійснення прокурорської діяльності.

Прокурорське право, як і кожна наукова або навчальна дисципліна, оперує сукупністю понять, необхідних для визначення та розкриття змісту організації діяльності органів прокуратури з виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень. Однакове визначення і тлумачення цих понять необхідне для їх відповідного застосування в теорії та на практиці.

1.6. Правові основи організації та діяльності прокуратури

Правові основи діяльності прокуратури України – це сукупність правових норм, які визначають засади організації та діяльності органів прокуратури України, встановлюють статус працівників органів прокуратури, регулюють правовідносини, що виступають об'єктом прокурорської діяльності, регламентують її порядок, визначають способи, методи і засоби її здійснення.

Класифікація:

1. За рівнем правової регламентації:

- міжнародно-правовий рівень (міжнародно-правові стандарти прокурорської діяльності);
- рівень національного законодавства України.

2. За юридичною природою:

- норми матеріального права (визначають правове становище прокуратури);
- норми процесуального права (регулюють процедури та форми прокурорської діяльності).

3. За характером:

- організаційні (регулюють організацію прокуратури та статус її працівників);
- функціональні (регулюють питання діяльності прокуратури).

4. За юридичною силою акта, де містяться норми:

- рівня міжнародно-правових договорів;
- конституційні;
- рівня законів;
- рівня підзаконних актів;
- рівня відомчих нормативно-правових актів.

5. Залежно від специфіки:

- загальні (звичайні) норми (регулюють освоєний масив прокурорської діяльності);
- спеціальні (нетипові) норми (встановлюють завдання прокуратури, принципи її діяльності, визначення поняття «прокурор» та ін.).

Прокуратура керується нормами *міжнародних договорів*, що безпосередньо регламентують діяльність прокуратури, визначають роль і місце прокуратури у міжнародних відносинах

або стосуються сфери правовідносин, які виступають предметом прокурорської діяльності.

Конституція України визначає місце прокуратури в системі державних органів, її функції та порядок призначення Генерального прокурора.

Закон України «Про прокуратуру» є основним джерелом правового забезпечення органів прокуратури, він прийнятий Верховною Радою України 14.10.2014 року, складається з 94 статей і XIII розділів.

КПК України визначає функціональну спрямованість діяльності прокурора у кримінальному провадженні, його повноваження та принципи діяльності під час досудового розслідування.

Відомчі акти Генерального прокурора України є найнижчими за юридичною силою і обов'язковими для виконання лише в межах системи органів прокуратури (правова дія поширюється лише на прокурорських працівників). Однак саме ці акти найдетальніше врегульовують всі аспекти організації і діяльності прокуратури України, які не потребують регламентування на законодавчому рівні.

За допомогою цих актів, які мають спрощений порядок прийняття, Генеральний прокурор України здійснює оперативне керівництво організацією і діяльністю органів прокуратури України відповідно до змін у законодавстві та поточної соціально-правової ситуації у державі.

Накази – це єдиноначальні управлінські акти ГПУ, які видаються з основних питань організації і діяльності органів прокуратури України; є категоричною регламентуючою формою передання рішення і обов'язковими для виконання. Видаючи накази, ГПУ ставить перед підпорядкованими прокурорами конкретні завдання, визначає пріоритети у їхній діяльності, встановлює критерії її ефективності, конкретизуючи норми Закону України «Про прокуратуру».

Накази, що визначають загальні питання управління та організації органів прокуратури:

– «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України» від 19.01.2017 р.;

– «Про організацію роботи з питань правового аналізу, систематизації та обліку актів законодавства в органах прокуратури» від 15.03.2016 р.;

– «Про затвердження Порядку організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України» від 15.04.2017 р.

Накази з основних напрямів діяльності прокуратури України (галузеві накази):

– «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» від 19.12.2012 р.;

– «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» від 03.12.2012 р.;

– «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» 28.05.2015 р. (у частині, що не суперечить Конституції України);

– «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» від 20.04.2016 р.

Накази, що поширюються виключно на ГП України:

– «Про розподіл обов'язків між керівництвом Генеральної прокуратури України» від 15.01.2018 р.

Розпорядження – це, як правило, індивідуальні управлінські акти Генеральної прокуратури України. Вони спрямовані на реалізацію заходів разового або короткострокового характеру. Можуть стосуватися окремих підрозділів органів прокуратури або структур, чи конкретних працівників. Розпорядженнями оформлюється, скажімо, створення або ліквідація певної штатної посади у Генеральній прокуратурі України, призначення на посаду прокурора області чи району тощо.

«Про організацію прийняття інформації на «телефон довіри» та «електронну пошту довіри» в органах прокуратури України» від 22.05.2014 р.

Положення та інструкції – це правові акти, що визначають порядок здійснення певних дій, завжди є нормативними актами і затверджуються наказами Генеральної прокуратури України.

Інструкції регулюють окремі види діяльності органів прокуратури: діловодство; порядок розгляду і вирішення звернень

та особистого прийому громадян в органах прокуратури; порядок ведення первинного обліку роботи прокурорів та ін.

«Про порядок проведення службових розслідувань в органах прокуратури» від 6.12.2017 р.

Положеннями регламентуються система підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників, статус структурних підрозділів прокуратури та деякі інші важливі організаційні питання.

Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури від 18.12.2017 р.

Вказівки – це індивідуальні акти Генеральної прокуратури України, які стосуються діяльності і органів прокуратури, і інших правоохоронних органів, тобто можуть виходити за межі прокурорської системи. Це вказівки з питань розслідування, конкретизації виконання покладених на органи прокуратури функцій, вирішення окремих питань прокурорської практики тощо.

1.7. Міжнародні стандарти діяльності органів прокуратури

Міжнародні стандарти діяльності органів прокуратури – це уніфіковані (стандартизовані) правила щодо того, як окремі держави повинні регламентувати організацію і діяльність органів прокуратури на національному рівні. Мають властивості норм-принципів, що спрямовують функціонування права. Слугують своєрідним орієнтиром для реформування національного законодавства. Потребують конкретизації і доповнення з боку норм внутрішньодержавного права.

Поділяються на:

I. Акти загального характеру – прямо не згадують прокуратуру, але, будучи фундаментальною основою міжнародних стандартів захисту прав людини, мають першочергове значення для прокуратури як головного правозахисного органу держави:

- Загальна декларація прав людини від 1948 року;
- Міжнародний Пакт про громадянські і політичні права від 1966 року;

- Конвенція про захист прав людини і основних свобод від 1950 року;
- Рішення Європейського Суду з прав людини (мають значення в аспекті дотримання положень Конвенції про захист прав людини і основних свобод).

II. Акти спеціального характеру – безпосередньо стосуються прокуратури як правоохоронного органу, питань її організації і діяльності, встановлюючи уніфіковані правила діяльності органів обвинувачення.

Поділяються на:

1. Акти ООН і підпорядкованих їй структур – вироблялися в контексті діяльності Конгресів ООН з попередження правопорушень та поведіння з правопорушниками, зокрема:

- Кодекс поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку, прийнятий резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 17.12.1979 р. Встановлює обов'язок посадових осіб правоохоронних органів, зокрема прокуратури, захищати всіх осіб від протиправних актів;

- Керівні принципи ООН стосовно ролі осіб, які здійснюють судове переслідування, від 1990 р. Встановлюючи стандарти діяльності прокурорів у національних системах кримінального судочинства, покладають на них виконання положень міжнародних документів з прав людини. Передбачають основні права й обов'язки прокурорів та їх гарантії.

2. Документи Ради Європи та її структур:

- Рекомендація R (2000) 19 Комітету міністрів державам-членам Ради Європи про роль державного обвинувачення в системі кримінального правосуддя від 06.10.2000 р. Закріпила перелік функцій прокуратури, гарантії незалежності державних обвинувачів, відносини з іншими органами влади і громадянами, питання міжнародного співробітництва;

- Рекомендація ПАРЕ 1604 (2003) про роль прокуратури у демократичному правовому суспільстві від 27.05.2003 р. Національним прокуратурам рекомендувалося відмовитися від будь-яких інших функцій, не пов'язаних зі здійсненням кримінального переслідування;

- Відповідь Комітету міністрів на Рекомендацію ПАРЕ 1604 (2003) про роль прокуратури у демократичному правовому суспільстві від 04.02. 2004 р. Наголошено на

різноманітні моделі прокуратури в різних країнах і за-
перечено ідею обмеження ролі прокуратури рамками системи
кримінального правосуддя;

– Рекомендація СМ/Рес (2012) 11 Комітету міністрів
державам-членам Ради Європи про роль прокуратури поза
межами системи кримінального правосуддя від 19.09.2012 р.
Визнавалося, що прокуратура відіграє роль також і поза ме-
жами системи кримінального судочинства і що ця роль у пра-
вових системах різних країн є дуже різною. Встановлювалися
стандарти діяльності прокуратури поза сферою криміналь-
ного правосуддя.

3. Документи корпоративних структур органів проку- ратури:

– «Європейські керівні принципи з етики і поведінки для
прокурорів» («Будапештські керівні принципи»), прийняті на
VI Конференції генеральних прокурорів Європи 31.05.2005 р.;

Доречно навести деякі положення європейських керівних
принципів щодо етики і норм поведінки для прокурорів, а саме
«Будапештські керівні принципи», прийняті на VI Конферен-
ції генеральних прокурорів Європи у Будапешті 31.05.2005 р.
В цьому документі вказано, що прокурори відіграють клю-
чову роль у системі кримінальної юстиції. Ба понад це, в дея-
ких правових системах вони виконують й інші завдання в сфе-
рі, наприклад, комерційного, цивільного або адміністратив-
ного права як захисники законності. Керівні принципи не є
обов'язковими для органів прокуратури різних країн, проте їх
слід розглядати як загальні принципи діяльності прокурорів
при виконанні ними своїх посадових обов'язків і як керівни-
цтво на національному рівні з етичних та аналогічних питань.

У Будапештських керівних принципах викладені основні
обов'язки прокурорів, норми їх професійної поведінки у за-
гальних рисах, професійної поведінки у рамках кримінально-
го судочинства і поведінки у приватному житті.

Прокурорам наказано у всі часи і за всіх обставин, вико-
нуючи обов'язки, діяти відповідно до чинних норм націо-
нального і міжнародного права: здійснювати функції чесно,
неупереджено, послідовно і швидко; поважати, захищати і під-
тримувати людську гідність і права людини: пам'ятати, що

вони діють від імені усього суспільства і в публічних інтересах: намагатися підтримувати справедливий баланс між базовими інтересами суспільства, інтересами і правами окремої людини;

– «Стандарти професійної відповідальності та викладення основних прав і обов'язків прокурорів», прийняті Міжнародною асоціацією прокурорів від 21.04.1999 р.

Міжнародна асоціація прокурорів (МАП) 21.04.1999 р. ухвалила Стандарти професійної відповідальності, а також виклад основних прав і обов'язків прокурорів. Цей документ, як наголошено в передмові, – не лише заява, а й робочий інструмент для дій прокурорської служби, яка розвиває і зміцнює свої стандарти. МАП прийняла такий виклад стандартів професійної поведінки для усіх прокурорів: 1) професійна поведінка (честь і гідність своєї професії, професіоналізм, справедливість, захист і служіння громадському інтересу та ін.); 2) незалежність; 3) безсторонність; 4) роль у кримінальному судочинстві (виконання своїх обов'язків неупереджене, послідовне і в строк, активність у кримінальному судочинстві, виконання контрольних функцій щодо розслідування злочинів, прояв безсторонності, професіоналізм, об'єктивність рад і вказівок: у процесі судочинства справа повинна розслідуватися наполегливо і справедливо, і тільки на підставі доказів і т. ін.); 5) збереження професійної таємниці, врахування поглядів, законних інтересів і можливих проблем потерпілих і свідків, забезпечення прав звинувачуваних та ін.

У всіх перелічених документах акцентовано на суверенному праві країн самостійно визначати статус, структуру і повноваження прокуратур (органів державного обвинувачення) Водночас пропагується забезпечення ефективності, професіоналізму і відповідальності цих органів на підставі принципів справедливості, гуманізму, об'єктивності, безсторонності задля досягнення цілей правосуддя, захисту публічних інтересів, прав і свобод людини і громадянина.

Звіт 2010 року Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) з європейських стандартів щодо незалежності судової системи (Частина II: служба обвинувачення) – **принципи внутрішньої та зовнішньої незалежності.**

Відповідно до Рекомендації Rec(2012)11 Комітету міністрів державам-учасникам «Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції», повноваження публічного обвинувача поза системою кримінальної юстиції не повинні бути такими, що обмежують право будь-якої фізичної чи юридичної особи ініціювати провадження або виступати як відповідач і захищати свої інтереси перед незалежним і безстороннім судом, навіть у тих випадках, коли публічний обвинувач є або має намір бути стороною. Де публічний обвинувач має право прийняти рішення, яке зачіпає права та обов'язки фізичних і юридичних осіб, обсяг таких повноважень мусить бути суворо обмеженим, визначеним законом і ці повноваження не мають завдавати шкоди правам сторін на звернення з питань факту і права до незалежного і безстороннього суду. Публічний обвинувач повинен діяти незалежно від будь-якої іншої влади і його рішення повинні бути обґрунтовані і доведені до відома зацікавлених осіб. Щодо приватних юридичних осіб публічний обвинувач мусить мати змогу лише здійснювати свої наглядові функції в тих випадках, коли є розумні й об'єктивні підстави вважати, що приватні установи, щодо яких розглядається справа, порушили свої юридичні зобов'язання, зокрема передбачені міжнародними договорами щодо прав людини.

Контрольні запитання

1. Яка мета прокурорської діяльності?
2. Назвіть загальні завдання прокурорської діяльності.
3. Назвіть окремі завдання прокурорської діяльності.
4. На які етапи можна поділити історію прокуратури України?
5. Як змінювався статус інстигатора в період з XII по XVI століття?
6. Яким статусом наділялися стряпчі?
7. Що таке засоби прокурорсько-наглядової діяльності?
8. Як співвідносяться поняття «методика прокурорського нагляду» і «методи прокурорського нагляду»?
9. Хто є суб'єктом прокурорської діяльності?
10. Яка структура Закону України «Про прокуратуру»?
11. З яких питань Генеральним прокурором видаються вказівки?

12. З яких питань Генеральним прокурором видаються розпорядження?

13. Які міжнародні документи визначають стандарти діяльності органів прокуратури?

14. На які види можна поділити міжнародні стандарти діяльності органів прокуратури?

15. Які стандарти діяльності прокурорів закріплені у Європейських керівних принципах з етики і поведінки для прокурорів?

Рекомендована література

1. Ключков В. Г. Історія прокуратури України: монографія. 3-тє вид, перероб. і доп. К.: НТВ «Правник», 2004. 246 с.
2. Кравчук В. М. Інституційно-правовий аспект функціонування прокуратури України як органу державної влади: монографія. Тернопіль: ТзОВ «Терно-граф», 2013. 272 с.
3. Михайленко О. Р. Прокуратура України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 336 с.
4. Панич Н. Ю. Становлення та розвиток інституту прокуратури в Галичині у складі Австрії і Австро-Угорщини (1849–1918 рр.): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Львів, 2009. 18 с.
5. Прокуратура України: Академічний курс: підручник / В. В. Сухонос, В. П. Лакизюк, Л. В. Грицаєнко, В. М. Руденко. Суми: ВТД «Університетська книга», 2005. 566 с.
6. Прокуратура України: навч. посібник / за ред. В. М. Бесчастного. К.: Знання, 2011. 446 с.
7. Прокурорський нагляд в Україні: підручник / І. І. Когутич, В. Т. Нор, А. А. Павлишин, В. В. Луцик. К.: Інюре, 2011. 592 с.
8. Савуляк Р. Виникнення та розвиток посади інстигатора (прокурора) на території правобережної України за часів Речі Посполитої. *Вісник Львівського університету*. 2008. Вип. 46. С. 52–58.
9. Сухонос В. В. Прокуратура у державному механізмі Російської імперії після судової реформи 1864 р.: монографія. Суми: Університетська книга, 2012. 104 с.
10. Савуляк Р. В. Реорганізація органів прокуратури за судовою реформою 1864 року в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Львів, 2010. 237 с.
11. Сапін О. Процесуальний статус інстигатора: історико-правовий аспект. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 4. С. 147–157.

Тема 2

ФУНКЦІ ТА ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ І ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

- 2.1. Поняття і система функцій та основних напрямів діяльності прокуратури.
- 2.2. Загальна характеристика зовнішніх функцій прокуратури.
- 2.3. Підтримання державного обвинувачення в суді.
- 2.4. Представництво інтересів держави в суді у випадках, визначених законом.
- 2.5. 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.
- 2.6. Координація діяльності правоохоронних органів з питань протидії злочинності та корупції.
- 2.7. Досудове розслідування кримінальних правопорушень.
- 2.8. Загальна характеристика внутрішніх функцій прокуратури.
- 2.9. Поняття і система принципів організації та діяльності органів прокуратури України.
- 2.10. Особливості окремих принципів організації та діяльності органів прокуратури.

2.1. Поняття і система функцій та основних напрямів діяльності прокуратури

Зародження первинних функцій прокуратури відбувалося за **часів Стародавнього Риму**. За правління імператора Августа важливою стала діяльність прокураторів (з лат. *procurator* – керуючий, представник), яким доручалися збір податків, управління невеликими провінціями; вони виконували різноманітні господарські функції. Прокуратори призналися із вершників, а також вільновідпущених. З імператорських вільновідпущених і рабів комплектувалися нижчі чини імператорської бюрократії, яка набула згодом неабиякого значення в державі. Імператор Клавдій розширив права прокураторів, вони отримали право виносити судові рішення²⁸.

²⁸ Голошина М. Минувле, сьогодення та майбутнє органів військової прокуратури. *Вісник прокуратури*. 2006. № 5. С. 3–8.

У **давні часи** почалося формування правової системи, а з нею і певних функцій прокуратури і на території сучасної України. На етапі розвитку звичаєвого права також на рівнях звичаїв формувалася наглядова функція деспотичних володарів скіфської держави. Норми права у скіфів захищали життя, майно, привілеї царської сім'ї та родоплемінної знаті. Цар встановлював чіткий порядок використання пасовищ, адже йому належала верховна власність на землю. А якщо існувала наглядова функція, то, звісно, існували і наглядачі²⁹.

У **VII-V століттях до н. е.** скіфи зустрілися з грецькими поселенцями. У Північному Причорномор'ї елліни заснували свої міста-держави: Ольвію, Пантікапей, Феодосію, Херсонес та ін. Основними джерелами права в них були закони і рішення народних зборів і рад міст, постанови колегій, а також місцеві звичаї. Законодавча ініціатива належала народним зборам, радам міст, їхнім головам, колегіям, а також своєрідним представникам сучасних прокурорів – номофілакам (стражам законів), які повинні були стежити за оформленням законів, поведінкою людей та посадових осіб і вимагали від них виконання законів. Крім номофілаків, існувала колегія юридичних радників, які також виконували наглядові функції³⁰.

У X ст. почало формуватися князівське законодавство давньоруської держави – **Київська Русь**. Ще княгиня Ольга, встановивши норми і пункти збору данини, посилила функції нагляду. Вона також прийняла закон, який оберігав життя княжих дружинників. Статути князів Володимира Великого та Ярослава Мудрого внесли важливі нововведення у фінансове, сімейне і кримінальне право. Боротьба з прихильниками старих традицій, які не бажали підкорятися новим звичаям, суворе покарання їх стали суттю наглядових повноважень великого князя. Провідну роль у формуванні правової системи відіграло прийняття зводу великокнязівських законів, який отримав назву «Руська правда». Чільне місце у «Руській правді» відводилося нормам кримінального процесу і права, хоча такого поділу ще не існувало. А оскільки цей процес належало

²⁹ Голошина М. Минуле, сьогодні та майбутнє органів військової прокуратури. *Вісник прокуратури*. 2006. № 5. С. 3–8.

³⁰ Монтескьє Ш. Л. Избранные произведения. М.: Госполитиздат, 1955. 800 с.

контролювати, то, ймовірно, це було черговим кроком у розвитку наглядової функції. У судовій практиці Київської Русі панував змагальний процес за активної участі сторін, які називалися позивачами. Суд виконував функцію посередника, хоча іноді застосовувалися форми розшукового процесу. Головну роль при цьому виконував позивач, з ініціативи якого розпочиналося судочинство. Формально саме він був обвинувачем. Доказове значення мали зовнішні ознаки злочину, речові докази, власне зізнання, показання відок і послухів. Рішення суду оголошувалося усно, а вирок виконувався негайно³¹.

Прокуратура незалежної України. Верховна Рада Української РСР 24 серпня 1991 року проголосила створення незалежної самостійної української держави – України³². Почалася активна діяльність зі створення правової бази незалежної держави. Законом України «Про прокуратуру»³³, прийнятим Верховною Радою України 5 листопада 1991 року, були проголошені завдання, функції та повноваження органів прокуратури.

28 червня 1996 року Верховна Рада України прийняла Конституцію України – Основний Закон нашої держави. Питанням регламентації діяльності прокуратури було присвячено розділ VII Конституції, де зазначено, що вона становить єдину систему³⁴. Це обумовлено тим, що прокуратура виконує функції і повноваження, які є самостійним видом державної діяльності³⁵.

З незалежністю відкрилась і нова сторінка в історії прокуратури України. Становлення і розвиток прокуратури суверенної України припали на складний період глобальних перетворень у всіх сферах суспільного життя. Він означився багатьма

³¹ Конин А. Ф. Приемы и задачи прокуратуры // Собр. соч.: в 8 т. М., 1966. Т. 4. С. 123–131.

³² Шуба В. Факти та коментарі з приводу обмежень функцій прокуратури. *Крок*. 2001. № 11–12. С. 10.

³³ Про прокуратуру: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

³⁴ Конституція України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-вр>

³⁵ Там само.

негативними явищами: зтяжною економічною кризою, політичною нестабільністю, соціальними негараздами, правовим нігілізмом, сплеском злочинності.

Особливо небезпечними виявилися прояви кризи законності на рівні особистості, недовіри громадян до права як інструменту регулювання суспільних відносин. Відбувалося знецінення авторитету будь-яких соціальних норм взагалі, зокрема права, моралі, культурних традицій³⁶. Стрімкі і неоднозначні процеси в соціально-економічній, політичній, правовій сферах життя країни поставили прокуратуру перед проблемами, яких досі практично не існувало. Різкий сплеск злочинності початку–середини 90-х років уже минулого століття, набуття нею небачено жорстоких, корисливих форм, розквіт у небувалих масштабах тіньової економіки, корупції, організованої злочинності; вбивства на замовлення, бандитизм, контрабанда зброї, наркобізнес, інші злочинні прояви та негативні явища невідступно супроводжували наше суспільство на шляху його докорінного реформування³⁷.

Політична нестабільність, соціальні проблеми, а потім – постійна напруга в суспільстві вимагали від прокуратури перебудови її діяльності, зміни пріоритетів і нових підходів до вирішення поставлених перед нею завдань. Тому в умовах проведення конституційної реформи важливого значення набуло реформування статусу прокуратури України. Згідно із внесеними **змінами до Конституції України в частині правосуддя**, виключено з Основного Закону Розділ VII «Прокуратура», натомість включено до Розділу VIII «Правосуддя» статтю 1311, присвячену організації і діяльності прокуратури.

Зміни до Конституції України в частині правосуддя наблизили прокуратуру України до європейських стандартів. Водночас, такі перемини не позбавлені недоліків, які треба усунути задля оптимального правового врегулювання організації та діяльності прокуратури України на конституційному рівні.

³⁶ Николаева Л. А. Прокуратура и законность в советском государственном управлении. Л.: Изд-во ЛГУ, 1978. С. 7–14.

³⁷ Пінаєв А. О. Місце прокуратури в системі органів влади на сучасному етапі розвитку України // Правова система України: теорія і практика. К., 1993. С. 428–430.

Наразі основними принципами реформи прокуратури декларуються: позбавлення прокуратури функції загального нагляду; зміна структури органів і скорочення штату; створення нових органів прокуратури; прозорий конкурс прийняття на роботу; підвищення заробітної плати працівників прокуратури; створення антикорупційної прокуратури.

Важливим на сьогодні є позбавлення прокуратури функції загального нагляду. Законом «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. скасовано функції прокуратури з нагляду за додержанням і застосуванням законів («загальний нагляд»). Основна роль у виконанні таких завдань тепер відводиться профільним органам державної влади.

Метою позбавлення прокуратури функцій з нагляду за додержанням і застосуванням законів мало бути зменшення навантаження і впливу на бізнес з боку правоохоронних органів. Таким чином, прокурори зосередяться на підтримці звинувачення в кримінальних процесах, наглядом за законністю в діяльності органів слідства і за діяльністю при виконанні покарань за судовими вироками. З одного боку, це можна розцінювати як лібералізацію наглядової політики держави, законодавчу волю на надання бізнесу більшої свободи. З іншого боку, вилучення звичного елемента зі системи державного контролю може створити правоохоронний вакуум.

Прокуратура представляє інтереси держави у випадках, коли органи державної влади, органи місцевого самоврядування або інші суб'єкти владних повноважень, в компетенції яких є захист державних прав, неналежно захищають права держави, а також у разі відсутності органу, до повноважень якого віднесено їх захист.

Поняття «функція» має кілька значень. У юридичних джерелах воно тлумачиться як «робота, яку виконує орган, обов'язки, коло діяльності, призначення, роль»³⁸.

Поняття «функція прокуратури» розуміється як прокурорська діяльність, вид прокурорської діяльності. У літературі

³⁸ Мудров А. М. Про деякі проблеми прокурорської незалежності // Актуальні проблеми захисту прав і свобод людини в Україні: матеріали наук.-практ. конференції. К., 2000. С. 52–57.

часто вживається як рівнозначне терміну «функції прокуратури» поняття «напряму прокурорської діяльності». Однак з теоретичних позицій таке отождоження не завжди виправдано. В деяких країнах (Казахстан, Латвія, Узбекистан, Литва тощо) термін «напрями діяльності» використовується в законодавчих актах.

Назagal поняття «*напряму діяльності*» означає лінію руху, шлях розвитку, курс спрямування без зазначення характеру такої діяльності. Натомість термін «функція прокуратури» є значно ширшим за змістом порівняно з терміном «напряму діяльності прокуратури». Функція прокуратури відображає **як соціальний напряму, так і характер діяльності прокуратури**. З огляду на це в межах однієї функції можна вирізнити декілька напрямів, або видів, прокурорської діяльності.

Таким чином, напрями діяльності прокуратури реалізуються за допомогою її функцій. Саме напрями складають основний зміст діяльності органів прокуратури. Функціями ж прокуратури є види її діяльності, які впливають зі соціального призначення прокуратури, що знаходить вираз в її завданнях і вимагає використання наданих їй повноважень, правових засобів і процедур. Перелік функцій прокуратури, хоч і не визначається довільно, а обумовлений соціальною роллю і завданнями прокуратури, не є сталим. Зокрема, залежно від особливостей форми і сутності держави, соціальних потреб суспільства змінюється і зміст самих функцій.

На відміну від функцій як самостійних видів діяльності – основні напрями діяльності прокуратури обумовлені різними чинниками політичного, соціально-економічного та іншого характеру. За їх значущістю виокремлюють *постійні* пріоритетні напрями діяльності та *динамічні* напрями – з урахуванням стану правової ситуації в районі, місті, області, країні загалом.

До постійних пріоритетних напрямів належать:

- забезпечення розкриття кримінальних правопорушень;
- захист особи, її прав, свобод, власності, прав підприємств, установ, організацій від кримінально протиправних посягань;
- охорона прав і законних інтересів осіб при здійсненні кримінального провадження;

– здійснення процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів держави у випадках, передбачених законом.

Віднедавна особливо актуальним стало дотримання законодавства у сфері податкових, банківських та інформаційних відносин, а також забезпечення законності в ході проведення операції об'єднаних сил, які можна віднести до динамічних напрямів.

В Україні теоретики і практики стверджують, що **функції прокуратури** – це вид діяльності її органів, який визначається соціальним призначенням прокуратури і характеризується певним предметом відання і спрямованістю на вирішення відповідних завдань³⁹.

Згідно з Конституцією України, норми, які визначають засади функціонування прокуратури, прописані в розділі VIII «Правосуддя», де ст. 131-1 декларує, що в Україні діє прокуратура, яка здійснює:

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;
- 2) організацію та процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;
- 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Заразом наголошено, що на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України. Водночас у пункті 9 розділу VI Конституції України сказано, що прокуратура продовжує виконувати, згідно з чинними законами, функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, – до набрання чин-

³⁹ Мудров А. М. Про деякі проблеми прокурорської незалежності // Актуальні проблеми захисту прав і свобод людини в Україні: матеріали наук.-практ. конференції. К., 2000. С. 52–57.

ності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій. Тобто аналіз вказаної конституційної норми свідчить про подвійну природу компетенції прокуратури та розподіл її функцій і повноважень на контрольно-наглядові та правозахисні. Хоча, згідно з Основним Законом України, положення, які визначають засади функціонування прокуратури, розміщені в розділі про судову владу.

У Законі України «Про прокуратуру» та КПК України закріплено ще дві функції:

1. Координація діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю (п. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру»). Правовий статус працівника прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам – це встановлені у кримінальному процесуальному законодавстві його правові повноваження. При цьому варто мати на увазі той факт, що головна особливість прокуратури в Україні, а отже, і особливість її правового статусу, полягає в тому, що вона є прокуратурою змішаного (наглядово-обвинувального) типу, тобто виконує функції і нагляду за виконанням законів, і кримінального переслідування⁴⁰. Першочергове значення в плані запобігання злочинам й іншим правопорушенням має наглядова діяльність органів прокуратури. У процесі здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів (загальний нагляд) у поле зору прокурора потрапляють різноманітні за змістом, формами прояви, механізмами дій та інші криміногенні фактори, на які прокурор відповідно реагує.

Місце прокуратури в системі суб'єктів запобігання злочинам визначається передбаченими в Законі України «Про прокуратуру» функціями нагляду за виконанням чинних на території України законів. При цьому успіх запобіжної діяльності органів прокуратури значною мірою залежить від того, наскільки прокурор поінформований про фактичний стан злочинності та обставини, що їй сприяють. Окрім того, для організації запобіжної діяльності прокурору необхідно мати повні відомості про злочинність: її стан і динаміку в цілому по місту, району,

⁴⁰ Супруненко Д. О. Прокуратура як суб'єкт запобігання злочинам в Україні. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право». К., 2016. С. 43.

області; на конкретних об'єктах; види злочинності; фактори, що впливають на її стан, дані про осіб, які вчинили злочини, й ін. Як свідчить практика, для детального вивчення основних кримінологічних характеристик злочинності прокурори використовують різні методи, зокрема аналіз статистичних даних про злочинність та обставини, що їй сприяють⁴¹.

2. Міжнародне співробітництво.

Важливим напрямом протидії злочинності є оперативно-розшукова профілактика, яка передбачає здійснення оперативно-розшукових і профілактичних заходів щодо осіб, схильних до вчинення злочинів, конкретних груп осіб, оточення, конфліктних ситуацій, причин та умов злочинів. Прокуратура виконує в державному механізмі особливу роль, зумовлену історичними традиціями, рівнем розвитку, функціонуванням правових інститутів, виконанням ними своїх правоохоронних завдань. Крім того, прокуратура є одним зі спеціальних суб'єктів конституційно-правових відносин, які діють від імені держави, мають суспільно необхідні та законодавчо регламентовані цілі, завдання, функції, повноваження та засоби їх реалізації.

Важливо зазначити, що компетенція прокуратури може бути виражена через поєднання функцій і повноважень. У нашому випадку основні функції прокуратури викладено в Конституції як більш сталі елементи правового статусу прокуратури, а повноваження прокуратури можуть встановлюватися і переглядатися, зокрема в Законі України «Про прокуратуру», Кодексі адміністративного судочинства та інших нормативно-правових актах.

При цьому слід взяти до уваги, що визначені ст. 131-1 Конституції України та Законом України «Про прокуратуру» функції прокуратури України мають особливі призначення і завдання, оскільки їх виконання сприяє утвердженню законності в державі, забезпеченню конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також державних інтересів.

⁴¹ Супруненко Д. О. Прокуратура як суб'єкт запобігання злочинам в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право». К., 2016. С. 54.

Реалізуючи кожен з покладених на прокуратуру функцій, її працівники мають діяти суворо в межах повноважень, передбачених законом. До органів держави, зокрема й органів прокуратури, застосовується не загальнодозвільний метод правового регулювання, а спеціальнодозвільний. При цьому уповноважувальні норми, будучи різновидом спеціалізованих правових норм, визначають відповідне коло повноважень. Стосовно діяльності прокуратури перелік повноважень прокурорів устанавлюється щодо окремих функцій з огляду на відмінності у способах реалізації кожної з них. Важливо й те, що окремі повноваження використовуються в процесі реалізації всіх функцій прокуратури.

2.2. Загальна характеристика зовнішніх функцій прокуратури

Реформа правосуддя, що проводиться в Україні, обумовила перегляд статусу прокуратури: відхід від пріоритету наглядової діяльності і формування нової, європейської її моделі. У результаті законодавчих ініціатив із Конституції України було вилучено розділ VII «Прокуратура» у повному обсязі, а норми, які визначають юридичний статус органів прокуратури, включено до розділу VIII «Правосуддя». Зокрема, з переліку функцій прокуратури вилучено низку не властивих (за європейськими стандартами) їй функцій, таких як: нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина; нагляд за додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (так званий загальний нагляд); нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян.

Унаслідок таких змін органи прокуратури отримали широкі процесуальні можливості для більш якісного виконання властивих прокуратурі функцій – підтримання публічного обвинувачення в суді; процесуального керівництва досудовим розслідуванням; вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження; нагляду

за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку.

Запропонована зміна функцій прокуратури відповідає положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, практиці Європейського суду з прав людини у сфері кримінального судочинства та європейським стандартам стосовно функціонування органів (служби) публічного обвинувачення у демократичному суспільстві, керованому верховенством права.

2.3. Підтримання державного обвинувачення в суді

У розділі IV «Повноваження прокурора з виконання покладених на нього функцій» Закону України «Про прокуратуру» наведено повноваження прокурорів з огляду на виконання ними правозахисних і контрольних-наглядових функцій. Відповідно до ст. 22 Закону, прокурор підтримує державне обвинувачення в судовому провадженні щодо кримінальних правопорушень, користуючись при цьому правами й виконуючи обов'язки, передбачені Кримінальним процесуальним кодексом України.

КПК України у статті 3 визначає державне обвинувачення як процесуальну діяльність прокурора, що полягає в доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення.

Підтримання державного обвинувачення в суді є однією з пріоритетних функцій прокуратури України. Її зміст полягає в публічному обвинуваченні прокурором підсудного і привселюдній вимозі його справедливого покарання; допомозі суду в кваліфікованому вирішенні справи; приверненні уваги громадськості до причин і умов скоєння злочину та пошуку шляхів запобігання злочинам.

Функція підтримання державного обвинувачення в суді є важливою гарантією забезпечення захисту прав і свобод громадян, а також законних інтересів України. Ця функція визначає сутність прокуратури, її провідну роль в утвердженні та забезпеченні прав і свобод людини державою.

Відповідно до змісту таких засад кримінального провадження, як змагальність і диспозитивність, сторони процесу самостійно обстоюють свої правові позиції, права, свободи і законні інтереси засобами, передбаченими КПК України, а також є вільними у використанні своїх прав у межах та у спосіб, передбачених Кодексом. Зі свого боку, суд, зберігаючи об'єктивність та неупередженість, створює необхідні умови для реалізації сторонами їхніх процесуальних прав та виконання процесуальних обов'язків.

З реалізацією зазначених засад кримінального провадження пов'язане право прокурора на коригування початкового обвинувачення в суді з метою зміни правової кваліфікації та/або обсягу обвинувачення у зв'язку зі встановленням нових фактичних обставин кримінального правопорушення, у вчиненні якого обвинувачується особа (ч. 1 ст. 338 КПК України). Безпосередньо поняття «зміна обвинувачення» законодавцем не визначено. У науковій юридичній літературі наводяться різні тлумачення цього інституту. Проте правова регламентація зміни обвинувачення під час судового провадження потребує вдосконалення з метою забезпечення реалізації гарантованих чинним законодавством диспозитивних засад участі сторін у кримінальному процесі. Для цього доречно внести до КПК України зміни, виключивши зі ст. 341 обов'язок погодження прокурором обвинувального акта зі зміненим обвинуваченням із прокурором вищого рівня та, відповідно, наслідки відмови в такому погодженні, передбачені ч. 2 цієї статті⁴². Водночас, враховуючи те, що зміна обвинувачення в судовому розгляді на таке, що істотно відрізняється від первинного за фактичними обставинами, ускладнює права обвинуваченого на захист, потрібно у ст. 338 КПК України встановити прокурору заборону змінювати обвинувачення у судовому розгляді більше одного разу, а також змінювати його на таке, що істотно відрізняється від первинного за фактичними обставинами.

⁴² Сляднева К. Зміна обвинувачення прокурором як форма реалізації диспозитивності. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 6. С. 338–342.

2.4. Представництво інтересів держави в суді у випадках, визначених законом

Важливою функцією прокуратури є її представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. Здійснюючи цю функцію, прокуратура України в передбачених чинним законодавством процесуально-правових формах виступає представником законних інтересів особи та держави в суді.

Відповідно до ст. 23 Закону, представництво інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні прокурором процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, установлених законом.

Підставою для представництва в суді інтересів громадянина є його неспроможність через фізичний чи матеріальний стан, похилий вік або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження, а інтересів держави – наявність порушень чи загрози порушень економічних, політичних та інших державних інтересів унаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або з державою.

Порядок здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді залежить від підсудності справи, в якій прокурор бере участь. Основними, універсальними для більшості видів судочинства, формами представництва прокуратури в суді є: звернення до суду з позовами або заявами про захист прав і свобод іншої особи, невизначеного кола осіб, прав юридичних осіб, коли порушено інтереси держави, або про визнання незаконними правових актів, дій чи рішень органів і посадових осіб; участь у розгляді судами справ; внесення апеляційного подання на судові рішення або заяви про їх перегляд за нововиявленими обставинами.

2.5. 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

Відповідно до ч. 1 ст. 26 Закону, прокурор, здійснюючи 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, реалізує контрольню-наглядові та процесуальні повноваження.

Функція 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, має дуалістичний характер. Вона покликана забезпечити законність перебування затриманих і заарештованих у місцях до судового утримання; осіб, які за вироком суду перебувають у місцях відбування покарань у вигляді арешту, обмеження та позбавлення волі, а також законність діяльності закладів для виконання судових рішень у кримінальних справах і закладів, що застосовують інші заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян.

Ця функція прокуратури докорінно відрізняється від інших за методами її здійснення. Прокурор не тільки перевіряє законність правових актів, які видає адміністрація установи виконання покарань, а й здійснює нагляд за законністю всієї діяльності цієї установи.

Відповідно до вимог Закону про прокуратуру прокурорський нагляд здійснюється з метою: своєчасного і правильного виконання вироку; належного утримання засуджених у місцях відбування покарання у вигляді арешту, обмеження та позбавлення волі виключно на підставах і в порядку, встановлених чинним законодавством; забезпечення додержання встановлених законодавством України прав і обов'язків засуджених; виконання законодавства про умовно-дострокове звільнення засуджених від відбуття покарання.

2.6. Координація діяльності правоохоронних органів з питань протидії злочинності та корупції

З метою забезпечення належної організації діяльності органів прокуратури у сфері виявлення, запобігання і протидії злочинності, підвищення її ефективності потрібно забезпечити координацію діяльності правоохоронних органів у цій сфері в порядку, визначеному чинним законодавством.

Під координацією діяльності правоохоронних органів розуміють спрямовану на зміцнення законності та правопорядку спільну розробку і практичну реалізацію узгоджених заходів щодо своєчасного виявлення, розкриття, припинення та попередження кримінальних правопорушень, усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню.

Значення координації дій правоохоронних органів полягає в тому, що вона дозволяє об'єднувати їх зусилля при виконанні основних функцій боротьби зі злочинністю та зміцнення законності. Прокуратура України – це єдина централізована система державних органів. Предметом уваги прокуратури є не відомчі інтереси, а захист прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства і держави на основі законності. Саме цим визначається зміст основних цілей і завдань функціонування прокурорської системи, зокрема у сфері виявлення, протидії та попередження злочинності та корупції. Адже прокурори координують дії саме тих правоохоронних органів, для яких виявлення, протидія та попередження злочинності є пріоритетним і повсякденним завданням.

Координація покликана забезпечити всебічний аналіз стану злочинності, її структури і динаміки, прогнозування тенденцій, а також аналіз роботи з виявлення, розслідування, розкриття, попередження та припинення злочинів, для визначення основних напрямів боротьби зі злочинністю. Узгодженість зусиль правоохоронних органів дає можливість комплексно узагальнювати практику застосування законів з протидії злочинним проявам і готувати обґрунтовані пропозиції стосовно поліпшення правоохоронної діяльності, вдосконалення її правового регулювання.

У цій сфері на порядок денний поставлено такі завдання: визначення основних напрямів запобігання і протидії злочинності та корупції на основі аналізу їх структури, динаміки та прогнозування тенденцій розвитку цих негативних явищ;

розробка, узгодження і виконання спільних заходів, спрямованих на своєчасне виявлення, розкриття, припинення та попередження злочинних і корупційних проявів, усунення причин та умов, що їм сприяли; підготовка пропозицій з удосконалення законодавства, спрямованих на підвищення ефективності правоохоронної діяльності, протидії злочинності та корупції.

Координація здійснюється на основі: результатів аналізу зібраної всіма правоохоронними органами інформації про стан, структуру, динаміку злочинності, про обставини, які сприяють злочинним проявам, а також про результативність заходів боротьби з ними; даних статистичного й оперативного обліків (зокрема про розкриття злочинів, терміни слідства); додаткових відомостей, якими володіють інші державні органи та недержавні організації⁴³.

Координаційна діяльність правоохоронних органів здійснюється в різних формах. Вибір конкретних форм координації визначається її учасниками з урахуванням завдань і повноважень кожного з них. За декілька років здійснення прокуратурою координації дій у боротьбі зі злочинністю набуто значний досвід, напрацьовано різні її форми, які допомагають об'єднати зусилля правоохоронних органів.

Роль прокурора у підготовці та проведенні координаційних нарад полягає в тому, що він: спільно з керівниками інших правоохоронних органів визначає коло питань, які потребують розгляду на нараді; організовує роботу постійної робочої групи з представників правоохоронних органів для підготовки наради; за потреби особисто керує роботою з підготовки проектів постанов у кожному з питань, що виносяться на розгляд наради; витребує інформацію, необхідну для проведення наради; скликає нараду та керує її роботою, зокрема визначає місце, дату і час її проведення, затверджує порядок денний; підбиває підсумки роботи наради; спільно з керівниками інших правоохоронних органів формулює рекомендації до підсумкових документів наради (резолютивної частини постанови); здійснює контроль за виконанням напрацьованих нарадою заходів.

⁴³ «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією»: наказ Генерального прокурора України та керівників правоохоронних органів від 26.04.2012 р. № 43/375/166/353/284/241/290/256. Сайт Генеральної прокуратури України. URL: http://www.pg.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&t=rec&id=94102

2.7. Досудове розслідування кримінальних правопорушень

Провадження досудового слідства у кримінальній справі неможливе без участі такої процесуальної фігури, як слідчий. Слідчий є одним із центральних суб'єктів на стадії досудового розслідування, від його дій багато в чому залежить подальше вирішення кримінальної справи в судових стадіях кримінального процесу, а тому чітке визначення статусу слідчого під час провадження досудового слідства є запорукою успішного вирішення кримінальної справи, притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності та відшкодування в повному обсязі збитків, завданих конкретними злочинами.

Доречно сказати, що чинне кримінально-процесуальне законодавство не дає чіткого визначення поняття «слідчий». Стаття 32 Кримінально-процесуального кодексу України містить вказівку на розмежування відомчої належності слідчих і більше ніяк не розкриває суті та значення цього терміна. Необхідно додати, що на сьогодні статус слідчого не врегульовано ніяким окремим законом, хоча відповідні законопроекти неодноразово вносилися на розгляд до Верховної Ради України. Необхідність прийняття такого закону пояснюється тим, що такий крок дасть змогу систематизувати процесуальний статус слідчого, закріпити права та обов'язки, а також процесуальні та соціальні гарантії його діяльності в єдиному законодавчому акті, що позитивно вплине на діяльність органів досудового слідства загалом. Відсутність на цьому етапі належного закріплення процесуального статусу слідчого призводить до виникнення колізій в його правовому статусі та в окремих випадках унеможлиблює належне виконання ним своїх професійних обов'язків.

Частина 1 ст. 114 КПК України наділяє слідчого процесуальною незалежністю, надаючи йому право самостійно приймати всі рішення про спрямування слідства і про провадження слідчих дій під час провадження досудового слідства. Однак така незалежність для слідчого не є абсолютною, оскільки при прийнятті окремих рішень та провадженні окремих слідчих дій законом передбачено обов'язок слідчого погоджувати свої дії з іншими процесуальними суб'єктами (суд-

дею, прокурором), рішення яких буде вирішальним у такому випадку. Також варто зауважити, що вказівки у кримінальній справі, обов'язкові для виконання, слідчому вправі давати прокурор і начальник слідчого відділу. Згідно з ч. 2 ст.114 КПК України, у разі незгоди з вказівками прокурора слідчий може надати кримінальну справу з письмовим викладом своїх заперечень прокурору вищого рівня.

Під час провадження досудового слідства можуть виникнути ситуації, коли слідчий не має можливості самостійно виконати увесь об'єм необхідних процесуальних дій. В цьому разі виникає потреба в наданні йому допомоги, у зв'язку з чим ч. 3 ст. 114 КПК України наділяє слідчого правом давати органам дізнання доручення і вказівки про провадження розшукових та слідчих дій, вимагати від вказаних органів допомоги при провадженні окремих слідчих дій. Слід зазначити, що вказане право слідчого на практиці також виявляється не завжди дієвим.

Верховною Радою України 8 квітня 2011 року було прийнято Закон «Про внесення змін до статті 218 Кримінально-процесуального кодексу України щодо ознайомлення обвинуваченого і захисника з матеріалами кримінальної справи». Відповідно до вказаного Закону, ст. 218 КПК України доповнено частиною сьомою, яка саме надає можливість слідчому вплинути на обвинуваченого та захисника у разі затягування ними часу при ознайомленні з матеріалами справи. Відтепер, у разі зволікання ознайомлення з матеріалами справи обвинуваченим чи його захисником слідчий за погодженням із прокурором має право внести за місцем провадження слідства подання до суду, який своєю постановою може визначити строк, протягом якого обвинувачений і його захисник повинні ознайомитися з матеріалами справи та заявити клопотання. Після закінчення цього строку обвинувачений і його захисник вважаються ознайомленими з матеріалами справи, навіть якщо фактично вони з ними і не ознайомились. Подання апеляційної скарги на таку постанову суду не зупиняє її виконання.

Важливо підкреслити, що сучасне навантаження на слідчих України у понад три з половиною рази перевищує науково обґрунтовані норми. Слідчий в змозі якісно розслідувати не більше 35 кримінальних справ на рік, однак у середньому

в Україні у провадженні одного слідчого перебуває до 100 кримінальних справ. У такій ситуації вкрай важко стверджувати про можливість якісного розслідування у кожній кримінальній справі. Таке становище ускладнюється ще й тим, що слідчих подекуди залучають до виконання правоохоронних функцій, які ніяк не пов'язані із розслідуванням злочинів (наприклад, охорони громадського порядку). Тимчасом це прямо суперечить професійним функціям, завданням та обов'язкам, які слідчий має виконувати в системі правоохоронних органів, та, як наслідок, ускладнює можливість якісного розслідування ним кримінальних справ. У зв'язку з цим необхідно законодавчо закріпити заборону залучення слідчих до будь-якої діяльності, не пов'язаної із розслідуванням злочинів.

2.8. Загальна характеристика внутрішніх функцій прокуратури

Прокуратурі, як і будь-якому державному органу, властива внутрішня управлінська контрольна діяльність, а тому прокуратура для забезпечення свого ефективного функціонування виконує внутрішні функції.

Виокремлюють такі внутрішні функції управління в органах прокуратури, як:

- 1) аналітична;
- 2) прогнозування;
- 3) планування;
- 4) взаємодія органів і структурних підрозділів прокуратури;
- 5) управління;
- 6) контроль виконання.

Аналітична функція полягає в тлумаченні і поясненні процесів, що відбуваються в сфері правопорядку у відповідних регіонах, сферах правовідносин, в діяльності органів прокуратури щодо її зміцнення.

Аналіз даних, що характеризують стан законності, не тільки дає знання реальної обстановки, але й дає змогу правильно визначати напрями та об'єкти нагляду, прогнозувати розвиток несприятливих тенденцій і процесів, розробляти превентивні заходи.

Аналіз – це розчленування, розкладення подій на частини, що спрямоване на визначення і дослідження окремих складових об'єкта (предмета, явища) або окремих його особливостей з метою встановлення, як ці складові впливають на характеристики об'єкта (предмета, явища) в цілому. Він передбачає характеристику як кількісних, так і якісних показників.

З аналізу фактів і явищ випливають загальні висновки, що є сутністю узагальнення.

Аналіз та узагальнення, як методи дослідницької діяльності, взаємопов'язані, органічно обумовлюють та доповнюють один одного, що є важливим чинником досягнення теоретичного та практичного результату.

Узагальнення – це протилежний аналізу процес, що призводить до виявлення, групування суттєвих характерних ознак щодо стійких особливостей, окремого факту, явища, прийняття їх як загальних і поширення на інші предмети, факти, явища.

Аналітичний документ повинен, як правило, складатися з чотирьох частин: вступної; описової; аналітичної; резолютивної (висновків та пропозицій).

У *вступній* частині треба вказати таке: дату, місце, підстави і приводи проведення аналітичного дослідження, а саме: на виконання плану роботи, завдання, вказівки у зв'язку зі зростанням рівня правопорушень конституційних прав та свобод людини і громадянина, тощо; нормативно-правові, методичні, інформаційні матеріали, зокрема показники для аналітичного дослідження; мету дослідження; питання та період, що досліджуються; учасники дослідження (за потреби).

В *описовій* частині зазначаються: фактичний стан дотримання та застосування прав і свобод громадянина шляхом відокремлення проблем або негативних тенденцій, що набули розвитку; характерні причини й умови допущених порушень з наведенням прикладів та підтвердженням аргументів.

В *аналітичній* частині: розкриваються кількісні та якісні характеристики порушень прав і свобод людини, зважаючи на їх чисельність і динаміку, позитивні та негативні тенденції розвитку тощо, з посиланням (у разі потреби) на різні таблиці та схеми; висвітлюється рівень прокурорського нагляду щодо дотримання та застосування прав і свобод людини,

зазначаються недоліки та упущення в роботі прокурорських працівників, причини, що їх обумовили.

У *резольютивній* частині вказуються: бачення (або прогнозування) можливих наслідків за умови залишення проблем без розв'язання або через розвиток негативних тенденцій; висновки про стан прокурорського нагляду щодо охорони та захисту прав і свобод людини та громадянина чи іншої діяльності; пропозиції стосовно необхідних заходів, спрямованих на усунення причин, які зумовили порушення законів, або наявних недоліків у наглядовій чи іншій діяльності, шляхів підвищення ефективності роботи, зокрема стосовно координації та взаємодії правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю, застосування та дотримання прав і свобод людини та громадянина, удосконалення законодавства, нормативно-правових актів, зокрема відомчих актів з питань роботи органів прокуратури та інших органів та відомств; рекомендації щодо способу реалізації аналітичного документа.

Функція прогнозування полягає в тому, що визначаються тенденції розвитку стану законності на перспективу, правового регулювання, організаційної структури, стану кадрів тощо.

Невід'ємною частиною управління в органах прокуратури є **планування**, найважливішими рисами якого, на відміну від прогнозування, виступають конкретність і раціональність. На першому етапі планування ставляться цілі, на наступному визначаються засоби, формулюються заходи, потрібні для досягнення поставлених цілей.

При плануванні необхідно залишити резерв часу для внесення коректив до плану внаслідок невідкладних заходів.

Перед проведенням виїздів до підпорядкованих прокуратур для комплексних і галузевих перевірок та надання практичної допомоги в обов'язковому порядку потрібно скласти плани, які затверджувати визначеним у Регламентах керівникам.

Результати перевірок, надання практичної допомоги треба оформляти доповідними записками з викладенням висновків і пропозицій щодо заходів реагування.

Разом з плануванням роботи органу прокуратури загалом також рекомендується складання індивідуальних планів

кожного прокурора і слідчого окремо. Індивідуальний план дає можливість правильно розподілити час і використовувати його з максимальною віддачею. Індивідуальний план доцільно скласти наприкінці робочого дня, тижня або декади.

Взаємодія органів, структурних підрозділів і окремих співробітників прокуратури полягає в знаходженні найбільш оптимальних функціональних зв'язків, форм співпраці з метою підвищення ефективності роботи і найменших витрат сил і засобів.

Найважливішим завданням взаємодії є взаємне забезпечення прокурорських працівників повною, своєчасною і точною інформацією, яка дає змогу приймати і реалізовувати ефективні наглядові, слідчі й управлінські рішення.

Організатором взаємодії структурних підрозділів органу прокуратури з окремих питань і напрямів діяльності повинні виступати прокурор і його заступники відповідно до розподілу між ними обов'язків.

Доволі ефективною формою взаємодії є надання практичної допомоги прокуратурами вищого рівня прокуратурам нижчого рівня. Надання практичної допомоги є пріоритетним засобом впливу на діяльність підпорядкованих органів і працівників, способом забезпечення ефективного та якісного виконання покладених на них функцій і завдань.

Функція керівництва (управлінська) полягає у виробленні та ухваленні рішень з усіх основних питань організації і діяльності прокуратури. Оскільки управління в органах прокуратури носить цілісний характер, а всі його функції органічно взаємозв'язані, цей взаємозв'язок обумовлює виділення інтеграційної функції керівництва управлінням. Перевірки мають бути організовані таким чином, щоб при забезпеченні їх повноти і ефективності вони не створювали перешкод повсякденній поточній роботі підрозділу прокуратури, що перевіряється. Навпаки, присутність безпосередньо на місці кваліфікованих членів комісії має використовуватися як підмога у вирішенні проблем, що виникають.

Члени комісій під час перевірки мусять діяти чітко в рамках отриманого завдання, нормативних актів, моральних норм, не створювати обстановки нервозності, викликані неадекватними зверненнями до співробітників, що перевіряються,

пред'явленням необґрунтованих вимог. Водночас перевірки слід проводити принципово, ретельно, винні в упущеннях повинні притягуватися до відповідальності.

Завданнями функції керівництва є:

– розстановка сил органів прокуратури зі зміцнення законності відповідно до обстановки, що змінюється, і наявних можливостей;

– визначення основних напрямів діяльності на заданому етапі;

– встановлення недоліків у роботі і вжиття заходів із їх усунення;

– узагальнення і поширення позитивного досвіду.

Керівництво в органах прокуратури виявляється в такій системі заходів:

– підборі, розстановці і закріпленні кадрів;

– їх професіоналізації, тобто створенні системи навчання, перепідготовки і підвищення кваліфікації прокурорських працівників;

– стимулюванні працівників прокуратури, вжитті заходів до порушників виробничої дисципліни.

Генеральний прокурор має такі повноваження щодо керівництва системою органів прокуратури:

1) керує системою органів прокуратури;

2) видає обов'язкові для виконання усіма працівниками прокуратури накази, вказівки, розпорядження, положення та інструкції, які регулюють питання організації і діяльності системи прокуратури та порядок реалізації заходів матеріального і соціального забезпечення прокурорських працівників;

3) встановлює штатну чисельність і структуру підпорядкованих органів та установ прокуратури;

4) несе відповідальність за виконання завдань, покладених на органи прокуратури.

Заступники Генерального прокурора направляють і контролюють роботу головних управлінь, управлінь і відділів (на правах управлінь) відповідно до встановленого Генеральним прокурором розподілу обов'язків, приймають управлінські та процесуальні рішення з віднесених до їх відання питань.

Управління в прокуратурі має свою специфіку порівняно зі загальнотеоретичними положеннями науки управління.

Особливістю управління в прокуратурі є те, що, на відміну від багатьох інших систем, її органи управлінських рівнів одночасно служать об'єктом управління.

Контроль за виконанням завдань органів прокуратури – важливий елемент системи гарантій законності в безпосередній діяльності прокурорів і слідчих, засіб дії на підвищення його результативності, персональної відповідальності, виявлення та усунення недоліків та обставин, які їм сприяють.

Функція контролю є одним із найважливіших обов'язків районного (міського) прокурора. Від організації контролю багато в чому залежить злагоджена робота органу прокуратури, послідовне і повне виконання планових заходів, якість розслідування кримінальних справ.

Предметом контролю є повнота, якість і своєчасність виконання завдань, доручень та інших заходів.

Істотну частину роботи прокурора щодо контролю виконання займає контроль за виконанням нормативних актів Генерального прокурора. Після ухвалення управлінського рішення, вираженого в нормативному акті (наказі, вказівці, розпорядженні, інструкції), прокурор забезпечує ознайомлення з ним оперативних працівників, і зокрема тих, які причетні до його виконання. За потреби може бути проведена оперативна нарада або засідання колегії, де передбачено оперативні заходи щодо виконання цього нормативного акта, і ці вимоги доводяться до всіх працівників. Прокурор призначає осіб, персонально відповідальних за організацію виконання наказу. Вони ж визначають порядок його виконання.

Найбільш поширеною і дієвою формою контролю виконання є перевірка органів прокуратури нижчого рівня вищими безпосередньо на місці. Розрізняють такі види перевірок: **комплексні, галузеві (функціональні), спеціальні, контрольні.**

Комплексні перевірки здійснюються в повному обсязі роботи відповідної прокуратури по боротьбі зі злочинами та іншими правопорушеннями. Комплексні перевірки підпорядкованих прокуратур здійснюються, як правило, один раз у п'ять років у зв'язку зі закінченням терміну повноважень відповідного прокурора з метою об'єктивної оцінки діяльності

та вирішення питання щодо можливості його призначення на повторний строк. В інших випадках комплексні перевірки проводяться за рішенням керівника лише за наявності суттєвих недоліків і прорахунків в організації роботи на більшості напрямів прокурорської діяльності, які не були усунені в ході попередніх перевірок.

Галузеві (функціональні) перевірки проводяться з метою встановлення стану роботи прокуратури нижчого рівня за певним функціональним напрямом її діяльності в повному обсязі. Галузеві перевірки в підпорядкованих прокуратурах проводяться працівниками прокуратур вищого рівня, за загальним правилом, у випадках, коли наявні дані свідчать про суттєві недоліки та прорахунки в організації роботи або грубі порушення виконавської дисципліни на цьому напрямі, а застосовані раніше заходи не дали позитивних результатів.

Спеціальна перевірка проводиться для встановлення стану роботи прокуратури нижчого рівня з окремих функціональних питань або з питань зміцнення законності, що вирішуються в порядку виконання відповідних нормативних наказів Генерального прокурора.

Контрольні перевірки проводяться на основі прийнятих керівником прокуратури або колегією рішень у встановлені терміни, зазвичай з метою перевірки виконання пропозицій, рекомендацій щодо усунення виявлених недоліків, подальшого удосконалення роботи зі зміцнення законності. Контрольні перевірки проводяться з урахуванням вимог відповідних наказів Генерального прокурора.

Результати перевірок оформляються зазвичай довідками, а у випадках суттєвих недоліків і прорахунків – доповідними записками з викладенням висновків та пропозицій щодо заходів реагування.

2.9. Поняття і система принципів організації та діяльності органів прокуратури України

Діяльність прокуратури будується на певних принципах. Принцип (із латинської – *основа*) містить у собі вихідні поло-

ження будь-якої теорії, науки, світогляду, політичної організації. Так у загальній формі визначається поняття принципу⁴⁴.

Необхідно зазначити, що жодна галузь законодавства України, тим паче прокурорсько-наглядова, не містить визначення поняття «принцип» або «засада». У спеціальній літературі, що відображає концептуальні погляди науковців-правників на ті чи інші явища, процеси, категорії, містяться різні позиції також і щодо поняття принципів взагалі, і щодо принципів прокуратури зокрема⁴⁵. Не доцільно вдаватися до аналізу цих численних підходів до розуміння принципів у праві, а виходячи із найбільш загальних ознак, що їм притаманні, вважатимемо, що **принципи прокуратури – це керівні ідеї, які знайшли своє закріплення в нормах права і якими узагальнюються відповідні прокурорсько-наглядові суспільні явища як відображення об'єктивної реальності та властивих їй закономірностей.**

Наведемо юридичні ознаки принципів (тобто їх спільне та відмінне від звичайних правових норм):

1. Принципи законодавчо закріплені в нормах права (в одній чи кількох).

2. Об'єктивність змісту, тобто принципи відображають об'єктивні закономірності суспільних відносин та представляють взаємообумовлений об'єктивний вираз волі держави, її політики щодо того чи іншого державно-суспільного явища.

3. Суб'єктивність форми, тобто вони виступають продуктом усвідомленої діяльності законодавця, який враховує наявні соціально-історичні умови.

4. Специфічні наслідки їх недотримання або порушення, тобто наявність гарантій щодо них: юридичних, процедурних, матеріальних⁴⁶.

⁴⁴ Давиденко Л., Куц В. Процесуальні функції прокурора у кримінальному судочинстві. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2008. № 2. С. 65–72.

⁴⁵ Полянський Ю. Є. Проблеми і тенденції розвитку прокурорського нагляду в Україні // Проблеми організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах. Харків, 1998. С. 34–35.

⁴⁶ Хруслова Л. Щодо процесуальної рівності сторін, диспозитивності у кримінальному переслідуванні та порядку звільнення осіб від кримінальної відповідальності. *Прокуратура, людина, держава*. 2005. № 4. С. 71–73.

Принципи організації і діяльності прокуратури – це керівні положення, що визначають найбільш суттєві риси і ознаки діяльності органів прокуратури та основні вимоги, що ставляться до неї. Це закріплені у Конституції та в інших законах України основоположні вимоги, що відбивають призначення прокуратури в державі та суспільстві, визначають завдання та повноваження прокурорів, а також зміст і характер правових заходів і засобів здійснення нагляду за точним і одномаїтним виконанням законів у державі, а також містять ознаки та властивості, які допомагають відокремити органи прокуратури від інших державних органів, зокрема правоохоронних.

До принципів прокурорського нагляду належать положення, які засновуються на Конституції України. Вони сприяють становленню органів прокуратури як незалежного державного органу з наданням йому необхідних повноважень для виконання поставлених перед ними завдань⁴⁷.

Принципи прокурорсько-наглядового права, будучи принципами галузі права, є однією із складових єдиної системи принципів права, але водночас утворюють свою власну систему, що складається з чотирьох ланок.

До першої ланки належать загальноправові принципи – це верховенство права, справедливість, гуманізм, законність, рівність усіх перед законом і судом, єдність прав і обов'язків, поєднання переконання і примусу. Будучи загальноправовими, ці принципи, безсумнівно, входять до системи принципів прокурорсько-наглядового права.

Друга ланка – міжгалузеві принципи: гласність і змагальність судочинства; презумпція невинуватості, невідворотність відповідальності; рівність сторін в цивільному, господарському та адміністративному судочинстві та деякі інші. Ці засадничі начала інших галузей права також входять до системи принципів прокурорсько-наглядового права, оскільки прокурори зобов'язані керуватися ними і навіть сприяти їх реалізації, позаяк вони закріплені в правових нормах, які є обов'язковими для виконання.

⁴⁷ Ковальова Я. Проблемні аспекти відмови державного обвинувача від обвинувачення. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2007. № 1. С. 112–115.

Третя ланка – галузеві принципи прокурорського права. Вони властиві цій галузі права, відбивають її суть і основний зміст. До галузевих належать такі принципи, як єдність і централізація органів прокуратури, єдиноначальництво і колегіальність та інші.

Четверту ланку складають принципи інститутів прокурорсько-наглядового права. До того ж кожному інституту відповідно до специфіки норм, його складових і завдань прокурорської діяльності властиві власні принципи.

Аналогічно іншим юридичним наукам принципи прокуратури можна поділяти за певними критеріями на види:

1. За первинним джерелом закріплення:

а) конституційні або загальноправові (законність, неупередженість, демократизм);

б) галузеві, тобто безпосередньо передбачені Законом України «Про прокуратуру» (єдність і централізація органів прокуратури, єдиноначальництво і колегіальність, незалежність прокуратури);

в) міжгалузеві, тобто закріплені і в Конституції, і в Законі чи інших нормативно-правових актах, що регламентують функціонування органів прокуратури (презумпції невинуватості, гласність, публічність, деполітизація, принцип заборони сумісництва у трудовій діяльності працівникам прокуратури).

2. За напрямом правового регулювання або за метою:

а) організаційні (принцип централізації прокуратури);

б) функціональні (демократизм, публічність, єдність прокурорської системи, єдиноначальність і колегіальність, принцип заборони сумісництва трудової діяльності, гласність);

в) комплексні або змішані (законність, незалежність, деполітизація).

Видається, що принципи прокуратури можна класифікувати ще й за такими, зокрема, підставами, як-от за об'єктом чи предметом спрямування, за суб'єктом реалізації, за способом забезпечення (тобто залежно від виду гарантій забезпечення принципів) тощо.

2.10. Особливості окремих принципів організації та діяльності органів прокуратури

Згідно зі ст. 3 Закону України «Про прокуратуру», діяльність прокуратури ґрунтується на засадах:

1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю;

2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності;

3) територіальності;

4) презумпції невинуватості;

5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків;

6) політичної нейтральності прокуратури;

7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади;

8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом;

9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання;

10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки.

Принцип верховенства права знайшов своє закріплення як у низці міжнародних нормативно-правових актів (преамбулі та ст. 3 Статуту Ради Європи, Американській конвенції про права і обов'язки людини та ін.), так і на національному рівні (п. 1 ст. 8 Конституції України, ст. 8 КАСУ, у преамбулі, ст. 2, ч. 1 ст. 6 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів», ст. 5 ЗУ «Про безоплатну правову допомогу» та ін.).

За своїм характером цей принцип є багатоаспектним і включає низку компонентів, що утворюють його зміст. Сутність верховенства права розкрита у доповіді «Про верховен-

ство права», прийнятій на 86-му пленарному засіданні Венеціанської комісії 25–26 березня 2011 р.

Відповідно до підходів Венеціанської комісії, виділяють такі складові верховенства права: 1) доступ до закону (положення закону повинні бути зрозумілими, ясними та передбачуваними); 2) вирішення питань про юридичні права має, як правило, здійснюватися на підставі закону, а не за розсудом; 3) рівність перед законом; 4) влада мусить реалізовуватися відповідно до закону, справедливо та розумно; 5) права людини повинні бути захищені; 6) мають бути наявні засоби для врегулювання спорів без невиправданих витрат і відстрочок; 7) наявність справедливого суду; 8) держава повинна дотримуватися своїх зобов'язань у рамках як міжнародного права, так і національного.

Професійна діяльність прокурора має ґрунтуватися на неухильному дотриманні конституційних принципів верховенства права та законності.

У діяльності органів прокуратури верховенство права означає, що прокуратура не повинна застосовувати положення правового акта, зокрема законодавчого, якщо його застосування суперечить конституційним принципам права або тягне за собою порушення прав та свобод людини і громадянина. Не має бути осіб, які виводяться з-під дії закону чи безпідставно постають перед ним. Гарантією дотримання принципу верховенства права є закріплення в нормативно-правових актах чітких правил і процедур діяльності прокуратури, інших правоохоронних органів і органів правосуддя, а також встановлення відповідальності за порушення прав і свобод людини та громадянина⁴⁸. Під час здійснення повноважень прокурор зобов'язаний діяти відповідно до закону, своєчасно вживати вичерпних заходів для їх належного виконання.

Принцип законності – це головна загальноправова основа діяльності всіх суб'єктів правозастосування, зокрема й прокуратури. Це означає, що органи прокуратури здійснюють свої

⁴⁸ Малюга В. І. Принципи організації та діяльності прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. К., 2002. 205 с.

повноваження на підставі додержання Конституції України та чинних законів.

Законність є універсальним принципом діяльності прокуратури й одночасно відображенням її соціальної місії, мети функціонування. Зміст законності полягає у здійсненні прокурорами своїх повноважень на підставі додержання Конституції України та чинних на території держави законів у межах своєї компетенції й без втручання в оперативно-господарську діяльність піднаглядних об'єктів. Порушення незалежності прокуратури відразу позначається на стані забезпечення законності в її роботі. Частішають випадки, коли під впливом натовпу звільняються особи, затримані за підозрою у вчиненні злочинів (м. Одеса, м. Київ та ін.). Попри намагання деструктивних сил сформувати «рівненську», «луганську» чи «одеську» законність на підставі добре відомої з 20–30-х років минулого століття ідеї «революційної» законності, на органи прокуратури покладено відповідальне завдання оперативно коригувати такі тенденції у напрямі єдиного й неухильного додержання законності. Провідна роль у забезпеченні законності в діяльності прокурорів належить вищим керівникам органів прокуратури та судам. Практика судового контролю свідчить про необхідність посилення уваги до дотримання прокурорами вимог закону.

Принцип законності в організації та діяльності органів прокуратури також вимагає, щоб видання Генеральним прокурором наказів, розпоряджень та інших нормативних актів відбувалось без жодних відступів від Конституції та законів держави. Цей принцип є «основою» всіх інших принципів, адже порушення будь-якого з них означає порушення принципу законності⁴⁹.

Принцип незалежності органів прокуратури полягає в тому, що свої повноваження він здійснює, дотримуючись Конституції України та чинних на території держави законів, незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їхніх органів.

⁴⁹ Рекомендація R/2000/19 Комітету Міністрів держав-членів Ради Європи «Про роль прокуратури в системі кримінального судочинства». *Вісник прокуратури*. 2001. № 2. С. 71–77.

Принцип незалежності прокуратури від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їх органів означає здійснення прокуратурою своїх повноважень на підставі додержання Конституції України та чинних на її території законів незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їх органів, незважаючи ні на жодні місцеві відмінності і всупереч усіляким місцевим впливам. Працівники прокуратури не можуть належати до будь-яких політичних партій чи рухів⁵⁰. Прокурори зобов'язані під час виконання своїх службових повноважень дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати свої службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків.

Виконуючи службові обов'язки, прокурор має бути незалежним від будь-якого впливу, тиску чи втручання в його професійну діяльність, зокрема органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, зобов'язаний активно, у визначений законодавством спосіб протистояти спробам посягання на його незалежність.

У прийнятті конкретних рішень він мусить бути самостійним, керуватися вимогами закону, морально-етичними принципами професії, відмежовуватися від будь-яких корисливих та приватних інтересів, політичного впливу, тиску з боку громадськості та засобів масової інформації.

Прокуратура є незалежним органом, існування якого має ґрунтуватися на законі на найвищому можливому рівні. В демократичних країнах ні парламент, ні урядовий орган не повинні намагатися неналежним чином впливати на окремі рішення, прийняті прокурорами стосовно окремих справ, з метою визначення того, як переслідування має проходити у конкретній справі, чи змушувати прокурорів змінювати їх рішення.

Незалежність прокурорів є необхідною умовою для надання їм можливості виконувати свої завдання. Це посилює їхню роль у правовій державі та в суспільстві, а також є гарантією

⁵⁰ Лобач В. Повноваження прокурора як головного суб'єкта кримінального переслідування. *Прокуратура, людина, держава*. 2005. № 7. С. 73.

того, що судова система буде функціонувати чесно й ефективно, і що всі переваги незалежності судової системи будуть реалізовані. Таким чином, подібно до незалежності, гарантованої суддям, незалежність прокурорів не є прерогативою чи привілеєм, наданим в інтересах прокуратури, але гарантією в інтересах справедливого, неупередженого та ефективного правосуддя, що захищає громадські та приватні інтереси зацікавлених осіб.

Незалежно від їх статусу, прокурори мають користуватися повною функціональною незалежністю при виконанні своїх законних функцій, незважаючи на те, чи є вони карними. Незалежного від того, чи вони є в складі ієрархічної системи влади, з метою забезпечення їх відповідальності та запобігання свавільному або непослідовному ініціюванню переслідування, прокурори повинні надати чітке та прозоре керівництво щодо здійснення повноважень з кримінального переслідування.

Незалежність органів прокуратури у своїй діяльності від втручання ззовні забезпечується низкою встановлених законом положень статті 16 «Гарантії незалежності прокурора».

Незалежність прокурора забезпечується:

1) особливим порядком його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності;

2) порядком здійснення повноважень, визначених процесуальним та іншими законами;

3) заборонаю незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора;

4) установленим законом порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури;

5) належним матеріальним, соціальним та пенсійним забезпеченням прокурора;

6) функціонуванням органів прокурорського самоврядування;

7) визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їх правового захисту.

Здійснюючи функції прокуратури, прокурор є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску, втручання і керується у своїй діяльності лише Конституцією та законами України.

Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші державні органи, їх посадові та службові особи, а також фізичні та юридичні особи і їх об'єднання зобов'язані поважати незалежність прокурора та утримуватися від здійснення у будь-якій формі впливу на прокурора з метою перешкоджання виконанню службових обов'язків або прийняття ним незаконного рішення.

Межі обґрунтованої критики діяльності прокурора визначаються з урахуванням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини.

Прокурор має право звернутися з повідомленням про загрозу його незалежності до Ради прокурорів України, яка зобов'язана невідкладно перевірити і розглянути таке звернення за його участю та вжити в межах своїх повноважень, передбачених цим Законом, необхідних заходів для усунення загрози.

Внутрішня незалежність прокурора, на відміну, наприклад, від внутрішньої суддівської, яка є майже абсолютною, має свою специфіку. Прокурор у питаннях: 1) ужиття оперативних заходів забезпечення законності; 2) організації роботи прокуратури; 3) додержання строків подання звітності; 4) систематизації законодавства; 5) гласності – мусить виконувати вказівки вищого за рангом прокурора.

У деяких сферах наглядової діяльності, зокрема в процесуальній, де прокурор за визначеною законом компетенцією повинен діяти на свій розсуд, закон охороняє внутрішнє переконання підпорядкованого прокурора, оскільки він самостійно приймає відповідні процесуальні рішення, керуючись виключно законом.

Принцип рівного захисту прав і свобод громадян означає, що органи прокуратури у межах своєї компетенції захищають права і свободи громадян на засадах їх рівності перед законом незалежно від національного чи соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак. Цей принцип також зобов'язує прокурорів вживати заходи щодо усунення порушень закону, від кого б вони не виходили, поновлення порушених прав і притягнення у встановленому законом

порядку до відповідальності осіб, які припустилися цих порушень⁵¹. Принцип захисту прав і свобод громадян реалізується на засадах їх рівності перед законом незалежно від національного чи соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану, інших ознак.

Виконуючи вимоги зазначеного принципу, прокурори вживають усіх заходів для забезпечення охорони прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, котрі, зокрема, беруть участь у кримінальному процесі, а також швидкого і повного розкриття злочинів, викриття винних і правильного застосування закону з тим, щоб кожний, хто вчинив злочин, був притягнутий до відповідальності і жоден невинний не був покараний, як того вимагає КПК України. Прокурор, слідчий та орган дізнання зобов'язані в межах своєї компетенції порушити кримінальну справу в кожному випадку виявлення ознак злочину, вжити всіх передбачених законом заходів до встановлення події злочину, осіб, винних у вчиненні злочину, і до їх покарання (ст. 4 КПК України)⁵². Водночас на прокурора покладається відповідальність щодо того, щоб ніхто не був притягнутий як обвинувачений інакше, ніж на підставах і в порядку, встановлених законом (ст. 5 КПК України)⁵³, тощо.

Принцип гласності, що лежить в основі демократії, стосовно діяльності роботи органів прокуратури припускає відкритість, повноту і достовірність інформації про функціонування прокуратури, а також поінформованість органів державної влади та населення через засоби масової інформації про дійсні цілі, характер роботи органів прокуратури, а також про стан законності та заходи щодо її зміцнення. При цьому органи прокуратури діють гласно в тій мірі, що не суперечить вимогам закону про охорону прав і свобод громадян, а так само про державну та іншу таємницю⁵⁴. Принцип гласності полягає

⁵¹ Маляренко В. Слово судді про прокурора і прокуратуру. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2008. № 2. С. 7–15.

⁵² Кримінально-процесуальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>

⁵³ Там само.

⁵⁴ Олійник О. Прокурорська риторика як комплексна міждисциплінарна наука. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2008. № 1. С. 106–111.

в тому, що прокуратура інформує державні органи влади, громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення.

Наближеним до принципу гласності є **принцип публічності**. Принцип публічності прокурорської діяльності є галузевим функціональним принципом. Він сформульований у п. 4 ст. 6 Закону «Про прокуратуру»⁵⁵ як принцип вжиття заходів до усунення порушень закону, від кого б вони не виходили. Прокуратура України як державний публічний орган, виходячи з обов'язку, а не бажання окремих осіб чи організацій, завжди і неухильно повинна вживати усі передбачені законом, можливі за конкретних умов, заходи щодо виявлення і своєчасного усунення порушень закону, від кого б вони не виходили, поновлення порушених прав і притягнення у встановленому порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення⁵⁶.

При розгляді конкретних справ кожний прокурор приймає рішення самостійно і одноособово на підставі свого переконання та закону, дотримуючись рівності усіх громадян перед законом і судом, презумпції невинуватості, справедливості, законності. Незалежність прокуратури у здійсненні повноважень та обов'язковість виконання вимог прокурора гарантуються законом. Вплив у будь-якій формі на працівника прокуратури з метою перешкодити виконанню ним службових обов'язків або домогтися прийняття неправомірного рішення тягне передбачену законом відповідальність (ст. 7 Закону України «Про прокуратуру»⁵⁷). Вимоги прокурора, що відповідають чинному законодавству, є обов'язковими для всіх органів, підприємств, установ, організацій, посадових осіб та громадян і виконуються невідкладно або у передбачені законом чи визначені прокурором строки.

Під час виконання своїх функцій прокурори покладаються або на систему дискреційного кримінального переслідування (принцип можливості), або на систему обов'язкового кримінального переслідування (принцип законності), проте в обох

⁵⁵ Про прокуратуру: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

⁵⁶ Медведько О. Європейське майбутнє прокуратури України у світлі конституційних змін. *Вісник прокуратури*. 2006. № 4. С. 3–8.

⁵⁷ Про прокуратуру: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

випадках прокурори не тільки діють від імені суспільства загалом, але й виконують посадові обов'язки щодо конкретних осіб, а саме обвинуваченої особи, стосовно якої вони мусять бути неупередженими, а також потерпілих, повне врахування прав яких вони мають забезпечити. У цьому сенсі та без шкоди дотриманню принципу рівності сторін прокурор не може вважатися рівним щодо інших сторін. Прокурори мають належно враховувати думки та інтереси потерпілих і вчиняти або сприяти вчиненню дій для забезпечення того, щоб потерпілі були поінформовані про свої права та перебіг провадження. Прокурорам не слід ініціювати або продовжувати переслідування, якщо неупереджене розслідування на основі наявних доказів виявило, що обвинувачення є необґрунтованим.

Принцип справедливості. Неабияка роль у діяльності органів прокуратури відводиться засаді справедливості, яка вперше названа в чинному Законі України «Про прокуратуру»⁵⁸ серед загальних засад діяльності прокуратури. Цей факт є історично обумовленим, зважаючи на розвиток світової правової системи. Поняття справедливості виникло в результаті формування таких етичних категорій, як «добро» і «зло». Справедливими вважалися взаємовідносини, що відповідали моральним підвалинам тогочасного суспільства. Під впливом історичної, морально-психологічної та іншої трансформації змінилося ставлення суспільства до засади (принципу) справедливості⁵⁹. Нині справедливим вважається те, що є належним і правильним для всього загалу, соціуму або переважної його більшості. А тому держава на рівні закону визначає та встановлює праворозуміння поняття «справедливість».

Справедливість передбачає насамперед рівність усіх перед законом, адекватність покарання особи за вчинене нею кримінальне чи інше правопорушення. При виборі покарання допустимим є лише недискримінаційний підхід, неупередженість. Це означає не тільки те, що передбачений законом склад злочину та межі покарання відповідатимуть один

⁵⁸ Про прокуратуру: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

⁵⁹ Біденко М. Місце і роль прокуратури у системі органів влади. *Прокуратура, людина, держава*. 2005. № 7. С. 34–36.

одному, а й те, що покарання має перебувати у справедливому співвідношенні із тяжкістю та обставинами вчиненого правопорушення. Засада справедливості має бути пріоритетною у діяльності прокуратури, адже прокурори, які підтримують державне обвинувачення, повинні вимагати справедливого покарання, що сумірне вчиненим діянням. Як представники держави та українського народу в суді вони мусять вимагати відшкодування, пропорційного завданій шкоді покарання. Як процесуальні керівники – обирати заходи забезпечення кримінального провадження справедливо щодо вчиненого кримінального правопорушення. Формальна справедливість вимагає від працівників прокуратури бути неупередженими та об'єктивними⁶⁰.

Виконуючи службові обов'язки, прокурор має поважати права та свободи людини і громадянина відповідно до вітчизняних та міжнародних правових норм, усвідомлюючи, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Прокурор повинен ставитися до людей справедливо, уважно, доброзичливо, згідно зі загальнолюдськими принципами моралі, не допускаючи дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Принцип неупередженості. Ще одним важливим принципом діяльності органів прокуратури України є принцип неупередженості. Неупереджений – той, який не має обманної, негативної, задалегідь сформованої думки, упередження проти кого-, чого-небудь⁶¹. Приміром, прокурор, ініціюючи укладання угоди про визнання винуватості чи погоджуючись на таку пропозицію, висунуту підозрюваним чи обвинуваченим, мусить бути неупередженим у своїх діях. А саме, прокурору слід бути незалежним від будь-якого впливу, тиску чи втручання в його професійну діяльність, зокрема, органів влади

⁶⁰ Давиденко Л., Давиденко В. Прокурорський нагляд за виконанням вимог закону. *Вісник прокуратури*. 2006. № 5. С. 30–34.

⁶¹ Сучасний тлумачний словник української мови / за заг. ред. В. В. Дубічинського. Х.: Школа, 2007. 832 с.

та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб⁶², загалом він має бути вільним від будь-якого впливу інших можливих інтересів на свою діяльність. Такі інтереси можуть бути пов'язані з родинними чи приятельськими стосунками. Тому прокурору у процесі укладання угод про визнання винуватості слід бути самостійним та керуватися лише вимогами закону, оцінкою отриманої інформації, морально-етичними принципами професії та своїми переконаннями, відмежовуватися від будь-яких корисливих та приватних інтересів, політичного впливу, тиску з боку громадськості та засобів масової інформації⁶³.

Отже, принцип неупередженості в діяльності прокуратури загалом та щодо участі прокурора в укладанні угоди про визнання винуватості відіграє важливу роль у справедливому призначенні покарання; згідно з умовами укладеної угоди, прокурор повинен об'єктивно оцінювати ситуацію, бути безпристрасним та справедливим.

Принцип об'єктивності. Об'єктивність дає змогу прокурору використовувати об'єктивні закони для належної реалізації власних повноважень. Об'єктивність виключає суб'єктивізм, необґрунтовані рішення та враховує реальну ситуацію⁶⁴. Прокурор зобов'язаний діяти справедливо, неупереджено, дотримуючись вимог закону щодо підстав, порядку та умов реалізації повноважень прокуратури в межах її функцій. Він має бути об'єктивним у відносинах з органами влади, громадськістю та окремими особами й усвідомлювати соціальну значущість прокурорської діяльності, міру відповідальності перед суспільством⁶⁵.

⁶² Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури: затверджений Наказом Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року № 123. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?_m=publications&t=rec&id=113992

⁶³ Корнякова Т. В. Трансформування та значення функції нагляду за дотриманням прав і свобод громадян. *Прокуратура, людина, держава*. 2005. № 5. С. 18–20.

⁶⁴ Проневич О. С. Принцип незалежності прокуратури: догматично-правова інтерпретація та правова регламентація. URL: <http://www.pravoznaves.com.ua>

⁶⁵ Шуба В. Факти та коментарі з приводу обмежень функцій прокуратури. *Крок*. 2001. № 11–12. С. 10.

У Висновку № 4 (2009) Консультативної ради європейських прокурорів (КРЕП) до уваги Комітету міністрів Ради Європи щодо взаємовідносин між суддями та прокурорами у демократичному суспільстві зазначено, що правоохоронні та, де це прийнятно, дискреційні повноваження прокуратури на етапі досудового слідства потребують, щоби статус прокурорів був гарантований законом на якомога вищому рівні, подібно до статусу суддів. Вони мають бути незалежними і самостійними у процесі прийняття рішень та у справедливому, об'єктивному та неупередженому здійсненні своїх функцій.

КРЕС і КРЕП вдаються до судової практики Європейського суду з прав людини щодо пункту 3 статті 5 та статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Зокрема, вони посилаються на рішення, якими Суд визнав вимогу стосовно незалежності від виконавчої влади та інших сторін, якою має володіти будь-яка особа, уповноважена законом здійснювати судову владу, але яка виключає підпорядкування вищому незалежному судовому органу. Будь-яке передання судових функцій прокурорам мусить обмежуватися, зокрема, у справах про призначення незначної міри покарання, не повинно поєднуватися із правом виступати обвинувачем у тій самій справі і не має зашкодити праву обвинувачених на отримання рішення у таких справах, постановленого незалежним та неупередженим органом, який здійснює судові функції.

Для забезпечення незалежного статусу прокурорів необхідним є дотримання деяких мінімальних вимог, зокрема:

- щоб їх позиція та діяльність не були предметом впливу чи втручання з боку будь-якого зовнішнього джерела поза межами самої прокурорської служби;

- щоб їх призначення, просування по службі, гарантії перебування на посаді, включно з можливістю переведення лише на підставі закону або за їхньою згодою, та умови оплати праці забезпечувалися гарантіями, передбаченими законом.

У державі, яка керується верховенством права, в якій прокуратура має ієрархічну структуру, ефективність прокурорської служби, пов'язаної з виконанням обов'язків державних обвинувачів, тісно пов'язана з наявністю прозорих правил щодо їх повноважень, підзвітності та відповідальності. Вказівки окремим прокурорам повинні даватись у письмовому вигляді відповідно до закону та, де це передбачено, оприлюднених

інструкцій та критеріїв діяльності прокуратури. Перегляд на підставі законних рішень прокурора про порушення кримінальної справи чи відмову в цьому має бути безстороннім та об'єктивним. У будь-якому разі належна увага має надаватись інтересам потерпілого.

Принцип територіальності. Засада територіальності означає побудову системи органів прокуратури відповідно до адміністративно-територіального устрою України з метою здійснення покладених на прокуратуру завдань і функцій на всій території України і доступності її для всього населення. Засада територіальності передбачає:

1) рівномірне поширення мережі органів прокуратури на всі адміністративно-територіальні одиниці України;

2) відсутність територій, на які б не поширювалася юрисдикція органів прокуратури, з метою повного охоплення системою прокуратури території України;

3) існування достатньої чисельності прокуратур і прокурорів на території держави з метою забезпечити вирішення всіх питань, які перебувають у компетенції прокуратури;

4) територіально зручне розміщення прокуратур з метою забезпечення кожній особі реальної можливості дістатися до прокуратури, щоб реалізувати свої права, а прокурорам – безперешкодно і оперативно виконувати покладені на них повноваження.

Засада (принцип) територіальності враховується як в діяльності, так і в організації органів прокуратури України. У ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» визначено, що прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Під системою прокуратури України розуміють сукупність органів, підрозділів, одиниць, що її утворюють, і забезпечують діяльність та виконання покладених на неї завдань і функцій. Ця система побудована відповідно до державного устрою та адміністративно-територіального поділу України (район, місто, область, держава). Наразі утворюються регіональні та місцеві прокуратури, які є базовим елементом прокурорської системи, та Генеральна прокуратура України – орган вищого рівня щодо нижчих

регіональних та місцевих прокуратур. Регіональна прокуратура є вищим органом щодо місцевих прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної регіональної прокуратури. Предметно-галузевий принцип організації прокуратур на законодавчому рівні Конституцією України і законами України не передбачений. Отож повноваження так званих спеціалізованих прокуратур, що донині здійснювали свою діяльність в екологічній та транспортній сферах правових відносин, покладено з моменту набуття чинності цим Законом на територіальні прокуратури, а саме – на Генеральну прокуратуру України, регіональні та місцеві прокуратури. Виняток зроблено лише щодо військових прокуратур з огляду на відомі події в Криму та на Донбасі за участю військового контингенту РФ, що має забезпечити комплексний підхід та концентрацію зусиль у додержанні законів, зміцненні правопорядку, захисті прав громадян та інтересів держави й сприяти підвищенню національної безпеки та обороноздатності України; а також щодо Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, зважаючи на масштаби корупції в державі та нагальну потребу в забезпеченні незалежного та неупередженого характеру розслідування корупційних правопорушень, підслідних Національному антикорупційному бюро України. Вирішити це комплексне завдання покликані, зокрема, й органи прокуратури, здійснюючи процесуальне керівництво у кримінальних провадженнях щодо посадових осіб найвищих ешелонів влади, а також за допомогою інших функцій та примусових засобів.

Упорядкованість та об'єднання органів прокуратури відбувається шляхом розподілу функцій, повноважень, встановлення взаємовідносин між її елементами, субординаційними та координаційними зв'язками між органами прокуратури України. Водночас необхідно застерегти, що, окрім тождесних для всіх органів прокуратури повноважень, обумовлених конституційно визначеними функціями, існують такі, що належать до виключної компетенції спеціалізованих прокуратур. Скажімо, в умовах особливого періоду, запровадження надзвичайного, воєнного стану або проведення антитерористичної операції, із залученням з'єднань, військових частин та підрозділів Збройних Сил України, Національної

гвардії України, Державної прикордонної служби України військові прокурори, слідчі можуть відряджатися до районів розташування цих з'єднань, військових частин (підрозділів) на період виконання вказаними з'єднаннями, військовими частинами та підрозділами завдань за призначенням. Особливості здійснення прокурорської діяльності в цих умовах, а також взаємодія з командуванням зазначених військових формувань, керівниками правоохоронних органів на період надзвичайного, воєнного стану або проведення антитерористичної операції регулюються окремими нормативно-правовими актами відомчого та/або міжвідомчого характеру. Система прокуратури визначається ст. 7 Закону України «Про прокуратуру». Окремо (ст. 8-1 Закону) регламентовано організацію й діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. До її загальної структури входять центральний апарат і територіальні філії, які розташовуються в тих самих містах, що й територіальні управління Національного антикорупційного бюро України.

Територіальність означає існування розгалуженої системи органів прокуратури. Тобто органи прокуратури розміщуються локально зручно, щоб кожна особа могла реально звернутися до прокуратури. В межах держави не існує жодної території, на яку б не поширювалася діяльність органів прокуратури України.

Принцип презумпції невинуватості. Презумпція невинуватості є однією з основних засад правової, демократичної держави, що закріплена у ст. 62 Конституції України⁶⁶ та інших нормативно-правових актах. Її значення полягає в захисті прав і законних інтересів осіб, що мають передусім стосуюнок до кримінального судочинства, слідчої і судової діяльності. Її дотримання забезпечує протистояння суб'єктивізму, тенденційності чи навіть свавілля – всьому, що перетворює кримінальне судочинство у знаряддя розправи над обвинуваченим, ототожнює обвинуваченого з винним, робить його фактично безправним⁶⁷. Презумпція невинуватості передбачає,

⁶⁶ Конституція України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-вр>

⁶⁷ Нор В. Т. Презумпція невинуватості як конституційна засада кримінального судочинства та її застосування в практиці Європейського суду з прав людини. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. 2011. № 1 (3). С. 1–24.

що особа, провина якої не доведена у встановленому законом порядку, заслуговує на таке ставлення до неї як до особи, не винної у вчиненні правопорушення. Проте необхідно зауважити, що не варто обмежувати презумпцію невинуватості виключно рамками кримінального процесу. В загальному розумінні цей принцип впливає на визначення становища особи в суспільстві, стосується кожного громадянина, а також юридичних осіб та їхніх співробітників⁶⁸.

Прокурор мусить керуватися принципом презумпції невинуватості на всіх етапах кримінального провадження. Він повинен враховувати всі обставини незалежно від того, свідчать вони проти підозрюваного (обвинуваченого) чи на його користь, вживати заходів для гарантування права особи на справедливий судовий розгляд.

Прокурор має бути переконаний, що всі проведені слідчі (розшукові) та інші процесуальні дії та зібрані докази дають достатні підстави для звинувачення особи у вчиненні кримінального правопорушення.

У разі виконання прокурором повноважень у кримінальному провадженні поведження з особою, вина якої у вчиненні кримінального правопорушення не встановлена обвинувальним вироком суду, що набрав законної сили, має відповідати поведженню з невинною особою.

Принцип неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки. Прокурор повинен постійно дбати про свою компетентність, професійну честь і гідність, своєю доброчесністю, принциповістю, компетентністю, неупередженістю та сумлінним виконанням службових обов'язків сприяти підвищенню авторитету прокуратури та зміцненню довіри громадян до неї.

У разі поширення неправдивих відомостей, які принижують його честь, гідність і ділову репутацію, за потреби вживає заходів до спростування такої інформації, зокрема в судовому порядку. Сприяти йому в цьому повинні керівники відповідних прокуратур.

⁶⁸ Конин А. Ф. Приемы и задачи прокуратуры // Собр. соч.: в 8 т. М., 1966. Т. 4. С. 123–131.

Виконуючи службові обов'язки, прокурор має дотримуватися загальноприйнятих етичних норм поведінки, бути взірцем доброчесності, вихованості і культури. Порухення службової дисципліни, непристойна поведінка є неприпустимими для прокурора і тягнуть за собою передбачену законом відповідальність.

Прокурор повинен використовувати ввірене йому службове майно бережливо та лише за призначенням.

Прокурор зобов'язаний своєчасно подати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у порядку, передбаченому антикорупційним законодавством.

Прокурор має суворо дотримуватись обмежень, передбачених антикорупційним законодавством, не допускати будь-яких проявів, які можуть створити враження корупційних, як-от:

- вступати у позаслужбові стосунки з метою використання службових повноважень або службового становища;
- неправомірно втручатися чи здійснювати у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, вплив на службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування чи суддів.

Прокурор, якому стала відома інформація про порушення вимог частини першої цієї статті іншим працівником прокуратури, зобов'язаний негайно повідомити про це відповідного керівника органу прокуратури.

Публічний характер діяльності прокурора та перебування під постійною увагою з боку суспільства покладає на нього особливі вимоги щодо відповідного зовнішнього вигляду. Прокурор під час виконання службових обов'язків має дотримуватися ділового стилю одягу, який вирізняється офіційністю, стриманістю та акуратністю.

Прокурор діє на підставі закону, неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання.

Прокурору слід уникати особистих зв'язків, фінансових і ділових взаємовідносин, що можуть вплинути на неупере-

дженість і об'єктивність виконання професійних обов'язків, скомпрометувати звання прокурора, не допускати дій, висловлювань і поведінки, які можуть зашкодити його репутації та авторитету прокуратури, спричинити негативний суспільний резонанс.

Поза службою потрібно поводитися коректно і пристойно. В разі з'ясування будь-яких обставин з представниками правоохоронних і контролюючих органів не використовувати свій службовий статус, зокрема посвідчення прокурора, з метою впливу на посадових осіб.

Прокурор має право вільно визначати своє ставлення до релігії, брати участь у житті релігійних організацій, які функціонують на законних підставах і діяльність яких не спрямована на розпалення расової, політичної, національної та релігійної ворожнечі, не допускаючи їхнє втручання у свої службові справи.

В юридичній літературі виокремлюють ще **принципи прозорості службової діяльності та конфіденційності**. Для забезпечення прозорості службової діяльності прокурор не має права відмовляти фізичним чи юридичним особам у своєчасному наданні повної і достовірної інформації довідкового характеру, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання.

Прокурор зобов'язаний не розголошувати і не використовувати в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала йому відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, окрім випадків, установлених законом.

Принцип утримання від виконання незаконних наказів та вказівок. Прокурор, незважаючи на приватні інтереси, повинен утримуватися від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону. Він не зобов'язаний виконувати накази та вказівки прокурора вищого рівня, що викликають у нього сумнів у законності, якщо вони не надані у письмовій формі, а також явно злочинні накази або вказівки.

У разі виникнення сумніву щодо законності наказу або вказівки прокурора вищого рівня він має право звернутися до Ради прокурорів України з повідомленням про загрозу його незалежності.

Принцип недопущення конфлікту інтересів. Прокурор повинен вживати всіх можливих заходів щодо недопущення виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів, повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли він дізнався чи мав дізнатися про наявність у нього реального чи потенційного конфлікту інтересів, безпосереднього керівника.

Прокурор, який обіймає адміністративну посаду, не може прямо чи опосередковано спонукати підлеглих або інших прокурорів до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності на користь своїх приватних інтересів чи інтересів третіх осіб. У разі виникнення конфлікту інтересів прокурор зобов'язаний діяти відповідно до вимог законодавства.

Принцип компетентності та професіоналізму. Прокурор повинен здійснювати службові повноваження сумлінно, компетентно, вчасно і відповідально, постійно підвищувати свій загальноосвітній та професійний рівень, культуру спілкування, виявляти ініціативу, відповідальне ставлення та творчий підхід до виконання своїх службових обов'язків, фахово орієнтуватися у чинному законодавстві, передавати власний професійний досвід колегам.

Він має усвідомлювати, що його діяльність оцінюється з урахуванням рівня підготовки, знання законодавства, компетентності, ініціативності, комунікативних здібностей, здатності вчасно і якісно виконувати службові обов'язки та завдання.

Найвищий рівень професійних навичок є передумовою довіри, яку громадськість виявляє до прокурорів і яка є основою їх законності та ролі. Відповідна професійна підготовка відіграє ключову роль, позаяк сприяє удосконаленню їх діяльності і завдяки цьому підвищує якість правосуддя в цілому.

Навчання прокурорів передбачає не тільки отримання професійних навичок, необхідних для доступу до професії, але й безперервне оволодіння новими знаннями протягом всієї кар'єри. Воно зачіпає питання найрізноманітніших аспектів їх професійного життя, зокрема адміністративне управління відомствами прокуратури, а також мусить реагувати на потреби спеціалізації. В інтересах належного здійснення правосуддя постійне навчання необхідне для підтримки високого рівня

професійної кваліфікації та вдосконалення, є не тільки правом, але й обов'язком прокурорів.

Принцип поваги до незалежності суддів. Повага до незалежності суддів передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження прокурором у порядку, передбаченому процесуальним законом. На нашу думку, публічними слід вважати висловлювання чи коментарі, надані під час виконання особою своїх повноважень чи з використанням службового становища, а також при усвідомленні можливості опублікування їх у пресі, передання по радіо, телебаченню чи з використанням інших засобів масової інформації; поширення в мережі Інтернет чи з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку; викладення в характеристиках, заявах, листах, адресованих іншим особам; повідомлення в публічних виступах, в електронних мережах, а також в іншій формі.

Ця засада (принцип) покликана бути ще однією «опорою» авторитету суду, його об'єктивності, справедливості та професіоналізму. Втім подібні вислови ставлять під сумнів не лише діяльність суду, а й етичні, професійні та моральні якості працівника прокуратури, який дозволяє собі їх робити. Саме тому виникає потреба ще в одній засаді, яка гарантувала б особистісні якості кожного працівника прокуратури.

Прокурор повинен поважати незалежність суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом.

Принцип взаємовідносин з органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Прокурор не повинен втручатися в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, крім випадків, передбачених законом. Він має у межах повноважень співпрацювати з ними під час виконання своїх службових обов'язків, якщо це не суперечить принципу його незалежності.

У взаємовідносинах зі співробітниками правоохоронних органів прокурор зобов'язаний бути компетентним, виважено та тактовно виявляти вимогливість і принциповість, що базуються на вимогах закону.

З метою забезпечення справедливого та об'єктивного правосуддя прокурор у стосунках зі суддями та присяжними мусить дотримуватися взаємоповаги, усвідомлюючи важливість спільних завдань щодо утвердження в суспільстві верховенства права та законності.

У взаєминах з іншими учасниками судочинства прокурор має дотримуватися ділового стилю спілкування, виявляти принциповість і витримку.

Прокурор повинен з повагою ставитися до діяльності представників засобів масової інформації щодо висвітлення роботи органів прокуратури; утримуватися від офіційних висловлювань, міркувань та оцінок з питань, розгляд яких не належить до його компетенції; дотримуватися етики публічних виступів і вимог щодо надання службової та конфіденційної інформації у встановленому законом порядку.

Офіційні (письмові та усні) виступи прокурора у засобах масової інформації мають бути достовірними та виваженими, зважаючи на те, що вони можуть розцінюватись як офіційна позиція прокуратури, а дискусії вестися у коректній формі, не підриваючи авторитету органів прокуратури.

Відносини між прокурорами у їхніх колективах мають ґрунтуватися на засадах взаємоповаги і взаємодопомоги. У стосунках між собою прокурори повинні уникати проявів недобррозичливого ставлення один до одного, спрямовуючи свої зусилля на виконання покладених на прокуратуру завдань.

Об'єктивна публічна критика у колективах прокуратур недоліків у роботі колег має поєднуватися з повагою, толерантністю, стриманістю і ввічливістю.

У взаєминах з підпорядкованими працівниками керівники всіх рівнів мають поєднувати принциповість та вимогливість з повагою та доброзичливістю, не допускати грубоців та пониження людської гідності.

Керівники прокуратури повинні:

- сприяти творчому підходу прокурорів до виконання своїх функцій, заохочувати їхню ініціативу, виявляти повагу до висловлюваних ними правових позицій;

- бути справедливими і об'єктивними в оцінці роботи підпорядкованих працівників;

– не спонукати підлеглих до виконання доручень, які виходять за межі їхніх службових обов'язків, вчинення протиправних дій, не допускати фактів необ'єктивного підходу до оцінки їх професійних, ділових та особистих якостей;

– сприяти утвердженню в колективах службової дисципліни на засадах товариської взаємодопомоги, позитивного морально-психологічного клімату;

– сприяти додержанню працівниками вимог професійної етики.

Прокурор у межах компетенції розглядає звернення громадян відповідно до вимог закону. Неприпустимими є прояви зверхності, зневажливого ставлення до громадян.

У відносинах з громадянами поза службою працівник прокуратури мусить бути взірцем законослухняності, добропорядності, додержання загальноновизнаних норм моралі та поведінки.

Принцип юридичної відповідальності. Згідно зі Законом України «Про прокуратуру», прокурори зобов'язані неухильно дотримуватися вимог чинного законодавства. Їх порушення тягне за собою відповідальність, встановлену законом.

Юридична відповідальність прокурора має такі ознаки:

а) визначається державою в правових нормах;

б) забезпечується можливістю застосування державного примусу;

в) застосовується спеціально уповноваженими органами (особами);

г) пов'язана зі специфічним правовим статусом, додатковими обов'язками;

ґ) виражається у негативних наслідках особистого та організаційного характеру;

д) здійснюється в особливій формі, чітко передбаченій законом;

е) настає виключно у разі вчинення правопорушення⁶⁹.

⁶⁹ Ізотова М. О. Правовий статус керівника місцевої прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура». Харків, 2018. С. 72.

Працівники органів прокуратури несуть відповідальність за неналежне виконання свого обов'язку в усіх його аспектах:

- за повну й ефективну реалізацію наданих повноважень;
- за загальний стан на відповідній ділянці;
- за результати роботи;
- за досягнення встановленої мети та використання для цього найбільш раціональних шляхів;
- за організацію й налагодження роботи підлеглих осіб.

До цього можна додати такі орієнтовні види характерних саме для працівників прокуратури правопорушень, як порушення правил прокурорської етики, ділового етикету, вчинення аморальних чи таких, що ганьблять честь і гідність особи, яка уособлює державний авторитет, вчинків.

Відповідальністю прокурора є заходи, які застосовуються до нього за порушення закону, неналежне виконання службових обов'язків або скоєння ганебного вчинку згідно з Дисциплінарним статутом прокуратури України, Конституцією України та іншими актами вітчизняного законодавства.

У разі систематичного (два і більше разів протягом одного року) або одноразового грубого порушення правил прокурорської етики прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності. Дисциплінарна відповідальність – це різновид ретроспективної юридичної відповідальності, яка настає внаслідок вчинення дисциплінарного проступку. Розрізняють загальну та спеціальну дисциплінарну відповідальність. Загальна передбачена Кодексом законів про працю і Правилами внутрішнього трудового розпорядку та застосовується до всіх без винятку працівників. Спеціальна дисциплінарна відповідальність враховує особливості правового статусу окремих груп працівників та здійснюється в порядку підлеглих, на підставі окремих дисциплінарних статутів або окремих нормативних актів.

Обов'язковими ознаками дисциплінарної відповідальності прокурорів є такі:

1) матеріальною підставою для дисциплінарного провадження є службово-трудоий проступок, порушення присяги, невиконання службових обов'язків або правил професійної етики працівником прокуратури;

2) формальною підставою є Закон України «Про прокуратуру», де безпосередньо міститься характеристика дисциплінарного правопорушення з боку працівника прокуратури і процедура дисциплінарного провадження;

3) формою покарання за дисциплінарний проступок є дисциплінарне стягнення, виключний перелік яких визначається законодавчо;

4) дисциплінарне стягнення може застосовуватися лише Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів після закінчення дисциплінарного провадження⁷⁰.

Контрольні запитання

1. Розкрийте поняття і систему функцій та основних напрямів діяльності прокуратури.

2. Охарактеризуйте напрями діяльності прокуратури.

3. Назвіть зовнішні функції прокуратури.

4. Як змінилися функції прокуратури в контексті конституційної реформи?

5. Що передбачає функція підтримання державного обвинувачення в суді?

6. У яких випадках здійснюється представництво інтересів громадянина або держави в суді?

7. Охарактеризуйте внутрішні функції прокуратури.

8. Що таке принципи організації й діяльності органів прокуратури України та яке їх значення?

9. Як можна класифікувати принципи організації та діяльності органів прокуратури?

10. У чому полягає зміст основних принципів організації та діяльності органів прокуратури?

Рекомендована література

1. Безпалова О. І. Пріоритетні напрямки діяльності органів прокуратури України як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави. *Право і Безпека*. 2013. № 2. С. 70–76.

⁷⁰ Ізотова М. О. Правовий статус керівника місцевої прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура». Харків, 2018. С. 75.

2. Білодід І. М. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури в умовах реформування правоохоронної системи України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харк. нац. ун-тет внутр. справ. Харків, 2016. 22 с.
3. Єшук О. М. Деякі аспекти реформування органів прокуратури. *Судова та слідча практика в Україні*. 2016. Вип. 2. С. 7–10.
4. Загородній В. Є. Основні напрями організації роботи районних (міських) прокуратур: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура». Одеса, 2009. 20 с.
5. Ізотова М. О. Правовий статус керівника місцевої прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура». Харків, 2018. 220 с.
6. Кравченко В. В. Контрольно-наглядові функції вищих органів державної влади України: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2014. 23 с.
7. Кравчук В. М. Прокуратура України як орган державної влади: інституційно-правовий аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.10 / Нац. акад. прокуратури України. К., 2012. 20 с.
8. Кримінальний процесуальний кодекс України: від 13 квіт. 2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–10, 11–12, 13. Ст. 88 (зі змін. та доповн.; ред. від 11 черв. 2016 р.). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
9. Лапкін А. В. Основи прокурорської діяльності в Україні: навч. посіб. у схемах. Вид. 3-тє, змін. та допов. Х.: Право, 2015. 148 с.
10. Маляренко В. Актуальні проблеми реформи органів прокуратури України // Прокуратура України в умовах європейської інтеграції: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (19 травня 2016 року). К.: Національна академія прокуратури України, 2016. С. 184–187.
11. Неврозов О. Б. Адміністративна компетенція прокуратури України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. № 1. С. 149–153.
12. Неврозов О. Б. Адміністративна компетенція прокуратури України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. № 1. С. 149–153.
13. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2–3. Ст. 12 (із змін. та

доповн.; ред. від 12 трав. 2016 р.). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

14. Про пробацію: Закон України від 05 лют. 2015 р. № 160-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 93.
15. Скибенко О. Проблеми реформування функцій прокуратури України в механізмах судочинства та забезпечення законності. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 6. С. 188–192.
16. Сляднева К. Зміна обвинувачення прокурором як форма реалізації диспозитивності. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 6. С. 338–342.
17. Супруненко Д. О. Прокуратура як суб'єкт запобігання злочинам в Україні: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право». К., 2016. 344 с.
18. Prokuratuur. Prokuratuur: ametlik kodulehekül. 2017. URI: <http://www.prokuratuur.ee/et/prokuratuur>

Тема 3

ПРАВОВІ ЗАСОБИ ПРОКУРОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

- 3.1. Поняття правових засобів прокурорської діяльності. Їх система і класифікація.
- 3.2. Характеристика окремих правових засобів прокурорської діяльності.
- 3.3. Форма правових засобів прокурорської діяльності. Дії та акти прокурорської діяльності.

3.1. Поняття правових засобів прокурорської діяльності. Їх система і класифікація

Для виконання завдань і функцій прокурори наділені широкими повноваженнями, які дають їм можливість своєчасно виявляти й усувати порушення закону.

У спеціальній літературі ці повноваження отримали розроблену теорією прокурорського права назву «правові засоби прокурорської діяльності».

Правові засоби прокурорської діяльності – закріплені в законодавстві дії та правові акти прокурорських працівників, спрямовані на реалізацію ними завдань і функцій прокуратури. Іншими словами, це інструментарій прокурорської діяльності, без якого вона не мала би сенсу.

Всі правові засоби прокурорської діяльності можна поділити на дві групи: «засоби прокурорського реагування» та «акти прокурорського реагування», які хоча і взаємопов'язані, але не тотожні.

Засоби прокурорського реагування на порушення закону визначаються повноваженнями прокурора щодо їх виявлення та усунення і становлять собою передбачені законодавством і здійснювані у встановленому порядку дії з виявлення та усунення виявлених порушень закону, а також причин та умов, що їм сприяли, і притягнення винних до відповідальності.

Акти прокурорського реагування – це передбачені законом, складені в певній письмовій формі документи юрис-

дикційного характеру, які відповідають вимогам законності, обґрунтованості та мотивованості, що застосовуються вказаними в законі посадовими особами органів прокуратури та за допомогою яких реалізуються нормативно закріплені правові засоби реагування прокурора в процесі реалізації своїх повноважень.

Акти прокурорського реагування мають бути законними, обґрунтованими і мотивованими.

Законність акта означає, що він винесений у точній відповідності з положеннями закону, що стосуються порядку його винесення. До таких положень належать норми щодо: компетенції прокурора; суб'єкта, до якого звернений акт; реквізитів документа і його змісту.

Обґрунтованість акта означає відповідність вимог, що в ньому містяться, встановленим під час перевірок обставинам. Законність акта передбачає його обґрунтованість. Тимчасом акт може бути обґрунтованим, але незаконним, якщо, наприклад, винесений не уповноваженим прокурорським працівником.

Мотивованість акта означає письмовий виклад у ньому підстав його внесення та підтвердження висловлених вимог конкретними обставинами. Обґрунтованість і мотивованість взаємопов'язані, але не збіжні поняття. Приміром, акт може бути обґрунтованим, але не мотивованим. Трапляється і протилежна ситуація: акт мотивований, але не обґрунтований, у разі якщо мотивування створене штучно і не відповідає наявним обставинам.

До вимог до актів прокурорського реагування відносять також *своєчасність, оперативність, комплексність, завершеність*.

Акту прокурорського реагування притаманна низка ознак:

1. Акти прокурорського реагування завжди виражаються в письмовій формі, по суті будучи документальним виразом встановлених законом правових засобів реагування прокурора на порушення законності.

2. Винесення акта реагування – одноосібне рішення посадових осіб прокуратури уповноважених законом на використання правових засобів реагування (навіть у тих випадках, коли прийняттю акта передувало його колективне обговорення).

3. Акт прокурорського реагування є обов'язковим до виконання, оскільки зобов'язує інший орган або посадову особу реагувати на нього встановленим законом способом. У разі недотримання законних вимог прокурора особа, щодо якої винесено акт прокурорського реагування, притягується до відповідальності.

4. Акт прокурорського реагування слугує юридичним фактом, спрямованим на виникнення, зміну або припинення певних правовідносин. Акт прокурорського реагування зобов'язує інший орган, посадову особу реагувати на нього встановленим законом чином: розглянути його, вжити належних заходів і повідомити прокурору, який його вніс.

5. Акти прокурора – документи юрисдикційного характеру, тож мусять мати відповідну структуру, передбачену законодавством або вироблену практикою.

Система правових засобів прокурорської діяльності – доволі об'ємна і різноаспектна. Щоб краще зрозуміти суть, особливості, місце в системі, правові засоби прокурорської діяльності як у науці, так і на практиці розрізняють за декількома класифікаційними рубриками. Традиційно правові засоби розрізняють за трьома критеріями.

1. За метою або спрямованістю прокурорської діяльності:

- ті, за допомогою яких виявляються порушення законів;
- правові засоби, спрямовані на усунення порушень законів;
- правові засоби, спрямовані на притягнення порушників законів до юридичної відповідальності;
- ті, які мають на меті забезпечення відшкодування матеріальних збитків, заподіяних правопорушенням;
- ті, що спрямовані на попередження правопорушень.

2. За характером дії:

- зобов'язальні;
- зупиняючі;
- розпорядчі.

3. За формою вираження (прояву):

- правові засоби – дії прокурора та інших прокурорських працівників;

– правові засоби – правові акти прокурора та інших прокурорських працівників.

Окрім цього, правові засоби прокурорської діяльності можна поділяти і за іншими підставами.

1. За суб'єктом застосування:

– ті, що застосовуються винятково керівником прокуратури (його заступниками) або за його підписом чи вказівкою;

– ті, що можуть застосовуватися самостійно й іншими прокурорськими працівниками.

2. За способом реалізації:

– ті, що реалізуються (тобто доводяться до логічного завершення) безпосередньо керівником прокуратури чи прокурорськими працівниками;

– ті, що безпосередньо після прокурорського реагування реалізуються іншими уповноваженими органами чи посадовими особами.

3.2. Характеристика окремих правових засобів прокурорської діяльності

Розглянемо детальніше окремі види правових засобів прокурорського реагування.

1. Правові засоби, спрямовані на виявлення порушень законів.

Перша група повноважень реалізується в ході здійснення прокурором функції представництва інтересів держави. Зокрема, прокурор з метою виявлення порушень законів має право:

1) витребувати за письмовим запитом, ознайомлюватися та безоплатно отримувати копії документів і матеріалів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ і організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, що знаходяться у цих суб'єктів, у порядку, визначеному законом (п. 1 ч. 4 ст. 23 Закону).

Письмовий запит прокурора повинен містити такі реквізити: найменування органу або посадової особи, до якої звертається прокурор; найменування документа, матеріал,

інформацію, що надсилається до прокурора, зміст дій, які можуть бути вчинені, короткий виклад підстав представництва, вимогу про надання необхідної інформації, документів, матеріалів про проведення перевірок, строк виконання запиту, посаду, класний чин прокурора (за його наявності);

2) отримувати від посадових та службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ та організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування усні або письмові пояснення. Отримання пояснень від інших осіб можливе виключно за їхньою згодою (п. 2 ч. 4 ст. 23 Закону).

Виходячи зі законодавчого формулювання цієї норми, прокурори із моменту набрання чинності цього положення позбавлені права відбирати пояснення у громадян та посадових осіб юридичних осіб приватного права без їхньої згоди. Вважаємо, що така норма справить позитивний вплив на взаємовідносини прокуратури із громадянами та сферою приватного бізнесу, знівелювавши у свідомості громадян уособлення прокуратури як карального органу;

3) знайомитися з матеріалами виконавчого провадження щодо виконання судових рішень у кримінальних справах, робити з них виписки, знімати копії та в установленому законом порядку оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця;

4) звертатися до суду з позовом (заявою) у визначених законом випадках;

5) брати участь: у підготовчому засіданні; у судовому розгляді; у розгляді справи в суді апеляційної, касаційної інстанції.

Наступна група повноважень, спрямованих на виявлення порушень закону, реалізується прокурором в ході 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. Варто зауважити, що такий вид нагляду об'єднаний із наглядом за додержанням законодавства про адміністративні правопорушення, який раніше охоплювався

предметом функції нагляду за додержанням та застосуванням законів.

Фактично більшість повноважень, передбачених ст. 26 Закону, успішно реалізовувалась та була законодавчо закріплена. Однак зі зміною концепції прокурорського нагляду порядок реалізації деяких повноважень викликає низку запитань. Зокрема, за п. 3 ч. 1 ст. 26 Закону, прокурор має право перевіряти законність наказів, розпоряджень, інших актів відповідних органів і установ та в разі невідповідності законодавству вимагати від посадових чи службових осіб їх скасування та усунення порушень закону, до яких вони призвели, а також скасовувати незаконні акти індивідуальної дії. На перший погляд, таке повноваження видається цілком логічним та спрямованим на усунення виявлених порушень, проте яким правовим актом прокурор буде реалізовувати це повноваження, законодавець не передбачив. Проблемним також видається законодавче формулювання заданого повноваження через сполучник «та», оскільки таке формулювання встановлює вимогу комплексності до документа прокурорського реагування, який повинен бути спрямований на скасування акта та усунення порушень закону, до яких він призвів, що з наявним інструментарієм прокурорського нагляду є дуже проблематично, оскільки жоден зі закріплених у Законі та КВК України актів прокурорського реагування не відповідає таким вимогам до комплексності, а отже, це повноваження навряд чи зможе бути реалізованим у практичній діяльності.

Ще одним повноваженням є право прокурора у будь-який час за посвідченням, що підтверджує займану посаду, відвідувати місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи, в яких засуджені відбувають покарання, установи, де перебувають особи, щодо яких застосовано примусові заходи медичного або виховного характеру, та будь-які інші місця, до яких доставлено осіб з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення чи в яких особи примусово тримаються згідно з судовим рішенням або рішенням адміністративного органу (п. 1 ч. 1 ст. 26 Закону).

Також прокурор має право опитувати осіб, які перебувають у місцях несвободи, з метою отримання інформації

про умови їх тримання та поведження з ними, ознайомлюватися з документами, на підставі яких ці особи тримаються в таких місцях, засуджені або до них застосовано заходи примусового характеру і знайомитися з матеріалами, отримувати їх копії, перевіряти законність наказів, розпоряджень, інших актів відповідних органів і установ та в разі невідповідності законодавству вимагати від посадових чи службових осіб їх скасування та усунення порушень закону, до яких вони призвели, а також скасовувати незаконні акти індивідуальної дії.

Наступним проблемним, як видається, повноваженням у цій сфері є право прокурора вимагати усунення порушень та причин і умов, що їм сприяли, притягнення винних до передбаченої законом відповідальності. Адже в ході реалізації цього повноваження виникають проблеми аналогічного характеру, як і з попереднім повноваженням. Правового акту прокурорського реагування, яким можна вимагати усунення причин і умов, що сприяли порушенням, а також притягати винних до відповідальності, у законодавстві не передбачено. І хоча у методичних рекомендаціях Генеральної прокуратури України неодноразово вказувалось, що в письмовій вказівці може ставитися питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності винних службових осіб, з таким підходом важко погодитись. Вважаємо, що таке положення не відповідає правовій природі вказівки прокурора, яка має на меті усунення порушень організаційного та розпорядчого характеру. Вказівки прокурора – це захід реагування на виявлені порушення законодавства про порядок та умови відбування покарання. Вказівки можуть даватися прокурором в письмовій або усній формі. Як правило, вони даються з метою негайного усунення порушень законів. Письмові вказівки можуть бути оформлені окремим документом - вказівкою про усунення виявленого факту порушення закону, або зазначені в довідці перевірки місць відбування покарання. Усні вказівки зазвичай прокурор дає у зв'язку з виявленням незначних одиничних порушень, які негайно виконуються, і порушення таким чином усувається. Відповідно до ч. 2 ст. 22 КВК України, письмові вказівки прокурора щодо додержання встановлених законодавством порядку і умов тримання осіб, а також письмові вказівки прокурора, надані іншим органам, які виконують

судові рішення у кримінальних справах, є обов'язковими і підлягають негайному виконанню.

Що стосується причин та умов, які сприяли вчиненню порушення, то включення їх до предмета прокурорського нагляду хоча і видається виправданим в сучасних умовах, однак викликає певний дисонанс з правовим регулюванням інших галузей нагляду. Причини та умови виступали обов'язковим елементом предмета доказування у кримінальному процесі та предметом прокурорського нагляду за досудовим розслідуванням за КПК України 1960 року та оперативно-розшуковою діяльністю за Законом України «Про прокуратуру» 1991 року. Прийняття нових КПК України та Закону України «Про прокуратуру» виключило причини та умови із правового регулювання кримінально-процесуальних відносин, з огляду на це видається нелогічним залишення цього питання у сфері регулювання кримінально-виконавчого права. В зв'язку з цим, вважаємо, буде логічним виключити зі Закону України «Про прокуратуру» право прокурора вимагати усунення порушень та причин і умов з метою уніфікації норм різних галузей права.

Прокурор наділяється правом вимагати від керівників органів вищого рівня проведення перевірок підпорядкованих і підконтрольних органів та установ попереднього ув'язнення, виконання покарань, застосування заходів примусового характеру та перевірок інших місць, в яких особи примусово тримаються згідно з судовим рішенням або рішенням адміністративного органу.

Перелічені правові засоби (оскільки всі закріплені в нормативно-правових актах) прокурорської діяльності названого спрямування можуть бути застосовані як особисто прокурором, так і іншими прокурорськими працівниками або за вказівкою прокурора, або інколи, коли це в їхній компетенції, і за власною ініціативою в рамках наглядової діяльності.

2. Правові засоби, спрямовані на усунення порушень законів.

Застосовуючи ці засоби, прокурор:

1) скасовує незаконні й необґрунтовані постанови слідчих (ч. 2 п. 7 ст. 36 КПК).

Це повноваження впливає з принципу єдності і централізації організації і діяльності органів прокуратури. Забезпечуючи процесуальне керівництво досудовим розслідуванням,

прокурори керуються встановленою ієрархією відомчих рівнів органів прокуратури, слідчих органів і оперативних підрозділів при поширенні компетенції на об'єкти нагляду прокурорів нижчого рівня. Вважаємо, що про скасування постанови слідчого, яка, на його думку, винесена з порушеннями закону, прокурор мусить виносити свою постанову, яка повинна відповідати загальним правилам, зазначеним у ст. 110 КПК України. В постанові про скасування обов'язково мають зазначитись підстави для скасування, а також варто вказувати шляхи усунення допущених порушень;

2) вносить апеляційну, касаційну скаргу і заяви про перегляд судового рішення (п. 20 ч. 2 ст. 36, ст. 393, ч. 1 ст. 425, ч. 1 ст. 446 КПК);

3) вносить апеляційну скаргу на рішення суду про притягнення особи до адміністративної відповідальності (ч. 1 ст. 287 КУпАП) у випадку, коли прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Прокурором може бути внесено скаргу на постанову у справі про адміністративне правопорушення упродовж десяти днів з дня винесення постанови.

Наступним засобом прокурорського реагування на порушення закону є прийняття прокурором рішення про негайне звільнення особи, яка незаконно перебуває у місці тримання затриманих, попереднього ув'язнення, обмеження чи позбавлення волі, установі для виконання заходів примусового характеру, іншому місці, в якому особа примусово тримається згідно з судовим рішенням або рішенням адміністративного органу.

Незаконним вважається перебування у зазначених установах осіб: без належних документів; осіб, які підлягали звільненню у зв'язку з закінченням строку затримання чи перебування під вартою на досудовому розслідуванні; відбуття строку покарання; наявності акта про помилування; наявності постанови або ухвали судових інстанцій про умовно-дострокове звільнення; в інших випадках, передбачених ст. 152 КВК України.

Таке повноваження оформляється постановою прокурора про негайне звільнення особи із місць обмеження волі, яка є обов'язковою для виконання.

3. Правові засоби, спрямовані на притягнення порушників законів до юридичної відповідальності.

Зокрема, прокурор:

1) заявляє клопотання про зміну обвинувачення в суді або висунення додаткового обвинувачення (ст. 338–339 КПК);

2) складає протокол про адміністративне правопорушення. Відповідно до п. 11 ст. 255 КУпАП, прокурор складає протокол про здійснення корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією (ст. 172⁴–172²⁰, 185⁴, 185⁸, 185¹¹ КУпАП), з дотриманням вимог, передбачених ст. 256 Кодексу України про адміністративне правопорушення, що направляється на розгляд у суд;

3) приймає рішення щодо заяви або повідомлення про кримінальне правопорушення не пізніше 24-годинного строку про внесення відомостей щодо нього до ЄДРДР. Це повноваження прокурора в умовах реформування прокуратури мусить виступати основним інструментом, спрямованим на притягнення осіб до відповідальності, оскільки діяльність прокурора поза сферою кримінального судочинства повинна здійснюватись лише у виняткових випадках. Основна ж увага прокурора має бути зосереджена на процесуальному керівництві розслідуванням кримінальних правопорушень та підтриманні державного обвинувачення в суді;

4) готує (ст. 58 Закону України «Про Вищу раду правосуддя») Подання про надання згоди на затримання судді, утримання його під вартою чи арештом вноситься на розгляд Вищої ради правосуддя Генеральним прокурором або його заступником. Подання про надання згоди на затримання, утримання під вартою чи арешт судді повинно відповідати вимогам, встановленим Кримінальним процесуальним кодексом України, при цьому щодо кожного виду запобіжного заходу подається окреме подання. Подання має бути вмотивованим, містити конкретні факти і докази, що підтверджують вчинення суддею суспільно небезпечного діяння, визначеного Кримінальним кодексом України, обґрунтування необхідності такого затримання (утримання).

Ще один випадок застосування подання передбачено Законом України «Про запобігання корупції». Так, з метою виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення або невиконанню вимог Закону в інший спосіб, за поданням прокурора рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому працює особа, яка вчинила таке правопорушення, проводиться службове розслідування в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України (ч. 3 ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції»).

Крім того, такий правовий засіб передбачений ч. 1 ст. 539 КПК України, згідно з якою питання, що виникають під час та після виконання вироку, вирішуються судом за поданням прокурора.

4. Правові засоби, спрямовані на відшкодування матеріальної шкоди, заподіяної правопорушеннями:

1) прокурор зобов'язаний роз'яснити особі порядок поновлення її порушених прав чи свобод та відшкодування завданої шкоди, у разі виникнення у громадянина права на відшкодування шкоди, завданої незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду (ст. 11 Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду»). Таке роз'яснення оформлюється письмовим повідомленням, яке вручається громадянину особисто або поштою, а копія долучається до матеріалів кримінального провадження;

2) згідно зі ст. 23 Закону і п. 12 ч. 2 ст. 36 КПК, прокурор пред'являє або підтримує цивільний позов в інтересах:

а) *громадян*, хоча це і суперечить Конституції України, але в цих випадках прокурор захищає загальні інтереси суспільства:

- відповідно до ч. 4 ст. 22 Закону України «Про психіатричну допомогу», судові справи щодо надання психіатричної допомоги в примусовому порядку розглядаються в присутності особи, щодо якої вирішується питання про надання їй такої допомоги, та з обов'язковою участю прокурора;

- право на звернення до суду з позовом про визнання шлюбу недійсним має прокурор, якщо захисту потребують права та інтереси дитини, особи, яка визнана недієздатною, або особи, дієздатність якої обмежена (ст. 42 СК України);
- право на звернення до суду з позовом про позбавлення батьківських прав має прокурор (ст.ст. 165, 172 СК України);
- право на звернення до суду з позовом про скасування усиновлення чи визнання його недійсним має прокурор (ст. 240 СК України);

б) *держави* – у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу.

Крім того, нормативно-правові акти, рішення, видані (прийняті) з порушенням вимог Закону України «Про запобігання корупції», можуть бути визнані незаконними в судовому порядку за заявою прокурора (ст. 67 Закону України «Про запобігання корупції»).

5. Правові засоби, спрямовані на попередження правопорушень.

У широкому розумінні слова до таких засобів можна віднести всі перелічені вище засоби, оскільки таке попередження ґрунтується саме на них.

Водночас до спеціальних правових засобів названого спрямування доречно віднести:

1) погодження прокурором клопотань слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій (ч. 2 п. 10 ст. 36 КПК);

2) затвердження прокурором підсумкових документів досудового розслідування;

3) санкціонування прокурором окремих заходів примусу. Санкція прокурора – це письмовий реквізит прокурора на постанові відповідної службової особи щодо підтвердження

прокурором правильності її дій. При цьому прокурор має право санкціонувати:

- тримання ув'язнених в одиночних камерах місць попереднього ув'язнення (ст. 8 Закону України «Про попереднє ув'язнення»);

- передачу в дохід держави грошей, цінних речей, одержаних шляхом обману під час перебування в місцях попереднього ув'язнення або джерело одержання яких не встановлено (ст. 7 Закону України «Про попереднє ув'язнення»);

- поміщення в карцер осіб, які злісно порушують вимоги режиму, зокрема не дотримуються встановлених правил внутрішнього розпорядку, не виконують вимоги адміністрації ІТТ, принижують гідність працівників поліції, протидіють виконанню ними своїх обов'язків, завдають шкоди інвентарю, обладнанню та іншому майну спецстанови.

Отже, як бачимо, наведені вище правові засоби прокурорської діяльності доволі взаємопов'язані та взаємозалежні, і це впливає з того, що ними забезпечується комплексна прокурорська діяльність у всіх сферах.

3.3. Форма правових засобів прокурорської діяльності. Дії та акти прокурорської діяльності

Проаналізуємо правові засоби прокурорського реагування залежно від форми вираження, тобто від зовнішнього способу вияву реалізації завдань і функцій прокуратури.

За формою ці засоби поділяються, як уже зазначалося, на передбачені законодавством:

- а) *дії*, тобто визначені законом повноваження прокурорів, інших прокурорських працівників для реалізації завдань і здійснення функцій прокуратури, які виконуються шляхом безпосередньої участі або втручання згаданих суб'єктів діяльності;

- б) *акти*, тобто визначені законом письмові документовані рішення прокурорського реагування на виявлені факти порушень чинного законодавства або про потребу вчинення певних дій, чи дозвіл на їх виконання.

Усі *дії прокурора* (вимоги прокурора, участь у засіданнях, невідкладне прийняття прокурора, розгляд заяв, клопо-

тань і скарг, відвідування і перевірки, координація та узгодження спільної діяльності, вступ прокурора в розгляд відповідних справ у суді тощо) в кримінальному, цивільному та господарському судочинстві так чи інакше набувають належної процесуальної форми: підтримання державного обвинувачення, подання й підтримання позову; надання відповідних висновків; заявлення клопотань, судових скарг (апеляційних, касаційних тощо). У разі здійснення прокурорського нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, також часто використовуються різновиди наведених вище відповідних дій, коли вони не вимагають письмового оформлення. Хоча, так чи інакше, прокурори свої дії документують.

До **правових актів прокурорської діяльності**, зокрема наглядової, відносять:

- постанови;
- позовні та іншого характеру судові заяви;
- письмові вказівки;
- письмові доручення;
- документальні погодження, затвердження та ін.

Більшість із наведених актів (письмових документів) законодавчо визначені і за формою, і за змістом. На інші є прямі вказівки в законі, однак зміст і їхня форма напрацьовані тільки в теорії та практиці прокурорської діяльності.

Постанова прокурора (статті 36, 110 КПК) у порядку кримінального провадження складається з:

- 1) вступної частини, яка повинна містити відомості про:
 - місце і час прийняття постанови;
 - прізвище, ім'я, по батькові, посаду особи, яка прийняла постанову;
- 2) мотивувальної частини, яка повинна містити відомості про:
 - зміст обставин, які є підставами для прийняття постанови;
 - мотиви прийняття постанови, їх обґрунтування та посилення на положення цього Кодексу;

3) резолютивної частини, яка повинна містити відомості про:

- зміст прийнятого процесуального рішення;
- місце та час (строки) його виконання;
- особу, якій належить виконати постанову;
- можливість та порядок оскарження постанови.

Постанова слідчого, прокурора виготовляється на офіційному бланку та підписується службовою особою, яка прийняла відповідне процесуальне рішення.

Цивільний позов (ст. 23 Закону; ч. 3 ст. 128 КПК; ст. 29 ГПК, ст. 56 ч. 3 ЦПК, ст. 53 КАС України) в інтересах держави пред'являється прокурором. Цивільний позов може бути поданий прокурором у випадках, встановлених законом.

Письмові вказівки прокурора (ч. 2 п. 4 ст. 36 КПК) – це письмовий документ, у якому прокурор визначає для слідчого обов'язкові для виконання ним у кримінальній справі слідчі (розшукові) дії, негласні слідчі (розшукові) дії та інші процесуальні й організаційні дії. Невиконання законних вказівок прокурора, наданих у встановленому порядку, тягне за собою передбачену законом відповідальність.

Прокурор дає вказівки:

- про розслідування злочинів;
- про кваліфікацію злочину;
- про проведення окремих слідчих дій;
- про вжиття заходів зі забезпечення відшкодування шкоди, заподіяної злочином;
- про розшук осіб, що скоїли злочин.

Письмове доручення прокурора (ч. 2 п. 4 ст. 36 КПК) – це письмовий документ у формі постанови, яким прокурор зобов'язує слідчого, орган досудового розслідування, оперативні підрозділи провести у встановлений прокурором строк слідчі (розшукові) дії, негласні слідчі (розшукові) дії, інші процесуальні дії.

Обвинувальний акт – це процесуальне рішення, яким прокурор висуває обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення і яким завершується досудове розслідування.

Погодження прокурора – це письмовий реквізит прокурора на клопотанні слідчого щодо проведення останнім певних процесуальних дій. Всі клопотання слідчого до слідчого

го судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій повинні бути в обов'язковому порядку погоджені з прокурором.

Слідчий подає прокурору на погодження клопотання про: застосування, зміну або скасування заходу забезпечення кримінального провадження; проведення слідчих (розшукових) дій чи негласних слідчих (розшукових) дій; застосування примусових заходів медичного характеру; застосування примусових заходів виховного характеру; звільнення особи від кримінальної відповідальності.

КПК України не визначає, в якій формі має здійснюватись відмова прокурора у погодженні. В п.10.2 Наказу ГПУ від 19.02.2012 року «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» зазначено, що у разі відмови в погодженні клопотань про проведення негласних слідчих (розшукових) дій прокурори повинні виносити постанову з викладенням мотивів такого рішення.

Вважаємо, що у всіх випадках відмови прокурора від погодження клопотання він має виносити мотивовану постанову, в якій обов'язково вказувати підстави відмови у погодженні клопотання слідчого. Це є логічно обґрунтованим з огляду на те, що КПК України у ч. 3 ст.40 КПК України передбачає для слідчого можливість у випадках відмови прокурора у погодженні клопотання звернутись до керівника органу досудового розслідування, який після вивчення клопотання за потреби ініціює розгляд питань, порушених у ньому, перед прокурором вищого рівня, котрий протягом трьох днів погоджує клопотання або відмовляє у його погодженні. Тож наявність мотивованої постанови прокурора є належним підтвердженням відмови. Оскаржити постанову про відмову у погодженні клопотання простіше і правильніше, ніж оскаржувати просто відсутність погодження на клопотанні.

Фактично законодавець не регулює час, протягом якого прокурор повинен погоджувати клопотання слідчого або відмовляти у його погодженні. Вважаємо, що прокурор мусить зробити це якнайшвидше з дотриманням розумних строків. Затягування з прийняттям рішення може призвести до знищення важливих доказів, переховування підозрюваного, що без сумніву негативно позначиться на ході досудового розслідування.

Затвердження прокурора – це посвідчення прокурором підсумкових актів досудового розслідування, у якому він здійснював процесуальне керівництво. Затвердження прокурора – це вирішальна форма процесуального керівництва. Виявивши при перевірці підсумкових актів досудового розслідування порушення закону, прокурор відмовляє у затвердженні обвинувального акта, клопотань про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру. Відмова прокурора в затвердженні обвинувального акта, вищезазначених клопотань свідчить про те, що прокурор не бачить достатніх підстав для направлення кримінального провадження в суд, не готовий на основі наявних матеріалів сформулювати таку процесуальну позицію, яка згодом перетвориться в державне обвинувачення.

Прокурор повинен відмовляти у затвердженні обвинувального акта у всіх випадках, коли залишились недослідженими або не повністю встановленими істотні обставини, і це виключає можливість розгляду справи судом.

Санкція прокурора – це письмовий реквізит прокурора на постанові відповідної особи щодо підтвердження прокурором правильності її дій.

Прокурор має право санкціонувати:

- тримання ув'язнених в одиночних камерах місць попереднього ув'язнення, наприклад: буйні і хворі, спільне перебування з якими для інших затриманих і осіб, які тримаються під вартою, є небезпечним і тяжким; з метою збереження даних досудового слідства або дізнання; для забезпечення більш суворої ізоляції, а також за відсутності в спеціально відведених місцях для тимчасового тримання (ізоляторах тимчасового тримання) затриманих і осіб, які тримаються під вартою, з якими можна було б розмістити затриманих і осіб, які тримаються під вартою, з дотриманням ізоляції (п. 1.9. Правил внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів ст.);

- передачу в дохід держави грошей, цінних речей, одержаних шляхом обману під час перебування в місцях попереднього ув'язнення або джерело одержання яких не встановлено (п. 6.4. Правил внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів);

- поміщення в карцер осіб, які злісно порушують вимоги режиму, зокрема не дотримуються встановлених правил

внутрішнього розпорядку, не виконують вимоги адміністрації ІТТ, принижують гідність працівників міліції, протидіють виконанню ними своїх обов'язків, завдають шкоди інвентарю, обладнанню та іншому майну спецустанови (п. 5.3.3. Правил внутрішнього розпорядку в ізоляторах тимчасового тримання органів внутрішніх справ України, затверджених наказом Міністерства внутрішніх справ України № 638 від 2 грудня 2008 р.).

Рапорт прокурора – процесуальний документ, який складається за результатами опитування, проведеного у режимі відео- або телефонної конференції, у якому він зазначає дату та час опитування, дані про особу опитуваного, ідентифікаційні ознаки засобу зв'язку, що використовувався опитуваним, а також обставини, які були ним повідомлені.

Контрольні запитання

1. Що таке правові засоби прокурорської діяльності?
2. Назвіть систему засобів прокурорської діяльності.
3. За якими критеріями (рубриками) можна класифікувати правові засоби прокурорської діяльності?
4. Як поділяються засоби прокурорської діяльності за суб'єктом їх застосування?
5. Як поділяються засоби прокурорської діяльності за рівнем їх імперативності?
6. Який порядок отримання прокурором інформації, що містить банківську таємницю?
7. Які реквізити повинен містити письмовий запит прокурора?
8. У яких випадках прокурор складає протокол?
9. Назвіть основні дії, виконувані прокурором у сфері кримінального судочинства.
10. Назвіть основні дії, виконувані прокурором у сфері цивільного судочинства.
11. Назвіть основні дії, виконувані прокурором у сфері господарського судочинства.
12. Назвіть основні дії, виконувані прокурором у сфері адміністративного судочинства.
13. Яким вимогам мають відповідати акти прокурора?
14. У яких випадках прокурор вносить протест?

15. У яких випадках прокурор здійснює погодження процесуальних документів?

16. У яких випадках прокурор здійснює затвердження процесуальних документів?

17. У яких випадках прокурор надає санкцію на проведення процесуальних дій?

18. Розмежуйте письмові доручення та вказівки прокурора.

19. У яких випадках прокурор складає рапорт як процесуальний документ?

20. У яких випадках і який прокурор має право скласти подання?

Рекомендована література

1. Драган О. Повноваження прокурорів у провадженні по справах про адміністративні правопорушення. *Вісник прокуратури*. 2011. № 4. С. 20–27.
2. Крилова І. І. Поняття та правовий статус актів прокурорського реагування. URL. *Вісник Академії адвокатури України*. 2007. Число 1. С. 141–151.
3. Крилова І. І. Акти прокурорського реагування: правовий статус та реалізація: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.10 / Акад. адвокатури України. К., 2010. 20 с.
4. Ніндипова В. І., Чубко Т. П. Акти прокурорського реагування на виявлені порушення законодавства у сфері охорони здоров'я: сучасний стан та перспективи. *Європейські перспективи*. 2014. № 5. С. 5–13.
5. Нор В., Луцик В. Правові засоби прокурорської діяльності згідно з новим Законом України «Про прокуратуру». *Право України*. 2015. № 6. С. 60–70.
6. Полянський Ю. Є., Долежан В. В. Акти прокуратури: підготовка і внесення: навч. посіб. Одеса: Юрид. л-ра, 2003. 248 с.
7. Юрчишин В. М. Процесуальні повноваження прокурора у підготовці та оформленні обвинувального акта. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2014. Вип. 2. С. 237–252.

Тема 4

СИСТЕМА ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ ЇЇ РОБОТИ

- 4.1. Система прокуратури України.
- 4.2. Структура Генеральної прокуратури України.
- 4.3. Підрозділи внутрішньої безпеки в органах прокуратури: поняття, завдання, компетенція.
- 4.4. Організація і планування роботи в органах прокуратури.
- 4.5. Контроль за організацією та плануванням роботи в органах прокуратури й аналіз її виконання.
- 4.6. Система первинного обліку роботи і статистики в прокуратурі, її складові.
- 4.7. Статистична звітність в органах прокуратури: види, форми, строки складання і подання.
- 4.8. Порядок розгляду звернень та особистого прийому в органах прокуратури України.
- 4.9. Діловодство та документообіг у прокуратурі: поняття, сутність, правове регулювання.
- 4.10. Законодавчо-систематизаційна робота в органах прокуратури.

4.1. Система прокуратури України

Задля здійснення комплексної характеристики системи прокуратури України найперше потрібно з'ясувати її теоретичне визначення шляхом аналізу понятійного апарату.

Поняття «система» чітко сформульовано у словнику Д. Ушакова: «Система – це будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих і функціонуючих частин»⁷¹. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови під системою розуміється сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням; будова, структура, що становить єдність закономірно

⁷¹ Что такое система? Значение и толкование слова Sistema, определение термина // Толковый словарь Ушакова. URL: <http://www.onlinedics.ru/slovar/ushakov/s/sistema.html>

розташованих та функціональних частин⁷². У Новій філософській енциклопедії система тлумачиться як «сукупність елементів, що перебувають у відносинах і зв'язках один з одним та утворюють певну цілісність, єдність»⁷³.

Враховуючи наведені трактування, можна виокремити такі основні ознаки поняття «система», як: цілісність, єдність елементів, комплексність, упорядкованість розташування та взаємопов'язаність її складових частин.

На думку В. Сухоноса, під час дослідження організаційної побудови прокуратури потрібно керуватися системним підходом, в основу якого покладено вивчення будь-якого об'єкта як складової цілісної системи. Заразом автор рекомендує враховувати такі принципи системного підходу, як: цілісність – дає змогу розглядати систему як єдине ціле і водночас як підсистему для вищих рівнів; ієрархічність – наявність множинності (як мінімум двох) елементів, побудованих на засадах підпорядкування елементів нижчого рівня елементам вищого рівня; структуризація – надає можливість аналізувати елементи системи та їх взаємозв'язки у межах конкретної організаційної структури⁷⁴.

За Законом України «Про прокуратуру», прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Систему прокуратури України визначено у ст. 7 Закону України «Про прокуратуру», в якій закріплено, що її становлять:

- 1) Генеральна прокуратура України;
- 2) регіональні прокуратури;
- 3) місцеві прокуратури;
- 4) військові прокуратури;
- 5) Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

⁷² Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і гол. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. 1440 с.

⁷³ Новая философская энциклопедия / Сайт Института философии РАН. URL: <http://iph.ras.ru/elib/2736/html>

⁷⁴ Сухонос В. В. Правові та організаційні аспекти розвитку прокуратури України в сучасних умовах: монографія. Суми: Університетська книга, 2010. С. 68.

У ч. 4 ст. 7 цього Закону визначено взаємозв'язок елементів системи прокуратури: Генеральна прокуратура є органом прокуратури вищого рівня щодо регіональних та місцевих прокуратур, а регіональна прокуратура є органом прокуратури вищого рівня щодо місцевих прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної регіональної прокуратури. Вказане свідчить про закономірне розташування і наявність взаємного зв'язку між елементами системи прокуратури України.

А. Територіальні прокуратури і структура їхніх органів.

А.1. Регіональні прокуратури.

Регіональні прокуратури є органами прокуратури вищого рівня щодо місцевих прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної регіональної прокуратури. До них належать прокуратура областей, АРК, міст Києва і Севастополя, які забезпечують виконання завдань прокуратури та здійснення покладених на неї функцій на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Очолює регіональну прокуратуру керівник регіональної прокуратури – прокурор області, АРК, міст Києва і Севастополя, що призначається строком на 5 років Генеральним прокурором за рекомендацією Ради прокурорів України (РПУ).

Керівник регіональної прокуратури виконує такі повноваження:

1) представляє регіональну прокуратуру у зносинах з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, особами, підприємствами, установами та організаціями;

2) організовує діяльність регіональної прокуратури;

3) призначає на посади та звільняє з посад прокурорів регіональних та місцевих прокуратур у встановленому цим Законом порядку;

4) затверджує акти з питань, що стосуються організації діяльності регіональної прокуратури;

5) у десятиденний строк з моменту вивільнення посади повідомляє Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів про наявність вакантної або тимчасово вакантної посади у регіональній прокуратурі;

6) забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів регіональної прокуратури;

7) призначає на адміністративні посади та звільняє з адміністративних посад прокурорів у випадках та порядку, встановлених Законом;

8) у встановленому порядку на підставі рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів приймає рішення про застосування до прокурора регіональної та місцевої прокуратури дисциплінарного стягнення або щодо неможливості подальшого перебування його на посаді прокурора;

9) контролює ведення та аналіз статистичних даних, організовує вивчення та узагальнення практики застосування законодавства та інформаційно-аналітичне забезпечення прокурорів з метою підвищення якості здійснення ними своїх функцій;

10) виконує інші повноваження, передбачені законами України.

Керівник регіональної прокуратури має першого заступника та заступників (не більше трьох), які призначаються Генеральним прокурором за рекомендацією РПУ. Заступники виконують повноваження керівника регіональної прокуратури за його відсутності, а також функціональні обов'язки згідно зі службовим розподілом, визначені керівником залежно від напрямів прокурорської діяльності.

У структурі регіональної прокуратури утворюються підрозділи – управління та відділи. Управління – структурний підрозділ регіональної прокуратури одногалузевого або однофункціонального спрямування, до складу якого входять не менше як два відділи. Відділ – структурний підрозділ регіональної прокуратури, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом діяльності прокуратури з чисельністю працівників не менше ніж шість одиниць (самостійний відділ) або п'ять одиниць (відділ у складі управління).

A.2. Місцеві прокуратури.

Місцеві прокуратури забезпечують виконання завдань прокуратури та здійснення покладених на неї функцій на території міст, районів або кількох адміністративно-територіальних одиниць та підпорядковуються регіональним

прокуратурам. Місцеві прокуратури утворюють основну ланку прокурорської системи, оскільки несуть найбільший тягар прокурорської діяльності.

Очолює місцеву прокуратуру керівник місцевої прокуратури, що призначається строком на 5 років Генеральним прокурором за рекомендацією Ради прокурорів України.

Керівник місцевої прокуратури має такі повноваження:

1) представляє місцеву прокуратуру у зносинах з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, особами, підприємствами, установами та організаціями;

2) організовує діяльність місцевої прокуратури;

3) у десятиденний строк із дня вивільнення посади повідомляє Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів (КДКП) про наявність вакантної або тимчасово вакантної посади у місцевій прокуратурі;

4) забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів місцевої прокуратури;

5) призначає на адміністративні посади та звільняє з адміністративних посад прокурорів у випадках та порядку, встановлених законом;

6) контролює ведення та аналіз статистичних даних, організовує вивчення та узагальнення практики застосування законодавства, інформаційно-аналітичне забезпечення прокурорів з метою підвищення якості здійснення ними своїх функцій;

7) виконує інші повноваження, передбачені законом.

Керівник місцевої прокуратури має першого заступника та заступників (не більше двох), які призначаються керівником регіональної прокуратури за поданням керівника місцевої прокуратури. Заступники виконують повноваження керівника місцевої прокуратури за його відсутності, а також функціональні обов'язки згідно зі службовим розподілом, затвердженим керівником місцевої прокуратури.

Перелік та територіальна юрисдикція регіональних і місцевих прокуратур наведені в Додатку до Закону «Про прокуратуру». Таким чином, утворення або ліквідація регіональних та місцевих прокуратур можливі лише шляхом внесення змін до Закону України «Про прокуратуру».

Б. Спеціалізовані прокуратури і структура їхніх органів.

Б.1. Військові прокуратури.

Військові прокуратури становлять відносно відокремлену підсистему спеціалізованих прокуратур, збереження яких обумовлюється складною соціально-політичною ситуацією в Україні.

Утворення, реорганізація та ліквідація військових прокуратур, визначення їхнього статусу, компетенції, структури та штатів здійснюється Генеральним прокурором. У разі якщо в силу виключних обставин у певних адміністративно-територіальних одиницях не діють органи прокуратури України, які мають здійснювати там нагляд, за рішенням Генерального прокурора виконання їхніх функцій може покладатися на військові прокуратури.

До військових прокуратур належать:

- Головна військова прокуратура;
- військові прокуратури регіонів (на правах регіональних):

- *Військова прокуратура об'єднаних сил;*

- *Військова прокуратура Центрального регіону України (Вінницька, Житомирська, Київська, Полтавська, Сумська, Харківська, Черкаська, Чернігівська області та м. Київ);*

- *Військова прокуратура Західного регіону України (Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька області);*

- *Військова прокуратура Південного регіону України (Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Кіровоградська, Луганська, Миколаївська, Одеська, Херсонська області, АРК та м. Севастополь);*

- військові прокуратури гарнізонів.

Головну військову прокуратуру очолює заступник Генерального прокурора – Головний військовий прокурор, який призначається та звільняється Генеральним прокурором, має першого заступника та двох заступників.

Основні завдання Головної військової прокуратури:

1. Забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування кримінальних правопорушень, учинених у воєн-

ній сфері, злочинів проти основ національної безпеки України, миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку та інших, з урахуванням вимог пункту I розділу XI «Перехідні положення» Кримінального процесуального кодексу України.

2. Захист інтересів держави у воєнній сфері за наявності їх порушень або загрози порушень. Організація та реалізація заходів щодо поновлення порушених законних інтересів держави.

3. Організація діяльності військових прокуратур з метою забезпечення ефективного представництва інтересів держави у воєнній сфері в суді.

4. Реалізація повноважень щодо участі у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справах, у яких військовим прокурором здійснювалося представництво інтересів держави в суді.

5. Організація та здійснення нагляду за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування кримінальних правопорушень, зокрема у формі процесуального керівництва, підтримання публічного обвинувачення в суді, забезпечення якісного, ефективного та своєчасного реагування прокурорів на незаконні судові рішення у кримінальному провадженні.

6. Забезпечення виконання Постанови Верховної Ради України від 04.02.2015 р. № 145-VIII «Про Заяву Верховної Ради України «Про визнання Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності та воєнних злочинів вищими посадовими особами Російської Федерації та керівниками терористичних організацій «ДНР» та «ЛНР», які призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян» щодо збору доказів скоєння таких злочинів.

7. Забезпечення участі у перегляді судових рішень Верховним Судом, розглянутих за участю військових прокурорів у місцевих та апеляційних судах.

8. Організація та здійснення нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальному провадженні, а також застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

9. Організація діяльності військових прокуратур щодо запобігання та протидії корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням.

10. Координація діяльності правоохоронних органів щодо протидії злочинності у воєнній сфері.

11. У межах повноважень організаційне та методичне керівництво діяльністю військових прокуратур, контроль за виконанням ними вимог Конституції України, Кримінального процесуального кодексу України, Кримінального кодексу України, Закону України «Про прокуратуру».

12. Організація роботи з добору, розстановки, професійної підготовки та виховання кадрів військових прокуратур, внесення пропозицій щодо удосконалення їхньої структури і штатної чисельності, застосування заходів стимулювання добросовісного виконання службових обов'язків, забезпечення взаємодії із відповідними навчальними закладами, ведення обліків особового складу, робота з ветеранами органів військової прокуратури.

13. Здійснення заходів щодо забезпечення режиму секретності під час виконання всіх видів робіт, пов'язаних з державною таємницею, у Головній військовій прокуратурі.

Головна військова прокуратура в межах повноважень також забезпечує:

- участь у плануванні роботи Генеральної прокуратури України, своєчасне, повне і якісне виконання запланованих заходів;

- підготовку матеріалів на розгляд нарад у керівництва Генеральної прокуратури України, організацію та контроль за виконанням прийнятих рішень;

- виконання завдань і службових доручень керівництва Генеральної прокуратури України;

- підготовку проектів організаційно-розпорядчих документів Генеральної прокуратури України;

- опрацювання проектів законів та інших нормативно-правових актів, внесення пропозицій щодо вдосконалення законодавства;

- проведення аналітичної та методичної роботи;

- надання практичної допомоги, проведення перевірок у військових прокуратурах регіонів, контроль за усуненням недоліків;

– особистий прийом, розгляд і вирішення звернень громадян, запитів і звернень народних депутатів України, представників державних, громадських організацій, інших осіб, а також скарг учасників кримінального провадження на дії та рішення слідчих і прокурорів;

– виконання вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації»;

– організацію первинного обліку роботи, ведення та складання статистичної звітності;

– здійснення контролю за станом обліково-статистичної дисципліни відповідно до компетенції;

– приймання, реєстрацію, розгляд заяв і повідомлень про вчинення кримінальних правопорушень, своєчасне внесення щодо них відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань;

– організацію стажування працівників військових прокуратур регіонів, ініціювання та проведення навчально-методичних заходів;

– висвітлення результатів прокурорсько-слідчої діяльності у війській сфері у засобах масової інформації та на офіційному веб-сайті Генеральної прокуратури України.

Б.2. Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

Донедавна діяльність правоохоронних органів із боротьби з корупцією мала переважно формальний характер, а виявлення корупційних проявів і притягнення до відповідальності винних у корупційних злочинах було у найліпшому разі епізодичним. Виправлення становища у цій сфері можна домогтися завдяки створенню системи спеціалізованих правоохоронних органів, наділених вагомими повноваженнями зі запобігання та протидії корупції і забезпечення невідворотності відповідальності за вчинення корупційних діянь. Перші кроки у цьому напрямку було зроблено відповідно до нового Закону України «Про прокуратуру» шляхом створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) у структурі Генеральної прокуратури України.

САП становить собою спеціалізовану прокуратуру, призначенням якої є здійснення прокурорської діяльності у зв'язку з корупційними чи пов'язаними з корупцією правопорушеннями. САП структурно входить до складу системи органів

прокуратури України, проте є організаційно та функціонально відокремленою від неї. Утворення САП, визначення її структури і штату здійснюються ГП за погодженням з Директором НАБУ. Свою роботу САП організовує у взаємодії з іншими структурними підрозділами Генеральної прокуратури України, прокуратурами всіх рівнів, Національним антикорупційним бюро України, Національною академією прокуратури України, державними органами та органами місцевого самоврядування.

Оскільки в п. 5 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» зазначено, що антикорупційна прокуратура створюється на правах самостійного структурного підрозділу, питання його незалежності виходить на перший план. Аналіз положень Закону України «Про прокуратуру» дає можливість встановити деякі ознаки незалежності антикорупційної прокуратури:

1. *Особливий порядок відбору та призначення антикорупційних прокурорів на адміністративні посади* (ч.ч. 1, 2 ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру»).

2. *Окреме робоче місце відводиться розташуванню апарату працівників антикорупційної прокуратури* (ч. 3 ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р.). Віддаленість один від одного антикорупційних прокурорів від загальних прокурорів, без сумніву, зменшує ризик виникнення конфлікту інтересів. Водночас доцільним є переміщення місць розміщення працівників антикорупційної прокуратури в самостійне робоче приміщення. Такою, що має право на існування, є модель спільного перебування в одному приміщенні з апаратом НАБУ.

3. *Заборона адміністративного втручання з боку посадових осіб керівного апарату Генеральної прокуратури України та відсутність впливу на діяльність загальних прокурорів з боку керівників антикорупційної прокуратури* (п. 5 ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру»). Це положення передбачає, що письмові накази адміністративного характеру, які стосуються організації діяльності антикорупційної прокуратури, видаються за обов'язковим погодженням керівника такого органу. До речі, міжнародними рекомендаціями та практикою діяльності публічних органів у провідних країнах світу велика увага приділяється протидії зовнішньому та внутрішньому тиску, а також можливості впливати на рішення працівників ві-

домства. У рекомендаційних настановах від Міжнародного валютного фонду узагальнюється, що одним зі шляхів забезпечення ефективної самостійності та незалежності публічного органу або структурного підрозділу такого органу є надання йому формальних прав, як-от: право самостійно здійснювати планування своєї діяльності та визначати внутрішню організаційну структуру (межі та розміри, географічне розташування територіальних підрозділів); право виділяти, перерозподіляти кошти, передбачені бюджетом для органу (підрозділу); право визначати власні адміністративні стандарти діяльності (наприклад, порядок проведення зустрічей, контролю в рамках здійснення нагляду за діяльністю правоохоронних органів); залучення персоналу, підвищення його кваліфікації та оплати праці (спроможність визначати академічні й технічні кваліфікаційні стандарти для різних категорій осіб, що приймаються на роботу; право приймати на роботу та звільняти працівників; можливість розробки та реалізації програм підготовки та підвищення кваліфікації працівників; спроможність використовувати працівників у необхідному обсязі; спроможність вести переговори щодо визначення рівнів оплати праці (часто з урахуванням ширших положень і домовленостей, що діють у державному секторі), – як засвідчує практика, це дасть можливість ефективніше використовувати власні ресурси та швидше реагувати на кадрові виклики та потреби; право здійснювати адміністрування власних систем інформатизації або передавати надання відповідних послуг на аутсорсинг приватним підрядникам; право застосовувати без узгодження з іншими органами певних прав на здійснення примусу у сфері нагляду за здійсненням правоохоронної діяльності. Незалежне застосування таких повноважень дає змогу оперативно реагувати на випадки недотримання процесуальних та інструктивних норм.

Структура Спеціалізованої антикорупційної прокуратури:

1) управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді, до якого належать:

- перший відділ;
- другий відділ;

- третій відділ;
- четвертий відділ;
- п'ятий відділ;
- шостий відділ;

2) аналітично-статистичний відділ;

3) відділ документального забезпечення.

САП очолює заступник Генерального прокурора – керівник САП, який має першого заступника та заступника.

Основні завдання та функції САП:

1. Здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування НАБУ.

2. Виконання вимог закону під час приймання, реєстрації, розгляду та вирішення заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасне внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

3. Забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування НАБУ кримінальних правопорушень та оскарження незаконних судових рішень на стадії досудового розслідування і судового розгляду.

4. Підтримання обвинувачення в суді у кримінальних провадженнях, розслідуваних НАБУ.

5. Забезпечення в межах компетенції відшкодування збитків, завданих кримінальними правопорушеннями.

6. Забезпечення застосування належної правової процедури до кожного учасника кримінального провадження.

7. Представництво інтересів держави в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

8. Здійснення у межах реалізації функцій САП міжнародного співробітництва.

Відповідно до покладених завдань САП забезпечує:

- участь у плануванні роботи Генеральної прокуратури України та контроль за своєчасним і якісним виконанням запланованих заходів;

- підготовку матеріалів на розгляд нарад, організацію та контроль за виконанням прийнятих рішень з питань, що належать до компетенції САП;

- підготовку в межах повноважень наказів та інших організаційно-розпорядчих документів;
- здійснення аналітичної та методичної роботи;
- опрацювання проектів законів та інших нормативно-правових актів, внесення пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства;
- виконання в межах компетенції вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації»;
- у межах компетенції розгляд і вирішення звернень громадян, запитів і звернень народних депутатів України, представників державних, громадських організацій, інших осіб, а також скарг учасників кримінального провадження на дії та рішення детективів і прокурорів;
- виконання вимог закону про невідворотність відповідальності за вчинене кримінальне правопорушення;
- запобігання незаконному притягненню особи до кримінальної відповідальності та необґрунтованому застосуванню до неї заходів процесуального примусу;
- представництво інтересів держави в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями; здійснення заходів щодо поновлення законних інтересів держави;
- забезпечення підозрюваним, обвинуваченим безоплатної правової допомоги у випадках, передбачених Кримінальним процесуальним кодексом України;
- організацію первинного обліку роботи, ведення та складання в межах компетенції статистичної звітності;
- ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань у межах компетенції;
- підготовку матеріалів щодо результатів діяльності САП для висвітлення у засобах масової інформації та розміщення на офіційному веб-сайті Генеральної прокуратури України;
- ведення діловодства, додержання режиму секретності, збереження інформації з обмеженим доступом.

4.2. Структура Генеральної прокуратури України

Генеральна прокуратура України очолює систему органів прокуратури України, організовує та координує діяльність усіх органів прокуратури з метою забезпечення ефективного виконання функцій прокуратури.

ГПУ очолює Генеральний прокурор України, який має першого заступника та чотирьох заступників, а також заступника Генерального прокурора України – Головного військового прокурора.

Повноваження Генерального прокурора.

1. Представницькі повноваження:

– представляє прокуратуру у зносинах з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, особами, підприємствами, установами та організаціями, а також прокуратурами інших держав та міжнародними організаціями.

2. Адміністративні повноваження:

– організовує діяльність органів прокуратури України, зокрема визначає межі повноважень Генеральної прокуратури України, регіональної та місцевих прокуратур у частині виконання конституційних функцій;

– здійснює розподіл обов'язків між першим заступником та заступниками Генерального прокурора;

– затверджує акти з питань щодо внутрішньої організації діяльності органів прокуратури.

3. Повноваження щодо забезпечення єдності прокурорської практики:

– затверджує загальні методичні рекомендації для прокурорів з метою забезпечення однакового застосування норм законодавства України під час здійснення прокурорської діяльності.

4. Кадрові повноваження:

– призначає прокурорів на адміністративні посади та звільняє їх з адміністративних посад у випадках та порядку, встановлених Законом про прокуратуру;

– на підставі рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів приймає рішення про застосування до прокурора Генеральної прокуратури України, прокурора регіональ-

ної чи місцевих прокуратур дисциплінарного стягнення або щодо неможливості подальшого перебування їх на посаді прокурора;

- призначає на посади та звільняє з посад прокурорів Генеральної прокуратури України у встановленому законом порядку;

- у десятиденний строк із дня вивільнення посади повідомляє Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів про наявність вакантної або тимчасово вакантної посади у Генеральній прокуратурі України.

5. Інші повноваження:

- приймає рішення про утворення, реорганізацію та ліквідацію військових прокуратур, визначення їхніх статусу, компетенції, структури і штатів;

- за погодженням з Директором НАБУ приймає рішення про створення САП, визначення її структури і штату;

- видає письмові накази адміністративного характеру, що є обов'язковими до виконання всіма прокурорами;

- за поданням Генеральної інспекції направляє матеріали до Державного бюро розслідувань.

У структурі ГПУ утворюються департаменти, управління, відділи, а також Генеральна інспекція.

Структуру ГПУ формують (станом на 16.11.2018 р.):

- Генеральний прокурор України;

- перший заступник Генерального прокурора України;

- заступники Генерального прокурора України;

- заступник Генерального прокурора України – Головний військовий прокурор;

- заступник Генерального прокурора України – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Структурні підрозділи Генеральної прокуратури України.

1. Департамент забезпечення діяльності керівництва:

а) *Управління забезпечення діяльності керівництва:*

- відділ забезпечення діяльності Генерального прокурора;

- відділ забезпечення діяльності заступників Генерального прокурора;

б) Управління організаційно-контрольної діяльності:

- відділ організації роботи і контролю виконання;
- відділ організації науково-методичної роботи;

в) Управління аналітичного забезпечення діяльності Генерального прокурора та перевірок стану організації прокурорської роботи:

- відділ аналітичної роботи;
- відділ перевірок стану організації прокурорської роботи;

г) Управління зв'язків і взаємодії з державними органами та установами:

- відділ взаємодії з Кабінетом Міністрів України та іншими центральними органами влади;
- відділ взаємодії з Верховною Радою України;

г) Відділ забезпечення діяльності органів прокурорського самоврядування.

2. Департамент кадрової роботи та державної служби:

а) Управління роботи з кадрами та персоналом державної служби:

- відділ роботи з кадрами;
- відділ роботи з персоналом державної служби;
- відділ штатів та обліку кадрів;

б) Управління організаційного забезпечення діяльності (Секретаріат) Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів:

- відділ організаційної та аналітичної роботи;
- відділ організації діловодства;
- відділ з питань добору та переведення прокурорів;
- відділ підготовки матеріалів щодо дисциплінарної відповідальності та звільнення прокурорів з посад;

в) Відділ мобілізаційної роботи.

3. Генеральна інспекція:

а) Управління наглядової діяльності:

- перший відділ процесуального керівництва;
- другий відділ процесуального керівництва;

б) Управління внутрішньої безпеки:

- відділ службових розслідувань;
- відділ запобігання правопорушенням в органах прокуратури;
- відділ внутрішнього аудиту;

в) Управління забезпечення дотримання інформаційної безпеки в Генеральній прокуратурі України:

– відділ інформаційної безпеки та аналітичної діяльності;

– відділ контролю стану технічного захисту інформації;

г) Відділ досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених прокурорами та працівниками органів прокуратури;

г) Відділ нагляду за додержанням законів при здійсненні оперативно-розшукової діяльності щодо прокурорів та працівників органів прокуратури;

д) Відділ документального забезпечення.

4. Департамент нагляду за додержанням законів у кримінальному провадженні та координації правоохоронної діяльності:

а) Управління нагляду за додержанням законів Національною поліцією України:

– відділ нагляду за додержанням законів при провадженні оперативно-розшукової діяльності;

– відділ нагляду за додержанням законів при розслідуванні злочинів проти життя;

– перший наглядний відділ за додержанням законів при провадженні досудового розслідування та підтриманням державного обвинувачення;

– другий наглядний відділ за додержанням законів при провадженні досудового розслідування та підтриманням державного обвинувачення;

– відділ процесуального керівництва досудовим розслідуванням і підтримання державного обвинувачення;

б) Управління нагляду за додержанням законів Службою безпеки України та Державною прикордонною службою України:

– відділ нагляду за додержанням законів при провадженні оперативно-розшукової діяльності;

– відділ процесуального керівництва досудовим розслідуванням і підтримання державного обвинувачення;

– відділ нагляду за додержанням законів при провадженні досудового розслідування та підтриманням державного обвинувачення;

в) Управління нагляду за додержанням законів органами Державної фіскальної служби України:

– відділ нагляду за додержанням законів при провадженні оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування та підтримання державного обвинувачення;

– відділ процесуального керівництва досудовим розслідуванням і підтримання державного обвинувачення;

– відділ з координації розслідування злочинів у сфері легалізації (відмивання) коштів та фінансування тероризму;

з) Управління нагляду за додержанням законів органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю:

– відділ процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підтримання державного обвинувачення;

– відділ нагляду за додержанням законів при провадженні досудового розслідування та підтримання державного обвинувачення;

– відділ нагляду за додержанням законів при провадженні оперативно-розшукової діяльності;

– організаційно-методичний відділ.

г) Відділ організаційно-методичної роботи та координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності;

д) Відділ приймання, опрацювання та аналізу оперативної інформації.

5. Головна військова прокуратура (на правах Департаменту):

а) Управління нагляду за додержанням законів, виконанням судових рішень у кримінальному провадженні:

– слідчий відділ;

– відділ нагляду з організації процесуального керівництва, підтримання обвинувачення в суді, додержання законів при виконанні судових рішень та координації правоохоронної діяльності;

б) Управління представництва інтересів держави, протидії корупції у воєнній сфері:

– відділ представництва інтересів держави, протидії корупції у воєнній сфері та в оборонно-промисловому комплексі;

– відділ організації представництва інтересів держави в судах та при виконанні судових рішень;

в) Управління процесуального керівництва та нагляду за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність:

– відділ нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність;

– перший відділ процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підтримання державного обвинувачення у кримінальних провадженнях слідчого відділу;

– другий відділ процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підтримання державного обвинувачення у кримінальних провадженнях слідчого відділу;

г) Управління з розслідування злочинів проти основ національної безпеки України, миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку:

– слідчий відділ;

– перший відділ процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підтримання державного обвинувачення у кримінальних провадженнях слідчого відділу;

– другий відділ процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підтримання державного обвинувачення у кримінальних провадженнях слідчого відділу;

– відділ нагляду за додержанням законів та виконанням судових рішень у кримінальному провадженні;

г) Управління забезпечення діяльності військових прокуратур:

– організаційно-методичний відділ;

– секретаріат (на правах відділу);

– відділ приймання, опрацювання та аналізу оперативної інформації;

д) Відділ роботи з кадрами;

е) Режимно-секретна частина (на правах відділу).

6. Спеціалізована антикорупційна прокуратура (на правах Департаменту):

а) Управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді:

– перший відділ;

– другий відділ;

– третій відділ;

– четвертий відділ;

- п'ятий відділ;
- шостий відділ;
- б) Аналітично-статистичний відділ;
- в) Відділ документального забезпечення.

7. Головне слідче управління (на правах Департаменту).

- а) Управління з розслідування особливо важливих справ:
 - перший відділ з розслідування кримінальних проваджень;
 - другий відділ з розслідування кримінальних проваджень;
 - третій відділ з розслідування кримінальних проваджень;
 - четвертий відділ з розслідування кримінальних проваджень;
 - п'ятий відділ з розслідування кримінальних проваджень;
 - шостий відділ з розслідування кримінальних проваджень;
- б) Управління з розслідування злочинів, вчинених працівниками органів, які ведуть боротьбу зі злочинністю:
 - перший слідчий відділ;
 - другий слідчий відділ;
 - третій слідчий відділ;
- в) Управління з розслідування кримінальних проваджень у сфері економіки:
 - перший слідчий відділ;
 - другий слідчий відділ;
 - третій слідчий відділ;
 - організаційно-методичний відділ;
 - відділ документального забезпечення;
- г) Управління з розслідування злочинів, вчинених злочинними організаціями:
 - перший слідчий відділ;
 - другий слідчий відділ;
 - організаційно-методичний відділ;
- г) Організаційно-методичний відділ;
- д) Відділ документального забезпечення;
- е) Режимно-секретна частина (на правах відділу).

8. Департамент процесуального керівництва у кримінальних провадженнях, підслідних Державному бюро розслідувань:

а) Управління процесуального керівництва у кримінальних провадженнях слідчих центрального апарату Державного бюро розслідувань:

- перший відділ процесуального керівництва;
- другий відділ процесуального керівництва;
- третій відділ процесуального керівництва;

б) Управління процесуального керівництва у кримінальних провадженнях слідчих Головного слідчого управління:

- перший відділ процесуального керівництва;
- другий відділ процесуального керівництва;
- третій відділ процесуального керівництва;
- четвертий відділ процесуального керівництва;

в) Управління організації процесуального керівництва у кримінальних провадженнях слідчих регіональних прокуратур:

- перший відділ організації процесуального керівництва;
- другий відділ організації процесуального керівництва;

г) Відділ процесуального керівництва у кримінальних провадженнях слідчих управління спеціальних розслідувань;

р) Організаційно-методичний відділ;

д) Відділ документального забезпечення.

9. Департамент отримання обвинувачення та представництва інтересів держави в судах:

а) Управління підтримання обвинувачення в суді:

- відділ забезпечення обвинувачення в регіонах;
- відділ забезпечення обвинувачення у Верховному Суді;

б) Управління представництва інтересів держави в суді:

- відділ організації представництва в регіонах;
- відділ забезпечення представництва у Верховному Суді;
- відділ представництва органів прокуратури в суді;
- відділ представництва при виконанні судових рішень;

в) Відділ організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції;

г) Організаційно-методичний відділ.

10. Департамент міжнародно-правового співробітництва:

а) Управління правової допомоги та екстрадиції:

- відділ правової допомоги;

- відділ екстрадиції;
- відділ організації процесуального керівництва у перейнятих кримінальних провадженнях спільних слідчих груп;
- б) *Управління з особливо важливих справ:*
 - відділ пріоритетних доручень;
 - слідчий відділ;
- в) *Відділ процесуального керівництва у кримінальних провадженнях;*
 - з) *Відділ міжнародного співробітництва та європейської інтеграції;*
 - г) *Відділ організації перекладів.*

11. Управління спеціальних розслідувань:

- перший слідчий відділ;
- другий слідчий відділ;
- третій слідчий відділ;
- відділ криміналістичного супроводження досудового розслідування та інформаційно-аналітичної роботи;
- відділ документального забезпечення.

12. Управління нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях та інших заходів примусового характеру у місцях несвободи:

- відділ нагляду за додержанням законів у місцях попереднього ув'язнення, а також при застосуванні примусових заходів;
- відділ нагляду за додержанням законів при виконанні кримінальних покарань та пробації;
- відділ нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення;
- відділ нагляду за додержанням законів щодо надання медичної допомоги при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях та інших заходів примусового характеру;
- організаційно-методичний відділ.

13. Управління ювенальної юстиції:

- відділ виконання функцій прокуратури щодо неповнолітніх, які потрапили у конфлікт із законом;
- відділ представництва інтересів дітей та держави в судах, захисту їх прав при виконанні судових рішень.

14. Управління з розслідування злочинів, учинених на тимчасово окупованих територіях:

- відділ процесуального керівництва у кримінальних провадженнях слідчих органів правопорядку;
- відділ процесуального керівництва у кримінальних провадженнях слідчих слідчого відділу;
- слідчий відділ.

15. Управління організаційного забезпечення єдиного реєстру досудових розслідувань та інформаційно-аналітичної роботи:

- відділ організаційного забезпечення Єдиного реєстру;
- відділ інформаційно-аналітичної роботи;

16. Управління правового забезпечення:

- відділ правового аналізу;
- відділ систематизації та обліку актів законодавства;
- відділ документального забезпечення.

17. Управління організації прийому громадян, розгляду звернень та запитів:

- відділ розгляду депутатських звернень і запитів;
- відділ розгляду звернень громадян;
- відділ розгляду запитів на публічну інформацію;
- відділ прийому громадян.

18. Управління забезпечення охорони державної таємниці:

- відділ охорони державної таємниці та допускної роботи;
- відділ забезпечення секретного діловодства;
- відділ забезпечення секретного діловодства Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;
- відділ забезпечення секретного діловодства Генеральної інспекції.

19. Департамент інформаційних технологій, документального та матеріально-технічного забезпечення:

а) Управління інформаційних технологій:

- відділ супроводження користувачів;
- відділ адміністрування мереж і технічного захисту інформації;
- відділ впровадження та супроводження інформаційних систем;

б) Управління документального забезпечення:

- відділ реєстрації вхідних та вихідних документів;

- відділ редагування та виготовлення документів;
- відділ організації роботи з документами керівництва Генеральної прокуратури України;
- відділ опрацювання та зберігання документів;
- в) *Управління матеріально-технічного забезпечення:*
 - відділ організації закупівель;
 - відділ капітального будівництва та технічного нагляду;
 - відділ управління майном та контролю за його використанням;
 - комунально-експлуатаційний відділ;
 - відділ транспортного забезпечення;
 - відділ безпеки дорожнього руху;
 - відділ режиму та охорони праці;
 - відділ пожежної безпеки та цивільного захисту.

20. Департамент планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку, звітності, внутрішнього контролю та аудиту:

- відділ планування та фінансування;
- відділ бухгалтерського обліку;
- відділ розрахунків із заробітної плати;
- відділ консолідованої звітності;
- відділ внутрішнього фінансового контролю та аудиту.

21. Відділ зв'язків із громадськістю та засобами масової інформації.

4.3. Підрозділи внутрішньої безпеки в органах прокуратури: поняття, завдання, компетенція

Організація роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури спрямована на забезпечення додержання прокурорами Генеральної прокуратури України, регіональних, місцевих, військових прокуратур, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, слідчими Присяги прокурора, правил прокурорської етики, запобігання вчиненню дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури, а також щодо дотримання законодавства у сфері запобігання корупції іншими працівниками прокуратури.

До дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури, належать:

- вчинення дій, що містять ознаки корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших кримінальних правопорушень;

- керування транспортними засобами у стані алкогольного чи наркотичного сп'яніння або відмова від проходження огляду з метою виявлення стану сп'яніння та ненадання документів, які підтверджують, що прокурор не перебував у такому стані;

- неподання або несвоєчасне подання прокурором без поважних причин анкети доброчесності прокурора;

- подання в анкеті доброчесності прокурора недостовірних (також неповних) тверджень;

- умисне приховування достовірної інформації про вчинення іншим прокурором дій, що порушують Присягу прокурора чи вимоги Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів;

- протиправні позаслужбові стосунки – використання прокурором своїх службових повноважень або службового статусу та пов'язаних із цим можливостей на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб;

- порушення прокурором вимог, заборон та обмежень, установлених законами України «Про запобігання корупції», «Про прокуратуру».

До основних напрямів роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури належать:

1. Попередження та своєчасне виявлення порушень прокурорами Присяги прокурора, правил прокурорської етики, а також вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури.

2. Запобігання виникненню конфлікту інтересів у діяльності працівників прокуратури, виявлення та усунення інших корупційних ризиків.

3. Контроль за поданням працівниками прокуратури декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави

або місцевого самоврядування, що здійснюється у порядку, визначеному наказом Генеральної прокуратури України від 12 жовтня 2016 року № 357 «Про затвердження Положення про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України», зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 07 листопада 2016 року за № 1450/29580.

4. Проведення службових розслідувань за фактами порушення працівниками прокуратури Присяги прокурора, правил прокурорської етики, а також вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури.

5. Проведення у порядку, визначеному наказом Генеральної прокуратури України від 16 червня 2016 року № 205 «Про затвердження Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України», зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 17 червня 2016 року за № 875/29005, таємних перевірок доброчесності прокурорів.

6. Виявлення фактів учинення прокурорами кримінальних правопорушень.

7. Захист прокурорів від неправомірного втручання у службову діяльність, перешкоджання виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а також від посягань на життя, здоров'я, житло та майно їх і їхніх близьких родичів, пов'язаних зі службовою діяльністю прокурора, у порядку, визначеному законодавством.

Організація роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури.

1. Керівники самостійних структурних підрозділів Генеральної прокуратури України та прокуратур усіх рівнів у межах компетенції:

– вживають передбачених законом заходів щодо захисту підпорядкованих прокурорів від неправомірного втручання у службову діяльність, перешкоджання виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а також від посягань на життя, здоров'я, житло та майно їх і їхніх близьких родичів, пов'язаних зі службовою діяльністю прокурора;

– у випадку отримання інформації про вчинення кримінального правопорушення підпорядкованим працівником прокуратури під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій в іншому кримінальному провадженні вживають заходів щодо звернення до суду з клопотанням у порядку, передбаченому статтею 257 Кримінального процесуального кодексу України, та внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань;

– забезпечують дотримання порядку пропускового режиму до службових приміщень, запобігання витоку і розголошенню мовної та видової інформації на об'єктах інформаційної діяльності органів прокуратури, втраті службових документів і матеріалів, компрометації чи втраті електронних ключів доступу до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

2. Керівники прокуратур усіх рівнів у межах компетенції забезпечують:

– функціонування телефонів довіри та електронної пошти довіри, а також подальше опрацювання документів, отриманих за допомогою цих засобів зв'язку;

– перевірку фактів подання працівниками прокуратури декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, дотримання ними обмежень, передбачених Законом України «Про запобігання корупції»;

– запобігання виникненню реального чи потенційного конфлікту інтересів, вживають заходів щодо його врегулювання.

3. Керівники самостійних структурних підрозділів Генеральної прокуратури України:

– запобігають виникненню реального чи потенційного конфлікту інтересів, вживають заходів щодо його врегулювання;

– повідомляють Генерального прокурора чи його заступника, який згідно з розподілом обов'язків відповідає за стан організації роботи підрозділу, Генеральну інспекцію Генеральної прокуратури України про вчинення підпорядкованими прокурорами дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у їх об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури,

факти неправомірного втручання у їх службову діяльність, перешкоджання виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а також про посягання на життя, здоров'я, житло та майно їх і їхніх близьких родичів, пов'язаних зі службовою діяльністю прокурора, або про надходження звернень чи іншої інформації з цих питань;

– інформують Генеральну інспекцію Генеральної прокуратури України з додержанням вимог статті 222 Кримінального процесуального кодексу України про:

- внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про вчинення працівником прокуратури кримінального правопорушення, його затримання, повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення – протягом доби з моменту проведення відповідної процесуальної дії (прийняття процесуального рішення);
- відсторонення від посади, закінчення досудового розслідування, результати судового розгляду кримінальних проваджень указаної категорії – у триденний строк із дати прийняття відповідного рішення.

У разі якщо розголошення інформації про внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про вчинення працівником прокуратури кримінального правопорушення може зашкодити досудовому розслідуванню, вказана інформація надсилається до Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України протягом доби після повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального правопорушення чи прийняття рішення про закриття кримінального провадження;

– за наявності підстав ініціюють проведення службових розслідувань.

4. Керівники регіональних прокуратуру межох компетенції:

– забезпечують проведення спеціальних перевірок відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад прокурорів;

– невідкладно повідомляють Генеральну інспекцію Генеральної прокуратури України про факти вчинення прокурорами дій, що порочать звання прокурора, порушень правил прокурорської етики, вчинення правопорушень проти них, неправомірного втручання у їх службову діяльність, перешко-

джання виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а також про посягання на життя, здоров'я, житло та майно їх і їхніх близьких родичів, пов'язаних зі службовою діяльністю прокурора, а про випадки, які набули чи можуть набути резонансу в суспільстві, – також керівництво Генеральної прокуратури України з подальшим наданням упродовж доби письмової інформації;

- призначають і забезпечують проведення службових розслідувань. За їх результатами ініціюють та вирішують питання про відповідальність винних осіб;

- інформують Генеральну інспекцію Генеральної прокуратури України з додержанням вимог статті 222 Кримінального процесуального кодексу України про:

- внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про вчинення працівником прокуратури кримінального правопорушення, його затримання, повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення – протягом доби з моменту проведення відповідної процесуальної дії (прийняття процесуального рішення);
- відсторонення від посади, закінчення досудового розслідування, результати судового розгляду кримінальних проваджень вказаної категорії – у триденний строк із дати прийняття відповідного рішення.

У разі якщо розголошення інформації про внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про вчинення працівником прокуратури кримінального правопорушення може зашкодити досудовому розслідуванню, вказана інформація надсилається до Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України протягом доби після повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального правопорушення чи прийняття рішення про закриття кримінального провадження.

5. Керівники місцевих прокуратур у межах компетенції:

- невідкладно повідомляють керівника прокуратури вищого рівня, працівників Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України, дислокованих у відповідних регіональних прокуратурах, про факти вчинення прокурорами дій, що порочать звання прокурора, порушень правил прокурорської етики, вчинення правопорушень проти них, неправомірного

втручання у їх службову діяльність, перешкоджання виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а також про посягання на життя, здоров'я, житло та майно їх та їхніх близьких родичів, пов'язані зі службовою діяльністю прокурора;

– інформують керівника прокуратури вищого рівня, працівників Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України, дислокованих у відповідних регіональних прокуратурах, з додержанням вимог статті 222 Кримінального процесуального кодексу України про:

- внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про вчинення працівником прокуратури кримінального правопорушення, його затримання, повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення – протягом доби з моменту проведення відповідної процесуальної дії (прийняття процесуального рішення);
- відсторонення від посади, закінчення досудового розслідування, результати судового розгляду кримінальних проваджень вказаної категорії – у триденний строк із дати прийняття відповідного рішення.

У разі якщо розголошення інформації про внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про вчинення працівником прокуратури кримінального правопорушення може зашкодити досудовому розслідуванню, вказана інформація надсилається керівнику прокуратури вищого рівня, працівникам Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України, дислокованим у відповідних регіональних прокуратурах, протягом доби після повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального правопорушення чи прийняття рішення про закриття кримінального провадження;

– за наявності підстав ініціюють проведення службових розслідувань.

Генеральна інспекція Генеральної прокуратури є самостійним структурним підрозділом Генеральної прокуратури України.

У своїй діяльності Генеральна інспекція є незалежною від інших органів прокуратури. Структурні підрозділи органів прокуратури та їх працівники зобов'язані сприяти Генеральній інспекції під час виконання нею своїх функцій.

Гарантіями незалежності Генеральної інспекції, зокрема, є такі:

1. Іншим структурним підрозділам органів прокуратури та їх працівникам не дозволяється надавати працівникам Генеральної інспекції наказів, доручень чи вказівок. Генеральна інспекція здійснює свою діяльність відповідно до завдань, визначених її керівником.

2. Генеральна інспекція та її працівники не зобов'язані надавати будь-яку інформацію іншим підрозділам Генеральної прокуратури України щодо своєї діяльності, зокрема службових розслідувань і досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених працівниками прокуратури.

3. Фінансування Генеральної інспекції мусить бути достатнім для виконання її функцій відповідно до зазначеного Положення.

4. Генеральна інспекція розташовується у службових приміщеннях Генеральної прокуратури України, які є захищеними та повністю відокремленими від інших службових приміщень Генеральної прокуратури України. Службові приміщення Генеральної інспекції передбачають, зокрема, кімнату для зберігання речових доказів та кімнату для проведення допитів. Генеральна інспекція забезпечується захищеним телефонним і електронним зв'язком, комп'ютерною технікою, транспортом для виконання службових обов'язків та іншими необхідними засобами.

5. Генеральна інспекція має право використовувати автономну інформаційну і комп'ютерну мережу (зі самостійним виходом до мережі Інтернет), захищену від зовнішнього доступу, також із боку будь-яких інших підрозділів Генеральної прокуратури України.

6. Генеральна інспекція має захищений доступ до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Жодні інші підрозділи чи працівники Генеральної прокуратури не повинні мати доступу до електронних записів, які переглядалися чи вносилися до ЄРДР працівниками Генеральної інспекції.

До структури Генеральної інспекції входять:

- 1) керівник Генеральної інспекції;
- 2) заступник керівника;

3) слідче управління, що охоплює:

– відділ досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених прокурорами та працівниками органів прокуратури;

– відділ нагляду за додержанням законів при здійсненні оперативно-розшукової діяльності щодо прокурорів та працівників органів прокуратури;

4) управління внутрішньої безпеки, до складу якого входять:

– відділ службових розслідувань;

– відділ запобігання правопорушенням в органах прокуратури;

– відділ забезпечення дотримання інформаційної безпеки в Генеральній прокуратурі України;

– відділ аудиту;

5) відділ процесуального керівництва.

Основні завдання Генеральної інспекції:

1) здійснення повноважень щодо досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених прокурорами (крім випадків, передбачених Законом) та працівниками органів прокуратури у випадках та порядку, визначених Кримінальним процесуальним кодексом України;

2) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування стосовно прокурорів та працівників органів прокуратури (крім випадків, віднесених до компетенції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, та випадків, передбачених Законом);

3) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях (крім випадків, віднесених до компетенції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, та випадків, передбачених Законом);

4) проведення службових розслідувань щодо прокурорів та працівників органів прокуратури (крім Спеціалізованої антикорупційної прокуратури);

5) запобігання правопорушенням в органах прокуратури (крім Спеціалізованої антикорупційної прокуратури);

6) проведення аудиту фінансово-господарської діяльності органів прокуратури та закладів, установ органів прокуратури;

7) забезпечення дотримання інформаційної безпеки в Генеральній прокуратурі України.

До основних завдань та функцій відділу досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених прокурорами та працівниками органів прокуратури, належать:

1) здійснення заходів з виявлення фактів кримінальних правопорушень, вчинених прокурорами та працівниками органів прокуратури у випадках, визначених Кримінальним процесуальним кодексом України;

2) приймання, реєстрація, розгляд заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, вчинені прокурорами та працівниками органів прокуратури у випадках, визначених Кримінальним процесуальним кодексом України, своєчасне внесення щодо них відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань відповідно до вимог Кримінального процесуального кодексу України;

3) здійснення згідно з вимогами Кримінального процесуального кодексу України досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених прокурорами та працівниками органів прокуратури у випадках, визначених Кримінальним процесуальним кодексом України.

Відділ нагляду за додержанням законів при здійсненні оперативно-розшукової діяльності щодо прокурорів та працівників органів прокуратури забезпечує:

1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування стосовно прокурорів та працівників органів прокуратури (крім випадків, віднесених до компетенції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, та випадків, передбачених Законом);

2) реалізацію прокурорами відділу відповідних прав і виконання ними обов'язків, передбачених законами України «Про оперативно-розшукову діяльність» і «Про прокуратуру».

Основні завдання та функції відділу процесуального керівництва:

1) здійснення процесуального керівництва та підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях (крім випадків, віднесених до компетенції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, та випадків, передбачених Законом);

2) забезпечення взаємодії Генеральної інспекції з оперативно-розшуковими підрозділами;

3) приймання, реєстрація, розгляд заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, вчинені працівниками органів прокуратури, своєчасне внесення щодо них відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань відповідно до вимог Кримінального процесуального кодексу України;

4) розгляд звернень, пов'язаних з досудовим розслідуванням, та підтриманням державного обвинувачення у кримінальних провадженнях, у яких відділом здійснюється процесуальне керівництво.

Основні завдання та функції управління внутрішньої безпеки.

Відділ службових розслідувань здійснює:

1) контроль за дотриманням працівниками Генеральної прокуратури (крім Спеціалізованої антикорупційної прокуратури) обмежень і вимог, передбачених антикорупційним законодавством, своєчасним поданням ними декларацій про майно, доходи, витрати фінансового характеру, вивчення цих декларацій на предмет відповідності зазначеної у них інформації фактичному матеріальному стану працівників органів прокуратури;

2) участь у здійсненні таємної перевірки доброчесності працівників Генеральної прокуратури України (крім Спеціалізованої антикорупційної прокуратури);

3) контроль за дотриманням працівниками Генеральної прокуратури України (крім Спеціалізованої антикорупційної прокуратури) присяги прокурора і Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури;

4) проведення перевірки ділових, моральних та професійних якостей кандидатів на посади до Генеральної прокуратури України, участь у здійсненні у встановленому порядку спеціальних перевірок відомостей щодо осіб, які претендують на їх зайняття;

5) забезпечення вжиття заходів, спрямованих на запобігання та врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів працівників органів прокуратури;

6) проведення у встановленому порядку службових розслідувань за фактами скоєння прокурорами, працівниками органів прокуратури (крім Спеціалізованої антикорупційної

прокуратури) корупційних діянь, кримінальних правопорушень, адміністративних правопорушень, дисциплінарних проступків, порушень присяги прокурора і Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури;

7) здійснення аналітичної роботи, спрямованої на розробку пропозицій щодо вдосконалення діяльності у сфері внутрішньої безпеки органів прокуратури.

Відділ запобігання правопорушенням в органах прокуратури здійснює:

1) контроль за дотриманням працівниками регіональних і місцевих прокуратур обмежень і вимог, передбачених антикорупційним законодавством, своєчасним поданням ними декларацій про майно, доходи, витрати фінансового характеру, вивчення цих декларацій на предмет відповідності зазначеної у них інформації фактичному матеріальному стану працівників органів прокуратури;

2) участь у здійсненні таємної перевірки доброчесності працівників регіональних і місцевих прокуратур;

3) контроль за дотриманням працівниками регіональних, місцевих прокуратур присяги прокурора і Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури;

4) проведення перевірки ділових, моральних та професійних якостей кандидатів на посади до регіональних і місцевих прокуратур, участь у здійсненні у встановленому порядку спеціальних перевірок відомостей щодо осіб, які претендують на їх зайняття;

5) забезпечення вжиття заходів, спрямованих на запобігання та врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів працівників органів прокуратури;

6) проведення у встановленому порядку службових розслідувань за фактами скоєння працівниками органів прокуратури корупційних діянь, кримінальних правопорушень, адміністративних правопорушень, дисциплінарних проступків, порушень присяги прокурора і Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури.

Основні завдання та функції відділу аудиту:

1) проведення чергових та позачергових перевірок фінансово-господарської діяльності органів прокуратури та закладів, установ, що входять до сфери управління органів прокуратури;

2) перевірка цільового використання органами прокуратури та закладами, установами, що входять до сфери управління органів прокуратури, бюджетних коштів, достовірності ведення бухгалтерського обліку;

3) перевірка стану збереження та ефективності використання державного майна, економного використання фінансових і матеріальних ресурсів;

4) додержання органами прокуратури та закладами, установами, що входять до сфери управління органів прокуратури, встановленого порядку закупівлі товарів (робіт, послуг) за державні кошти.

Основне завдання і функції підрозділу режимно-секретного органу Генеральної прокуратури України – забезпечення додержання передбаченого законодавством режиму секретності збереження матеріальних носіїв секретної інформації, створених та отриманих у процесі діяльності Генеральної інспекції.

Основні завдання і функції відділу забезпечення дотримання інформаційної безпеки в Генеральній прокуратурі України:

1) здійснення статистичної та аналітичної обробки інформації, яка стосується діяльності Генеральної інспекції;

2) проведення навчання для працівників прокуратури, органів прокуратури та закладів, установ, що входять до сфери управління органів прокуратури, щодо питань захисту викривачів;

3) контроль за рівнем захисту інформації, яка обробляється Генеральною інспекцією;

4) контроль за дотриманням ІТ-безпеки Генеральною інспекцією;

5) розробка і впровадження заходів щодо вдосконалення сфери захисту інформації, зокрема ІТ-безпеки;

6) технічна підтримка, обслуговування захищеної комп'ютерної мережі та серверів Генеральної інспекції.

4.4. Організація і планування роботи в органах прокуратури

Унаслідок нещодавнього реформування прокуратури України змінилася система її органів. І задля ефективної діяльності і виконання покладених на прокуратуру завдань

потрібно забезпечити належну організацію діяльності органів прокуратури та планування роботи.

Успішне виконання конституційних функцій прокуратури можливе за умови правильної організації роботи усіх ланок прокурорської системи, вдосконалення стилю та методів роботи прокурорсько-слідчих працівників.

Чинним Законом «Про прокуратуру» визначено загальні положення організації і порядку діяльності органів прокуратури. Зокрема, у Розділі I закріплено засади організації і діяльності прокуратури.

Сьогодні діяльність прокуратури ґрунтується на засадах:

- верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю;

- законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності; незалежності прокурорів, політичної нейтральності та поваги незалежності суддів, прозорості діяльності прокуратури;

- територіальності;

- презумпції невинуватості; недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади;

- неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки.

Ці принципи обумовлюють суть, зміст, структуру організації діяльності всіх ланок системи прокуратури.

Загальні питання організаційної основи системи прокуратури також висвітлено у чинному Законі України «Про прокуратуру», зокрема:

- забезпечення єдності системи прокуратури єдиними засадами організації та діяльності прокуратури, єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності прокурорів;

- покладення на Генеральну прокуратуру організації та координації діяльності усіх органів прокуратури;

- надання Генеральному прокурору повноважень щодо організації діяльності органів прокуратури, зокрема визначення меж повноважень усіх її ланок у частині виконання конституційних функцій;

– надання керівникам Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, регіональних та місцевих прокуратур повноважень щодо організації діяльності прокуратур, які вони очолюють.

Водночас конкретних положень з питань організації роботи в органах прокуратури, її структури Законом України «Про прокуратуру» не наведено.

Організація діяльності відповідних прокуратур має відбуватися, зокрема, шляхом видання наказів у межах компетенції їхніх керівників. Приміром, питання організації роботи зі здійснення конституційних функцій та іншої діяльності, передбаченої Законом України «Про прокуратуру», покладається на Генерального прокурора.

У рамках цієї діяльності приймаються управлінські рішення (накази), у яких відповідно до вимог законодавства конкретизуються завдання і повноваження прокуратур усіх рівнів, порядок здійснення функцій, критерії оцінки роботи прокурорів.

Після прийняття у 2014 році Закону України «Про прокуратуру» Генеральним прокурором видано низку наказів з питань організації діяльності на окремих напрямках, як-от: «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» № 161, «Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури» № 148, «Про організацію роботи з питань правового аналізу, систематизації та обліку актів законодавства в органах прокуратури» № 119, «Про організацію роботи органів прокуратури України у галузі міжнародного співробітництва» № 223, «Про організацію діяльності органів прокуратури України з особистого прийому, розгляду звернень та забезпечення доступу до публічної інформації» № 430, «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України» № 218, «Про затвердження Порядку організації діяльності органів прокуратури у зв'язку з тимчасовою окупацією території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя» № 414, «Про організацію діяльності органів прокуратури з питань

ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, статистики та її аналізу» № 275.

Ефективне функціонування прокуратури вимагає належного рівня організації її роботи, що передбачає використання сучасних управлінських механізмів прийняття рішень та виконання завдань, планування та прогнозування.

Щонайперше увагу слід зосередити на вдосконаленні організації роботи та управління, впровадженні їх новітніх форм і методів, зокрема з використанням сучасних інформаційних технологій.

Одним із найважливіших організаційно-управлінських чинників є визначення оптимальної структури, кількісного складу прокурорів та інших працівників прокуратури, належний розподіл обов'язків між керівництвом і працівниками. Від цього значною мірою залежить ефективність діяльності органів прокуратури.

Вдосконалення, підвищення ефективності управлінської діяльності взагалі і в сфері прокурорсько-слідчої зокрема нерозривно пов'язане з її плануванням. Належне планування роботи є однією з умов успішного виконання покладених на органи прокуратури функцій.

Планування було і залишається важливим елементом організації роботи в центральному та регіональних апаратах. Під час планування необхідно забезпечувати цілеспрямованість та конкретність планових заходів, комплексний підхід до їх формування, відповідність сучасним вимогам та потребам практичної роботи.

Рішення про доцільність, форму та періодичність планування роботи місцевої прокуратури прийматиме її керівник самостійно.

Оптимальна система планування покликана забезпечити досягнення мети, не вимагати занадто багато часу на освоєння, водночас бути зручною для використання. Всебічно обґрунтовані плани дають змогу на основі аналізу стану законності, попередніх результатів роботи, іншої інформації, актуальних питань визначити пріоритетні напрями їх вирішення.

Процес планування є інструментом, який допомагає у прийнятті управлінських рішень. Його завдання – забезпечити нововведення і зміни в організації в достатній мірі.

Планування – це одна з функцій управління, яка становить процес вибору цілей організації і шляхів їх досягнення. Отже, планування – функція управління, що визначає цілі діяльності, необхідні для цього засоби, та продукує методи, найбільш ефективні у конкретних умовах.

Планування полягає в систематичному пошуку можливостей діяти і в прогнозуванні наслідків цих дій в заданих умовах.

Правильно складений план, який передбачає оптимальні завдання і строки виконання, конкретних виконавців, дозволяє чітко здійснювати контроль і перевірку, забезпечувати єдність рішення і виконання.

Основними завданнями планування в процесі управління є:

- забезпечення погодженості і послідовності дій;
- подолання невизначеності становища;
- концентрування на головних задачах;
- забезпечення ефективного функціонування;
- встановлення нормативів для контролю.

Головним принципом планування є дотримання розумного співвідношення видів діяльності і витрат часу та зведення завдань одночасно.

Планування мусить бути послідовним та регулярним. Цей принцип означає, що треба регулярно і систематично працювати, послідовно доводити до кінця розпочату справу.

План роботи повинен бути не просто набором певних цифр чи переліком заходів. Він має відображати сукупність взаємопов'язаних, упорядкованих заходів, за можливості логічно поєднаних між собою. Кожний захід, передбачений планом, є ланкою загального ланцюга, послідовно веде до кінцевої мети. Дотримання цієї вимоги забезпечує вироблення таких планів, у яких чітко виявлені головна спрямованість (мета), найважливіші напрями роботи, підкріплені стрункою, послідовною системою заходів, здійснення яких дає можливість вирішити поставлені завдання в комплексі, з урахуванням усіх чинників.

Одночасно планування мусить бути реалістичним, тобто таким, що буде передбачати обсяг робіт, з яким реально можна впоратися. Конкретні плани мають бути чітко визначені за формою та змістом, встановлені строки їх проведення, органи, підрозділи та посадові особи, відповідальні за їх виконан-

ня. Для здійснення конкретних заходів слід обов'язково встановлювати точний термін їх зреалізування. В планах потрібно фіксувати не конкретні дії, зроблені на досягнення мети, а результат (кінцевий стан). У разі невиконання заходу через певні причини його треба переносити на наступний період.

Плануючи роботу, необхідно з великої кількості різноманітних завдань визначити головні, першорядні, не розпорошувати сили на вирішення багатьох дріб'язкових поточних справ, а, об'єднуючи їх, зосереджувати на головних напрямках – там, де можна одержати найбільший ефект для всієї роботи.

Плани мають враховувати завдання, визначені на вищому рівні, а також інтереси розвитку конкретної прокуратури, потреби прокуратур нижчого рівня.

Одним із основних організаційних чинників, який сприяє налагодженню ефективної роботи органів прокуратури, є розподіл обов'язків. Як правило, в органах прокуратури застосовується предметний, територіальний та предметно-територіальний принципи розподілу обов'язків.

Метою розподілу обов'язків є досягнення максимальної ефективності роботи шляхом вирівнювання виробничого навантаження і якісної розстановки кадрів залежно від рівня їх професійної кваліфікації, особистих якостей, практичного досвіду, ступеня відповідальності, складності та обсягів роботи.

Суть розподілу службових обов'язків полягає у розмежуванні роботи щодо виконання функцій і завдань прокуратури між працівниками за напрямками діяльності, об'єктами нагляду та відповідальністю. Добре продуманий розподіл обов'язків є неодмінною умовою ефективності колективної роботи. Він сприяє її удосконаленню, узгодженості дій працівників, забезпечує раціональне використання індивідуальних можливостей кожного.

Оптимальна схема розподілу обов'язків дасть змогу, з одного боку, чітко розмежувати службові обов'язки кожного працівника, а з іншого – забезпечити їх взаємодію, передбачити взаємозамінюваність.

Згідно зі ст. 11 Закону України «Про прокуратуру», керівник регіональної прокуратури затверджує акти з питань, що стосуються організації діяльності регіональної прокуратури. За ст. 13 цього Закону, керівник місцевої прокуратури видає

накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень.

Керівник при розподілі обов'язків визначає завантаженість своїх підлеглих на основі особистого досвіду та, якщо хоче, інтуїції, намагаючись максимально зрівняти показники завантаженості та уникнути негативного впливу різного завантаження на загальну організацію роботи прокуратури.

Розподіл обов'язків формується залежно від функцій органів прокуратури із визначенням конкретних працівників відповідальними за організацію їх виконання. За цим принципом, за кожним закріплюється коло обов'язків. Ці обов'язки можуть стосуватись виконання як однієї, так і декількох функцій.

Територіальний принцип розподілу обов'язків закріплено у ст. 3 Закону України «Про прокуратуру». На працівника покладається прокурорська робота на певній території щодо певної групи об'єктів.

Об'єктний принцип полягає у визначенні конкретних об'єктів нагляду чи їх групи, документальному встановленні предмета діяльності з метою практичного впливу на нього шляхом реалізації відповідних повноважень.

Найпоширенішим є розподіл обов'язків із поєднанням функціонального, територіального та об'єктного принципів.

При розподілі обов'язків враховується те, що кожному працівнику має бути делеговано конкретні обов'язки. Водночас прокурорсько-слідчий працівник є самостійним у виконанні своїх функцій. Заразом не виключається можливість надання працівнику практичної допомоги у виконанні покладених на нього обов'язків, або виконання інших завдань і службових обов'язків.

Розподіляючи конкретні обов'язки між окремими працівниками прокуратури та визначаючи навантаження на них, потрібно зважити на низку чинників суб'єктивного та об'єктивного характеру, зокрема, на рівень теоретичної підготовки, практичного досвіду, здібностей, ділових якостей та професійних можливостей працівників, ставлення до виконання своїх службових обов'язків, а також на соціально-економічні, географічні, демографічні, кримінологічні характеристики піднаглядної території: стан, рівень і структуру злочинності, характер і поширеність порушень законності, чисельність населення у регіоні, особливості діяльності

конкретної прокуратури, її структуру, територію діяльності, кількісний особовий склад, обсяг роботи, місце розташування та склад судів, кількість органів місцевого самоврядування, структуру та ефективність діяльності піднаглядних правоохоронних органів.

У разі визначення конкретних обов'язків працівників необхідно враховувати, що низку обов'язків законом покладено безпосередньо на керівника регіональної прокуратури, який за Законом України «Про прокуратуру»:

- організовує діяльність регіональної прокуратури (відділ організаційного (та правового) забезпечення);

- представляє прокуратуру у зносинах з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, особами, підприємствами, установами та організаціями;

- здійснює кадрову роботу, зокрема виконує функції органу, уповноваженого власником здійснювати прийом на роботу, звільнення з роботи прокурорів регіональних та місцевих прокуратур у встановленому законом порядку;

- забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів регіональної прокуратури;

- контролює ведення та аналіз статистичних даних, організовує вивчення та узагальнення практики застосування законодавства, інформаційно-аналітичне забезпечення прокурорів з метою підвищення якості здійснення ними своїх функцій та інші.

Обов'язки між першим заступником та заступниками керівника розподіляються з урахуванням наведених вище вимог за функціональним принципом. На першого заступника та заступників керівника регіональної прокуратури слід покладати відповідальність за організацію роботи конкретних підрозділів.

Під розписку з цим ознайомлюються усі працівники для поінформованості з функціями та схемою адміністративного підпорядкування. Крім того, кожний працівник прокуратури має бути забезпечений примірником відповідного наказу. Примірник наказу надсилається керівникам місцевих прокуратур для ознайомлення із визначеною ним схемою адміністративного підпорядкування.

Наказ про розподіл обов'язків не є сталим документом. Зміна розподілу обов'язків за наявності підстав має бути динамічною. У зв'язку з кадровими, функціональними, структурними змінами, а також у разі збільшення або зменшення обсягів роботи прокурору слід невідкладно переглядати розподіл обов'язків.

Накази про розподіл обов'язків між прокурорами структурних підрозділів визначають їх конкретну трудову функцію та встановлюють межі відповідальності. Під час здійснення таких розподілів обов'язків враховуються функції та повноваження структурних підрозділів, що окреслені положеннями про них. Визначаючи конкретні обов'язки працівників, слід зважати на їх взаємозамінюваність, зокрема щодо виконання обов'язків керівників.

Концепція розподілу обов'язків між прокурорами місцевих прокуратур залишається спільною із регіональними прокуратурами, з огляду на специфіку.

4.5. Контроль за організацією та плануванням роботи в органах прокуратури й аналіз її виконання

В організації діяльності органів прокуратури велике значення має забезпечення контролю виконання, що вважається однією з основних умов ефективної організації роботи та важливим організаційно-управлінським чинником.

Належний контроль за діяльністю органів прокуратури є важливим засобом зворотного зв'язку між ланками планування та безпосереднього виконання управлінських рішень, аналізу одержаних фактичних показників.

Контроль повинен бути безперервним та систематичним.

Забезпечуючи дієвий контроль за виконанням в органах прокуратури, доцільно використовувати сучасні його форми і методи.

У системі заходів організаційного характеру планування роботи в конкретно взятій прокуратурі займає важливе місце, оскільки воно:

- виступає однією з умов успішного виконання прокуратурою її завдань, визначених у Законі України «Про прокуратуру»;

– дає можливість мобілізувати колектив прокуратури на вирішення головних, найбільш гострих стратегічних і поточних проблем;

– зробити правильний вибір напряму в роботі як всієї прокуратури загалом, так і окремого її підрозділу;

– сприяє правильному розподіленню сил та максимальному використанню наявних можливостей щодо подальшого зміцнення законності та правопорядку;

– слугує фактором, що дисциплінує роботу, забезпечує щонайефективніше використання наявних засобів тощо.

Оскільки плани роботи прокуратур обумовлюються динамічними внутрішніми та зовнішніми факторами (рішеннями директивних органів, станом законності, рівнем роботи оперативного складу прокуратури тощо), вони вимагають регулярного корегування, що допустимо тільки з позиції активізації прокурорсько-слідчої діяльності, ефективності результатів у боротьбі зі злочинністю.

План роботи Генеральної прокуратури України складається на півріччя з визначенням у ньому першочергових та перспективних заходів, які щоквартально корегуються. У плані передбачаються заходи з урахуванням стану законності, визначених пріоритетних напрямів діяльності органів прокуратури, поширеності правопорушень та соціально-економічних проблем у державі.

При плануванні заходів застосовується диференційований підхід до залучення підпорядкованих прокурорів, з огляду на стан законності та злочинності на відповідній території, а також на їхнє загальне навантаження.

Постійний та дієвий контроль виконання запланованого та поточного у роботі прокуратури – невід’ємна складова наукової організації праці та управління в органах прокуратури. Від контролю залежить успіх роботи прокуратури.

Основними завдання контролю є:

- 1) забезпечення чіткості в роботі прокуратури;
- 2) підвищення виконавчої дисципліни;
- 3) персоніфікація відповідальності.

Аби контроль був дієвим, потрібно дотримуватись вимог щодо:

- забезпечення його надійності та своєчасності;
- забезпечення перевірки виконаної роботи за суттю, без формалізму;

- систематичності його проведення;
- повноти охоплення діяльності усього апарату прокуратури.

Завдяки практиці напрацьовано чимало форм і методів контролю виконання:

- ведення журналів, табелів, картотек контролю;
- жива систематична перевірка роботи підлеглих і надання їм дієвої допомоги;
- періодичний перегляд наглядових проваджень у кримінальних провадженнях, що перебувають у поточному провадженні слідчих прокуратури, та інших матеріалів у працівників інших напрямів діяльності;
- проведення оперативних нарад (найважливіша форма контролю виконання роботи і керування підлеглими).

Складаючи плани, необхідно враховувати особливості правового статусу прокурорів при здійсненні окремих функцій.

Скажімо, у сферах підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів держави в суді, нагляду за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, 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, зберігається триланкова вертикаль підпорядкованості прокурорів у процесуальному статусі.

Діяльність прокурорів у кримінальному провадженні має певні особливості, визначені статтями 36 та 219 КПК України.

Водночас, згідно з пунктом 3.1. наказу Генерального прокурора України №4гн-від 19.09.2012 р., контроль за якістю здійснення процесуального керівництва на стадії досудового розслідування та участі у судовому провадженні належить здійснювати керівникам органів прокуратури та галузевих підрозділів апаратів прокуратур усіх рівнів, які за розподілом обов'язків відповідають за певну ділянку роботи.

Заходи мають стосуватися насамперед питань ефективності виконання прокурором власних повноважень, а вже далі – крізь призму прокурорської діяльності – стану виконання повноважень піднаглядними органами.

4.6. Система первинного обліку роботи і статистики в прокуратурі, її складові

В органах прокуратури система первинного обліку є джерелом одержання даних для формування звітності.

Первинний облік ведеться в електронному виді шляхом внесення до ІАС «ОСОП» відомостей про прокурорську діяльність та її результати.

Звітність за формою № П «Про роботу прокурора» передбачає відображення статистичних даних про результати роботи органів прокуратури. Інструкція зі складання звітності про роботу прокурора затверджена наказом ГПУ від 18.11.2015 р. № 350 (зі змінами від 14.09.2016 р. № 337).

Облікові дані повинні формуватися відповідно до вимог, встановлених цією Інструкцією, забезпечувати повноту і достовірність звіту і висвітлювати фактично виконану роботу за звітний період.

Внесення інформації до ІАС «ОСОП» розпочинається не пізніше наступного дня з часу настання певного факту. У такі ж строки здійснюється подальше доповнення або коригування відомостей (допускається тільки в межах звітного року).

Відомості, що містяться в ІАС «ОСОП», використовуються для аналізу результатів роботи та здійснення контролю за прокурорською діяльністю.

Формами первинного обліку роботи прокурора є картки, сформовані автоматично, на підставі відомостей, внесених користувачами в ІАС «ОСОП». Джерелом відомостей про роботу прокурора також є наглядові провадження, номенклатурні справи, матеріали перевірок, процесуальні та інші документи.

Відомості до форм первинного обліку вносяться працівниками прокуратури, котрі виконали роботу, що обліковується. Це правило поширюється і на випадки виконання працівником обов'язків за різними напрямками діяльності.

Кожен користувач інформаційної системи несе персональну відповідальність за своєчасне, повне і достовірне відображення даних про виконану ним роботу в електронних формах обліку. Опрацювання, підсумовування облікових даних за звітний період на конкретному напрямі проводить працівник, за яким цей напрям закріплено згідно з розподілом обов'язків.

Керівники прокуратур усіх рівнів у межах компетенції забезпечують контроль за своєчасністю, повнотою і достовірністю внесення відомостей про результати прокурорської діяльності до ІАС «ОСОП».

Складові первинного обліку.

Звіт за формою № П складається із восьми розділів, які передбачають облік роботи прокурора про здійснення:

- 1) представництва інтересів громадян та держави в судах;
- 2) нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування;
- 3) участі прокурорів у судовому розгляді кримінальних проваджень та перегляді судових рішень;
- 4) міжнародно-правового співробітництва у кримінальному провадженні;
- 5) нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян;
- 6) розгляду звернень;
- 7) висвітлення діяльності органів прокуратури;
- 8) розгляду запитів на інформацію.

Органам прокуратури на місцях забороняється вводити додаткову звітність про роботу прокурора і змінювати передбачений цією Інструкцією порядок обліку даних та представлення звітів.

Звіт розроблено відповідно до Закону України «Про прокуратуру» та наказів Генерального прокурора України за напрямами діяльності прокуратури.

Структура звіту побудована за галузями прокурорської діяльності та орієнтована на відображення кінцевих результатів роботи прокурора.

4.7. Статистична звітність в органах прокуратури: види, форми, строки складання і подання

Облік та звітність – найважливіші елементи правильної організації роботи органів прокуратури. Достовірна, об'єктивна, оперативна, стабільна та цілісна статистична інформація дозволяє прокурору, по-перше, правильно оцінити стан справ,

по-друге, намітити заходи щодо зміцнення законності на всіх ділянках прокурорської діяльності, по-третє, покращити організацію роботи органів прокуратури.

З метою забезпечення організації належного обліку роботи і ведення статистики в органах прокуратури прокурори зобов'язані постійно вести первинний облік фактично виконаної роботи для повного і своєчасного відображення у звітах статистичних даних. Порядок ведення первинного обліку регламентується Інструкцією зі складання звітності про роботу прокурора, затвердженою наказом Генерального прокурора України від 18.11.2015 р. №350.

Згідно з нею, звітність за формою № П «Про роботу прокурора» (далі – форма № П), яка ведеться в органах прокуратури, передбачає відображення статистичних даних про результати роботи органів прокуратури. Звіт розроблено відповідно до Закону України «Про прокуратуру» та наказів Генерального прокурора України за напрямками діяльності прокуратури. Структура звіту побудована за галузями прокурорської діяльності та орієнтована на відображення кінцевих результатів роботи прокурора. Такий звіт є поштово-квартальним і формується наростаючим підсумком на підставі відомостей, внесених до інформаційно-аналітичної системи «Облік та статистика органів прокуратури» (далі – ІАС «ОСОП»). Звіт за формою № П складається із восьми розділів, які передбачають облік роботи прокурора про здійснення:

- 1) представництва інтересів громадян і держави в судах;
- 2) нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність і досудове розслідування;
- 3) участі прокурорів у судовому розгляді кримінальних проваджень та перегляді судових рішень;
- 4) міжнародно-правового співробітництва у кримінальному провадженні;
- 5) нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян;
- 6) розгляду звернень;
- 7) висвітлення діяльності органів прокуратури;
- 8) розгляду запитів на інформацію.

Органам прокуратури на місцях забороняється вводити додаткову звітність про роботу прокурора і змінювати передбачений цією Інструкцією порядок обліку даних та представлення звітів.

В органах прокуратури система первинного обліку є джерелом одержання даних для формування звітності за формою № П. Первинний облік ведеться в електронному вигляді шляхом внесення до ІАС «ОСОП» відомостей про прокурорську діяльність та її результати.

Керівники регіональних прокуратур, військових прокуратур регіонів, місцевих прокуратур та військових прокуратур гарнізонів організують своєчасне, повне і достовірне внесення відомостей до ІАС «ОСОП» та подання звітності за формою № П відповідно до підпорядкованості щоквартально наростаючим підсумком.

Первинні облікові дані повинні формуватися згідно з вимогами, встановленими цією Інструкцією, забезпечувати повноту і достовірність звіту і враховувати фактично виконану роботу за звітний період. Питання щодо технічної роботи інформаційної системи визначаються окремо.

Відомості, що містяться в ІАС «ОСОП», використовуються для аналізу результатів роботи та здійснення контролю за прокурорською діяльністю.

Формами первинного обліку роботи прокурора є картки, створені автоматично, на підставі відомостей, внесених користувачами в ІАС «ОСОП». Джерелом відомостей про роботу прокурора також є наглядові провадження, номенклатурні справи, матеріали перевірок, процесуальні та інші документи.

Під час заповнення електронних карток користувачем має забезпечуватися повнота і достовірність обліку. Відомості до електронних карток необхідно вносити в обсязі, який гарантуватиме правильне формування відповідних таблиць звіту, незалежно від визначення технічною інструкцією окремих полів як «необов'язкових», до яких інформація вноситься за умов її наявності.

Відомості до форм первинного обліку вносяться працівниками прокуратури, які виконали роботу, що обліковується. Це правило поширюється і на випадки виконання працівником обов'язків за різними напрямками діяльності.

Кожен користувач інформаційної системи несе персональну відповідальність за своєчасне, повне і достовірне відображення даних про виконану ним роботу в електронних формах обліку. Опрацювання, підсумовування облікових даних за звітний період на конкретному напрямі проводить працівник, за яким цей напрям закріплено згідно з розподілом обов'язків.

Керівники прокуратур усіх рівнів у межах компетенції забезпечують контроль за своєчасністю, повнотою і достовірністю внесення відомостей про результати прокурорської діяльності до ІАС «ОСОП».

Керівники структурних підрозділів Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур контролюють за напрямами діяльності стан первинного обліку роботи в прокуратурах нижчого рівня та очолюваних підрозділах.

Відповідальність за організацію роботи з ведення первинного обліку покладається на керівників, які підписують звіт.

У місцевих прокуратурах та військових прокуратурах гарнізонів звіт про роботу прокурора за формою № П складається у двох примірниках та підписується особисто керівником прокуратури.

Складений звіт у встановлені цією Інструкцією строки надсилається до регіональної прокуратури (військової прокуратури регіону).

Звіт подається без супровідного листа, за винятком потреби надання пояснень щодо показників звіту. У такому разі в супровідному листі за підписом керівника місцевої прокуратури (військової прокуратури гарнізону) вказуються допущені у звіті неточності, помилки, відхилення від встановлених контрольних рівностей з наведенням їх причин.

Керівники місцевих прокуратур і військових прокуратур гарнізонів несуть особисту відповідальність за достовірність і повноту відображених у звіті показників та своєчасність його подання керівнику прокуратури вищого рівня.

У структурних підрозділах апаратів регіональних прокуратур та військових прокуратур регіонів звіти формуються за відповідними напрямами діяльності. Звіти підписуються особисто керівниками структурних підрозділів (управління, відділів, прокурорами прокуратури), які відповідають за об'єктивність звітних даних, і подаються у визначені строки

до підрозділу з питань ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань та інформаційно-аналітичної роботи.

Керівники регіональних прокуратур та військових прокуратур регіонів відповідають за належну організацію контролю за об'єктивністю звітних даних про результати прокурорської діяльності.

Звіти про результати діяльності самостійних структурних підрозділів Генеральної прокуратури України підписуються особисто їхніми керівниками, які відповідають за об'єктивність звітних даних, і подаються у встановлені строки до підрозділу з питань організаційного забезпечення Єдиного реєстру досудових розслідувань та інформаційно-аналітичної роботи Генеральної прокуратури України.

Підрозділом з питань організаційного забезпечення Єдиного реєстру досудових розслідувань та інформаційно-аналітичної роботи Генеральної прокуратури України формується зведений звіт за формою № П «Про роботу прокурора» загалом по Україні, до якого включаються показники звітів регіональних прокуратур, зведеного звіту про роботу військових прокуратур та апарату Генеральної прокуратури України.

Один примірник зведеного звіту за півріччя й рік надсилається до Державної служби статистики України.

4.8. Порядок розгляду звернень та особистого прийому в органах прокуратури України

Право на звернення в органи прокуратури, зокрема під час особистого прийому, та його реалізація нині є абсолютно однозначними, оскільки ці процеси закріплено на законодавчому рівні.

Однак у ході розгляду звернень, вирішення їх по суті виникає чимало дискусійних питань, а також проблеми, які потребують виваженого підходу до їх врегулювання і розв'язання.

Отож право на звернення як одне з основних прав людини і громадянина задекларовано в ст. 40 Конституції України та галузевому національному законодавстві. Головними з таких нормативно-правових актів є Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР (зі змінами та доповненнями), Рішення Конституційного Суду України

від 11 квітня 2000 року №4-рп/2000 у справі № 1-19/2000 за конституційним поданням Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень ст. 86 Конституції України та ст.ст.12, 19 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про запити народних депутатів України до прокуратури), Закон України «Про статус народного депутата України» (зокрема, ст.ст. 15, 16), Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» (ст.ст. 13, 21, 22), Закон України «Про комітети Верховної Ради України», Указ Президента України від 7 лютого 2008 року №109 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування», інші нормативно-правові акти з питань звернень громадян.

Доречно зауважити, що знаковим у формуванні правовідносин у сфері приймання та розгляду звернень, особистого прийому громадян, а також у їх регулюванні на законодавчому рівні є затвердження Генеральним прокурором України Інструкції про порядок розгляду звернень і запитів та особистого прийому громадян в органах прокуратури України (наказ Генерального прокурора України від 20.12.2017 р. № 357) з подальшим проходженням реєстрації в Міністерстві юстиції України 16.01.2018 р. за № 65/31517 (опубліковано в Офіційному віснику України від 20.02.2018 р. № 15).

Отож порядок розгляду звернень та особистого прийому в органах прокуратури України поєднує у собі певні функціональні складові.

Відповідно до Закону України «Про звернення громадян», органи прокуратури України розглядають пропозиції (зауваження), заяви (клопотання), скарги громадян (далі – звернення) та повідомляють авторів про результати їх розгляду.

Розгляд звернень, особистий прийом громадян в органах прокуратури здійснюються на принципах законності, об'єктивності, всебічності, неупередженості, своєчасності, недопущення дискримінації за будь-якими ознаками, заборони переслідування за подання звернення, неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки прокурорів.

Забезпечення організації розгляду звернень та особистого прийому громадян покладається в Генеральній прокуратурі

України на Управління організації прийому громадян, розгляду звернень та запитів Генеральної прокуратури України, у регіональних прокуратурах – на відповідні структурні підрозділи апаратів цих прокуратур, які підпорядковуються керівництву регіональної прокуратури (за визначенням згідно з розподілом обов'язків).

Приймання, реєстрація звернень, їх облік, проходження, формування у справи та зберігання здійснюються згідно з наказами Генеральної прокуратури України з питань діловодства.

Суб'єкти подачі звернень та їхні права наведено нижче.

Заявник	Права заявника при розгляді звернення
<p>Громадяни України. Особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами.</p> <p>(ст. 1 Закону України «Про звернення громадян»)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви; 2) знайомитися з матеріалами перевірки; 3) подавати додаткові матеріали або наполювати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу; 3) бути присутнім при розгляді заяви чи скарги; 4) користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку; 5) одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги; 6) висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги; 7) вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень.
<p>Фізична або юридична особа, яка звернулася зі заявою або повідомленням про кримінальне правопорушення до органу державної влади, уповноваженого розпочати досудове розслідування, і не є потерпілим.</p> <p>(ст. 60 КПК України)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Отримати від органу, до якого подано заяву, документ, що підтверджує її прийняття і реєстрацію; 2) подавати на підтвердження своєї заяви речі і документи; 3) отримати інформацію про закінчення досудового розслідування.

Щодо суб'єктів подачі звернень, то порядок організації розгляду звернень громадян та особистого прийому в органах прокуратури України не звужує законодавчо визначені нормативи, натомість диференціює звернення та заявників, зважаючи на ознаки надходження звернень (первинності, повторності та ін.), а також на належність громадян до певної категорії (звернення громадян, запити і звернення народних депутатів України, комітетів Верховної Ради України, депутатів місцевих рад).

Отже, до провадження в органах прокуратури України беруться звернення як письмові (надходження поштовим, електронним зв'язком (електронна пошта, мережа Інтернет на визначену електронну адресу або шляхом заповнення та надсилання електронної форми, яка розміщується на офіційних веб-сайтах Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур), а також подані на особистому прийомі), так і усні (з особистого прийому та подані певними телефонними «гарячими лініями»).

При цьому, незалежно від того, який спосіб подачі звернення і яка його форма вибрана громадянином, звернення мають бути оформлені згідно з вимогами статті 5 Закону України «Про звернення громадян». Зокрема, у зверненні зазначаються прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина та викладається суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Письмове звернення має бути надруковано або написано від руки розбірливо і чітко, підписано заявником (групою заявників) із зазначенням дати.

В електронному зверненні також має бути зазначено електронну поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним. Застосування електронного цифрового підпису в разі надсилання електронного звернення не вимагається.

Водночас, згідно з порядком розгляду звернень в органах прокуратури України, затвердженим вищезгаданою Інструкцією від 20.12.2017 р. за № 357, електронне звернення без електронного підпису надсилається у вигляді скан- або фотокопії звернення з підписом заявника зі зазначенням дати. Це становить новелу у визначенні правовідносин з приймання

і розгляду звернень та є регулівним елементом запобігання надходженню численної, як свідчить практика, кількості анонімних звернень.

Своєю чергою, Порядком розгляду звернень в органах прокуратури України виокремлено розгляд анонімного повідомлення відповідного органу (без зазначення авторства) про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» працівником прокуратури. Таке повідомлення підлягає розгляду у порядку і строки, визначені Законом України «Про запобігання корупції», за умови, якщо наведена в ньому інформація стосується конкретної особи та містить фактичні дані, які можуть бути перевірені.

Розгляд звернень в органах прокуратури України поєднує у собі попередній розгляд звернення та його вирішення по суті.

Отож усі звернення та запити, що надійшли до органів прокуратури, підлягають попередньому розгляду. Попередній розгляд передбачає ознайомлення зі змістом звернень та запитів, перевірку правильності оформлення та належності порушених у них питань до компетенції прокуратури.

Попередній розгляд звернень і запитів після їх реєстрації здійснюється в Генеральній прокуратурі України та регіональних прокуратурах – підрозділами з організації особистого прийому громадян, розгляду звернень та запитів як визначеними для цього відповідальними підрозділами, у місцевих прокуратурах – керівниками місцевих прокуратур, їх першими заступниками та заступниками, керівниками структурних підрозділів місцевих прокуратур.

За результатами попереднього розгляду щодо кожного звернення зазначеними вище особами у межах повноважень приймається одне з таких рішень:

- передання для розгляду керівнику органу прокуратури або його заступнику відповідно до розподілу обов'язків;
- передання для розгляду відповідному структурному підрозділу Генеральної прокуратури України або регіональної чи місцевої прокуратури, прокурору органу прокуратури;
- направлення за територіальністю та/або належністю;
- повернення заявнику з наданням відповідних роз'яснень;

– залишення без розгляду за наявності підстав, обумовлених статтею 5 Закону України «Про звернення громадян».

Генеральному прокурору або виконувачу його обов'язків для розгляду подаються звернення, що надійшли від Президента України, Глави Адміністрації Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, Секретаря Ради національної безпеки і оборони України, голів Конституційного Суду України, Верховного Суду, Вищої ради правосуддя, Державної судової адміністрації України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, голів Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Директора Національного антикорупційного бюро України, міністра внутрішніх справ України, міністра оборони України, міністра юстиції України, голів Служби безпеки України та Національної поліції України, а також запити народних депутатів України, звернення Героїв України, Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни, скарги на дії чи рішення першого заступника та заступників Генерального прокурора, заступника Генерального прокурора – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, заступника Генерального прокурора – Головного військового прокурора (далі – заступники Генерального прокурора), інші звернення з актуальних питань, що викликали підвищену увагу громадськості та засобів масової інформації.

За резолюцією Генерального прокурора зазначені звернення і запити передаються заступникам Генерального прокурора для організації розгляду.

Своєю чергою, заступникам Генерального прокурора, відповідно до розподілу обов'язків, подаються для розгляду звернення, які надійшли від заступників Глави Адміністрації Президента України, заступників Голови Верховної Ради України, Секретаря Ради національної безпеки і оборони України, Прем'єр-міністра України (надіслані до відома), Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Уповноваженого Президента України з прав дитини, Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю, Уповноваженого Президента України у справах

кримськотатарського народу, Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, заступників голів Конституційного Суду України, Верховного Суду, Вищої ради правосуддя, Державної судової адміністрації України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Національної поліції України, Служби безпеки України, керівників і заступників керівників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (крім тих, що подаються на розгляд Генеральному прокурору), державних секретарів міністерств, заступників голів Верховної Ради та Уряду Автономної Республіки Крим, представника Президента України в Автономній Республіці Крим, голів обласних рад і державних адміністрацій, Київського та Севастопольського міських голів, державних установ зарубіжних країн і міжнародних організацій (їхніх представництв), звернення народних депутатів України, комітетів Верховної Ради України, скарги на дії чи рішення керівників самостійних структурних підрозділів Генеральної прокуратури України.

Вказані звернення, вирішення яких належить до компетенції кількох структурних підрозділів, підпорядкованих різним заступникам Генерального прокурора, передаються для розгляду першому заступнику Генерального прокурора (за винятком тих, що у встановленому порядку подаються для розгляду Генеральному прокурору), який визначає виконавців.

Із-поміж перелічених до подання на доповідь керівництву Генеральної прокуратури України звернень ті з них, які є первинними і в яких не оскаржуються дії чи рішення працівників Генеральної прокуратури України, керівника регіональної прокуратури (за винятком запитів народних депутатів України та звернень, за якими встановлено контроль Генеральним прокурором або його заступниками, вищими державними органами), а також звернення, у яких порушені питання не належать до повноважень прокуратури, передаються для організації розгляду заступнику Генерального прокурора, який, згідно з розподілом обов'язків, відповідає за стан організації роботи підрозділу з організації прийому громадян, розгляду звернень та запитів.

Звернення, адресовані безпосередньо Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі або її керівнику, подаються для розгляду заступнику Генерального прокурора – керівнику Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або його першому заступнику чи заступнику.

Керівникам регіональних і місцевих прокуратур та їхнім заступникам передаються для розгляду звернення у порядку, визначеному наказами керівників цих прокуратур.

Що ж до строків розгляду звернень, поданих в порядку Закону України «Про звернення громадян», то вони визначені в ст. 20 Закону України «Про звернення громадян» та наочно викладені далі.

Вид звернення	Термін розгляду	Нормативно-правовий акт
Прості звернення (<i>загальний термін розгляду</i>)	Розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження. (30 днів)	Ч. 1 ст. 20 Закону України «Про звернення громадян».
Звернення, які не потребують додаткового вивчення	Невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. (15 днів)	Ч. 1 ст. 20 Закону України «Про звернення громадян».
Складне звернення (<i>продовжений термін розгляду</i>)	Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів. (45 днів)	Ч. 1 ст. 20 Закону України «Про звернення громадян».
Звернення з обґрунтованою письмовою <i>вимогою</i> громадянина <i>про скорочення терміну розгляду.</i>	Термін розгляду може бути скорочено від встановленого статтею 20 Закону України «Про звернення громадян» терміну.	Ч. 2 ст. 20 Закону України «Про звернення громадян».

Звернення громадян, які мають <i>встановлені законодавством пільги</i>	Розглядаються у <i>першочерговому порядку (пільгова категорія громадян</i> , за вимогами ст. 20 Закону України «Про звернення громадян», – це Герої Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни (<i>такі звернення розглядаються першими керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій особисто</i>)).	Ч. 3 ст. 20 Закону України «Про звернення громадян».
--	--	--

Стосовно розгляду звернень з питань досудового розслідування, а таких до органів прокуратури України надходить близько 70%, то відомості досудового розслідування надаються з дотриманням вимог кримінального процесуального законодавства. Зазначене є відображенням задекларованих статтею 12 Закону України «Про звернення громадян» вимог, згідно з якими дія цього Закону не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, встановлений кримінальним процесуальним законодавством, поряд із цивільно-процесуальним, трудовим законодавством, законодавством про захист економічної конкуренції, законами України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про доступ до судових рішень», Кодексом адміністративного судочинства України, законами України «Про запобігання корупції», «Про виконавче провадження».

Тимчасом скарги на рішення, дії чи бездіяльність органів досудового розслідування чи прокурора під час досудового розслідування, а також на вироки, рішення, ухвали, постанови судів розглядаються в порядку та в межах, передбачених кримінальним, цивільним, господарським процесуальним законодавством, з увагою на рішення та висновки Конституційного Суду України.

Зокрема, за загальним правилом рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора під час досудового розслідування оскаржуються до слідчого судді (статті 303–307 КПК України).

Водночас до прокурора можна оскаржити певні дії та рішення (див. нижче).

Оскаржувані дії та рішення (вид звернення: скарга)	Термін розгляду	Нормативно-правовий акт
<p>Постанову слідчого про закриття кримінального провадження – до процесуального прокурора (20 днів з моменту отримання постанови – самостійне скасування). Можливість подальшого оскарження цього рішення прокурора прокурору вищого рівня КПК не передбачена.</p> <p>Заразом ч. 6 ст. 36 КПК України передбачає право вищого до процесуального прокурора керівництва (при здійсненні нагляду) на скасування незаконних та необґрунтованих постанов слідчих та підпорядкованих прокурорів у межах строків досудового розслідування.</p>	<p>10 днів – з моменту отримання заявником, потерпілим копією постанови.</p>	<p>Ч. 5 ст. 284 КПК України.</p>
<p>Недотримання розумних строків слідчим, прокурором під час досудового розслідування – до прокурора вищого рівня.</p>	<p>3 дні. Особа, яка подала скаргу, невідкладно письмово повідомляється про результати її розгляду.</p>	<p>Ст. 308 КПК України.</p>

Клопотання про виконання процесуальних дій – один із різновидів звернень із питань досудового розслідування.

Особливості клопотання	Термін розгляду	Нормативно-правовий акт
<p>Суб'єкт подачі клопотання: сторона захисту, потерпілого і його представника чи законного представника, представника юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження.</p> <p>Про повну або часткову відмову в задоволенні клопотання <i>виноситься вмотивована постановою</i>, копія якої вручається особі, яка заявила клопотання, а у разі неможливості вручення з об'єктивних причини – надсилається їй.</p> <p>При цьому, рішення слідчого, прокурора приймається у формі постанови. Постанова виноситься у випадках, передбачених КПК, а також коли слідчий, прокурор визнає це за необхідне (ч. 3 ст. 110 КПК України).</p>	<p>3 дні з моменту подання.</p>	<p>Ст. 220 КПК України.</p>

Звернення осіб з питань досудового розслідування, які не є учасниками кримінального провадження, розглядаються в порядку та строки, передбачені законодавством про звернення громадян.

Наступним елементом розгляду звернень в органах прокуратури України є їх вирішення по суті і прийняття за ними відповідних рішень.

Згідно з Порядком розгляду звернень, за результатами їх розгляду приймається одне з таких рішень:

- роз'яснено – надано роз'яснення щодо компетенції органів прокуратури, вимог законодавства;
- відмовлено у задоволенні (відхилено) – вимоги заявника, викладені у зверненні, визнано необґрунтованими;
- задоволено – наведені у зверненні доводи визнано обґрунтованими і за результатами вжито заходів до поновлення прав і законних інтересів заявника (прийнято відповідне процесуальне рішення за результатами вирішення скарги на дії, рішення слідчого або прокурора; пред'явлено позов; здійснено вступ у справу, порушену за позовами інших осіб; внесено апеляційну, касаційну скарги або заяву про перегляд судового рішення; надано письмову вказівку відповідно до статті 26 Закону України «Про прокуратуру»).

Не належать до категорії задоволених звернення, за наслідками вирішення яких вчинено інші, відмінні від попередніх, дії по суті звернення:

- задоволення прохання про прийом заявника, – ознайомлення з матеріалами перевірки;
- залучення до перевірки автора;
- надання письмової вказівки в порядку статті 36 КПК України, доручення, інформації на запит тощо;
- звернення, за результатами розгляду якого прийнято рішення (внесено документ прокурорського реагування) не за вимогами громадянина, а на усунення недоліків або порушень закону, виявлених безпосередньо прокурором.

Звернення вважається вирішеним, якщо розглянуто всі порушені у ньому питання, заявнику надано відповідь.

Відповідь за результатами вирішення звернення надається тим органом прокуратури, якому його надіслано і до компетенції якого належить вирішення порушених у ньому питань.

На колективне звернення відповідь направляється тому громадянину, який підписав його першим або поштова адреса якого вказана, а на вимогу – кожному громадянину, який підписав звернення.

У разі відмови в задоволенні звернень у відповіді зазначаються мотиви прийнятого рішення з посиланням на норми законодавства, а також роз'яснення порядку його оскарження.

Рішення про відмову в задоволенні звернень у регіональній і місцевій прокуратурах приймають та відповідь підписують керівники цих прокуратур або їхні перші заступники чи заступники у межах повноважень та відповідно до вимог законодавства, повторних звернень – виключно керівник прокуратури.

Також порядком розгляду звернень в органах прокуратури України передбачено і повернення заявникам звернень у наведених нижче випадках, які аналогічні до законодавчо врегульованих.

Передумова для повернення	Строки повернення	Нормативно-правовий акт
<ul style="list-style-type: none"> - У зверненні не зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина (анонімне звернення); - не викладено <i>суть порушеного питання</i>, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги; - письмове звернення не підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати; - надіслане поштою письмове звернення в інтересах громадянина не містить даних щодо належного оформлення повноважень уповноваженої особи, яка звертається. 	<p>10 днів (з відповідним роз'ясненням).</p>	<p>Ч. 8 ст. 5 Закону України «Про звернення громадян».</p>
<p>У зверненні не міститься даних, необхідних для прийняття обґрунтованого рішення органом чи посадовою особою.</p>	<p>5 днів (з відповідним роз'ясненням)</p>	<p>Ч. 3 ст. 7 Закону України «Про звернення громадян».</p>

Стосовно розгляду депутатських документів, які є зверненнями та запитамі депутатів Верховної Ради України та відповідних місцевих рад, слід зазначити таке.

На депутатські звернення, надіслані в порядку статті 16 Закону України «Про статус народного депутата України», статті 13 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», у яких порушені питання не належать до компетенції органів прокуратури, надаються роз'яснення про відсутність повноважень з наведенням відповідних норм Закону України «Про прокуратуру».

Якщо таке звернення надійшло зі зверненням громадянина, яке не може бути розглянуто по суті через відсутність повноважень прокуратури на вирішення порушених у ньому питань, звернення громадянина направляється за належністю відповідно до частини третьої статті 7 Закону України «Про звернення громадян», про що повідомляються депутат та громадянин.

Звернення народних депутатів України, комітетів Верховної Ради України, які вперше надійшли до Генеральної прокуратури України згідно з вимогами статті 16 Закону України «Про статус народного депутата України» чи надіслані в інтересах осіб, звернення яких є первинними, у термін не більше п'яти днів відповідальний підрозділ надсилає для розгляду до регіональних прокуратур, якщо вирішення порушених у них питань належить до компетенції цих прокуратур. Перенаправлення звернень (запитів) народних депутатів України регіональною або місцевою прокуратурою в інші відомства чи підпорядковані прокуратури для вирішення по суті затвердженим порядком розгляду звернень в органах прокуратури України не передбачено.

Щодо настання відповідальності прокурорів за порушення законодавства про звернення громадян, то за загальним правилом, згідно зі ст. 24 Закону України «Про звернення громадян», особи, винні у порушенні цього Закону, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законодавством України (див. нижче).

Вид відповідальності	Фабула порушення	Правова норма
Дисциплінарна	Необґрунтоване зволікання з розглядом звернення	П. 2 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про прокуратуру».
Адміністративна	Неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у відповідь на адвокатський запит, запит кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, її палати або члена відповідно до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».	Ч. 5 ст. 212-3 КУпАП.
	Незаконна відмова у прийнятті та розгляді звернення, інше порушення Закону України «Про звернення громадян».	Ч. 7 ст. 212-3 КУпАП
	Недодержання встановлених законом строків надання відповіді на звернення/запит народного депутата України, надання неправдивої або неповної інформації на таке звернення/запит.	Ст. 188-19 КУпАП.

Чинними регламентними документами діяльності органів прокуратури України передбачено випадки порушення порядку розгляду звернень, які можуть братись до уваги під час вирішення питання притягнення прокурора до однієї з вище перелічених видів відповідальності.

Приміром, згідно з Інструкцією зі складання звітності про роботу прокурора, затвердженою наказом Генеральної прокуратури України від 18.11.2015 р. № 350 (зі змінами від 14.09.2016 р. № 337), до елементів порушення порядку розгляду звернень, які відображаються у рядку 11 таблиці 15 форми П роботи прокурора (розгляд звернень), віднесено такі:

- якщо звернення направлені з порушенням 5- та 10-денного строку;
- якщо звернення направлені для вирішення особи, дії якої оскаржуються, зокрема й підпорядкованим прокурорам, які приймали рішення;
- у разі направлення для вирішення підпорядкованим прокурорам з установленням контролю за підписами

керівників структурних підрозділів апаратів регіональних прокуратур;

- за якими надано відповіді про відмову у задоволенні вимог неуповноваженою особою;

- за якими прийнято рішення про припинення розгляду звернення без складання мотивованого висновку;

- не всі викладені у зверненні доводи повно та всебічно перевірено;

- не надано відповіді на звернення.

Статтею 22 Закону України «Про звернення громадян» керівників та інших посадових осіб органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян зобов'язано проводити особистий прийом громадян. Порядок прийому громадян визначається їхніми керівниками.

З урахуванням зазначених норм, на підставі наказу керівника органу прокуратури, прийом громадян її керівником проводиться регулярно у встановлені дні та години: Генеральним прокурором України – один раз на місяць, регіональними керівниками – здебільшого один раз на тиждень, відповідно до затверджених ними графіків. За таким самим алгоритмом проводяться особисті прийоми інших посадових осіб органів прокуратури. Графіки прийому доводяться до відома громадян з висвітленням таких на відповідних офіційних сайтах прокуратур, а також із поширенням таких на Єдиному державному порталі відкритих даних.

Усі звернення громадян на особистому прийомі реєструються. Якщо вирішити порушені в усному зверненні питання безпосередньо на особистому прийомі неможливо, воно розглядається у тому ж порядку, що й письмове звернення. Про результати розгляду громадянину повідомляється письмово або усно за його бажанням.

Особливостями особистого прийому громадян в органах прокуратури є відсутність попереднього запису. Водночас Генеральний прокурор України та керівники регіональних прокуратур приймають громадян за наявності відмовної відповіді їхніх заступників, а заступники керівників прокуратур центрального та регіонального рівнів – за наявності відмов підлеглих керівників структурних підрозділів або ж у разі

наявної відмови у задоволенні вимог заявника на рівні регіональної (місцевої) прокуратури.

Перед початком прийому громадян відповідальні підрозділи чи прокурор, що проводить прийом, з'ясовують прізвище, ім'я, по батькові заявника, місце проживання або іншу адресу, за якою йому може бути надана відповідь, номери контактних телефонів (за бажанням громадянина) чи відомості щодо інших засобів зв'язку, а також суть питання, з яким він звертається, вивчають матеріали, які подає громадянин на обґрунтування своїх вимог. Отримання інших відомостей про громадянина чи його представника та інформації, що не стосується його звернення, забороняється.

Під час звернення на особистий прийом громадянин має пред'явити документ, що посвідчує його особу, а у разі представництва ним інтересів інших осіб, зокрема здійснення їх захисту, – також документи, що підтверджують відповідні повноваження.

Першочергово проводиться особистий прийом громадян, яким присвоєно звання Герой України, Герой Радянського Союзу, Герой Соціалістичної праці, нагороджених орденом Героїв Небесної Сотні, інвалідів Великої Вітчизняної війни, жінок, яким присвоєно почесне звання України «Матероїня», учасників бойових дій та осіб, нагороджених медаллю (нагрудним знаком) «Ветеран прокуратури України».

4.9. Діловодство та документообіг у прокуратурі: поняття, сутність, правове регулювання

Органи прокуратури, як і будь-яка інша державна інституція, у процесі своєї діяльності мають справу з документами, їх підготовкою, написанням, прийняттям, відправленням, зберіганням тощо.

Організація роботи з документами в прокуратурі є фундаментом, на якому базується прокурорська робота, і саме від її правильності залежить міцність цієї конструкції.

Документи, які створюються в процесі діяльності органів прокуратури, відповідають усім вимогам, що висуваються до офіційних документів, зокрема юридичного характеру. Діяльність прокурора доволі чітко регламентована різними

нормативними актами, а саме: Конституцією України, законами України «Про прокуратуру», «Про оперативно-розшукову діяльність», КК України, КПК України та іншими, а також визначена наказами Генерального прокурора України, Регламентом Генеральної прокуратури України.

З увагою на напрями діяльності органів прокуратури, предмет, мету та інші особливості, можна виокремити такі групи документів:

- організаційно-розпорядчі (накази, регламент, положення, інструкції тощо);
- довідково-інформаційні (листи, доповідні і службові записки, довідки, рапорти, протоколи нарад, методичні рекомендації та ін.);
- з кадрових питань (автобіографії, заяви, особові справи, нагородні листи тощо);
- особисті офіційні документи (заяви і скарги громадян, звернення та запити народних депутатів України і представників органів державної влади та різних інституцій);
- цивільні процесуальні документи (заяви, апеляційні і касаційні скарги і т. д.);
- кримінальні процесуальні документи (постанови про визначення групи прокурорів, про закриття кримінального провадження; повідомлення про підозру та ін.).

Формою роботи з документами є діловодство, знане як «сукупність процесів, що забезпечують документування управлінської інформації та організування роботи зі службовими документами».

Порядок ведення діловодства в органах прокуратури України регулюється передусім Інструкцією з діловодства в органах прокуратури України, що затверджена наказом Генерального прокурора України № 103 від 24.02.2016 р. та Інструкцією про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, в органах прокуратури України № 349, затвердженою 13.12.2017 р.

Слід зазначити, що Інструкція з діловодства складена з додержанням основних положень державної системи діловодства і встановлює загальні правила документування прокурорської діяльності, регламентує порядок роботи з докумен-

тами з часу їх створення, надходження до відправлення або передавання в архів, з урахуванням для цілей діловодства в органах прокуратури України особливостей використання в цій роботі сучасних інформаційних технологій та електронного документообігу, останніх практичних потреб, які викликані змінами законодавства та нормативно-правової бази.

З огляду на те, що Інструкція регламентує ведення загального діловодства та визначає порядок прийому, реєстрації, обліку, перекладу, підготовки, оформлення, тиражування, відправлення, контролю виконання документів, формування їх у справи, наглядові провадження, зберігання, використання на паперових або електронних носіях, її положення поширюються на всю службову документацію.

Процеси законотворення, які мають постійну динаміку, суттєво впливають на діловодство та підходи до організації роботи на цьому напрямі.

З набуттям чинності новим Кримінальним процесуальним кодексом України при здійсненні прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва з'явилися нові форми документів, загострилися питання фіксування строків їх проходження, зберігання тощо.

Неухильне дотримання встановлених до організації роботи з документами вимог мусить стати одним зі суттєвих заходів запобігання порушенню прав, гарантованих Конституцією України її громадянам.

У зв'язку з цим актуальності набуло питання розвитку документообігу, надто електронного.

Документообіг – це рух службових документів з часу їх створення або одержання прокуратурою до часу завершення виконання, надсилання адресату або знищення.

Документи незалежно від способу фіксації та відтворення інформації проходять і опрацьовуються в прокуратурі на єдиних організаційних та правових засадах організації документообігу.

Обсяг документообігу – сумарна кількість вхідних документів і створених установою документів за певний період.

З метою обліку документообігу береться до уваги сумарна кількість отриманих (вхідних) і створених у прокуратурі (внутрішніх, вихідних) документів за окремий період (день, місяць, півріччя, рік).

Облік документообігу обов'язково ведеться у кожному структурному підрозділі Генеральної прокуратури України і прокуратурах регіонального рівня та прирівняних до них прокуратур. Облік документів ведеться щоденно працівниками канцелярій структурних підрозділів під час первинної обробки та відправлення документів.

Від процесу впровадження електронного документообігу не перебувають осторонь і органи прокуратури України, які, використовуючи можливості комп'ютерних мереж та переваги електронної обробки інформації, забезпечують еволюційні зміни ділових процесів.

Проведена інтеграція програмного комплексу «Єдина система статистики та аналізу роботи органів прокуратури України» (далі – ЄССА) та впровадження в експлуатацію інформаційної системи «Система електронного документообігу органів прокуратури України» (далі – ІС «СЕД») забезпечила на практиці у масштабах органів прокуратури України реалізацію положень Інструкції про використання можливостей системи електронного документообігу щодо штрихового кодування вхідної-вихідної кореспонденції, її реєстрації в електронному вигляді.

Окрім цього, в органах прокуратури функціонує інформаційно-аналітична система первинного обліку роботи прокурора «Облік та статистика органів прокуратури» (далі – ІАС «ОСОП») та ведеться «Єдиний реєстр досудових розслідувань» (ЄРДР).

Процес проходження документів в органах прокуратури складається із низки послідовних операцій, які включають: надходження їх до секретаріату (підрозділу з діловодства), прийом та опрацювання, попереднє ознайомлення з ними, реєстрацію, направлення згідно з Регламентом та Інструкцією на розгляд прокурора-керівника або іншої, уповноваженої на це особи, які визначають порядок їх виконання і здійснюють контроль та перевірку виконання. Після цього документи підлягають відправці. Виконані документи групуються у відповідні номенклатурні справи та наглядові провадження.

Ведення обліку документів відбувається шляхом внесення даних про них до ЄССА, ОСОП, спеціальних книг, карток, додання до наглядових проваджень, складання описів.

Основними принципами організації роботи з документами є:

- однократна реєстрація документа;
- оперативність руху документа;
- єдина база документарної інформації для централизованого зберігання документів, що виключає дублювання документів;
- ефективно організована система пошуку документа;
- налагоджена та надійна система збереження документів, проведення експертизи їхньої цінності;
- об'єктивний облік документообігу.

Дотримання цих принципів дасть можливість правильно організувати діловодство, сприятиме оперативному проходженню документів, рівномірному навантаженню підрозділів і посадових осіб, позитивно вплине на управлінський процес загалом.

В організації діловодства потрібно зважати на те, що Інструкція дає змогу використовувати можливості комп'ютерних (електронних) систем автоматизації документообігу, зокрема щодо штрихового кодування вхідної та вихідної кореспонденції, її реєстрації в електронному вигляді шляхом внесення до таких систем даних за встановленими Інструкцією формами обліку, з постійним підсумковим їх формуванням та накопичуванням у паперовому вигляді (як у деталізованому, так і у зведеному вигляді).

Слід розуміти, що ЄССА та система, яку планується впровадити з 2019 року в прокуратурах усіх рівнів (ІС «СЄД»), виконують більш широкі прикладні завдання, а забезпечення діловодних процесів у цих комп'ютерних програмних комплексах є лише однією з функцій, яка наразі ще удосконалюється відповідно до практичних потреб прокурорської діяльності.

Після початку функціонування ЄССА та ІС «СЄД» необхідність збереження цілісності оптимізованих для центрального апарату Генеральної прокуратури України діловодних процесів та накопиченої за декілька років інформації (баз даних зареєстрованих документів, звернень тощо) вирішена шляхом інтеграції ЄССА та ІС «СЄД».

Система ІС «СЄД» передбачає ведення діловодства зі запровадженням електронного підпису документів, що якісно

змінить процес їх опрацювання та формування електронного архіву документів.

4.10. Законодавчо-систематизаційна робота в органах прокуратури

Систематизація законодавства – це організаційно-методична діяльність щодо впорядкування придбання, поточного обліку, розміщення, зберігання нормативних актів та роботи з ними. Здійснюється вона за встановленою системою, яка передбачає обов'язкове ведення контрольних екземплярів кодексів та інших офіційних видань, систематизованої картотеки й алфавітно-предметного обліку секретних нормативних актів.

Відповідає за цю роботу прокурор, до обов'язків якого входить:

1) отримувати, зберігати і вести облік законодавчих, урядових та інших нормативних актів, а також юридичну літературу; вести контрольні екземпляри кодексів та інших нормативно-правових актів; вести предметну (системну) картотеку; регулярно знайомити оперативний склад з чинними законодавчими та іншими актами, видавати довідки.

Систематизація законодавства в органах прокуратури дає їм можливість успішно виконувати завдання прокурорської діяльності, оскільки прокурори матимуть змогу досконало знати сучасне різногалузеве законодавство та вміло і правильно застосовувати його у всіх сферах.

Практикуються такі форми систематизації:

– колективне вивчення правових документів (правові семінари);

– наявність у кожного працівника особистої картотеки чинного законодавства, наказів Генерального прокурора України;

– використання у прокуратурах штатних систематизаторів законодавства, починаючи з обласних і вище, а за сумісництвом і у нижчого рівня;

– безпосереднє забезпечення Генеральною прокуратурою картотеками нормативно-правових актів, офіційними

виданнями, тематичними збірками і довідниками чинного законодавства, юридичними журналами тощо;

– забезпечення у кожній прокуратурі контрольних екземплярів кодексів зі всіх галузей права тощо;

– створення належних умов для зберігання законодавчих примірників та спеціалізованої літератури з грифом «для службового користування» тощо.

Крім цього, в органах прокуратури функціонує веб-програма «Систематична картотека законодавчих актів, судової практики та публікацій з правової тематики». В програмі реалізовано пошук документів за різними критеріями (дата, номер, видавник, вид документа та ін.). Також можна переглядати документи, безпосередньо перейшовши до одного з розділів класифікатора. Для адміністратора доступний розділ додавання, редагування, видалення документів з бази.

На головній сторінці містяться посилання на сайти Президента України, Верховної Ради України, Генеральної прокуратури України, а також Кабінету Міністрів України. Також є посилання на розділи «Пошук», «Додати», «Нове в законодавстві», «Контакти».

«Пошук» – у розділі можна обрати один із трьох класифікаторів для пошуку документів: «Законодавчі акти», «Судова практика», «Публікації з правової тематики». Пошук можна здійснювати як за одним критерієм зі запропонованих, так і за групою критеріїв.

«Додати» – розділ для додавання нових документів у базу (доступ мають тільки працівники відділу систематизації та обліку актів законодавства).

«Нове в законодавстві» – розділ огляду нових актів законодавства (двічі на місяць оновлюється). В розділі можна і переглянути список нових законодавчих актів, і, натиснувши на назву, перейти за посиланням на законодавчий акт на сайті Верховної Ради України, а також можна завантажити список нових актів законодавства у форматі word (.doc).

«Контакти» – зворотний зв'язок з відділом систематизації та обліку актів законодавства.

Також на головній сторінці розміщено посилання для переходу по класифікаторах, список наявної літератури у відділі і посилання до розділу «Довідкова інформація».

Запропонована програма доступна для користування всім охочим за адресою: <http://pravo.re.hu/>. Завдяки програмі пошук документів здійснюється значно швидше та ефективніше, а додавання документа до бази триває менше двох хвилин. Програма перебуває на етапі наповнення бази документами та за певний час даватиме змогу знаходити всю потрібну інформацію.

Контрольні запитання

1. У чому полягають гарантії незалежності Генеральної інспекції?
2. Чим вирізняються повноваження прокурорів різних рівнів?
3. Які прокуратури входять до системи спеціалізованих прокуратур?
4. У чому полягає незалежність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури?
5. Які основні завдання та функції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури?
6. Яка структура Генеральної прокуратури України?
7. Які повноваження утворюють виключну компетенцію Генерального прокурора України?
8. Що становлять собою колегії прокуратур, які їхні функції?
9. В чому полягає організація роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури?
10. Які основні напрями роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури?

Рекомендована література

1. Жовнір С. Система органів прокуратури за Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року. *Вісник Національної прокуратури України*. 2015. № 1 (39). С. 113–117.
2. Карпунцов В. В. Проблемні питання реалізації функції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та шляхи їх вирішення. *Національний вісник Ужгородського національного університету*. 2017. Вип. 22. Т. 2. С. 32–35.
3. Козачук О. Особливості сучасного реформування військових прокуратур в Україні. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2014. С. 114–119.

4. Козачук О. С. Організаційно-правові засади функціонування військових прокуратур в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.10 / НАП України. К., 2016. 20 с.
5. Курко Н. М. Повноваження і компетенція Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 3-2. Т. 3. С. 145–150.
6. Лапкін А. Спеціалізована антикорупційна прокуратура: проблеми організації та діяльності. *Право України*. 2017. № 1. С. 63–70.
7. Матіос А. Реформування правоохоронних органів у воєнній сфері та відновлення системи військових судів як нагальна потреба сьогодення. *Вісник прокуратури*. 2016. № 8. С. 33–38.
8. Олійник Р. В. Система та структура прокуратури України. *Європейські перспективи*. 2014. № 1. С. 33–39.
9. Плотнікова В., Лотюк Д., Устименко В. Проблеми організації роботи місцевої прокуратури. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 2. С. 98–106.
10. Проневич О. С. Інститут Спеціалізованої Антикорупційної прокуратури в європейській державно-правовій традиції. *Форум права*. 2015. № 1. С. 261–268.
11. Рибалка Н. О. Особливості визначення системи та структури органів прокуратури України. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 1. С. 284–288.
12. Селезньов В., Курганський О. Організація роботи сучасної прокуратури України – вимоги сьогодення. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 7. С. 157–160.
13. Шандула О. Деякі проблеми якості та ефективності функціонування військових прокуратур на сучасному етапі. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 11. С. 207–211.

Тема 5

КАДРИ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ. МАТЕРІАЛЬНИЙ ТА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ПРАЦІВНИКІВ ПРОКУРАТУРИ

- 5.1. Кадрове забезпечення органів прокуратури.
- 5.2. Вимоги до кандидатів на посаду прокурора.
- 5.3. Порядок добору кандидатів та їх призначення на посаду прокурора місцевої прокуратури.
- 5.4. Порядок призначення прокурорів на адміністративні посади та звільнення з них.
- 5.5. Етика прокурорської діяльності.
- 5.6. Дисциплінарна відповідальність прокурора: система, порядок застосування.
- 5.7. Звільнення прокурора з посади, припинення, зупинення його повноважень на посаді.
- 5.8. Матеріально-побутове забезпечення працівників прокуратури.
- 5.9. Заходи соціального захисту працівників прокуратури.

5.1. Кадрове забезпечення органів прокуратури

Діяльність органів прокуратури України спрямована на утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку, захист прав і свобод громадян та інтересів держави і суспільства. Виконання зазначених завдань прямо залежить від кадрової політики органів прокуратури та ефективної системи кадрового забезпечення.

Кадрова політика – це важливий елемент роботи з кадрами, сукупність принципів і норм, якими керується держава під час добору й розміщення на посадах, підготовки, перепідготовки та переміщення державних службовців.

Кадрове забезпечення органів прокуратури України полягає у належній організації роботи з підготовки, добору, розстановки та виховання кадрів, підвищення професійної компетентності, формування у прокурора високих моральних якостей під час виконання ним посадових обов'язків.

Кадрове забезпечення – комплекс дій, спрямованих на пошук, оцінку і встановлення правовідносин з працівниками і в самій установі, підприємстві, організації для подальшого кар'єрного зростання, і в разі нового найму працівників на тимчасовій чи постійній основі.

Метою кадрового забезпечення органів прокуратури України є досягнення задоволення потреб у висококваліфікованих кадрах та ефективне виконання ними конституційних функцій органів прокуратури України.

У наказі Генерального прокурора України від 15 вересня 2014 року № 2гн «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» зазначено, що основними критеріями оцінки кадрової роботи є: укомплектування колективів прокуратур, їх структурних підрозділів кваліфікованими, сумлінними працівниками, прозорість і справедливість у доборі, розстановці та переміщенні кадрів, стабільність кадрового складу, забезпечення раціонального співвідношення молодих і досвідчених працівників, належного рівня службової та трудової дисципліни.

В оцінці діяльності прокурорів і слідчих визначальними критеріями мають бути: кваліфікованість, компетентність, досвідченість, відданість справ, ініціативність, особистий внесок у підвищення ефективності прокурорсько-слідчої діяльності, принциповість та неупередженість у вирішенні службових питань, уміння протистояти незаконному впливу, непримирненість до будь-яких порушень закону, дотримання морально-етичних норм.

До кадрів органів прокуратури України відносять лише працівників, яким присвоєні класні чини, – прокурорів, оскільки це основна категорія працівників органів прокуратури України, єдина категорія, уповноважена виконувати конституційні функції прокуратури та основні завдання, визначені Законом України «Про прокуратуру». Однак у широкому розумінні термін «кадри органів прокуратури» охоплює всі категорії працівників: прокурорів, наукових, науково-педагогічних працівників, аспірантів і докторантів, державних службовців, технічних та медичних працівників, які зайняті у системі органів прокуратури України.

Суб'єктами кадрового забезпечення органів прокуратури України в органах прокуратури, які безпосередньо пов'язані з виконанням функцій кадрового забезпечення, є Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, начальник (прокурор) кадрового структурного підрозділу, Національна академія прокуратури України. Керівник прокуратури своїм наказом призначає кандидата на посаду. Крім того, такими суб'єктами є прокурори, які займають адміністративні посади, – керівники структурних підрозділів, котрі завдяки своїм службовим повноваженням здатні свідомо та цілеспрямовано реалізовувати заходи добору, розстановки, виховання, організації безперервного професійного навчання підпорядкованих прокурорів.

Об'єктами кадрового забезпечення органів прокуратури України є:

- 1) кандидат на посаду прокурора;
- 2) прокурор регіональної прокуратури;
- 3) прокурор Генеральної прокуратури України;
- 4) військовий прокурор з числа офіцерів.

Не може бути об'єктом кадрового забезпечення органів прокуратури України особа, яка:

- 1) визнана судом обмежено дієздатною або недієздатною;
- 2) має захворювання, що перешкоджає виконанню обов'язків прокурора;
- 3) має незняту чи непогашену судимість або на яку накладось адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення.

Головні завдання кадрового забезпечення органів прокуратури України зосереджуються на: укомплектуванні посад за основними напрямками діяльності та керівного складу прокуратури, взаємодії кадрових підрозділів на рівні, достатньому для виконання завдань, покладених на органи прокуратури; виконанні завдань щодо упорядкування управлінських структур та звільнення осіб, які досягли граничного віку перебування на прокурорській службі; пошуку ефективних механізмів оптимізації системи кадрового забезпечення.

Основними напрямками кадрового забезпечення органів прокуратури України є: комплексне вирішення завдань якіс-

ного комплектування та ефективного використання кадрового потенціалу в усій сфері кадрової роботи; ґрунтовне запровадження активних методів і форм підготовки необхідних фахівців для реалізації функцій та завдань; планомірна робота з керівними кадрами та кадровим резервом висунення, планування, просування по службі, підготовка кандидатів для висунення на вищі посади, навчання, підвищення кваліфікації і стажування на відповідних посадах, переміщення прокурорських працівників; активізація роботи керівників усіх рівнів і кадрових підрозділів щодо стабілізації колективів прокуратур, підвищення активізації роботи молодих спеціалістів усієї номенклатури посад, удосконалення організаційних, матеріальних і моральних заохочень; підняття на якісно новий рівень ролі кадрових підрозділів у забезпеченні соціальних гарантій для прокурорів; запровадження новітніх форм добору та розстановки кадрів; забезпечення широкої гласності у роботі прокуратури; створення системи безперервного професійного навчання та підготовки спеціалістів для кадрових підрозділів.

Комплектування прокуратур висококваліфікованими кадрами є провідною складовою кадрового забезпечення, адже від рівня професійної компетентності прокурорів залежить ефективність діяльності прокуратури загалом.

5.2. Вимоги до кандидатів на посаду прокурора

До основних вимог до кандидатів на посаду прокурора належать:

1) **наявність громадянства України**, що підтверджується поданням кандидатом на посаду прокурора копії паспорта громадянина України;

2) **володіння державною мовою**, що передбачає необхідність для прокурора вільно розуміти і спілкуватись державною мовою, складати нею відповідні документи, виступати у суді, інших органах влади (рівень володіння державною мовою встановлюється під час проведення кваліфікаційного іспиту);

3) **наявність освіти**. Прокурором може бути призначена особа, котра має вищу юридичну освіту, якою є освіта, здобута в Україні (або на території колишнього СРСР до 1 грудня 1991 року)

за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра, а також вища юридична освіта за відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем, здобута в іноземних державах та визнана в Україні в установленому законом порядку;

4) **досвід роботи.** Прокурором місцевої прокуратури може бути призначена особа, котра має стаж роботи у галузі права не менше двох років. Стажем роботи в галузі права є стаж роботи особи за спеціальністю після здобуття нею вищої юридичної освіти за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра. Як прокурор регіональної прокуратури може бути призначений громадянин України, котрий має стаж роботи в галузі права не менше трьох років. Прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури може бути особа, що має стаж роботи в галузі права не менше п'яти років;

5) **повна дієздатність.** Не може бути призначена на посаду прокурора особа, яка визнана судом обмежено дієздатною або недієздатною;

6) **стан здоров'я.** Не може бути призначена на посаду прокурора особа, яка має захворювання, що перешкоджає виконанню обов'язків прокурора;

7) **відсутність стягнень.** Не може претендувати на посаду прокурора особа, яка має незняту чи непогашену судимість або на яку накладалось адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення;

8) **несумісність.** Перебування на посаді прокурора несумісне з обійманням посади в будь-якому органі державної влади, іншому державному органі, органі місцевого самоврядування та з представницьким мандатом на державних виборних посадах. Вимоги щодо несумісності не поширюються на участь прокурорів у діяльності виборних органів релігійних та громадських організацій. Прокурор не може належати до політичної партії, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках.

Із викладеного переліку вимог можна зробити висновок, що новим Законом України «Про прокуратуру» передбачено більш суворі вимоги до кандидатів на прокурорські посади. Через це недоречною видається низка вимог до Генерального прокурора, а саме:

1) вища освіта;

2) стаж роботи в галузі права або досвід роботи в законодавчому та / або правоохоронному органі не менше ніж 5 років;

3) володіння державною мовою;

4) наявність високих морально-ділових, професійних якостей і організаторських здібностей.

Якщо проаналізувати наведений перелік, можна простежити відсутність вимоги мати саме юридичну освіту та більш м'які вимоги щодо стажу роботи.

5.3. Порядок добору кандидатів та їх призначення на посаду прокурора місцевої прокуратури

Із прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру» не лише зросли вимоги до кандидатів на прокурорські посади, а й процес відбору кадрів став складнішим. Його можна поділити на певні етапи:

1. Початок добору. Прийняття Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів (КДКП) рішення про проведення добору кандидатів на посаду прокурора, що розміщується на офіційному веб-сайті КДКП та повинно містити виклад передбачених законом вимог, яким має відповідати кандидат на посаду прокурора, а також перелік документів, що подаються до КДКП, і кінцевий термін їх подання.

2. Подання документів. Особи, які виявили бажання стати прокурором, подають до КДКП відповідну заяву і такі документи: копію паспорта громадянина України; анкету кандидата на посаду прокурора, що містить інформацію про особу, та автобіографію; копію документів про освіту, науковий ступінь, вчене звання; копію трудової книжки; медичну довідку про стан здоров'я за формою, затвердженою центральним органом виконавчої влади, що забезпечує державну політику у сфері охорони здоров'я; копію військового квитка (для військовослужбовців або військовозобов'язаних); довідку про допуск до державної таємниці (у разі його наявності); письмову згоду на збирання, зберігання та використання інформації про неї з метою оцінки готовності особи до роботи на посаді прокурора та проведення щодо неї спеціальної перевірки; декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового

характеру за минулий рік за формою, встановленою Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції». Форма і зміст заяви про участь у доборі кандидатів на посаду прокурора, анкети кандидата на посаду прокурора затверджуються КДКП та розміщуються на офіційному веб-сайті.

Приймання документів завершується у день, визначений в оголошенні як кінцевий термін їх подання. До участі в доборі кандидатів на посаду прокурора допускаються особи, які подали всі необхідні документи і відповідають вимогам, установленим до кандидата на посаду прокурора.

3. Перевірка документів. КДКП на основі поданих кандидатів на посаду прокурора документів здійснює перевірку відповідності осіб вимогам, установленим до кандидата на посаду прокурора.

4. Кваліфікаційний іспит. Кваліфікаційний іспит проводиться з метою перевірки рівня теоретичних знань у галузі права, європейських стандартів у галузі захисту прав людини, володіння державною мовою, аналітичних здібностей кандидатів та практичних навичок і складається з анонімного тестування та практичного завдання. КДКП повідомляє кандидатів на посаду прокурора, допущених до кваліфікаційного іспиту, про дату, час і місце його проведення не пізніше ніж за сім днів до визначеної дати та проводить кваліфікаційний іспит у спеціально відведеному для цього приміщенні. Перебіг кваліфікаційного іспиту фіксується за допомогою технічних засобів відео- та звукозапису. Після кваліфікаційного іспиту КДКП забезпечує перевірку робіт, виставляє кількість балів, набраних кандидатами на посаду прокурора.

5. Оприлюднення результатів кваліфікаційного іспиту. КДКП після отримання результатів кваліфікаційних іспитів визначає прохідний бал, який не може бути нижчим 60 відсотків максимально можливого бала. Результати кваліфікаційного іспиту дійсні протягом трьох років. Особа, яка не склала кваліфікаційний іспит, може бути допущена до складання такого іспиту повторно не раніше ніж через рік. КДКП визначає рейтинг кандидатів на посаду прокурора відповідно до кількості балів, набраних кандидатами за результатами складання кваліфікаційного іспиту. Інформація про результати кваліфікаційного іспиту та місце кандидата на посаду прокурора в

рейтингу є загальнодоступною і розміщується на офіційному веб-сайті КДКП.

6. Спеціальна перевірка. КДКП організовує спеціальну перевірку кандидатів на посаду прокурора, які успішно склали кваліфікаційний іспит. Відомості про особу, які підлягають спеціальній перевірці, а також порядок її здійснення регламентуються Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції». У разі встановлення за результатами спеціальної перевірки факту подання кандидатом на посаду прокурора неправдивих відомостей або підроблених документів КДКП приймає рішення про відмову в зарахуванні кандидата до резерву на заміщення вакантних посад прокурорів. Рішення про відмову в зарахуванні кандидата до резерву на заміщення вакантних посад прокурорів може бути оскаржено таким кандидатом до суду. Громадські організації та фізичні особи можуть подавати до КДКП інформацію щодо доброчесності кандидатів на посаду прокурора протягом одного місяця з дня офіційного оприлюднення списку кандидатів, які успішно склали кваліфікаційний іспит. У разі одержання інформації, що може свідчити про недоброчесність кандидата на посаду прокурора, КДКП розглядає її на своєму засіданні за участю такого кандидата. Кандидат на посаду прокурора має право ознайомитися з такою інформацією, надати відповідні пояснення, спростувати та заперечити її. За результатами розгляду КДКП може прийняти рішення про недопущення кандидата до проходження спеціальної підготовки.

7. Визначення рейтингу та зарахування до резерву. КДКП зараховує до резерву на заміщення вакантних посад прокурорів кандидатів, які успішно склали кваліфікаційний іспит та яким за результатами спеціальної перевірки не було відмовлено в зарахуванні до резерву. Кандидати на посаду прокурора, зараховані до резерву на заміщення вакантних посад прокурорів, направляються КДКП для проходження спеціальної підготовки в Національній академії прокуратури України.

8. Спеціальна підготовка. Кандидат на посаду прокурора проходить протягом одного року спеціальну підготовку у Національній академії прокуратури України з метою отримання знань та навичок практичної діяльності на посаді прокурора,

складання процесуальних документів, вивчення правил прокурорської етики. Спеціальна підготовка завершується складанням кандидатом на посаду прокурора іспиту у вигляді анонімного тестування та практичного завдання. За результатами проходження кандидатом на посаду прокурора спеціальної підготовки Національна академія прокуратури України приймає вмотивоване рішення про успішне чи неуспішне її проходження, копія якого вручається кандидату на посаду прокурора. Кандидат на посаду прокурора вважається таким, що успішно пройшов спеціальну підготовку, якщо за результатом іспиту отримав понад 50 відсотків максимально можливого бала. Кандидат на посаду прокурора, щодо якого прийнято рішення про неуспішне проходження спеціальної підготовки, може оскаржити таке рішення до КДКП протягом 15 днів з дня отримання ним копії такого рішення. За результатами розгляду КДКП відмовляє в задоволенні скарги або задовольняє скаргу та приймає рішення про успішне проходження кандидатом на посаду прокурора спеціальної підготовки. Про результати проходження кандидатами на посаду прокурора спеціальної підготовки Національна академія прокуратури України повідомляє КДКП. Кандидат на посаду прокурора, який не пройшов спеціальну підготовку успішно, після закінчення строку на оскарження рішення Національної академії прокуратури України (у разі якщо скарга не була подана) або за результатами розгляду скарги, у задоволенні якої було відмовлено, виключається КДКП з резерву на заміщення вакантних посад прокурорів.

9. Оголошення конкурсу на вакантну посаду. Про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади прокурора (крім посади Генерального прокурора) КДКП розміщує відповідну інформацію на своєму офіційному веб-сайті не пізніше ніж за 10 днів до проведення конкурсу. В оголошенні про проведення конкурсу зазначаються орган прокуратури, де є вакантна посада прокурора, кількість таких посад та строк, протягом якого кандидати можуть подати заяву про участь у конкурсі. Кандидат на посаду прокурора, який перебуває в резерві та успішно пройшов спеціальну підготовку, може подати до настання визначеної КДКП дати письмову заяву зі зазначенням прокуратури, в якій кандидат бажає зайняти вакантну посаду прокурора.

10. Проведення конкурсу на вакантну посаду. КДКП проводить конкурс на зайняття вакантних посад прокурора на підставі рейтингу кандидатів. У разі наявності в кандидатів однакової кількості балів перевага надається тому кандидату, який працював на тимчасово вакантній посаді прокурора або має більший стаж роботи в галузі права.

11. Подання про призначення. За результатами конкурсу КДКП надсилає керівникові відповідної прокуратури подання про призначення кандидата на посаду прокурора органу прокуратури, на зайняття вакантної посади в якому кандидат подавав заяву.

12. Призначення на посаду. Керівник прокуратури за наслідками спеціальної перевірки, передбаченої антикорупційним законодавством, своїм наказом призначає кандидата на посаду прокурора не пізніше 30 днів з дня отримання подання КДКП.

13. Складання присяги. Особа, призначена на посаду прокурора, набуває повноважень прокурора після складання присяги, зміст якої наведено у ст. 36 Закону України «Про прокуратуру».

5.4. Порядок призначення прокурорів на адміністративні посади та звільнення з них

Підінститутом «адміністративна посада» розуміють визначену відповідно до закону або іншого нормативно-правового акта та передбачену штатним розписом посаду в органах виконавчої влади, яка займається на професійній основі, крім випадків, окреслених законом, для реалізації встановлених Законом України «Про державну службу України» повноважень.

Щодо адміністративних посад в органах прокуратури, то такий інститут з'явився в новому Законі України «Про прокуратуру», і до таких посад належать чиновники органів прокуратури, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та управлінських функцій. Саме службовці цього виду посад становлять основу кадрового корпусу прокурорської служби.

До адміністративних посад у Генеральній прокуратурі України, регіональних та місцевих прокуратурах відносять

посади: Генерального прокурора; першого заступника Генерального прокурора; заступника Генерального прокурора; керівника підрозділу Генеральної прокуратури України; заступника керівника підрозділу Генеральної прокуратури України; керівника регіональної прокуратури; першого заступника керівника регіональної прокуратури; заступника керівника регіональної прокуратури; керівника підрозділу регіональної прокуратури; заступника керівника підрозділу регіональної прокуратури; керівника місцевої прокуратури; першого заступника керівника місцевої прокуратури; заступника керівника місцевої прокуратури; керівника підрозділу місцевої прокуратури; заступника керівника підрозділу місцевої прокуратури.

Адміністративними посадами у військових прокуратурах є посади: заступника Генерального прокурора – Головного військового прокурора; першого заступника Головного військового прокурора; заступника Головного військового прокурора; керівника підрозділу Головної військової прокуратури; заступника керівника підрозділу Головної військової прокуратури; військового прокурора регіону; першого заступника військового прокурора регіону; заступника військового прокурора регіону; керівника підрозділу військової прокуратури регіону; заступника керівника підрозділу військової прокуратури регіону; військового прокурора гарнізону; першого заступника військового прокурора гарнізону; заступника військового прокурора гарнізону; керівника підрозділу військової прокуратури гарнізону; заступника керівника підрозділу військової прокуратури гарнізону.

До адміністративних посад у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі належать посади: заступника Генерального прокурора – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; першого заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; керівника підрозділу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; заступника керівника підрозділу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Генеральний прокурор України за рекомендацією Ради прокурорів України призначає на адміністративні посади: 1) першого заступника Генерального прокурора; 2) заступни-

ка Генерального прокурора; 3) керівника регіональної прокуратури; 4) першого заступника керівника регіональної прокуратури; 5) заступника керівника регіональної прокуратури; 6) керівника місцевої прокуратури (строком на 5 років).

Генеральний прокурор одноособово призначає на адміністративні посади: 1) керівника підрозділу Генеральної прокуратури України; 2) заступника керівника підрозділу Генеральної прокуратури України; 3) на адміністративні посади у військових прокуратурах (крім керівників підрозділів військових прокуратур регіонів та гарнізонів і їхніх заступників); 4) керівника САП (строком на 5 років), його першого заступника та заступника.

Керівник регіональної прокуратури призначає на адміністративні посади: 1) керівника та заступника керівника підрозділу регіональної прокуратури; 2) першого заступника та заступника керівника місцевої прокуратури (за поданням керівника цієї прокуратури).

Військовий прокурор регіону призначає: 1) керівника підрозділу військової прокуратури регіону; 2) заступника керівника підрозділу військової прокуратури регіону.

Керівник місцевої прокуратури (військовий прокурор гарнізону) призначає на адміністративні посади: 1) керівника підрозділу місцевої прокуратури (військової прокуратури гарнізону); 2) заступника керівника підрозділу місцевої прокуратури (військової прокуратури гарнізону).

Керівник САП призначає: 1) керівника підрозділу САП; 2) заступника керівника підрозділу САП (призначається за результатами відкритого конкурсу).

Під час вирішення питання щодо надання рекомендації для призначення на адміністративну посаду Рада прокурорів України зважає на професійні та морально-ділові якості кандидата, а також його управлінсько-організаторські здібності та досвід роботи.

Моральні та ділові якості кандидата на адміністративну посаду у прокуратурі є об'єктом його професійної діяльності і повинні свідчити про наявність у нього таких якостей: професійних (рівень знань, навички, вміння, цілеспрямованість, знання мов); морально-психологічні (комунікативність, толерантність, принциповість, вимогливість, витримка);

моральних (гуманність, чесність, доброта, гідність, повага до інших, порядність, справедливість).

Управлінська діяльність, як і будь-яка інша діяльність, може характеризуватись різним рівнем її якісних параметрів, основними чинниками її ефективності є специфічні управлінські здібності.

Ділові якості – це здатність знаходити у межах власної компетенції, наданих повноважень і засобів найкращий підхід до ситуацій та найкоротший шлях до досягнення мети, оперативно приймати самостійні обґрунтовані рішення, послідовно забезпечуючи їх виконання.

Організаторські здібності – це навички налагодження спільної роботи багатьох людей, розпорядливості. Організаторські здібності виявляються в умінні оцінити ситуацію, визначити черговість завдань, розрахувати термін їх виконання; оперативно приймати рішення; направляти, координувати, контролювати діяльність підлеглих; підтримувати дисципліну.

Відмова Генерального прокурора у призначенні на адміністративну посаду рекомендованого Радою прокурорів України прокурора має бути письмово вмотивованою. Копія відповідного рішення Генерального прокурора надсилається до Ради прокурорів України та прокурору, якому відмовлено у призначенні на адміністративну посаду. Прокурор, якому Генеральним прокурором було відмовлено у призначенні на адміністративну посаду, може оскаржити таку відмову до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Прокурор, строк повноважень якого на адміністративній посаді закінчився, може бути повторно рекомендований Радою прокурорів України для призначення на цю адміністративну посаду у разі, якщо відсутні обставини, котрі свідчать про невідповідність прокурора вимогам, щодо його професійних та морально-ділових якостей, управлінсько-організаторських здібностей та досвіду роботи.

Перебування прокурора на адміністративній посаді у прокуратурі не звільняє його від здійснення повноважень прокурора відповідної прокуратури.

Слід зауважити, що хоча в органах прокуратури всі управлінські та організаційно-розпорядчі посади є адміністратив-

ними, однак посада Генерального прокурора України є політичною. Адже Генеральний прокурор України призначається Президентом України за згодою Верховної Ради України, що потребує підтримки від коаліції, а отже, майбутнього Генерального прокурора України просуває та політична сила, що має підтримку від Президента України.

Призначенню Генерального прокурора України передують відповідна процедура. Президент України подає до Верховної Ради письмове подання про надання згоди на призначення на посаду Генерального прокурора разом з відомостями про кандидата на посаду. Верховна Рада України розглядає подання Президента України не пізніше ніж через 10 днів після дня надходження цього подання до Верховної Ради України. Під час розгляду питання про надання згоди на призначення на посаду Генерального прокурора у пленарному засіданні ВРУ бере участь Президент України. Кандидату на посаду ГПУ надається можливість відповісти на запитання представників депутатських фракцій (депутатських груп), народних депутатів. Час для обговорення кандидатури на посаду ГПУ та відповідей на запитання регламентується Верховною Радою України і має становити не менше однієї години.

Комітет, до предмета відання якого належить питання попереднього розгляду кандидатури на посаду ГПУ, готує відповідне рішення та має право на виступ свого представника під час розгляду ВРУ питання про надання згоди на призначення на посаду ГПУ.

Рішення про надання згоди ВРУ на призначення на посаду Президентом України ГПУ приймається відкритим поіменним голосуванням більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу ВРУ і оформляється відповідною постановою ВРУ.

Рішення ВРУ про відмову у наданні згоди на призначення на посаду ГПУ є підставою для письмового подання Президента України про надання згоди на призначення іншого кандидата.

Строк повноважень ГПУ починається з моменту набрання чинності актом Президента України про призначення особи на цю посаду.

Звільнення прокурора з посади здійснюється відповідно до Кодексу законів про працю та Закону України «Про прокуратуру». Підставами для звільнення прокурора з адміністративної посади є:

- 1) подання заяви про дострокове припинення повноважень на адміністративній посаді за власним бажанням;
- 2) переведення на посаду до іншого органу прокуратури;
- 3) неналежне виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, установлених для відповідної адміністративної посади.

Повноваження прокурора на адміністративній посаді припиняються в разі:

- 1) закінчення строку перебування на адміністративній посаді;
- 2) звільнення з посади прокурора або припинення повноважень на посаді прокурора.

Після звільнення прокурора з адміністративної посади або припинення його повноважень на цій посаді він не пізніше одного місяця призначається на одну з вакантних посад у цьому ж органі прокуратури або в разі відсутності вакантних посад переводиться на посаду до іншого органу прокуратури того ж або нижчого рівня за його письмовою згодою. У таких випадках рішення про призначення на посаду приймається керівником відповідного органу прокуратури. У разі відмови прокурора від призначення на вакантну посаду у відповідному органі прокуратури або від переведення на посаду до іншого органу прокуратури у зазначений строк прокурор звільняється з посади прокурора.

До моменту прийняття рішення про призначення прокурора на посаду, переведення на посаду до іншого органу прокуратури або звільнення з посади прокурора повноваження відповідного прокурора зупиняються зі збереженням гарантій матеріального, соціального та побутового забезпечення, передбачених законодавством для прокурорів.

Що ж стосується звільнення Генерального прокурора України з адміністративної посади, таке здійснюється Президентом України за згодою Верховної Ради України:

- 1) у зв'язку з поданням заяви про дострокове припинення повноважень на адміністративній посаді за власним бажанням;

2) на підставі подання Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів або Вищої ради правосуддя.

Повноваження Генерального прокурора на адміністративній посаді припиняються в разі:

1) висловлення Верховною Радою України недовіри Генеральному прокурору, що має наслідком його відставку з цієї адміністративної посади;

2) закінчення строку перебування на посаді Генерального прокурора.

Звільнення Генерального прокурора з адміністративної посади або припинення повноважень Генерального прокурора на адміністративній посаді не припиняє його повноважень прокурора. У разі звільнення Генерального прокурора з адміністративної посади Президентом України або припинення його повноважень на адміністративній посаді внаслідок висловлення Верховною Радою України недовіри Генеральному прокурору Президент України або Верховна Рада України відповідно отримують від КДКП висновок щодо виконання Генеральним прокурором України професійних обов'язків.

5.5. Етика прокурорської діяльності

Професійна етика – це закріплена корпоративними правилами модель належної поведінки прокурорських працівників у тих ситуаціях, коли правові приписи не встановлюють для них конкретних правил поведінки, яка відповідає кращим суспільним уявленням про прокуратуру та її працівників.

Правову основу регулювання відносин у сфері професійної етики та поведінки прокурорів становлять Конституція України, закони України «Про прокуратуру», «Про захист суспільної моралі», «Про запобігання корупції», «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» та інше законодавство, що стосується діяльності органів прокуратури, накази Генерального прокурора та Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів.

Нормативною базою у цій сфері є також міжнародно-правові документи, зокрема Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод і рішення Європейського Суду з прав людини, Керівні принципи ООН щодо ролі прокурорів,

прийняті на Восьмому конгресі ООН у 1990 році, Стандарти професійної відповідальності та виклади основних обов'язків і прав прокурорів, ухвалені Міжнародною асоціацією прокурорів у 1999 році, Європейські інструкції з питань етики та поведінки прокурорів (Будапештські принципи), ухвалені Конференцією генеральних прокурорів країн-членів Ради Європи у 2005 році, та інші.

Професійна діяльність прокурорів ґрунтується на певних принципах:

1. Верховенство права та законність. Професійна діяльність прокурора має ґрунтуватися на неухильному дотриманні конституційних принципів верховенства права та законності. При здійсненні повноважень він зобов'язаний діяти відповідно до закону, своєчасно вживати вичерпних заходів для їх належного виконання.

2. Повага до прав і свобод людини та громадянина, недопущення дискримінації. Виконуючи службові обов'язки, прокурор має поважати права та свободи людини і громадянина відповідно до вітчизняних та міжнародних правових норм, усвідомлюючи, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Прокурор повинен ставитися до людей справедливо, уважно, доброзичливо, згідно зі загальнолюдськими принципами моралі, не допускаючи дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

3. Незалежність та самостійність. При виконанні службових обов'язків прокурор має бути незалежним від будь-якого впливу, тиску чи втручання в його професійну діяльність, зокрема органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб, зобов'язаний активно, у визначений законодавством спосіб протистояти спробам посягання на його незалежність. У прийнятті конкретних рішень він мусить бути самостійним, керуватися вимогами закону, морально-етичними принципами професії, відмежовуватися від будь-яких корисливих і приватних інтересів, політичного впливу, тиску з боку громадськості та засобів масової інформації.

4. Політична нейтральність. Прокурори зобов'язані під час виконання своїх службових повноважень дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати свої службові повноваження в інтересах політичних партій чи їхніх осередків або окремих політиків.

5. Презумпція невинуватості. Прокурор мусить керуватися принципом презумпції невинуватості на всіх етапах кримінального провадження. Він повинен враховувати всі обставини незалежно від того, свідчать вони проти підозрюваного (обвинуваченого) чи на його користь, вживати заходів для гарантування права особи на справедливий судовий розгляд. Прокурор має бути переконаний, що всі проведені слідчі (розшукові) та інші процесуальні дії та зібрані докази дають достатні підстави для звинувачення особи у вчиненні кримінального правопорушення. Під час виконання прокурором повноважень у кримінальному провадженні поведження з особою, вина якої у вчиненні кримінального правопорушення не встановлена обвинувальним вироком суду, що набрав законної сили, має відповідати поведженню з невинуватою особою.

6. Справедливість, неупередженість та об'єктивність. Прокурор зобов'язаний діяти справедливо, неупереджено, дотримуючись вимог закону щодо підстав, порядку та умов реалізації повноважень прокуратури в межах її функцій. Він має бути об'єктивним у відносинах з органами влади, громадськістю та окремими особами й усвідомлювати соціальну значимість прокурорської діяльності, міру відповідальності перед суспільством.

7. Професійна честь і гідність. Формування довіри до прокуратури. Прокурор повинен постійно дбати про свою компетентність, професійну честь і гідність; своєю доброчесністю, принциповістю, компетентністю, неупередженістю та сумлінним виконанням службових обов'язків сприяти підвищенню авторитету прокуратури та зміцненню довіри громадян до неї.

У разі поширення неправдивих відомостей, які принижують його честь, гідність і ділову репутацію, за необхідності вживає заходів до спростування такої інформації, також

у судовому порядку. Сприяти йому в цьому повинні керівники відповідних прокуратур.

8. Прозорість службової діяльності. Конфіденційність.

Для забезпечення прозорості службової діяльності прокурор не має права відмовляти фізичним чи юридичним особам у своєчасному наданні повної і достовірної інформації довідкового характеру, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання. Прокурор зобов'язаний не розголошувати і не використовувати в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала йому відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, окрім випадків, установлених законом.

9. Утримання від виконання незаконних наказів та вказівок. Прокурор, незважаючи на приватні інтереси, повинен утримуватися від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону. Він не зобов'язаний виконувати накази та вказівки прокурора вищого рівня, що викликають у нього сумнів у законності, якщо вони не надані у письмовій формі, а також явно злочинні накази або вказівки. У разі виникнення сумніву щодо законності наказу чи вказівки прокурора вищого рівня він має право звернутися до Ради прокурорів України з повідомленням про загрозу його незалежності.

10. Недопущення конфлікту інтересів. Прокурор повинен вживати всіх можливих заходів щодо недопущення виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів, повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли він дізнався чи мав дізнатися про наявність у нього реального чи потенційного конфлікту інтересів, безпосереднього керівника.

Прокурор, який обіймає адміністративну посаду, не може прямо чи опосередковано спонукати підлеглих або інших прокурорів до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності на користь своїх приватних інтересів або інтересів третіх осіб. У разі виникнення конфлікту інтересів прокурор зобов'язаний діяти відповідно до вимог законодавства.

11. Компетентність та професіоналізм. Прокурор повинен здійснювати службові повноваження сумлінно, компетентно, вчасно і відповідально, постійно підвищувати свій загальноосвітній та професійний рівень, культуру спілкування,

виявляти ініціативу, відповідальне ставлення і творчий підхід до виконання своїх службових обов'язків, фахово орієнтуватися у чинному законодавстві, передавати власний професійний досвід колегам. Він має усвідомлювати, що його діяльність оцінюється з урахуванням рівня підготовки, знання законодавства, компетентності, ініціативності, комунікативних здібностей, здатності вчасно і якісно виконувати службові обов'язки та завдання.

12. Доброчесність, зразковість поведінки та дисциплінованість. Виконуючи службові обов'язки, прокурор мусить дотримуватися загальноприйнятих етичних норм поведінки, бути взірцем доброчесності, вихованості і культури. Порушення службової дисципліни, непристойна поведінка є неприпустимими для прокурора і тягнуть за собою передбачену законом відповідальність. Прокурор повинен використовувати ввірене йому службове майно бережливо та лише за призначенням.

13. Повага до незалежності суддів. Прокурор повинен поважати незалежність суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом.

Етикет поведінки прокурорів – це конкретні неформальні правила належної поведінки працівників прокуратури, які відповідають загальноприйнятим нормам моралі та поведінки, а також професійній етиці прокурорської діяльності, у взаємовідносинах між собою та зі сторонніми особами.

Взаємовідносини з органами державної влади та органами місцевого самоврядування: прокурор не повинен втручатися в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, крім випадків, передбачених законом. Він має у межах повноважень співпрацювати з ними під час виконання своїх службових обов'язків, якщо це не суперечить принципу його незалежності.

Взаємовідносини з правоохоронними органами: у взаємовідносинах зі співробітниками правоохоронних органів прокурор зобов'язаний бути компетентним, виважено і тактовно виявляти вимогливість і принциповість, що базуються на вимогах закону.

Взаємовідносини з органами судової влади: з метою забезпечення справедливого та об'єктивного правосуддя прокурор у відносинах зі суддями та присяжними повинен дотримуватися взаємоповаги, усвідомлюючи важливість спільних завдань щодо утвердження в суспільстві верховенства права та законності.

Взаємовідносини з іншими учасниками судочинства: у відносинах з іншими учасниками судочинства прокурор повинен дотримуватися ділового стилю спілкування, виявляти принциповість і витримку.

Взаємовідносини зі засобами масової інформації: прокурор повинен з повагою ставитися до діяльності представників засобів масової інформації щодо висвітлення роботи органів прокуратури; утримуватися від офіційних висловлювань, міркувань та оцінок з питань, розгляд яких не належить до його компетенції; дотримуватися етики публічних виступів і вимог щодо надання службової та конфіденційної інформації у встановленому законом порядку.

Офіційні (письмові та усні) виступи прокурора у засобах масової інформації мають бути достовірними та виваженими, зважаючи на те що вони можуть розцінюватись як офіційна позиція прокуратури, а дискусії вестися у коректній формі, не підриваючи авторитету органів прокуратури.

Взаємовідносини у колективах прокуратур: відносини між прокурорами у їхніх колективах повинні ґрунтуватися на засадах взаємоповаги і взаємодопомоги. У стосунках між собою прокурори мусять уникати проявів недоброчливого ставлення один до одного, спрямовуючи свої зусилля на виконання покладених на прокуратуру завдань. Об'єктивна публічна критика у колективах прокуратур неоліків у роботі колег має поєднуватися з повагою, толерантністю, стриманістю і ввічливістю.

Взаємовідносини керівного складу органів прокуратури з підпорядкованими працівниками: у відносинах з підпорядкованими працівниками керівники всіх рівнів мають поєднувати принциповість і вимогливість з повагою та доброзичливістю, не допускати грубощів та приниження людської гідності. Керівники прокуратури повинні: сприяти творчому підходу прокурорів до виконання своїх функцій, заохочувати

їхню ініціативу, виявляти повагу до висловлюваних ними правових позицій; бути справедливим і об'єктивним в оцінці роботи підпорядкованих працівників; не спонукати працівників до виконання доручень, які виходять за межі їхніх службових обов'язків, вчинення протиправних дій, не допускати фактів необ'єктивного підходу до оцінки їх професійних, ділових та особистих якостей; сприяти утвердженню в колективах службової дисципліни на засадах товариської взаємодопомоги, позитивного морально-психологічного клімату; сприяти додержанню працівниками вимог професійної етики.

Взаємовідносини з громадянами: прокурор у межах компетенції розглядає звернення громадян відповідно до вимог закону. Неприпустимими є прояви зверхності, зневажливого ставлення до громадян. У відносинах з громадянами поза службою працівник прокуратури має бути взірцем законслухняності, добropорядності, додержання загальноновизнаних норм моралі та поведінки.

Оцінка дотримання норм професійної етики та поведінки прокурора може проводитися під час дисциплінарного провадження та надаватися при вирішенні питань щодо підвищення по службі, присвоєння класного чину, підготовці характеристик та рекомендацій.

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру», прокурори зобов'язані неухильно дотримуватися вимог Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів. Їх порушення тягне за собою відповідальність, встановлену законом. У разі систематичного (два і більше разів протягом одного року) або одноразового грубого порушення правил прокурорської етики прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності.

5.6. Дисциплінарна відповідальність прокурора: система, порядок застосування

Дисциплінарна відповідальність прокурора – це різновид юридичної відповідальності, який передбачає застосування до прокурорів негативних наслідків особистого та організаційного характеру внаслідок невиконання чи неналежного виконання покладених на них обов'язків або недотримання

встановлених законом заборон та обмежень, передбачених для їхнього правового статусу.

З огляду на специфічне соціально-правове становище прокурорів, стосовно них передбачено особливі види дисциплінарних стягнень, а також підстави та порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Підставами для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності є:

1) **невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків.** Під невиконанням прокурором своїх службових обов'язків розуміється невиконання ним дій, передбачених як безумовних до виконання по службі, тобто бездіяльність. Неналежне виконання прокурором своїх службових обов'язків – це дії прокурора в межах службових обов'язків, які виконані не так, як того вимагають інтереси служби;

2) **необґрунтоване зволікання з розглядом звернення.** Наказом Генерального прокурора України №9гн від 21 червня 2011 року затверджено Інструкцію про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України, в якій передбачено порядок прийому, обліку, реєстрації звернень, їх формування в наглядові провадження, оформлення, копіювання, систематизації та збереження, а також терміни розгляду звернень та контроль за їх виконанням;

3) **розголошення таємниці, що охороняється законом, яка стала відомою прокуророві під час виконання повноважень.** До таємниці, яка охороняється законом, належить: державна таємниця; інформація про особу; комерційна таємниця; адвокатська таємниця; нотаріальна таємниця; лікарська таємниця; таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; таємниця усиновлення; таємниця страхування; банківська таємниця; відомості досудового розслідування; службова інформація; тайна сповіді;

4) **порушення встановленого законом порядку подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру;**

5) **вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури.** Прокурор зобов'язаний діяти справед-

ливо, неухильно дотримуватись вимог закону щодо підстав, порядку та умов реалізації конституційних повноважень прокуратури, бути об'єктивним у своїх стосунках з органами влади, громадськістю та окремими особами. У разі явного порушення закону, очевидцем якого він став, прокурор має вжити усіх можливих, передбачених законом заходів для припинення протиправних дій та притягнення винних до відповідальності. Прокурору слід уникати особистих зв'язків, фінансових і ділових взаємовідносин, що можуть вплинути на неупередженість і об'єктивність виконання професійних обов'язків, скомпрометувати звання прокурора, не допускати дій, висловлювань і поведінки, які можуть зашкодити його репутації та авторитету прокуратури, викликати негативний суспільний резонанс; поза службою поводитися коректно і пристойно; в разі з'ясування будь-яких обставин з представниками правоохоронних і контролюючих органів не використовувати свій службовий статус, зокрема посвідчення прокурора, з метою впливу на посадових осіб;

6) систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики. Порушення прокурором правил прокурорської етики передбачає порушення ним основних принципів діяльності прокуратури, що передбачені Кодексом професійної етики та поведінки працівників прокуратури;

7) порушення правил внутрішнього службового розпорядку. В органах прокуратури Правила внутрішнього службового розпорядку визначають основні права та обов'язки працівників прокуратури, режим роботи, засади регулювання трудових відносин і запроваджуються з метою удосконалення організації праці, зміцнення трудової та виконавчої дисципліни, забезпечення високої ефективності і якості роботи працівників;

8) втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів, зокрема шляхом публічних висловлювань стосовно їхніх рішень, дій чи бездіяльності, за відсутності при цьому ознак адміністративного чи кримінального правопорушення. Прокурор не повинен втручатися

в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, крім випадків, коли їхні рішення, дії чи бездіяльність суперечать законодавству та потребують заходів прокурорського реагування. Він має у межах повноважень співпрацювати з ними під час виконання своїх службових обов'язків, якщо це не суперечить принципу його незалежності;

9) **публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості.** У процесі кримінального провадження прокурор не повинен вчиняти дії, що можуть бути сприйняті як порушення принципу презумпції невинуватості, має враховувати всі обставини, незалежно від того, свідчать вони проти підозрюваного (обвинуваченого) чи на його користь, вживати заходів для гарантування права обвинуваченої особи на справедливий судовий розгляд, а також не допустити публічних висловлювань, які є порушенням презумпції невинуватості.

Дисциплінарне провадження – це процедура розгляду КДКП дисциплінарної скарги, в якій містяться відомості про вчинення прокурором дисциплінарного проступку.

Рішення, дії чи бездіяльність прокурора в межах кримінального процесу можуть бути оскаржені виключно в порядку, встановленому Кримінальним процесуальним кодексом України. Якщо за результатами розгляду скарги на рішення, дії чи бездіяльність прокурора в межах кримінального процесу встановлено факти порушення прокурором прав осіб або вимог закону, таке рішення може бути підставою для дисциплінарного провадження.

Право на звернення до КДКП із дисциплінарною скаргою про вчинення прокурором дисциплінарного проступку має кожен, кому відомі такі факти. КДКП розміщує на своєму веб-сайті рекомендований зразок дисциплінарної скарги. У разі якщо дисциплінарна скарга про вчинення прокурором дисциплінарного проступку подана членом КДКП, то він не має права вирішувати питання про відкриття дисциплінарного провадження, здійснювати перевірку та брати участь у голосуванні при прийнятті рішення за результатами розгляду висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора. Прізвище, ім'я, по батькові прокурора, щодо якого надійшла дисциплінарна скарга, не підлягають оприлюдненню до моменту прийняття рішення у справі.

Дисциплінарне провадження складається з певних етапів.

1. Відкриття дисциплінарного провадження. Секретаріат КДКП у день надходження дисциплінарної скарги реєструє її та за допомогою автоматизованої системи визначає члена КДКП для вирішення питання щодо відкриття дисциплінарного провадження.

Член КДКП своїм умотивованим рішенням відмовляє у відкритті дисциплінарного провадження, якщо:

1) дисциплінарна скарга не містить конкретних відомостей про наявність ознак дисциплінарного проступку прокурора;

2) дисциплінарна скарга є анонімною;

3) дисциплінарна скарга подана з підстав, не визначених законом;

4) прокурора, стосовно якого надійшла дисциплінарна скарга, звільнено або його повноваження припинено;

5) дисциплінарний проступок, про який зазначено у дисциплінарній скарзі, вже був предметом перевірки і щодо нього КДКП прийняла рішення, яке не скасовано в установленому законом порядку.

За відсутності підстав, зазначених вище, член КДКП приймає рішення про відкриття дисциплінарного провадження щодо прокурора. Заява за результатами проведеної перевірки доброчесності прокурора, внаслідок якої встановлено вчинення дисциплінарного проступку, є обов'язковою підставою для відкриття дисциплінарного провадження щодо прокурора.

2. Проведення перевірки. Після відкриття дисциплінарного провадження член КДКП проводить перевірку в межах обставин, повідомлених у дисциплінарній скарзі. У разі виявлення під час перевірки інших обставин, що можуть бути підставою для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, інформація про це включається у висновок члена КДКП за результатами перевірки. Член КДКП має право звернутися до КДКП із клопотанням про необхідність відсторонення прокурора від посади до завершення дисциплінарного провадження. Клопотання про відсторонення прокурора від посади розглядається на найближчому засіданні КДКП з дотриманням передбачених законом гарантій прокурора щодо повідомлення, участі у засіданні, залучення представника,

надання пояснень, висловлення заперечень, клопотань та відводів. У разі прийняття КДКП рішення про наявність підстав для відсторонення прокурора від посади копія цього рішення надсилається керівнику органу прокуратури, в якому працює прокурор, стосовно якого прийнято таке рішення. У разі якщо КДКП прийняла рішення про наявність підстав для відсторонення від посади прокурора, який обіймає адміністративну посаду, копія цього рішення у семиденний строк надсилається Генеральному прокурору, керівнику регіональної, місцевої прокуратури відповідно до визначених Законом України «Про прокуратуру» повноважень.

Керівник органу прокуратури, в якому працює прокурор, Генеральний прокурор зобов'язаний невідкладно розглянути рішення про наявність підстав для відсторонення прокурора від посади, за результатами якого може видати наказ про відсторонення прокурора від посади до завершення дисциплінарного провадження. Копія наказу невідкладно вручається прокурору, якого відсторонено від посади.

Під час здійснення перевірки член КДКП має право ознайомлюватися з документами, що стосуються предмета перевірки, отримувати їх копії, опитувати прокурорів та інших осіб, яким відомі обставини вчинення діяння, що має ознаки дисциплінарного проступку, отримувати за письмовим запитом від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, керівників підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та підпорядкування, громадян, громадських об'єднань необхідну для проведення перевірки інформацію. Прокурор, стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження, має право надавати пояснення або відмовитися від їх надання стосовно себе.

Орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхні посадові особи, керівники державних підприємств, установ, організацій, яким надіслано запит члена КДКП, зобов'язані протягом десяти днів з дня його отримання надати відповідь на запит і наявну в них інформацію. У разі необхідності строк для надання інформації може бути продовжений до 30 днів, про що член КДКП повідомляє особу, яка направила клопотання про продовження строку для надання інформації. У разі ненадання органом державної влади, органом місцево-

го самоврядування, їхніми посадовими особами, керівниками державних підприємств, установ, організацій члену КДКП запитаної інформації він може звернутися з відповідним позовом до суду в порядку, передбаченому законом.

Перевірка відомостей про наявність підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності проводиться у строк, який не перевищує двох місяців із дня реєстрації дисциплінарної скарги, а в разі неможливості завершення перевірки протягом цього строку він може бути продовжений КДКП, але не більш як на місяць.

До завершення дисциплінарного провадження прокурор не може бути звільнений з посади прокурора у зв'язку з поданням заяви про звільнення за власним бажанням.

Член КДКП за результатами перевірки готує висновок, який повинен містити інформацію про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора та виклад обставин, якими це підтверджується. Якщо за результатами перевірки член КДКП встановив наявність дисциплінарного проступку, у висновку додатково зазначається характер проступку, його наслідки, відомості про особу прокурора, ступінь його вини, інші обставини, що мають значення для прийняття рішення про накладення дисциплінарного стягнення, а також пропозиція члена КДКП щодо конкретного виду дисциплінарного стягнення. Висновок та зібрані у процесі перевірки матеріали передаються на розгляд КДКП та мають бути отримані його членами не пізніше як за п'ять днів до засідання, на якому такий висновок розглядатиметься.

3. Розгляд висновку. Розгляд висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора відбувається на засіданні КДКП. На засідання запрошуються особа, яка подала дисциплінарну скаргу, прокурор, стосовно якого відкрито дисциплінарне провадження, їхні представники, а у разі потреби й інші особи. Повідомлення про час та місце проведення засідання КДКП має бути надіслано не пізніше як за десять днів до дня проведення засідання. До повідомлення про час та місце проведення засідання КДКП, яке надсилається прокурору, додаються копія дисциплінарної скарги та висновок про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора.

Висновок про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора розглядається за його участю і може бути розглянутий без нього лише у випадках, коли належно повідомлений прокурор:

1) повідомив про згоду на розгляд висновку за його відсутності;

2) не з'явився на засідання, не повідомивши про причини неявки;

3) не з'явився на засідання повторно.

Рішення про можливість розгляду висновку за відсутності відповідного прокурора приймає КДКП.

Прокурор, який не братиме участі в засіданні КДКП, вправі надіслати письмові пояснення щодо висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку, які оголошуються на засіданні КДКП.

Розгляд висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора відбувається на засадах змагальності. На засіданні КДКП заслуховуються пояснення члена КДКП, який проводив перевірку, пояснення прокурора, стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження, та/або його представника і в разі потреби інших осіб. Прокурор, стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження, та/або його представник мають право давати пояснення, відмовитися від їх надання, ставити питання учасникам провадження, висловлювати заперечення, заявляти клопотання, а також за наявності сумнівів у неупередженості та об'єктивності члена КДКП подавати заяву про його відвід.

Під час прийняття рішення стосовно відводу член КДКП, якому заявлено відвід, не має права брати участі в голосуванні та бути присутнім під час його проведення.

4. Прийняття рішення. КДКП приймає рішення в дисциплінарному провадженні більшістю голосів від свого загального складу. Перед прийняттям рішення КДКП за відсутності прокурора, стосовно якого здійснюється провадження, і запрошених осіб обговорює результати розгляду висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора. Член КДКП, який проводив перевірку та готував висновок про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора, не має права брати участі у голосуванні при при-

йнятті рішення за результатами розгляду зазначеного висновку та бути присутнім під час проведення такого голосування.

При прийнятті рішення у дисциплінарному провадженні враховуються характер проступку, його наслідки, особа прокурора, ступінь його вини, обставини, що впливають на обрання виду дисциплінарного стягнення. Рішення про накладення на прокурора дисциплінарного стягнення або рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора може бути прийнято не пізніше ніж через рік із дня вчинення проступку без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування прокурора у відпустці. У разі відсутності підстав для накладення на прокурора дисциплінарного стягнення КДКП своїм рішенням закриває дисциплінарне провадження.

Рішення КДКП викладається в письмовій формі, підписується головою і членами КДКП, які брали участь у розгляді висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку, і оголошується на засіданні цього органу. Рішення у дисциплінарному провадженні має містити:

- 1) прізвище, ім'я, по батькові та посаду прокурора, який притягається до дисциплінарної відповідальності;
- 2) обставини, з'ясовані під час здійснення провадження;
- 3) мотиви, з яких КДКП ухвалила рішення;
- 4) суть рішення за наслідками розгляду зі зазначенням виду дисциплінарного стягнення в разі його накладення;
- 5) порядок і строк оскарження рішення.

За наявності окремої думки член КДКП викладає її у письмовій формі та додає до справи, про що голова повідомляє на засіданні. Зміст окремої думки на засіданні не оголошується. За клопотанням прокурора, стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження, йому надається копія окремої думки члена КДКП.

Копія рішення КДКП вручається прокуророві, стосовно якого воно прийнято, або у семиденний строк надсилається йому поштою рекомендованим листом із повідомленням про вручення. У цей же строк копія рішення надсилається керівникові органу прокуратури, в якому прокурор, стосовно якого воно прийнято, обіймає посаду.

Рішення КДКП, прийняте за результатами розгляду дисциплінарного провадження, оприлюднюється на її веб-сайті у семиденний строк.

На прокурора можуть бути накладені такі **дисциплінарні стягнення**:

1) догана;

2) заборона на строк до одного року на переведення до органу прокуратури вищого рівня чи на призначення на вищу посаду в органі прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду (крім Генерального прокурора);

3) звільнення з посади в органах прокуратури.

Прокурор протягом одного року з дня накладення на нього дисциплінарного стягнення вважається таким, який притягувався до дисциплінарної відповідальності. До закінчення річного строку прокурор, який не допустив порушення законодавства та сумлінно й професійно здійснював свої службові обов'язки, може бути визнаний таким, який не притягувався до дисциплінарної відповідальності, за рішенням КДКП на підставі клопотання керівника відповідного органу прокуратури, однак не раніш як:

1) через шість місяців із дня накладення дисциплінарного стягнення у виді догани;

2) після закінчення половини строку, визначеного КДКП, – у разі накладення дисциплінарного стягнення, у виді заборони на строк до одного року на переведення до органу прокуратури вищого рівня чи на призначення на вищу посаду в органі прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду (крім Генерального прокурора).

За результатами дисциплінарного провадження КДКП може прийняти рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора (крім Генерального прокурора) у разі:

1) якщо дисциплінарний проступок, вчинений прокурором, має характер грубого порушення;

2) якщо прокурор вчинив дисциплінарний проступок, перебуваючи у статусі прокурора, який притягувався до дисциплінарної відповідальності.

У разі якщо КДКП за результатами дисциплінарного провадження щодо прокурора з'ясувала обставини, які свідчать

про порушення прокурором вимог щодо несумісності, вона ініціює перед Вищою радою правосуддя розгляд відповідного питання.

Прокурор може оскаржити рішення, прийняте за результатами дисциплінарного провадження, до адміністративного суду або до Вищої ради правосуддя протягом одного місяця з дня вручення йому чи отримання ним поштою копії рішення. Розгляд адміністративного позову щодо оскарження рішення Вищої ради правосуддя здійснюється в порядку, визначеному процесуальним законом.

Подання адміністративного позову до суду на рішення Вищої ради правосуддя про притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності або про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора не зупиняє дію такого рішення, але суд у порядку забезпечення адміністративного позову може відповідною ухвалою зупинити дію рішення Вищої ради правосуддя про притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності або про неможливість подальшого перебування особи на посаді.

5.7. Звільнення прокурора з посади, припинення, зупинення його повноважень на посаді

Прокурор звільняється з посади у разі:

1) неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я. Прокурор може бути звільнений з посади в разі неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я за наявності медичного висновку, який надається медичною комісією, утвореною центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, або за рішенням суду, яке набрало законної сили, про визнання прокурора обмежено дієздатним чи недієздатним. Визнавши, що стан здоров'я унеможливорює здійснення прокурором протягом тривалого часу або постійно своїх повноважень, КДКП вносить подання про звільнення прокурора з посади уповноваженій особі;

2) порушення прокурором вимог щодо несумісності. Прокурор звільняється з посади в разі порушення ним вимог щодо несумісності за поданням Вищої ради правосуддя,

яке вона вносить уповноваженій особі. Подання про звільнення Генерального прокурора з посади в разі порушення ним вимог щодо несумісності Вища рада правосуддя вносить Президенту України;

3) набрання законної сили судовим рішенням про притягнення прокурора до адміністративної відповідальності за корупційне правопорушення, пов'язане з порушенням обмежень, передбачених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції». Суд, що ухвалив судове рішення, яким визнав прокурора винним у вчиненні адміністративного корупційного правопорушення, пов'язаного з порушенням обмежень, передбачених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», після набрання таким рішенням законної сили повідомляє про це уповноважену особу, яка звільняє такого прокурора з посади у триденний строк з дня отримання копії відповідного судового рішення, що набрало законної сили. Суд, що ухвалив судове рішення, яким визнав Генерального прокурора винним у вчиненні адміністративного корупційного правопорушення, пов'язаного з порушенням обмежень, передбачених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», після набрання таким рішенням законної сили повідомляє про це КДКП, яка вносить подання про його звільнення з посади Президенту України. Прокурор, щодо якого набрало законної сили судове рішення, яким його визнано винним у вчиненні адміністративного корупційного правопорушення, пов'язаного з порушенням обмежень, передбачених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», не може продовжувати здійснювати свої повноваження;

4) неможливості переведення на іншу посаду або відсутності згоди на це у зв'язку з безпосереднім підпорядкуванням близькій особі. Прокурор, щодо якого наявні обставини безпосереднього підпорядкування близькій особі, звільняється з посади уповноваженою особою, за поданням КДКП, якщо:

а) протягом п'ятнадцяти днів з дня виникнення таких обставин прокурором чи близькою йому особою не вжито заходів щодо добровільного усунення обставин безпосереднього підпорядкування;

б) прокурор чи близька йому особа не були протягом тридцяти днів із дня виникнення таких обставин переведені в установленому порядку на іншу посаду, що виключає безпосереднє підпорядкування, або не надали згоду на таке переведення;

5) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього. Суд, який ухвалив обвинувальний вирок щодо прокурора, після набрання таким вироком законної сили повідомляє про це уповноважену особу, яка звільняє такого прокурора з посади. Суд, який ухвалив обвинувальний вирок щодо Генерального прокурора, після набрання таким вироком законної сили повідомляє про це КДКП, яка вносить подання про його звільнення з посади Президенту України. Прокурор, щодо якого обвинувальний вирок суду набрав законної сили, не може продовжувати здійснювати свої повноваження;

6) припинення громадянства України або набуття громадянства іншої держави. Прокурор у разі припинення громадянства України або набуття громадянства іншої держави звільняється з посади уповноваженою особою, за поданням КДКП. Генеральний прокурор у разі припинення громадянства або набуття громадянства іншої держави звільняється з посади Президентом України за поданням КДКП. Прокурор не може продовжувати здійснювати свої повноваження з моменту припинення громадянства України або встановлення у поданні КДКП факту набуття прокурором громадянства іншої держави;

7) подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням. Прокурор незалежно від мотивів має право подати заяву про звільнення з посади за власним бажанням у будь-який час свого перебування на посаді. Заява про звільнення з посади за власним бажанням подається уповноваженій особі. Заява Генерального прокурора про звільнення за власним бажанням подається Президенту України. Прокурор продовжує здійснювати свої повноваження до прийняття рішення про його звільнення;

8) неможливості подальшого перебування на тимчасово вакантній посаді. Прокурор, який обіймає тимчасово вакантну посаду, у разі повернення на роботу прокурора, який

обіймає відповідну посаду на постійній основі, звільняється з посади уповноваженою особою, за поданням КДКП, якщо:

а) прокурор не подав заяву про переведення до іншого органу прокуратури протягом п'ятнадцяти днів;

б) в органах прокуратури відсутні вакантні посади, на які може бути здійснено переведення;

в) прокурор не успішно пройшов конкурс на переведення до органу прокуратури вищого рівня;

9) ліквідації чи реорганізації органу прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду, або в разі скорочення кількості прокурорів органу прокуратури. Прокурор звільняється з посади уповноваженою особою, за поданням КДКП у разі ліквідації чи реорганізації органу прокуратури або в разі скорочення кількості прокурорів органу прокуратури, якщо:

а) прокурор не подав заяву про переведення до іншого органу прокуратури протягом п'ятнадцяти днів;

б) в органах прокуратури відсутні вакантні посади, на які може бути здійснено переведення;

в) прокурор не успішно пройшов конкурс на переведення до органу прокуратури вищого рівня.

Уповноваженими особами, які приймають рішення про звільнення прокурора з посади, є:

1) Генеральний прокурор – щодо прокурорів Генеральної прокуратури України;

2) керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури – стосовно прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

3) керівник регіональної прокуратури – щодо прокурорів відповідної регіональної прокуратури та прокурорів місцевих прокуратур, які розташовані у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної регіональної прокуратури;

4) військовий прокурор регіону – стосовно прокурорів відповідної військової прокуратури регіону та прокурорів військових прокуратур гарнізонів, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної військової прокуратури регіону.

Подання про звільнення прокурора з посади вноситься Вищою радою правосуддя або КДКП у визначених законом випадках. У поданні КДКП, Вищій ради правосуддя про звільнення прокурора з посади зазначаються:

- 1) дата внесення подання;
- 2) прізвище, ім'я, по батькові прокурора;
- 3) рік народження прокурора;
- 4) відомості про перебування на посаді прокурора;
- 5) фактичні обставини, що підтверджують наявність підстави для звільнення прокурора.

Прийняття рішення про звільнення прокурора з посади здійснюється уповноваженою особою, виключно на підставі та в межах подання КДКП чи Вищій ради правосуддя.

Повноваження прокурора припиняються у зв'язку з:

1. Досягненням шістдесяти п'яти років. Повноваження прокурора за віком припиняються з наступного дня після досягнення ним 65 років і посвідчується паспортними даними особи.

2. Смертю. Повноваження прокурора припиняються у день його смерті і посвідчується свідоцтвом про смерть особи.

3. Визнанням його безвісно відсутнім або оголошенням померлим. Особа визнається безвісно відсутньою або оголошується померлою на підставах, передбачених статтями 43, 46 ЦК України, від дня набрання законної сили рішенням суду про це. Фізична особа, яка пропала безвісти, за обставин, що загрожували їй смертю або дають підстави припустити її загибель від певного нещасного випадку або у зв'язку з воєнними діями, може бути оголошена померлою від дня її вірогідної смерті.

4. Рішенням КДКП про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора. Повноваження прокурора, крім Генерального прокурора, у зв'язку з рішенням КДКП про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора припиняються:

1) з дня, наступного за днем завершення строку на оскарження цього рішення, – якщо рішення не було оскаржено;

2) з дня, наступного за днем набуття статусу остаточного рішенням органу, до якого було оскаржено рішення КДКП, – якщо рішення було оскаржено, однак скарга була відхилена.

Зупинення повноважень прокурора здійснюється у разі:

1. Відрядження його до Вищої ради правосуддя, КДКП, Національної академії прокуратури України, іншого органу для участі в його роботі на постійній основі – до повернення з відрядження.

2. Звільнення прокурора з адміністративної посади – до прийняття рішення про призначення його на іншу посаду в органі прокуратури, в якому він обіймав адміністративну посаду, переведення на посаду до іншого органу прокуратури або звільнення з посади прокурора.

3. Відсторонення від посади під час дисциплінарного провадження стосовно нього – до звільнення з посади прокурора, скасування рішення про відсторонення від посади під час дисциплінарного провадження стосовно нього, закриття цього дисциплінарного провадження або накладення за його вчинення дисциплінарного стягнення.

4. Відсторонення від виконання службових повноважень у порядку, передбаченому Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», – до закінчення розгляду судом справи про адміністративне корупційне правопорушення.

5. Відсторонення від посади в порядку, передбаченому статтями 154–158 КПК України, – до скасування заходу забезпечення кримінального провадження у вигляді відсторонення від посади чи відповідної ухвали або припинення дії такої ухвали.

На час відсторонення від посади, відсторонення від виконання службових повноважень за прокурором зберігається заробітна плата, а у разі відсторонення від посади під час дисциплінарного провадження йому можуть доручати завдання, виконання яких не впливає на об'єктивність перевірки.

5.8. Матеріально-побутове забезпечення працівників прокуратури

Матеріально-побутове та соціальне забезпечення прокурорів відображає їх високий соціальний статус, що обумовлено напруженим характером діяльності працівників органів прокуратури, а також підвищеною небезпекою під час здійснення ними своїх професійних обов'язків.

Заробітна плата прокурора регулюється Законом України «Про прокуратуру» та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами. Заробітна плата прокурора складається з посадового окладу, премій та надбавок за: 1) вислугу років; 2) виконання обов'язків на адміністративній посаді; та інших виплат, передбачених законодавством.

Преміювання прокурорів здійснюється в межах фонду преміювання, утвореного в розмірі не менш як 10 відсотків посадових окладів, та економії фонду оплати праці.

Посадовий оклад прокурора місцевої прокуратури з 1 січня 2017 року становить 12 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року. Посадові оклади інших прокурорів устанавлюються пропорційно до посадового окладу прокурора місцевої прокуратури з коефіцієнтом:

- 1) прокурора регіональної прокуратури – 1,2;
- 2) прокурора Генеральної прокуратури України – 1,3.

Посадові оклади прокурорів, які перебувають на адміністративних посадах, встановлюються у такому розмірі:

1) Генерального прокурора – 1,5 посадового окладу прокурора Генеральної прокуратури України;

2) першого заступника Генерального прокурора – 1,4 посадового окладу прокурора Генеральної прокуратури України;

3) заступника Генерального прокурора – 1,3 посадового окладу прокурора Генеральної прокуратури України;

4) керівника підрозділу Генеральної прокуратури України – 1,27–1,20 посадового окладу прокурора Генеральної прокуратури України;

5) заступника керівника підрозділу Генеральної прокуратури України – 1,17–1,10 посадового окладу прокурора Генеральної прокуратури України;

6) керівника регіональної прокуратури – 1,5 посадового окладу прокурора регіональної прокуратури;

7) першого заступника керівника регіональної прокуратури – 1,4 посадового окладу прокурора регіональної прокуратури;

8) заступника керівника регіональної прокуратури – 1,3 посадового окладу прокурора регіональної прокуратури;

9) керівника підрозділу регіональної прокуратури – 1,27–1,20 посадового окладу прокурора регіональної прокуратури;

10) заступника керівника підрозділу регіональної прокуратури – 1,17–1,10 посадового окладу прокурора регіональної прокуратури;

11) керівника місцевої прокуратури – 1,5 посадового окладу прокурора місцевої прокуратури;

12) першого заступника керівника місцевої прокуратури – 1,4 посадового окладу прокурора місцевої прокуратури;

13) заступника керівника місцевої прокуратури – 1,3 посадового окладу прокурора місцевої прокуратури;

14) керівника підрозділу місцевої прокуратури – 1,27–1,20 посадового окладу прокурора місцевої прокуратури;

15) заступника керівника підрозділу місцевої прокуратури – 1,17–1,10 посадового окладу прокурора місцевої прокуратури.

Посадовий оклад прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури не може бути меншим за посадовий оклад керівника структурного підрозділу центрального управління Національного антикорупційного бюро України, що здійснює досудове розслідування.

Прокурорам виплачується щомісячна надбавка за вислугу років у розмірах: за наявності стажу роботи понад один рік – 10 відсотків, понад 3 роки – 15 відсотків, понад 5 років – 18 відсотків, понад 10 років – 20 відсотків, понад 15 років – 25 відсотків, понад 20 років – 30 відсотків, понад 25 років – 40 відсотків, понад 30 років – 45 відсотків, понад 35 років – 50 відсотків посадового окладу.

Грошове забезпечення військовослужбовців, які проходять службу в органах прокуратури на прокурорсько-слідчих посадах, складається з посадового окладу та інших виплат, встановлених Законом України «Про прокуратуру».

Фінансування оплати праці прокурорів здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України.

Прокурору надається щорічна оплачувана відпустка тривалістю 30 календарних днів з виплатою допомоги для оздоровлення в розмірі, що не перевищує середньомісячної заробітної плати прокурора. Прокурору, який має стаж роботи в органах прокуратури понад 10 років, надається додаткова оплачувана відпустка тривалістю 15 календарних днів.

Крім того, прокурору надаються додаткові та інші відпустки, передбачені законом.

Для виконання невідкладних і непередбачуваних завдань прокурори можуть бути відкликані зі щорічної основної чи додаткової оплачуваної відпустки. Частина невикористаної відпустки надається прокурорам у будь-який час відповідного року чи приєднується до відпустки в наступному році з відповідним відшкодуванням непередбачуваних витрат у зв'язку з відкликанням із відпустки.

Після призначення на посаду прокурор, який потребує поліпшення житлових умов, забезпечується службовим житлом за місцем знаходження прокуратури. Прокурор та члени його сім'ї користуються в установленому порядку безоплатним медичним обслуговуванням у державних закладах охорони здоров'я. Члени сім'ї прокурора, які проживають разом з ним, обслуговуються у тих медичних закладах, що й прокурор.

Прокурору може надаватися матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань у розмірі, що не перевищує середньомісячної заробітної плати прокурора.

На військовослужбовців військової прокуратури поширюються усі передбачені Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» та іншими законодавчими актами про військову службу соціальні і правові гарантії. Грошове утримання прокурорів, слідчих та інших працівників військових прокуратур, забезпечення їхньої діяльності здійснюються Генеральною прокуратурою України. Забезпечення військових прокуратур охороною, транспортом та засобами зв'язку (зокрема спеціальними), засобами індивідуального захисту, вогнепальною зброєю, іншим необхідним майном, а військовослужбовців військових прокуратур – обмундируванням здійснюється коштом Міністерства оборони України.

5.9. Заходи соціального захисту працівників прокуратури

Прокурор підлягає загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню відповідно до законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Поховання прокурора, який загинув (помер) у зв'язку з виконанням службових обов'язків, або звільненого з посади, який помер внаслідок заподіяння тілесних ушкоджень або іншої шкоди здоров'ю, пов'язаних з виконанням службових обов'язків, здійснюється за рахунок коштів, що виділяються органам прокуратури. За сім'єю загиблого зберігається право на одержання житла на умовах і підставах, що існували на час загибелі прокурора.

За пенсіонерами і членами їхніх сімей зберігаються гарантії соціального захисту, передбачені Законом України «Про прокуратуру» та іншими законодавчими актами. Пенсіонери і члени їхніх сімей, що проживають разом із ними, мають також право на безкоштовне медичне обслуговування в тих медичних закладах, в яких вони перебували на обліку до виходу на пенсію прокурора.

Прокурори мають право на пенсійне забезпечення за вислугу років незалежно від віку за наявності на день звернення вислуги років не менше:

- по 30 вересня 2011 року – 20 років, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 10 років;

- з 1 жовтня 2011 року по 30 вересня 2012 року – 20 років 6 місяців, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 10 років 6 місяців;

- з 1 жовтня 2012 року по 30 вересня 2013 року – 21 рік, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 11 років;

- з 1 жовтня 2013 року по 30 вересня 2014 року – 21 рік 6 місяців, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 11 років 6 місяців;

- з 1 жовтня 2014 року по 30 вересня 2015 року – 22 роки, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 12 років;

- з 1 жовтня 2015 року по 30 вересня 2016 року – 22 роки 6 місяців, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 12 років 6 місяців;

- з 1 жовтня 2016 року по 30 вересня 2017 року – 23 роки, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 13 років;

– з 1 жовтня 2017 року по 30 вересня 2018 року – 23 роки 6 місяців, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 13 років 6 місяців;

– з 1 жовтня 2018 року по 30 вересня 2019 року – 24 роки, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 14 років;

– з 1 жовтня 2019 року по 30 вересня 2020 року – 24 роки 6 місяців, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 14 років 6 місяців;

– з 1 жовтня 2020 року і пізніше – 25 років, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 15 років.

Пенсія призначається в розмірі 60 відсотків від суми їхньої місячної (чинної) заробітної плати, до якої включаються всі види оплати праці, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а до 1 січня 2011 року – страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, одержуваної перед місяцем звернення за призначенням пенсії. Розмір виплат (крім посадових окладів, надбавок за вислугу років), що включаються в заробіток для обчислення пенсії, визначається за вибором того, хто звернувся по пенсію, за будь-які 60 календарних місяців такої роботи поспіль перед зверненням за пенсією незалежно від наявності перерв протягом заданого періоду на цій роботі. Середньомісячна сума зазначених виплат за 60 календарних місяців визначається шляхом ділення загальної суми таких виплат на 60. Коригування зазначених виплат проводиться із застосуванням коефіцієнта загального підвищення розмірів посадового окладу та надбавок до нього. Посадовий оклад, надбавки за вислугу років під час призначення пенсії враховуються в розмірах за останньою займаною посадою прокурора, встановлених на момент виникнення права на перерахунок пенсії за вислугу років.

Працівникам, які не мають вислуги років, за наявності необхідного стажу роботи на посадах прокурорів, а також страхового стажу, необхідного для призначення пенсії за віком у мінімальному розмірі, передбаченого абзацом першим частини першої статті 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», після досягнення чоловіками 57 років, а жінками віку, що на п'ять років менше, ніж пенсійний вік, установлений статтею 26 Закону України

«Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», пенсія призначається у розмірі, пропорційному кількості повних років роботи на прокурорських посадах, із розрахунку 60 відсотків місячної заробітної плати за відповідну вислугу років, передбачену частиною першою цієї статті. Передбачене цією частиною зниження віку для жінок застосовується також до завершення періоду підвищення віку виходу на пенсію до 1 січня 2022 року. До досягнення віку, встановленого цією частиною, право на пенсію за віком мають чоловіки 1960 року народження і старші після досягнення ними такого віку:

- 55 років – які народилися по 31 грудня 1957 року;
- 55 років 6 місяців – які народилися з 1 січня 1958 року по 31 грудня 1958 року;
- 56 років – які народилися з 1 січня 1959 року по 31 грудня 1959 року;
- 56 років 6 місяців – які народилися з 1 січня 1960 року по 31 грудня 1960 року.

До вислуги років, що дає право на пенсію, зараховується час роботи на прокурорських посадах, зазначених у статті 15 Закону України «Про прокуратуру», стажистами, на посадах помічників і старших помічників прокурорів; слідчими, суддями; на посадах начальницького складу органів внутрішніх справ, податкової міліції, кримінально-виконавчої служби, офіцерського складу Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законодавства України військових формувань, на посадах державних службовців, які обіймають особи з вищою юридичною освітою; у науково-навчальних закладах Генеральної прокуратури України працівникам, яким до набрання чинності цим Законом було присвоєно класні чини (працівникам військової прокуратури – відповідні військові звання), зокрема час наукової та викладацької роботи в інших науково-навчальних закладах, якщо вони мали науковий ступінь чи вчене звання; на адміністративних та викладацьких посадах, посадах наукових працівників у Національній академії прокуратури України; на виборних посадах у державних органах, на посадах в інших організаціях, якщо працівники, яким до набрання чинності цим Законом було присвоєно класні чини (працівникам військової прокуратури – відповідні військові звання), були направлені туди, а потім повернулися в органи прокуратури; військова служба, половина строку навчання

у вищих юридичних навчальних закладах денної форми навчання або на юридичних факультетах вищих навчальних закладів денної форми навчання;

– відпустка по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, якщо така відпустка надавалася.

До пенсії за вислугу років встановлюються надбавки на утримання непрацездатних членів сім'ї та на догляд за одиноким пенсіонером у розмірах і за умов, передбачених чинним законодавством. Право на пенсію за вислугу років мають особи, які безпосередньо перед зверненням по призначення такої пенсії працюють в органах прокуратури чи в науково-навчальних закладах Генеральної прокуратури України, а також особи, звільнені з прокурорських посад органів прокуратури за станом здоров'я, у зв'язку з ліквідацією чи реорганізацією органу прокуратури, в якому особа обіймає посаду, або у зв'язку зі скороченням кількості прокурорів, у зв'язку з обранням їх на виборні посади в органах державної влади чи органах місцевого самоврядування. Ветеранам війни, які мають необхідний стаж роботи для призначення пенсії за вислугу років, така пенсія призначається незалежно від того, чи працювали вони в органах прокуратури перед зверненням по призначення пенсії.

У разі обрання прокурора, який має право на отримання пенсії за вислугу років або набуває таке право під час роботи на виборній посаді, народним депутатом України він має право на пенсію, що обчислюється із заробітку народного депутата України, або на пенсійне забезпечення за вислугу років на службі в органах прокуратури за його вибором.

Прокурорам, які мають одночасно право на різні державні пенсії, призначається одна пенсія за їхнім вибором.

Особи, звільнені з роботи в порядку дисциплінарного стягнення з позбавленням класного чину або позбавлені класного чину за вироком суду, втрачають право на пенсійне забезпечення за вислугою років. Права на одержання пенсії позбавляються також особи, звільнені з роботи у зв'язку з засудженням за умисне кримінальне правопорушення, вчинене з використанням свого посадового становища, або притягненням до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією. У таких випадках пенсія прокурорам і слідчим призначається на загальних підставах.

Пенсії за вислугу років призначаються, перераховуються і виплачуються уповноваженими на це державними органами.

За пенсіонерами і членами їхніх сімей зберігаються пільги і гарантії соціального захисту, передбачені Законом України «Про прокуратуру» та іншими законодавчими актами. Пенсіонери і члени їхніх сімей, що проживають разом із ними, мають також право на безкоштовне медичне обслуговування в тих медичних закладах, в яких вони перебували на обліку до виходу на пенсію працівника прокуратури.

Пенсія у зв'язку з втратою годувальника призначається непрацездатним членам сім'ї прокурора або слідчого, які були на його утриманні на момент смерті (при цьому дітям пенсія призначається незалежно від того, чи були вони на утриманні годувальника), за наявності у померлого годувальника стажу роботи в органах прокуратури не менше 10 років, у розмірі 60 відсотків середньомісячного (чинного) заробітку на одного члена сім'ї, 70 відсотків – на двох і більше членів сім'ї. До непрацездатних членів сім'ї померлого прокурора або слідчого належать особи, зазначені у статті 36 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Контрольні запитання

1. Що виступає основним критерієм оцінки кадрової роботи прокуратури?
2. Кого відносять до кадрів органів прокуратури?
3. Які ставляться вимоги до кандидатів на посаду прокурора?
4. Який порядок добору кандидатів на посаду прокурора місцевої прокуратури?
5. Назвіть порядок проходження кандидатом на посаду прокурора спеціальної підготовки.
6. Які посади належать до адміністративних посад в органах прокуратури?
7. Перелічіть принципи, на яких ґрунтується прокурорська діяльність.
8. За яких підстав прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності?
9. Назвіть етапи дисциплінарного провадження.
10. Розкрийте поняття «зупинення» та «припинення» повноважень прокурора.

Рекомендована література

1. Алексєєва В., Мороз І. Міжнародні та національні стандарти у сфері професійної етики прокурора. *Публічне право*. 2017. № 1 (25). С. 152–160.
2. Білодід І.М. Адміністративні повноваження органів прокуратури України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 25. Ч. II. Т. 2. С. 63–67.
3. Билиця І. О. Професійна етика прокурора як різновид юридичної етики. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2016. № 23. С. 17–20.
4. Горзов А. П., Устименко В. В. Актуальні питання кадрового забезпечення в органах прокуратури України. *Європейські перспективи*. 2014. № 10. С. 42–46.
5. Долгий О. О., Горзов А. П. Адміністративний та правовий аспекти кадрового забезпечення прокуратури України в умовах прокурорського самоврядування. *Митна справа*. 2015. № 2 (98). С. 143–148.
6. Іванова Г. С. Актуальні питання застосування дисциплінарної відповідальності до працівників прокуратури. *Право та інновації*. 2015. № 2 (10) С. 122–126.
7. Іванова Г. С. Соціально-правове забезпечення та гарантії діяльності працівників прокуратури в умовах реформування органів прокуратури України. *Право та інноваційне суспільство*. 2015. № 1 (4). С. 70–75.
8. Лавренко Б. В. Щодо питання дисциплінарної відповідальності працівників органів прокуратури. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2016. № 22. С. 79–82.
9. Назаров І. В. Напрями вдосконалення порядку формування кадрів органів прокуратури. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 4. С. 266–269.
10. Хвесюк В. І. Форми і заходи соціального забезпечення працівників органів прокуратури. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2015. № 14. Т. 1. С. 126–128.
11. Хвесюк В. І. Законодавство України про соціальне забезпечення працівників органів прокуратури. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 30. Т. 1. С. 190–193.
12. Хвесюк В. І. Зарубіжний досвід соціального забезпечення працівників органів прокуратури. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 3. Т. 2. С. 28–30.
13. Шандула О. О. Деякі проблеми визначення етичних засад діяльності прокурора. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 5. Т. 4. С. 120–123.

Тема 6

ПРОКУРОРСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОРГАНИ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ

- 6.1. Поняття прокурорського самоврядування.
- 6.2. Поняття та система органів, що забезпечують діяльність прокуратури.
 - 6.2.1. Правовий статус ради прокурорів.
 - 6.2.2. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів.
 - 6.2.3. Всеукраїнська конференція прокурорів.

6.1. Поняття прокурорського самоврядування

Задля приведення у відповідність із європейськими стандартами Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру» в систему органів прокуратури впроваджується інститут прокурорського самоврядування⁷⁵. Нині на ньому зосереджується увага і правників, і прокурорів, оскільки цей Закон є одним із новел для наукового дослідження і саме на нього покладено забезпечення належного рівня самостійного колективного вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури та гарантій їхньої незалежності.

Окремі аспекти проблеми прокурорського самоврядування в Україні досліджували провідні науковці, зокрема Є. М. Блажівський, В. В. Долежан, І. М. Козьяков, М. В. Косюта, О. М. Литвак, А. М. Мудров, Н. С. Наулік, Г. В. Попов, О. С. Проневич, Н. О. Рибалка, М. В. Руденко, О. Ф. Скакун, М. М. Слюсаревський, В. В. Сухонос, М. К. Якимчук та інші вчені.

Інноваційним положенням у Законі України «Про прокуратуру» є створення та функціонування **інституту прокурорського самоврядування** в системі органів прокуратури, який організовує умови для забезпечення незалежності прокурорів, захисту їхніх професійних та соціальних прав.

⁷⁵ Про прокуратуру: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

Публічна влада в первісній общині здійснювалась через самоврядування, та це зазнало змін на різних етапах його становлення. На першому етапі публічна влада – це общинне самоврядування – період зрілого первісного суспільства, яке ґрунтувалось на спільності інтересів, виробництва і споживання членів роду. На другому етапі публічна влада – на стадії розпаду первісного суспільства, з появою надлишкового продукту, трансформації колективної власності у сімейну, поглиблення соціальної неоднорідності, виникнення майнової нерівності, спочатку – міжнародної, а потім внутрішньородової, класового розшарування.

Отже, саме первісне суспільство в його історичній еволюції створює модель нормативного впорядкування соціальних зв'язків і засновує механізм публічної, надперсональної політичної властивості – державу.

Крім того, з виникненням держави на зміну самоврядуванню прийшло управління: державний апарат, який зосередив владу, використовував її з метою керування справами суспільства. У цей період самоврядування не зникло, а набуло локального характеру, воно поширилося у певні структури і сфери життя (далекі від центру) – селянські осередки, робітничі артілі. Також воно закріпилося у середньовічних містах за Магдебурзьким правом, у козацьких об'єднаннях (приміром, в Україні); за нових часів – у земському самоврядуванні, автономії університетів (наприклад, у дореволюційній Росії).

Проте не можна протиставляти демократію і самоврядування, оскільки демократія передбачає самоврядування, натомість самоврядування може існувати і без демократії як форми політичної влади народу. В Росії самоврядування трактувалося тільки з погляду політичних інтересів. Оминаючи окреме громадське самоврядування колишнього Королівства Польського та локальне самоврядування в балтійських губерніях, російське законодавство визнавало серед територіальних форм самоврядування лише міське та земське. Якщо міське самоврядування було запроваджене в усіх містах імперії (за винятком Туркестану, Закаспійської території і частково Кавказу), то земське самоврядування існувало тільки в губерніях з корінним російським населенням і частково українським, причому в українських губерніях були запроваджені окремі

виборчі курії, які мали забезпечити перевагу російської національності. Крім того, ані в давнину, ані в середні віки не існувало інвестицій, які відповідали б сучасному поняттю самоврядування, тобто самоврядування на той час не було предметом політичних прагнень⁷⁶.

Тлумачення категорії самоврядування неоднозначне. Зокрема, в енциклопедичних джерелах самоврядування трактується як тип соціального управління, за якого інтереси суб'єкта і об'єкта управління збігаються, тобто самі люди керують своїми справами, спільно приймають норми і рішення та діють з метою їх реалізації. Укладачі сучасної правової енциклопедії зазначають, що самоврядування як внутрішня самоорганізація певної системи (трудового колективу, громадської організації, регіональної влади тощо) спрямована на самодостатній розвиток. Філософський енциклопедичний словник трактує самоврядування як автономне функціонування будь-якої організаційної структури (підсистеми), правомочне прийняття нею рішень із внутрішніх проблем, включення виконавців у процеси вироблення рішень; колективне управління як участь усіх членів організації, населення в роботі відповідного органу управління⁷⁷.

У теорії управління поняття «самоврядування» більшість учених тлумачать також по-різному. Під самоврядуванням розуміють відносно автономне функціонування визначеного колективу (організації) людей, що забезпечується самостійним прийняттям членами цього колективу норм і рішень, які стосуються його життєдіяльності, та відсутністю в колективі розриву між суб'єктом і об'єктом управління.

Поняття «самоврядування» визначають також як вид соціального управління, заснований на самоорганізації, саморегулюванні і самодіяльності учасників суспільних відносин, об'єкт і суб'єкт управління збігаються, тобто люди самі керують своїми справами, приймають спільні рішення і спільно діють із метою їх реалізації. В умовах самоврядування його учасники визнають над собою владу тільки власного об'єднання.

⁷⁶ Панейко Ю. Л. Теоретичні основи самоврядування. Львів: Літопис, 2002. 196 с.

⁷⁷ Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. 2-ге вид., перероб. і допов. К.: Юридична думка, 2012. 1020 с.

Тимчасом самоврядування як управлінське явище не може розглядатися окремо від сфери соціального управління, а зміст його полягає у забезпеченні цілісності та належного функціонування конкретної організованої системи для досягнення обраної мети. Самоврядування є формами організації людського співіснування, тобто йдеться про: практичне вираження управлінського впливу, спрямованого на впорядкування та узгодженість дій; наслідки та результати дій і зв'язків, які, об'єднуючись, дають змогу взаємодіяти у вирішенні спільних завдань, пов'язаних з управлінням⁷⁸.

Отже, самоврядування – це різновид управління, що сприймається як внутрішня самоорганізація певного органу, в якому збігаються інтереси суб'єкта і об'єкта, та наділяє колектив можливістю самостійно керувати своїми справами, приймати спільні рішення та їх реалізовувати.

На сьогодні в Україні самоврядні професійні організації активно розвиваються у юридичній сфері: професійне самоврядування нотаріусів, адвокатське самоврядування, суддівське самоврядування і виникло нове «прокурорське самоврядування».

Завдання професійного самоврядування спрямовуються на:

- гарантування дотримання професійних прав;
- забезпечення належних умов професійної діяльності;
- захист професійних прав та інтересів;
- недопущення втручання у професійну діяльність;
- підвищення професійного рівня.

Крім того, можна виокремити спеціальні завдання професійного самоврядування, що різняться між собою залежно від виду професійної діяльності та особливостей її організаційно-правового забезпечення. Зокрема, до цих завдань належать:

- підвищення рівня роботи з кадрами (суддівське самоврядування);
- надання методичної допомоги (професійне самоврядування нотаріусів);

⁷⁸ Прокурорське самоврядування: монографія / І. М. Козьяков, А. М. Мудров, О. О. Долгий та ін. К.: Національна академія прокуратури України, 2014. 68 с.

– захист інтересів при заподіянні їм шкоди внаслідок незаконних дій або недбалості нотаріуса (професійне самоврядування нотаріусів).

Отже, професійне самоврядування – це об'єднання представників певної професії, створені з метою вирішення питань професійної спрямованості без втручання органів влади, які захищатимуть професійні і соціальні права у межах та в порядку, що передбачені законом.

Досліджуючи прокурорське самоврядування, варто зупинитись на ст. 65 Закону України «Про прокуратуру»⁷⁹, у якій закріплено **визначення прокурорського самоврядування** – це самостійне колективне вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності з метою:

1) забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури, підвищення якості роботи прокурорів;

2) зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їхню діяльність;

3) участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення;

4) обрання чи призначення прокурорів до складу інших органів у випадках та в порядку, встановлених законом.

Нині існує необхідність розмежування самоврядного та забезпечувального елементів системно-структурної організації у прокурорській системі. У зв'язку з цим виділяють два її самостійні елементи – органи прокурорського самоврядування та органи, що забезпечують діяльність прокуратури. З огляду на це створення та функціонування інституту професійного самоврядування в прокурорській системі не мають на меті вплинути на механізм реалізації функцій прокуратури України, тому є насамперед допоміжною ланкою ефективної організації роботи та управління в органах прокуратури.

Завдання прокурорського самоврядування поділяють на дві групи: загальні та спеціальні, при цьому загальні завдання мають бути закріплені на законодавчому рівні, а поря-

⁷⁹ Про прокуратуру: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

док їх реалізації – деталізуватися в підзаконних нормативно-правових актах.

До загальних завдань прокурорського самоврядування відносять:

- забезпечення належного професійного рівня працівників прокуратури та його підвищення;
- сприяння створенню належних умов для ефективного здійснення працівниками прокуратури своїх професійних обов'язків;
- гарантування дотримання професійних прав працівників прокуратури.

Спеціальні завдання потребують законодавчого забезпечення їх реалізації у чітко визначених випадках та повинні містити вичерпний перелік питань, які вирішуватимуть органи прокурорського самоврядування. Автори наголошують, що механізм їх реалізації на практиці має регламентуватися окремим положенням, яке мусить бути затверджено спільним нормативним актом Генерального прокурора України та голови Ради прокурорів. Зокрема, до таких завдань відносять питання кадрового забезпечення органів прокуратури.

Варто зазначити, що мета і завдання існування організації професійного самоврядування є одним із головних питань у регламентації професійної та внутрішньої діяльності фахівців своєї професії. Загальні завдання є основою впровадження професійного самоврядування, до яких варто віднести такі:

- підвищення професійного рівня прокурорів;
- адаптація прокурорського самоврядування до європейських стандартів з урахуванням особливостей роботи органів прокуратури;
- застосування інформаційних технологій у системі органів прокурорського самоврядування;
- забезпечення злагодженої взаємодії органів прокурорського самоврядування та прийняття узгоджених рішень.

На відміну від загальних завдань, спеціальні є менш традиційними, проте більш динамічними. Вони є орієнтиром і програмою розвитку з удосконалення прокурорського самоврядування, їх можна змінювати залежно від напрямів діяльності прокуратури та різних чинників. Зокрема, до таких спеціальних завдань прокурорського самоврядування доцільно

віднести планування, прогнозування чи кадрове забезпечення. Скажімо, в разі прогнозування суб'єкт управління повинен визначити потребу у нормативно-правових актах, організаційному, інформаційному, кадровому, фінансовому чи іншому забезпеченні.

Отже, **прокурорське самоврядування** є одним із пріоритетних напрямів роботи органів прокуратури, здатним забезпечити незалежність прокурорів України у вирішенні ними питань внутрішньої діяльності прокуратури. Його метою є розв'язання проблем внутрішньої діяльності прокуратури прокурорами, котрих обрано на посади, що передбачають високі фахові знання, уміння і навички, які забезпечують гарантію самостійності й незалежності прокурорів, соціального захисту їх та їхніх сімей.

6.2. Поняття та система органів, що забезпечують діяльність прокуратури

6.2.1. Правовий статус ради прокурорів

Організаційні засади діяльності, повноваження та порядок роботи Ради прокурорів України (далі – Рада прокурорів) визначено в Положенні про Раду прокурорів України, затвердженому Всеукраїнською конференцією прокурорів, від 27 квітня 2017 року⁸⁰.

Відповідно до Положення, Рада прокурорів є найвищим органом прокурорського самоврядування у період між всеукраїнськими конференціями прокурорів.

Рада прокурорів звітує перед Всеукраїнською конференцією прокурорів про виконання завдань органів прокурорського самоврядування, стан фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури.

Основні завдання Ради прокурорів:

1) сприяння утвердженню верховенства права і законності у діяльності органів прокуратури, зміцненню незалежності прокурорів, захисту від незаконного на них впливу, прозо-

⁸⁰ Положення про Раду прокурорів України: затверджене 27.04.2017 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/rpu17.html?_m=publications&_t=rec&id=207093

рості їхньої діяльності та забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури;

2) організація виконання завдань органів прокурорського самоврядування та організаційне забезпечення діяльності прокуратури і прокурорів;

3) участь у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також здійснення контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення;

4) участь у призначенні та звільненні прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених законом;

5) ініціювання заходів забезпечення безпеки прокурорів, підвищення якості їхньої роботи, створення належних умов для ефективного виконання покладених на органи прокуратури завдань і функцій;

6) забезпечення правового і соціального захисту прокурорів та членів їхніх сімей.

До **складу Ради прокурорів** входять тринадцять осіб, з яких:

1) два представники (прокурори) від Генеральної прокуратури України;

2) чотири представники (прокурори) від регіональних прокуратур;

3) п'ять представників (прокурорів) від місцевих прокуратур;

4) два представники (вчені), призначені з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ.

Призначення членів Ради прокурорів із числа представників (прокурорів) від Генеральної прокуратури України, регіональних і місцевих прокуратур здійснюється всеукраїнською конференцією прокурорів.

Рада прокурорів є повноважною за умови обрання не менше дев'яти членів.

Строк повноважень члена Ради прокурорів становить п'ять років без права повторного обрання. Відлік розпочинається з дня прийняття відповідного рішення. Члени Ради прокурорів здійснюють свої повноваження на громадських засадах. Прокурор, який перебуває на адміністративній посаді чи є

членом Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, не може одночасно бути членом Ради прокурорів. Раду прокурорів очолює голова, який обирається на її засіданні шляхом відкритого голосування більшістю із призначеного складу членів Ради прокурорів. У такому ж порядку члени Ради прокурорів обирають заступника голови Ради прокурорів та секретаря.

Повноваження Ради прокурорів. Рада прокурорів вирішує питання внутрішньої діяльності прокуратури, а також інші питання, безпосередньо не пов'язані з виконанням повноважень прокурорів, зокрема:

1) вносить рекомендації про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених законом.

Такі рекомендації не можуть бути внесені щодо призначення на адміністративну посаду діючого члена Ради прокурорів.

Також розглядає письмове рішення Генерального прокурора про відмову у призначенні на адміністративну посаду прокурора, рекомендованого Радою прокурорів, та внесену ним кандидатуру на відповідну посаду;

2) співпрацює з Генеральною прокуратурою України з питань призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених Законом.

За необхідності Рада прокурорів має право витребувати додаткові відомості щодо осіб, стосовно яких вирішується питання про призначення або звільнення з адміністративних посад;

3) визначає членів конкурсної комісії для проведення конкурсу на адміністративні посади в Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру;

4) організовує впровадження заходів щодо забезпечення незалежності прокурорів, поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності прокуратур;

5) затверджує статут Національної академії прокуратури України;

6) погоджує Положення про автоматизовану систему розподілу дисциплінарних скарг (заяв), що затверджується Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів;

7) розглядає питання правового захисту прокурорів, соціального захисту прокурорів та членів їхніх сімей, приймає відповідні рішення з цих питань;

8) розглядає звернення прокурорів та інші повідомлення про загрозу незалежності прокурорів, за наслідками розгляду вживає відповідних заходів (повідомляє відповідні органи про підстави для притягнення до кримінальної, дисциплінарної чи іншої відповідальності; ініціює розгляд питання щодо вжиття заходів забезпечення безпеки прокурорів; оприлюднює заяви від імені прокурорського корпусу про факти порушення незалежності прокурора; звертається до міжнародних організацій з відповідними повідомленнями тощо);

9) у передбачених законом випадках розглядає звернення щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, встановлених для відповідної адміністративної посади;

10) у випадках та в порядку, визначених законом, встановлює наявність підстав для звільнення прокурора з адміністративної посади за неналежне виконання посадових обов'язків, установлених для відповідної адміністративної посади;

11) звертається з пропозиціями про вирішення питань діяльності прокуратури до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

12) подає до Генеральної прокуратури України запит про обсяг коштів, необхідних для забезпечення діяльності органів прокурорського самоврядування;

13) у період між всеукраїнськими конференціями прокурорів організовує виконання рішень конференції, вирішує питання щодо скликання та проведення чергової (позачергової) конференції;

14) здійснює контроль за виконанням рішень органів прокурорського самоврядування;

15) здійснює інші повноваження, передбачені законом⁸¹.

Повноваження членів Ради прокурорів. Голова Ради прокурорів:

– організовує і спрямовує роботу Ради прокурорів, скликає та головує на її засіданнях;

⁸¹ Положення про Раду прокурорів України: затверджене 27.04.2017 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/rpu17.html?_m=publications&t=rec&id=207093

- затверджує порядок денний засідання Ради прокурорів та визначає дату і місце його проведення;
- доручає членам Ради прокурорів підготовку матеріалів для розгляду на її засіданні, визначає коло осіб, які залучаються для їх підготовки;
- підписує прийняті Радою прокурорів рішення;
- погоджує витрати, призначені для забезпечення діяльності Ради прокурорів;
- представляє Раду прокурорів у зносинах з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, міжнародними організаціями, юридичними та фізичними особами, звертається до них з пропозиціями з питань діяльності органів прокуратури;
- відкриває всеукраїнську конференцію прокурорів;
- звітує на всеукраїнській конференції прокурорів про виконання Радою прокурорів завдань органів прокурорського самоврядування, про стан фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури.

Заступник голови Ради прокурорів відповідно до визначених головою обов'язків бере участь в організації роботи Ради прокурорів, а в разі відсутності голови виконує його обов'язки.

Секретар Ради прокурорів організовує ведення діловодства, підготовку та проведення засідань Ради прокурорів, складання порядку денного, підготування її рішень та контроль за виконанням доручень, наданих на засіданні Ради прокурорів.

Члени Ради прокурорів:

- за дорученням голови Ради прокурорів здійснюють підготовку матеріалів для розгляду на її засіданнях;
- беруть участь у її засіданнях, вносять пропозиції щодо розгляду питань, які належать до компетенції Ради прокурорів, висловлюють власну думку з питань порядку денного;
- розглядають звернення прокурорів та інші повідомлення, що належать до компетенції Ради прокурорів;
- здійснюють контроль за виконанням рішень органів прокурорського самоврядування;
- за письмовим дорученням голови Ради прокурорів представляють її у зносинах з іншими органами державної

влади, органами місцевого самоврядування, міжнародними організаціями, підприємствами, установами, організаціями;

– здійснюють інші повноваження та виконують доручення голови Ради прокурорів у межах своєї компетенції.

На час роботи, пов'язаної з підготовкою та участю в засіданнях Ради прокурорів, і в необхідних випадках для здійснення інших повноважень члени Ради прокурорів звільняються від виконання службових обов'язків за основним місцем роботи (служби) зі збереженням заробітної плати (грошового забезпечення).

Повноваження члена Ради прокурорів припиняються у разі:

- 1) закінчення строку повноважень;
- 2) подання заяви про дострокове припинення повноважень;
- 3) неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я;
- 4) відкликання за рішенням Всеукраїнської конференції прокурорів;
- 5) призначення або обрання до іншого органу для участі в його роботі на постійній основі, що підпадає під обмеження, встановлені Законом України «Про прокуратуру»;
- 6) припинення повноважень або звільнення з посади в органах прокуратури у випадках та порядку, встановлених Законом⁸².

У разі дострокового припинення повноважень членів Ради прокурорів із числа прокурорів Всеукраїнська конференція прокурорів призначає замість нього іншу особу.

Питання невиконання чи неналежного виконання членом Ради прокурорів покладених на нього обов'язків можуть бути предметом його звіту перед Всеукраїнською конференцією прокурорів. Звітування члена Ради прокурорів перед конференцією здійснюється за ініціативою голови або не менше третини членів Ради прокурорів або за рішенням конференції.

Порядок роботи Ради прокурорів. Рада прокурорів здійснює свою роботу у формі засідань, що проводяться за необхідності, як правило, не рідше одного разу на квартал.

⁸² Положення про Раду прокурорів України: затверджене 27.04.2017 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/rpu17.html?_m=publications&_t=rec&id=207093

Засідання Ради прокурорів скликається за власною ініціативою її головою, а в разі його відсутності – заступником голови Ради на виконання доручень Всеукраїнської конференції прокурорів або на вимогу не менше третини членів Ради прокурорів.

У разі потреби вирішення невідкладних питань щодо організаційного, матеріально-технічного, фінансового і кадрового забезпечення, правового та соціального захисту прокурорів чи членів їхніх сімей засідання Ради прокурорів можуть ініціювати Генеральний прокурор або виконувач його обов'язків, керівники регіональних і місцевих прокуратур.

Для внесення питань на розгляд Ради прокурорів її голові членом Ради подається відповідна інформація, у якій викладається суть питання, його обґрунтування, додаються матеріали, необхідні для розгляду, та перелік нормативних актів, що регулюють зазначене питання, списки запрошених осіб. Якщо питання, яке пропонується розглянути на засіданні Ради прокурорів, стосується повноважень державних органів, у відповідній записці викладається за наявності їх позиція з цього питання.

Голова Ради прокурорів приймає рішення про час і дату проведення засідання Ради прокурорів та склад його учасників. У разі потреби голова Ради прокурорів може доручити підготовку матеріалів членам Ради прокурорів або письмово звернутися до керівника структурного підрозділу Генеральної прокуратури України відповідно до компетенції, керівника регіональної та місцевої прокуратури для сприяння у підготовці матеріалів на засідання Ради прокурорів.

У виключних випадках, пов'язаних з необхідністю термінового вирішення питання щодо вжиття заходів забезпечення безпеки прокурорів, засідання Ради прокурорів за рішенням її голови може бути проведено у режимі відеоконференції з фіксуванням технічними засобами в повному обсязі ходу засідання та прийняття рішень. Прийняті рішення підписуються та оприлюднюються в порядку, визначеному п.п. 7.5, 7.6 Положення.

До участі у роботі Ради прокурорів за рішенням її голови можуть бути запрошені Генеральний прокурор та його заступники, керівники регіональних і місцевих прокуратур, прокуро-

ри під час розгляду їхніх заяв, у разі потреби – посадові особи державних органів, представники засобів масової інформації, урядових, громадських організацій та інші.

Матеріали на розгляд Ради прокурорів передаються її секретареві у друкованому та електронному вигляді не пізніше як за сім робочих днів до засідання Ради.

Секретар Ради прокурорів готує порядок денний, що затверджується її головою, та надає її членам систематизовані матеріали за 5 робочих днів до засідання. У цей же строк ним забезпечується запрошення визначеного кола учасників на засідання Ради прокурорів та ознайомлення їх з необхідними документами.

За потреби невідкладного розгляду питань, що виносяться для обговорення на засідання Ради прокурорів, матеріали, які підлягають розгляду, та запрошення учасників може бути зроблено в інший строк, достатній для прибуття членів Ради прокурорів та інших запрошених на засідання осіб.

Порядок проведення засідання Ради прокурорів та прийняття рішень. До обрання голови Ради прокурорів її засідання відкриває та проводить найстарший за віком її член із числа призначених Всеукраїнською конференцією прокурорів.

Засідання Ради прокурорів проводяться за наявності повноважного складу. Головує на засіданнях голова Ради прокурорів, а за його відсутності – заступник голови Ради.

Засідання Ради прокурорів проводяться відкрито, за винятком випадків, коли винесені на її розгляд питання потребують режиму конфіденційності, про що приймається відповідне рішення. За рішенням Ради прокурорів хід засідання фіксується за допомогою технічних засобів.

На засіданнях Ради прокурорів доповідають члени Ради або посадова особа органів прокуратури за рішенням голови Ради прокурорів. Тривалість доповідей, звітів, інформацій встановлюється головуючим.

За результатами розгляду винесених на обговорення питань Рада прокурорів відкритим голосуванням простою більшістю голосів її членів, присутніх на засіданні, приймає рішення, яке готується доповідачем або секретарем Ради прокурорів. У разі набрання однакової кількості голосів «за» і «проти» голос головуючого на засіданні є вирішальним.

Рішення набирає чинності з часу його прийняття та підписується головуючим не пізніше п'яти робочих днів після проведення засідання. У цей же строк секретар складає протокол, який підписується ним та головуючим.

Рішення Ради прокурорів, які не містять відомостей обмеженого доступу, оприлюднюються на офіційному веб-порталі Генеральної прокуратури України у 7-денний термін після прийняття. У такий же термін прийняте Радою прокурорів рішення повідомляється зацікавленій особі.

Забезпечення діяльності Ради прокурорів та її взаємодія з органами прокуратури. Організаційне забезпечення діяльності Ради прокурорів здійснює відповідний структурний підрозділ Генеральної прокуратури України.

У період між засіданнями Ради прокурорів усі звернення на її адресу подаються до цього відділу.

У своїй діяльності вказаний відділ взаємодіє зі структурними підрозділами Генеральної прокуратури України, а також із секретаріатом Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Забезпечення діяльності Ради прокурорів здійснюється Генеральною прокуратурою України за рахунок коштів Державного бюджету України.

Голова Ради прокурорів взаємодіє зі структурними підрозділами Генеральної прокуратури України, до компетенції яких належить вирішення питань, пов'язаних із діяльністю Ради прокурорів.

Печатка, штампи і місцезнаходження Ради прокурорів.

Рада прокурорів має печатку, штампи та власний бланк органу прокурорського самоврядування.

Місцезнаходженням Ради прокурорів є приміщення Генеральної прокуратури України за адресою: м. Київ, вул. Різницька, 13/15.

Інформація про діяльність Ради прокурорів публікується у журналах «Вісник прокуратури», в інших виданнях, зокрема електронних, а також розміщується на офіційному веб-порталі Генеральної прокуратури України.

Зміни та доповнення до цього Положення вносяться рішенням всеукраїнської конференції прокурорів.

Положення про Раду прокурорів затверджується всеукраїнською конференцією прокурорів та з цього моменту набирає чинності.

6.2.2. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів

Організаційні засади діяльності, повноваження та порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (далі – Комісії) визначено в Положенні про Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів, затвердженому Всеукраїнською конференцією прокурорів від 27 квітня 2017 року⁸³.

Статус, склад та порядок формування Комісії визначаються Законом.

Комісія є повноважною за умови призначення до її складу не менше дев'яти членів.

Повноваження членів першого складу Комісії розпочинаються з моменту її державної реєстрації як юридичної особи у встановленому Законом порядку.

Члени Комісії працюють на постійній основі і на час виконання своїх обов'язків у порядку, визначеному законодавством, відряджаються до Комісії.

Членам Комісії видається посвідчення, зразок якого затверджується рішенням Комісії. Посвідчення підписує Голова Комісії.

У своїй діяльності Комісія керується Конституцією України, Законом, цим Положенням та іншими нормативно-правовими актами. Діяльність Комісії ґрунтується на принципах верховенства права і законності, незалежності прокурорів і невторчання в прокурорську діяльність, колегіальності, відкритості і гласності, презумпції невинуватості, неупередженості та об'єктивності, змагальності.

Засідання Комісії проводяться відкрито, крім випадків, передбачених цим Положенням. Закрите засідання проводиться у разі якщо розгляд конкретного питання порядку денного може призвести до розголошення таємниці, що охороняється законом, або особистого життя осіб, стосовно яких вирішується питання, та з інших причин, установлених законодавством.

⁸³ Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів: прийняте 27.04.2017 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/rpu17.html?_m=publications&_t=rec&id=207093

З клопотанням про закриті засідання може звернутися член Комісії, прокурор, щодо якого розглядається питання, або особа, за дисциплінарною скаргою якої відкрито дисциплінарне провадження, їхні представники, а також Генеральний прокурор. Рішення про закриті засідання приймається більшістю від загального складу Комісії. Одночасно Комісія вирішує питання про визначення складу осіб, допущених до участі в закритому засіданні.

Гласність роботи Комісії забезпечується відкритим обговоренням питань, що належать до її компетенції. Комісія розглядає питання у відкритих засіданнях за присутності учасників засідання та представників засобів масової інформації, які мають вільний доступ до залу засідань у встановленому Положенням порядку. Представники засобів масової інформації допускаються до залу засідання Комісії за списком, складеним структурним підрозділом секретаріату Комісії, відповідальним за зв'язки зі засобами масової інформації, після їх акредитації і за наявності службового посвідчення. Комісія публікує звіти і повідомлення про результати засідань на своєму офіційному веб-сайті, у пресі, інформує про них по телебаченню чи з використанням інших засобів масової інформації.

Учасник засідання не може бути обмеженим у праві на отримання в Комісії усної чи письмової інформації про результати розгляду питання щодо нього.

Комісія інформує Генерального прокурора про дату, час і місце засідання, про питання, винесені на розгляд.

Генеральний прокурор (його перший заступник та заступники), представник кадрового підрозділу, керівники регіональної та місцевої прокуратури мають право бути присутніми на засіданнях Комісії, вносити пропозиції та висловлювати думки з питань, що розглядаються.

Діловодство в Комісії здійснюється в порядку, передбаченому відповідною Інструкцією, розробленою на основі Інструкції з діловодства в органах прокуратури України та затвердженою Комісією.

Секретар Комісії організовує підготовку її засідань та несе відповідальність за організацію діловодства.

Документи, що містять персональні дані та/або охоронявану законом таємницю, зберігаються в умовах, що виключають доступ до них сторонніх осіб.

Комісія має печатку зі зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, код ЄДРПУО, а також штампи для засвідчення документів Комісії.

Комісія має самостійний баланс та рахунки в органах Державної казначейської служби України.

Право першого підпису фінансово-банківських документів має голова Комісії. Право другого підпису фінансово-банківських документів не передбачено.

Фінансове та матеріально-технічне забезпечення діяльності Комісії та її секретаріату здійснюється Генеральною прокуратурою України як головним розпорядником коштів Державного бюджету України.

Визначення потреб Комісії у фінансовому та матеріально-технічному забезпеченні діяльності здійснюється з урахуванням пропозицій Комісії Генеральною прокуратурою України у встановленому законом порядку.

Порядок обрання голови, заступника голови, секретаря Комісії

Голова Комісії обирається зі складу Комісії серед прокурорів на її організаційному засіданні таємним голосуванням строком на три роки.

На організаційному засіданні з питання обрання голови Комісії головує старший за віком член Комісії, який веде засідання до обрання голови Комісії.

Кандидати на посаду голови Комісії вносяться членами Комісії або шляхом самовисування.

Для проведення таємного голосування на організаційному засіданні більшістю від загального складу Комісії обирається лічильна комісія у складі трьох членів, які не висуваються (не вносяться) на посаду голови Комісії.

Лічильна комісія зі свого складу обирає голову та секретаря, про що складається протокол лічильної комісії. Головуючий на організаційному засіданні Комісії не може обиратися до складу лічильної комісії. Протокол про обрання складу лічильної комісії затверджується членами Комісії, які беруть участь в організаційному засіданні.

Лічильна комісія забезпечує виготовлення бюлетенів для таємного голосування. Форма бюлетеня для голосування під час обрання голови Комісії затверджується шляхом відкритого голосування на організаційному засіданні Комісії.

На звороті бюлетенів члени лічильної комісії ставлять підписи. Бюлетені без підписів членів лічильної комісії є недійсними.

Лічильна комісія формує список кандидатів на посаду голови Комісії, за винятком тих кандидатів, що зняли свої кандидатури. Список кандидатів затверджується членами Комісії, що беруть участь в організаційному засіданні.

Для обрання голови Комісії лічильна комісія вносить у бюлетені для таємного голосування в алфавітному порядку прізвища, імена та по батькові кандидатів на посаду голови Комісії.

Кожен член Комісії, який бере участь в організаційному засіданні, одержує бюлетень для таємного голосування й підтверджує факт його одержання підписом у реєстрі видачі бюлетенів, складеному лічильною комісією. Кількість бюлетенів для таємного голосування не може перевищувати кількості членів Комісії, що беруть участь в організаційному засіданні.

Під час голосування кожен член Комісії проставляє в бюлетені позначку лише навпроти прізвища кандидата на посаду голови Комісії, за якого він голосує, та викидає бюлетень до скриньки для голосування, яка попередньо опечатується головою лічильної комісії в присутності всіх членів Комісії, що беруть участь в організаційному засіданні.

Бюлетені, в яких не проставлено жодних позначок навпроти прізвищ кандидатів, або такі, в яких проставлено дві чи більше позначок, є недійсними.

Після здійснення голосування всіма членами Комісії лічильна комісія в присутності всіх членів Комісії, що беруть участь в організаційному засіданні, відкриває скриньку для голосування, перевіряє дійсність бюлетенів та здійснює підрахунок голосів за бюлетенями, які є дійсними.

За результатами підрахунку голосів складається протокол, який підписується членами лічильної комісії, та оголошується головуючим на організаційному засіданні Комісії, на якому проводилося голосування.

Обраним головою Комісії вважається кандидат, за якого проголосувала більшість від загального складу Комісії.

Обрання голови Комісії затверджується рішенням Комісії, яке підписують усі члени Комісії, що брали участь в організаційному засіданні.

У разі якщо голосування проводилося щодо більше ніж двох кандидатів і жоден із них не набрав необхідної кількості голосів для обрання на посаду голови Комісії, лічильна комісія оголошує двох кандидатів, що набрали найбільшу кількість голосів. Стосовно таких кандидатів проводиться повторне голосування.

Якщо за результатами голосування за одного або двох кандидатів чи повторного голосування жоден із кандидатів не набрав необхідної кількості голосів, проводяться нові вибори голови Комісії з додержанням правил, визначених цим розділом.

Після обрання голови Комісії на організаційному засіданні Комісії обираються заступник голови та секретар Комісії в порядку, передбаченому цим Положенням для обрання Голови Комісії.

Рішення про обрання заступника голови Комісії та секретаря Комісії підписують усі члени Комісії, що брали участь в організаційному засіданні.

Повноваження голови, заступника голови Комісії

Голова Комісії:

- організовує та здійснює загальне керівництво роботою Комісії;
- визначає дату, час і місце проведення засідання Комісії та перелік питань, що вносяться на засідання;
- повідомляє про дату, час і місце засідання членів Комісії, Генерального прокурора, осіб (особу), щодо якої розглядається питання, та інших осіб (за потреби);
- забезпечує розміщення відповідних відомостей на веб-сайті;
- веде засідання Комісії, головує на ньому;
- підписує рішення та протокол засідання Комісії;
- визначає обов'язки заступника голови Комісії;
- видає накази та інші організаційно-розпорядчі документи з питань організації роботи Комісії;
- подає у встановленому порядку пропозиції щодо фінансування витрат на утримання Комісії та організаційного забезпечення її діяльності;
- координує роботу структурних підрозділів секретаріату Комісії щодо підготовки матеріалів для розгляду Комісією питань, віднесених до її компетенції;

– представляє Комісію у зносинах з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, особами, установами та організаціями, з органами інших держав та міжнародними організаціями;

– здійснює інші повноваження, визначені Законом та Положенням⁸⁴.

Заступник голови Комісії:

– здійснює повноваження, визначені головою Комісії;

– виконує обов'язки голови Комісії у разі його відсутності.

Повноваження секретаря Комісії

Секретар Комісії:

– організовує діловодство в Комісії відповідно до Інструкції та несе відповідальність за його стан;

– здійснює підготовку засідань Комісії та забезпечує ведення протоколу;

– підписує рішення та протокол засідання Комісії;

– забезпечує надання копій рішень зацікавленим особам;

– здійснює інші повноваження, визначені головою Комісії.

За відсутності секретаря Комісії його обов'язки на підставі рішення Комісії тимчасово покладаються на одного з членів Комісії, які беруть участь у засіданні.

Повноваження члена Комісії

Члени Комісії мають рівні права та виконують свої обов'язки, покладені на них Законом, цим Положенням та іншими нормативно-правовими актами.

Член Комісії:

– бере участь у засіданнях Комісії. За наявності поважних причин, що перешкоджають участі в засіданні Комісії, до початку засідання невідкладно повідомляє Голову Комісії про неможливість з'явитися на засідання;

– вносить пропозиції про включення в порядок денний засідання додаткових питань, вирішення яких належить до компетенції Комісії;

– знайомиться з матеріалами, поданими на розгляд Комісії, бере участь у їх дослідженні та перевірці;

– наводить свої мотиви та міркування, а також подає додаткові документи з питань, що розглядаються;

⁸⁴ Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів: прийняте 27.04.2017 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/rpu17.html?_m=publications&_t=rec&id=207093

- вносить пропозиції щодо проекту рішення Комісії з будь-яких питань та голосує з питань, винесених на розгляд;
- підписує рішення Комісії;
- письмово висловлює окрему думку щодо рішення Комісії;
- здійснює інші повноваження, віднесені до компетенції Комісії, передбачені Законом, зокрема й за дорученням голови Комісії.

Підготовка до проведення засідання Комісії

Засідання Комісії проводяться з урахуванням обсягу матеріалів, що надійшли до секретаріату Комісії та підлягають розгляду Комісією відповідно до Закону, але не рідше одного разу на місяць.

Голова Комісії визначає доповідачів із числа членів Комісії по кожному питанню порядку денного.

Секретар Комісії:

- забезпечує ознайомлення членів Комісії з порядком денним засідання, а також надання їм із додержанням строку, визначеного цим Положенням, відповідних матеріалів на засідання Комісії;
- забезпечує повідомлення осіб, щодо яких розглядатиметься питання, про необхідність їх прибуття на засідання;
- забезпечує фіксування засідання Комісії технічними засобами;
- виконує доручення Голови Комісії, пов'язані з підготовкою та організацією проведення засідання.

Особа, щодо якої має розглядатися питання, повідомляється письмово про дату, час і місце проведення засідання Комісії не пізніше як за 10 днів до дня проведення засідання Комісії в порядку, визначеному Законом.

Кожен з членів Комісії не пізніше ніж за 5 днів до засідання отримує інформацію про порядок денний та матеріали з питань, що розглядаються.

Учасники засідання

Учасниками засідання можуть бути:

- прокурор;
- представник прокурора;
- особа, за дисциплінарною скаргою якої відкрито дисциплінарне провадження;

- представник особи, за дисциплінарною скаргою якої відкрито дисциплінарне провадження;
- інша особа, запрошена Комісією для участі в засіданні у випадках, передбачених Законом та цим Положенням.

Повноваження представників підтверджуються відповідно до вимог чинного законодавства.

Прокурор та його представник мають право:

- надавати усні чи письмові пояснення, інші докази, які долучаються до матеріалів справи, або відмовитися від їх надання;

- ставити запитання учасникам провадження, висловлювати заперечення, заявляти клопотання;

- заявляти відвід члену Комісії.

Особи, щодо яких Комісією розглядається питання, за письмовою заявою до комісії, яка проводить перевірку, мають право знайомитися з матеріалами, зібраними Комісією щодо них.

Учасники засідання, присутність яких рішенням Комісії визнана обов'язковою, зобов'язані:

- з'явитися на засідання Комісії за викликом;

- давати пояснення, надавати документи, матеріали та інші відомості, необхідні для розгляду Комісією відповідного питання;

- завчасно письмово повідомити Комісію про неможливість явки та про причину неявки на засідання Комісії засобами зв'язку (електронною поштою, факсом), а також надати документ, що свідчить про поважність причини неявки, в разі його наявності.

У разі неявки на засідання його учасника, належним чином повідомленого (запрошеного), або за відсутності у представника відповідних повноважень головуючий виносить на обговорення Комісії пропозицію щодо можливості розгляду питання без учасника засідання.

Розгляд питання може бути відкладено у разі поважних причин неявки учасника засідання, щодо якого має розглядатися питання. Причини неявки учасника засідання та їх поважність Комісія з'ясовує в кожному окремому випадку.

Висновок про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора розглядається за його участю і може

бути розглянутий без нього лише у випадках, визначених частиною 3 статті 47 Закону.

Розгляд питання про внесення подання для призначення на посаду прокурора місцевої прокуратури чи переведення до іншої прокуратури може бути відкладений у разі неявки на засідання кандидата на посаду прокурора або прокурора, щодо якого мало розглядатися питання.

Учасники засідання надають пояснення, відповідають на запитання лише після надання їм слова головуючим на засіданні.

Присутні в залі засідань учасники засідання, представники засобів масової інформації та громадськості зобов'язані:

- виконувати розпорядження головуючого щодо додержання порядку в ході засідання;
- не створювати перешкод у роботі Комісії та утримуватися під час засідання від пересування по залу, розмов, реплік;
- вимкнути мобільні телефони та будь-які інші пристрої чи технічні засоби, що можуть заважати проведенню засідання.

Особа, яка допустила порушення дисципліни на засіданні Комісії, попереджається головуючим про необхідність додержання порядку на засіданні. У разі вчинення особою повторного порушення обов'язків, визначених пунктом 6.1 Положення, така особа може бути позбавлена права участі в засіданні й видалена із залу засідань⁸⁵.

Засідання Комісії проводяться державною мовою.

Про питання, що підлягають розгляду на засіданні Комісії, голова Комісії не пізніше ніж за п'ять днів до його початку інформує інших членів Комісії та Генерального прокурора.

Якщо розгляд питань неможливий у зв'язку з відсутністю належної кількості членів Комісії, головуючий оголошує про відкладення засідання на визначений час або переносить засідання на інший день.

Розгляд питання, включеного до порядку денного, відкладається у разі:

- неявки на засідання учасників, якщо їхня присутність на засіданні є обов'язковою;

⁸⁵ Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів: прийняте 27.04.2017 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/rpu17.html?_m=publications&_t=rec&id=207093

- необхідності витребування нових матеріалів;
- залучення до участі в дисциплінарному провадженні інших зацікавлених осіб;
- відсутності кворуму після задоволення відводу (само-відводу) члена (членів) Комісії;
- наявності інших підстав за мотивованим рішенням Комісії.

Головуючий розпочинає засідання Комісії оголошенням про порядок денний.

Після перевірки секретарем Комісії явки та встановлення осіб, що з'явилися на засідання, головууючий з'ясовує, чи є в учасників засідання клопотання.

Питання про відвід (самовідвід) члена Комісії вирішується у разі сумнівів у його неупередженості та об'єктивності.

Рішення про відвід (самовідвід) кількох членів Комісії приймаються по кожному з них окремо.

Під час прийняття рішення стосовно відводу член Комісії, якому заявлено відвід, не має права брати участі в голосуванні та бути присутнім під час його проведення.

Головуючий на засіданні Комісії:

- відкриває, веде та закриває засідання, оголошує перерви в засіданні та у визначених цим Положенням випадках відкладає засідання;
- оголошує про осіб, запрошених Комісією на засідання та які з'явилися на засідання;
- оголошує доповідача по кожному питанню порядку денного та надає йому слово для доповіді;
- повідомляє про завершення розгляду Комісією питання, ставить його на голосування й оголошує результат голосування та роз'яснює учаснику (учасникам) засідання порядок оскарження рішення Комісії у випадках, визначених Законом;
- забезпечує додержання вимог цього Положення всіма присутніми на засіданні;
- здійснює інші дії в межах своїх повноважень, визначених Законом та цим Положенням.

Розгляд питання починається з доповіді члена комісії, який доповідає його суть, зміст письмових матеріалів, повідомляє інші дані, необхідні для прийняття рішення. Доповідачеві можуть бути поставлені питання іншими членами Комісії.

Після доповіді заслуховуються пояснення прокурора, осіб, які володіють інформацією з питання, що розглядається, а також осіб, котрі беруть участь у засіданні, а за потреби й інших осіб.

Якщо після дослідження наявних у провадженні матеріалів Комісія визнає за необхідне з'ясувати додаткові або нові обставини, що мають істотне значення для прийняття рішення, вирішення питання відкладається до закінчення проведення додаткової перевірки.

Після дослідження матеріалів та завершальних виступів осіб, щодо яких розглядається питання, вони, а також інші особи залишають зал засідання.

Генеральний прокурор (його заступник), представник кадрового підрозділу за необхідності висловлюють свої думки з питань, що розглядаються, до початку голосування Комісією.

До голосування з питань порядку денного Комісія переходить лише після того, як усі члени Комісії реалізували своє право на запитання до учасників засідання та висловлення думки.

Після голосування з питання порядку денного повернення до розгляду цього питання не допускається.

Під час обговорення питання та прийняття рішення у місці голосування можуть перебувати лише члени Комісії.

Член Комісії, який проводив перевірку та готував висновок про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора, не має права брати участі у голосуванні при прийнятті рішення за результатами розгляду зазначеного висновку та бути присутнім під час проведення такого голосування.

Голосування проводиться шляхом подачі голосів «за» або «проти».

Член Комісії, що брав участь у засіданні, не має права утриматися від голосування.

Заочне голосування, а також таємне (за винятком обрання голови, заступника голови та секретаря Комісії) не допускається.

При голосуванні кожен член Комісії має один голос. Головуючий на засіданні голосує останнім.

Комісія має право прийняти рішення, якщо на її засіданні присутні не менше дев'яти членів.

Рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від загального складу Комісії, передбаченого Законом.

Рішення Комісії викладаються в письмовій формі.

Комісія не приймає рішень на підставі припущень, неперевіреної, недостовірної інформації.

У рішенні Комісії зазначаються дата і місце його прийняття, члени комісії, які брали участь у засіданні, питання, що розглядалися, мотиви прийнятого рішення.

Рішення підписується головуючим та членами Комісії, які брали участь у засіданні.

За наявності окремої думки вона викладається у письмовій формі і додається до справи, про що головуючий повідомляє на засіданні, але зміст окремої думки проголошенню на засіданні не підлягає.

Рішення Комісії оголошується безпосередньо після його прийняття.

Рішення Комісії підлягає оприлюдненню на її веб-сайті протягом трьох днів з дня його прийняття.

Рішення, прийняте за наслідками розгляду дисциплінарного провадження, оприлюднюється на веб-сайті протягом семи днів та у цей же строк надсилається прокурору, стосовно якого воно прийнято, поштою рекомендованим листом із повідомленням про вручення, а також керівникові органу прокуратури, в якому прокурор, щодо якого воно прийнято, обіймає посаду.

Комісія має право оголосити лише резолютивну частину прийнятого рішення. У разі оголошення резолютивної частини рішення його повний текст формується з урахуванням встановленого законом строку.

За результатами конкурсу Комісія протягом трьох робочих днів з моменту прийняття рішення про затвердження його результатів надсилає керівникові відповідної прокуратури подання про призначення кандидата на посаду прокурора органу прокуратури, на зайняття вакантної посади в якому кандидат подавав заяву. В такий самий строк направляються подання про переведення прокурора на посаду до іншого органу прокуратури.

Під час засідання Комісії ведеться протокол. Для забезпечення його повноти може використовуватися стенографія та технічні засоби.

Протокол засідання Комісії повинен містити:

- дату та місце проведення засідання Комісії;
- час початку і закінчення засідання;
- прізвище та ініціали головуєчого на засіданні, усіх присутніх на засіданні членів Комісії, відповідального працівника секретаріату Комісії, який виконує функції секретаря засідання;
- інформацію про застосування технічних засобів фіксації засідання;
- порядок денний засідання;
- питання, що розглядалися на засіданні, зі зазначенням порядку черговості їх розгляду, прізвища та ініціалів доповідачів;
- відомості про учасників засідання;
- відомості про роз'яснення учасникам засідання їхніх прав та обов'язків;
- зміст клопотань учасників засідання та результат їх вирішення Комісією;
- короткий зміст доповіді члена Комісії;
- короткий зміст пояснень учасників засідання;
- результати голосування;
- відомості про оголошення прийнятого Комісією рішення за результатами голосування окремо з кожного питання порядку денного;
- зміст резолютивної частини прийнятого рішення;
- істотні моменти розгляду кожного питання порядку денного в тій послідовності, у якій вони ставилися на засіданні⁸⁶.

Протокол складається та виготовляється відповідальним працівником секретаріату Комісії, який на засіданні Комісії виконував функції секретаря засідання. Протокол має бути оформлений та підписаний головуєчим, особою, що вела протокол, секретарем Комісії не пізніше трьох робочих днів з дня закінчення засідання.

⁸⁶ Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів: прийняте 27.04.2017 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/rpu17.html?_m=publications&_t=rec&id=207093

Після підписання протоколу члени Комісії можуть ознайомитися з ним у структурному підрозділі секретаріату Комісії, відповідальному за документування засідань Комісії, і подати письмові пропозиції щодо внесення змін до протоколу. Комісія своїм рішенням приймає або відхиляє внесення змін до протоколу.

За запитом державних органів, уповноважених розглядати питання щодо оскарження рішень Комісії, надається витяг із протоколу засідання. Витяг із протоколу засідання підписується головою Комісії або заступником голови чи секретарем Комісії.

Перебіг розгляду дисциплінарної справи стосовно прокурора та оголошення результатів її розгляду на засіданні Комісії фіксується технічними засобами звукозапису.

Особливості розгляду питань, віднесених до компетенції Комісії

Генеральний прокурор, заступник Генерального прокурора – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, керівники регіональних та місцевих прокуратур письмово повідомляють Комісію про вакантні (тимчасово вакантні) посади прокурора у відповідній прокуратурі не пізніше десяти днів із дня вивільнення посади.

Дані про вакантні та тимчасово вакантні посади прокурорів оприлюднюються Комісією на її офіційному веб-сайті протягом п'яти робочих днів з дати отримання письмових повідомлень.

Облік та опрацювання даних про кількість посад прокурорів, зокрема вакантних і тимчасово вакантних, здійснюється структурним підрозділом секретаріату Комісії, відповідальним за ведення такого обліку.

Облік ведеться на основі повідомлень Генерального прокурора, заступника Генерального прокурора – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, керівників регіональних та місцевих прокуратур.

Комісія може запитувати інформацію для забезпечення ведення обліку даних про кількість посад прокурорів, зокрема вакантних і тимчасово вакантних, шляхом направлення Генеральному прокурору, заступнику Генерального прокурора – керівнику Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та керівникам прокуратур відповідних запитів.

Форма подання інформації та строки її подання встановлюються Комісією.

Добір кандидатів на посаду прокурора місцевої прокуратури

Рішення про оголошення проведення добору кандидатів на посаду прокурора місцевої прокуратури приймається Комісією з урахуванням прогнозованої кількості вакантних посад на підставі інформації, підготовленої секретаріатом Комісії.

Оголошення про проведення добору кандидатів на посаду оприлюднюється на офіційному веб-сайті у триденний строк з дня прийняття рішення про його оголошення.

Комісія проводить добір кандидатів на посаду прокурора з-поміж осіб, які відповідають вимогам, установленим статтею 27 Закону, зокрема організовує проведення стосовно них спеціальної перевірки відповідно до закону та приймає кваліфікаційний іспит.

Організаційне забезпечення приймання документів, їх опрацювання та підготовку для розгляду Комісією питань щодо додержання встановленого Законом порядку добору та призначення кандидатів на посаду прокурора здійснює секретаріат Комісії.

Питання допуску кандидатів на посаду прокурора до складання кваліфікаційного іспиту вирішуються Комісією шляхом прийняття відповідного рішення в порядку, передбаченому цим Положенням.

До розгляду приймаються документи, що оформлені та заповнені відповідно до вимог, визначених Комісією, і надійшли з дотриманням строку та у порядку, що зазначені в оголошенні про проведення добору кандидатів на посаду прокурора.

Заяви про участь у доборі кандидатів на посаду прокурора, що надійшли після закінчення визначеного Комісією строку для їх приймання, а також документи, заповнені та/або оформлені з порушенням вимог, не розглядаються Комісією й повертаються заявникам.

Комісія здійснює приймання та опрацювання заяв про участь у доборі кандидатів на посаду прокурора відповідно до Закону та в порядку, визначеному цим Положенням, а також Положенням про порядок розгляду питань та підготовки матеріалів щодо проведення добору кандидатів на вакантну

(тимчасово вакантну) посаду прокурора місцевої прокуратури, затвердженим Комісією⁸⁷.

Форма та зміст заяви про участь у доборі кандидатів на посаду прокурора, анкета кандидата затверджуються Комісією та розміщуються на її офіційному веб-сайті.

Для участі в доборі кандидатів на посаду прокурора особа, яка виявляє бажання стати прокурором, подає до Комісії заяву про участь у доборі кандидатів на посаду прокурора та визначені статтею 30 Закону документи в порядку, окресленому Комісією.

Вимагати від кандидата на посаду прокурора надання документів, не передбачених статтею 30 Закону, забороняється.

До участі в доборі кандидатів на посаду прокурора допускаються особи, які подали всі необхідні документи і відповідають вимогам, установленим Законом до кандидата на посаду прокурора. Про відмову в допуску до кваліфікаційного іспиту Комісія приймає вмотивоване рішення.

Добір кандидатів на посаду прокурора з урахуванням положень статей 29–32 Закону Комісія розпочинає зі здійснення на основі поданих кандидатами документів перевірки відповідності осіб вимогам, установленим до кандидатів на посаду прокурора.

За результатами перевірки поданих документів Комісія допускає осіб до складання кваліфікаційного іспиту (анонімного тестування та практичного завдання) на виявлення рівня теоретичних знань у галузі права, європейських стандартів у галузі захисту прав людини, володіння державною мовою, аналітичних здібностей кандидатів та практичних навичок.

Комісія повідомляє кандидатів, допущених до кваліфікаційного іспиту, про дату, час і місце його проведення не пізніше ніж за сім днів до визначеної дати шляхом оприлюднення відповідної інформації на офіційному веб-сайті Комісії та листом, направленим на адресу, зазначену кандидатом.

Кваліфікаційний іспит проводиться комісією у спеціально відведеному для цього приміщенні. Його перебіг фіксується за допомогою технічних засобів відео- та звукозапису.

⁸⁷ Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів: прийняте 27.04.2017 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/rpu17.html?_m=publications&_t=rec&id=207093

Комісія проводить кваліфікаційний іспит та оцінює його результати в порядку і за методикою, передбаченою відповідним положенням, затвердженим Комісією.

Комісія визначає рейтинг кандидатів на посаду прокурора відповідно до кількості балів, набраних кандидатами за результатами складання кваліфікаційного іспиту.

Інформація про результати кваліфікаційного іспиту та місце кандидата на посаду прокурора в рейтингу є загальнодоступною і розміщується на офіційному веб-сайті Комісії в триденний строк після прийняття рішення.

Комісія у встановленому законодавством порядку організовує спеціальну перевірку кандидатів на посаду прокурора, які успішно склали кваліфікаційний іспит.

Комісія зараховує до резерву на заміщення вакантних посад прокурорів кандидатів, які успішно склали кваліфікаційний іспит та яким за результатами спеціальної перевірки не було відмовлено в зарахуванні до резерву.

У разі одержання інформації, що може свідчити про недоброчесність кандидата на посаду прокурора, Комісія розглядає її на своєму засіданні за участю такого кандидата.

Кандидат на посаду прокурора має право ознайомитися з такою інформацією, надати відповідні пояснення, документи, спростувати та заперечити її. За результатами розгляду Комісія може прийняти рішення про недопущення кандидата до проходження спеціальної підготовки.

Кандидати на посаду прокурора, зараховані до резерву на заміщення вакантних посад прокурорів, направляються Комісією для проходження спеціальної підготовки в Національній академії прокуратури України з метою отримання знань та навичок практичної діяльності на посаді прокурора, складання процесуальних документів, вивчення правил прокурорської етики.

Комісія за необхідності витребовує матеріали та інформацію, що стосуються проходження кандидатами спеціальної підготовки.

Навчальний план, порядок проходження кандидатами на посаду прокурора спеціальної підготовки та методика її оцінювання затверджуються Комісією.

Рішення про неуспішне проходження спеціальної підготовки в Національній академії прокуратури України може бути оскаржене кандидатом до Комісії протягом 15 днів з дня отримання ним його копії. За результатами розгляду Комісія відмовляє в задоволенні скарги або задовольняє скаргу та приймає рішення про успішне проходження кандидатом на посаду прокурора спеціальної підготовки.

Кандидат на посаду прокурора, який не пройшов спеціальну підготовку успішно, після закінчення строку на оскарження рішення Національної академії прокуратури України (у разі якщо скарга не була подана) або за результатами розгляду скарги, у задоволенні якої було відмовлено, виключається Комісією з резерву на заміщення вакантних посад прокурорів.

Проведення Комісією конкурсу на заміщення вакантної посади прокурора місцевої прокуратури полягає в здійсненні добору кандидата із тих, які перебувають у резерві на заміщення вакантних посад прокурорів, успішно пройшли спеціальну підготовку, подали письмові заяви про участь у конкурсі та дотрималися умов конкурсу.

Оголошення про конкурс містить передбачену Законом інформацію та оприлюднюється у встановленому Законом порядку. Дата, час і місце, а також умови проведення конкурсу визначаються Комісією.

Комісія проводить конкурс на зайняття вакантних посад прокурора на підставі рейтингу кандидатів, складеного за результатами кваліфікаційного іспиту.

У разі набрання кандидатами однакової кількості балів перевага надається тому кандидату, який працював на тимчасово вакантній посаді або має більший стаж роботи у галузі права. Стаж роботи в галузі права Комісія визначає станом на день проведення конкурсу.

Конкурс на зайняття тимчасово вакантної посади прокурора проводиться з урахуванням особливостей, передбачених статтею 37 Закону.

Кандидат на посаду прокурора, стосовно якого вирішується питання, у разі визнання обов'язковою його участі в засіданні Комісії особисто повідомляється про дату, час і місце проведення відповідного засідання Комісії в порядку, визначеному цим Положенням.

Переведення прокурора на посаду до іншого органу прокуратури

Комісія вирішує питання про переведення прокурора, за його згодою, до органу прокуратури вищого рівня на вакантну або тимчасово вакантну посаду, за результатами конкурсу, порядок проведення якого визначається Комісією.

Конкурс на переведення прокурора до прокуратури вищого рівня передбачає оцінювання професійного рівня, досвіду, морально-ділових якостей прокурора та перевірку його готовності до здійснення повноважень у цьому органі.

Розгляд скарги на відмову у призначенні прокурора на адміністративну посаду

Прокурор, рекомендований Радою прокурорів України для призначення на адміністративну посаду, якому Генеральний прокурор відмовив у призначенні, може протягом десяти днів з моменту отримання копії вмотивованого рішення оскаржити його до Комісії.

Під час розгляду відповідної скарги Комісія з'ясовує обґрунтованість прийняття рішення.

За наслідками розгляду скарги Комісія впродовж 30 днів приймає одне з таких рішень:

- про відмову в задоволенні скарги;
- рекомендувати Генеральному прокурору переглянути рішення про відмову у призначенні на адміністративну посаду.

Дисциплінарна відповідальність прокурорів

Прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження з підстав, визначених частиною першою статті 43 Закону.

Комісія здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів місцевих, регіональних прокуратур та Генеральної прокуратури України.

Порядок здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурора визначається розділом VI Закону та цим Положенням.

Дисциплінарне провадження передбачає:

- відкриття дисциплінарного провадження та проведення перевірки дисциплінарної скарги;
- розгляд висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора;
- прийняття рішення.

Перевірка даних про наявність підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності здійснюється членом Комісії у порядку, встановленому Законом.

Дисциплінарні скарги реєструються секретаріатом Комісії.

Рішення, дії чи бездіяльність прокурора в межах кримінального процесу можуть бути оскаржені виключно в порядку, встановленому Кримінальним процесуальним кодексом України. Якщо за результатами розгляду скарги на рішення, дії чи бездіяльність прокурора в межах кримінального процесу встановлено факти порушення прокурором прав осіб або вимог закону, таке рішення може бути підставою для дисциплінарного провадження.

Дисциплінарні скарги щодо дій (поведінки) прокурорів, пов'язані з виконанням ними адміністративних функцій, спрямовуються до Ради прокурорів України.

Дисциплінарні скарги щодо прокурора повертаються без розгляду, якщо до Комісії надійшло повідомлення від керівника органу прокуратури, в якому прокурор обіймав посаду, про його смерть, та документи, що це підтверджують.

Дисциплінарні скарги без зазначення місця проживання, не підписані автором (авторами), а також такі, з яких неможливо встановити авторство, визнаються анонімними і розгляду не підлягають.

Анонімні дисциплінарні скарги, у яких не зазначено прокурора, на дії якого скаржаться, за наявності адреси повертаються заявнику.

Проект відповіді на вказані дисциплінарні скарги готує секретаріат Комісії.

Член Комісії для вирішення питання щодо відкриття дисциплінарного провадження визначається секретаріатом Комісії в день надходження дисциплінарної скарги та її реєстрації за допомогою автоматизованої системи (далі – автоматизована система).

Для вирішення питання щодо відкриття дисциплінарного провадження у Кваліфікаційно-дисциплінарній комісії прокурорів діє автоматизована система розподілу дисциплінарних скарг. Положення про автоматизовану систему розподілу дисциплінарних скарг затверджується Кваліфікаційно-

дисциплінарною комісією прокурорів за погодженням з Радою прокурорів України.

Рішення про відкриття дисциплінарного провадження або відмову у його відкритті приймається членом Комісії з урахуванням вимог частин другої і третьої статті 46 Закону.

Рішення про відмову у відкритті дисциплінарного провадження має бути вмотивованим та протягом трьох днів з моменту прийняття надісланим заявникові.

Копія рішення члена Комісії про відкриття дисциплінарного провадження надсилається прокурору, щодо якого його відкрито, та особі, за зверненням якої відкрито провадження, протягом трьох днів.

Після відкриття дисциплінарного провадження член Комісії проводить перевірку в межах обставин, повідомлених у дисциплінарній скарзі.

Повноваження члена Комісії під час здійснення перевірки визначаються статтями 46, 77 Закону та цим Положенням.

За результатами перевірки член Комісії складає висновок, який повинен містити інформацію про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора та виклад обставин, якими це підтверджується.

Якщо за результатами перевірки член Комісії встановив наявність дисциплінарного проступку, у висновку додатково зазначається його характер та наслідки, відомості про особу прокурора, ступінь його вини, інші обставини, що мають значення для прийняття рішення про накладення дисциплінарного стягнення, а також обґрунтована пропозиція члена Комісії щодо конкретного виду дисциплінарного стягнення.

При встановленні у ході перевірки обставин, що не знайшли відображення у дисциплінарній скарзі, але таких, що можуть бути підставою для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, інформація про це включається у висновок члена Комісії.

Відкликання або відмова заявника від дисциплінарної скарги не може бути підставою для припинення дисциплінарного провадження, якщо дисциплінарну скаргу зареєстровано в Комісії.

Під час дисциплінарного провадження членом Комісії забезпечується нерозголошення відомостей про особисте життя

громадян без їх згоди та конфіденційної інформації про особу прокурора, яка міститься у дисциплінарній справі.

Дисциплінарні провадження щодо прокурора (прокурорів) за потреби можуть об'єднуватися (роз'єднуватися) за рішенням Комісії.

До завершення дисциплінарного провадження прокурор не може бути звільнений з посади прокурора у зв'язку з поданням заяви про звільнення за власним бажанням.

Розгляд висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора відбувається на засіданні Комісії, на яке запрошуються особа, яка подала дисциплінарну скаргу, прокурор, стосовно якого відкрито дисциплінарне провадження, їхні представники, а в разі потреби й інші особи.

Повідомлення про час та місце проведення засідання Комісії має бути надіслано не пізніше як за десять днів до дня проведення засідання.

До повідомлення, яке надсилається прокурору, додаються копія дисциплінарної скарги та висновок про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора.

Висновок про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора розглядається за його участі і може бути розглянутий без нього лише у випадках, коли належно повідомлений прокурор:

1) повідомив про згоду на розгляд висновку за його відсутності;

2) не з'явився на засідання, не повідомивши про причини неявки;

3) не з'явився на засідання повторно.

Рішення про можливість розгляду висновку за відсутності відповідного прокурора приймає Комісія.

Прокурор, який не братиме участі в засіданні Комісії, має право надіслати письмові пояснення щодо висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку. Такі пояснення подаються до секретаріату Комісії та після їх реєстрації долучаються до матеріалів справи.

Письмові пояснення прокурора оголошуються на засіданні Комісії представником прокурора, а за його відсутності – членом Комісії, який проводив перевірку щодо такого прокурора.

Розгляд висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора відбувається на засадах змагальності.

На засіданні Комісії заслуховується інформація члена Комісії, який проводив перевірку, пояснення прокурора, стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження, та/або його представника і за потреби – інших осіб.

У разі необхідності проведення додаткової перевірки, вилучення додаткових матеріалів щодо прокурора, стосовно якого розглядається висновок, розгляд питання відкладається. Додаткова перевірка проводиться членом Комісії, який здійснював підготовку зазначеного питання до розгляду на засіданні Комісії, або в разі його відводу (самовідводу) – іншим членом Комісії, визначеним рішенням Комісії.

Рішення викладається в письмовій формі, підписується головною і членами Комісії, які брали участь у розгляді висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку, і оголошується на засіданні цього органу.

Рішення у дисциплінарному провадженні має містити:

- 1) прізвище, ім'я, по батькові та посаду прокурора, який притягується до дисциплінарної відповідальності;
- 2) обставини, встановлені під час здійснення провадження;
- 3) мотиви, з яких Комісія ухвалила рішення;
- 4) суть рішення за наслідками розгляду зі зазначенням виду дисциплінарного стягнення в разі його накладення;
- 5) порядок і строк оскарження рішення.

Рішення про закриття дисциплінарного провадження мусить містити обґрунтування висновку про відсутність підстав для накладення на прокурора дисциплінарного стягнення.

За наявності окремої думки член Комісії викладає її у письмовій формі та додає до справи, про що головуючий повідомляє на засіданні. Зміст окремої думки на засіданні не оголошується. За клопотанням прокурора, стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження, йому надається копія окремої думки члена Комісії.

Копія рішення Комісії вручається прокуророві, стосовно якого воно прийнято, а в разі його відсутності під час оголошення рішення – надсилається у семиденний строк поштою

рекомендованим листом із повідомленням про вручення. У цей же строк копія рішення надсилається керівникові органу прокуратури, в якому прокурор, стосовно якого воно прийнято, обіймає посаду.

Рішення Комісії, прийняте за результатами розгляду дисциплінарного провадження, оприлюднюється на її веб-сайті у семиденний строк.

Рішення про накладення на прокурора дисциплінарного стягнення або рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора може бути прийнято не пізніше ніж через рік із дня вчинення проступку без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування прокурора у відпустці.

Прокурор протягом одного року з дня накладення на нього дисциплінарного стягнення вважається таким, який притягувався до дисциплінарної відповідальності.

До закінчення річного строку прокурор, який не допустив порушення законодавства, сумлінно й професійно здійснював свої службові обов'язки, може бути визнаний таким, який не притягувався до дисциплінарної відповідальності, за рішенням Комісії на підставі клопотання керівника відповідного органу прокуратури, однак не раніш як:

1) через шість місяців із дня накладення дисциплінарного стягнення, передбаченого пунктом 1 частини першої статті 49 Закону;

2) після закінчення половини строку, визначеного Комісією, у разі накладення дисциплінарного стягнення, передбаченого пунктом 2 частини першої статті 49 Закону.

Інформація про прийняття Комісією рішення про дострокове зняття дисциплінарного стягнення, накладеного на прокурора, направляється керівникові відповідного органу прокуратури та оприлюднюється шляхом розміщення на офіційному веб-порталі Комісії відповідного повідомлення.

Відсторонення прокурора від посади у дисциплінарному провадженні

Член Комісії, який проводить перевірку, має право звернутися до Комісії із мотивованим клопотанням про необхідність відсторонення прокурора від посади до завершення дисциплінарного провадження.

Підставою для відсторонення прокурора від посади у дисциплінарному провадженні є вплив прокурора, щодо якого проводиться перевірка, на учасників перевірки, намагання безпідставно обмежити доступ до службових документів члена Комісії у випадку, якщо це може позначитися на об'єктивності її проведення, а також якщо порушення має грубий та очевидний характер або призвело (чи може призвести) до негативного суспільного резонансу та завдання шкоди авторитету органів прокуратури.

Клопотання про відсторонення прокурора від посади розглядається на найближчому засіданні Комісії з дотриманням передбачених статтею 47 Закону гарантій прокурора щодо повідомлення, участі у засіданні, залучення представника, надання пояснень, висловлення заперечень, клопотань та відводів.

У разі прийняття Комісією рішення про наявність підстав для відсторонення прокурора від посади копія цього рішення надсилається керівникові органу прокуратури, в якому працює прокурор, стосовно якого прийнято таке рішення.

Якщо Комісія прийняла рішення про наявність підстав для відсторонення від посади прокурора, який обіймає адміністративну посаду, копія цього рішення у 7-денний строк надсилається Генеральному прокурору, керівнику регіональної, місцевої прокуратури.

Генеральний прокурор, керівник органу прокуратури, у якому працює прокурор, зобов'язані невідкладно розглянути рішення про наявність підстав для відсторонення прокурора від посади, за результатами якого може видати наказ про відсторонення прокурора від посади до завершення дисциплінарного провадження. Копія наказу невідкладно вручається прокурору, якого відсторонено від посади.

У разі відсторонення прокурора від посади під час дисциплінарного провадження стосовно нього його повноваження зупиняються – до звільнення з посади прокурора; скасування рішення про відсторонення від посади; закриття цього дисциплінарного провадження або накладення дисциплінарного стягнення.

Проведення атестації прокурора

Під час здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурора, відкритого за дисциплінарною скаргою, поданою

з підстави, передбаченої пунктом 1 частини першої статті 43 Закону (невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків), у разі потреби може бути проведена його атестація. Вмотивоване рішення про необхідність її проведення приймається Комісією за поданням члена Комісії, що проводив перевірку, та у триденний строк направляється до атестаційної комісії.

Атестаційна комісія проводить атестацію протягом 15 днів з моменту отримання відповідного рішення Комісії та в цей же строк спрямовує результати атестації (рішення) до Комісії.

Члени Комісії мають право бути присутніми під час її проведення.

Рішення атестаційної комісії для Комісії має рекомендаційний характер.

Ініціювання питання про порушення вимог щодо несумісності

У разі встановлення Комісією за результатами дисциплінарного провадження обставин, які свідчать про порушення прокурором вимог щодо несумісності, передбачених статтею 18 Закону, вона у триденний строк ініціює перед Вищою радою правосуддя розгляд відповідного питання.

До адресованого Вищій раді правосуддя подання про порушення вимог щодо несумісності додається копія відповідного рішення Комісії, матеріали (відомості) та документи, що свідчать про вид забороненої діяльності, якою займається прокурор.

Ініціювання питання про внесення рекомендації щодо звільнення прокурора з адміністративної посади

Після відкриття дисциплінарного провадження член Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів проводить перевірку в рамках обставин, повідомлених у дисциплінарній скарзі.

У разі виявлення під час перевірки інших обставин, що можуть бути підставою для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, інформація про це включається у висновок члена Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів за результатами перевірки.

У разі встановлення Комісією за результатами дисциплінарного провадження щодо прокурора, який обіймає адміні-

стративну посаду, невиконання або неналежного виконання ним посадових обов'язків, передбачених для відповідної адміністративної посади, вона приймає мотивоване рішення про ініціювання перед Радою прокурорів України, у випадку коли призначення на таку посаду відповідно до Закону здійснюється за рекомендацією Ради прокурорів України, розгляду питання про внесення рекомендації щодо звільнення прокурора з адміністративної посади.

У разі прийняття такого рішення матеріали (відомості) та документи, у яких міститься відповідна інформація, передаються до Ради прокурорів України.

Звільнення Генерального прокурора з адміністративної посади або припинення його повноважень на адміністративній посаді

Комісія за результатами дисциплінарного провадження може прийняти рішення про внесення подання Президенту України про звільнення Генерального прокурора з адміністративної посади.

Подання та висновок щодо виконання Генеральним прокурором своїх професійних обов'язків за посадою спрямовується Президенту України.

Висновок повинен бути обґрунтованим, містити інформацію про виконання Генеральним прокурором професійних обов'язків, а також про характер проступку, його наслідки, ступінь вини, інші обставини, що мають значення.

Секретаріат Комісії здійснює підготовку проекту висновку про виконання Генеральним прокурором своїх професійних обов'язків за адміністративною посадою у разі його звільнення з адміністративної посади Президентом України на підставі подання Комісії або припинення повноважень на адміністративній посаді внаслідок висловлення Верховною Радою України недовіри.

Розгляд питань про припинення повноважень Генерального прокурора та звільнення прокурорів з посад

Комісія за зверненням Верховної Ради України при вирішенні питання про припинення повноважень Генерального прокурора внаслідок висловлення йому недовіри Верховною Радою України надає висновок щодо виконання Генеральним прокурором своїх професійних обов'язків.

Підготовку проекту висновку здійснює секретаріат Комісії. Висновок має містити інформацію, зазначену в пункті 3 частини шостої глави 5 цього Положення.

Звільнення прокурора з посади

Комісія у встановлених частиною другою статті 52, частиною другою статті 54, статтею 55, частиною другою статті 56, статтями 57, 59, 60 Закону випадках вносить подання особам, визначеним у частині першій статті 63, частині другій статті 51, які приймають рішення про звільнення прокурорів з посади⁸⁸.

У поданні Комісії про звільнення прокурора з посади зазначаються:

- 1) дата внесення подання;
- 2) прізвище, ім'я, по батькові прокурора;
- 3) рік народження прокурора;
- 4) відомості про перебування на посаді прокурора;
- 5) фактичні обставини, що підтверджують наявність підстави для звільнення прокурора.

Прокурор може оскаржити рішення, прийняте за результатами дисциплінарного провадження, до адміністративного суду або до Вищої ради правосуддя протягом тридцяти днів з дня вручення йому чи отримання ним поштою копії рішення.

Оскарження рішення до суду, розгляд адміністративного позову щодо оскарження рішення Комісії здійснюється в порядку, передбаченому процесуальним законом.

До суду можуть бути оскаржені рішення комісії:

- про відмову в зарахуванні кандидата до резерву на заміщення вакантних посад прокурорів;
- про притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності.

Скарга на рішення Комісії про притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності подається до Вищої ради правосуддя через секретаріат Комісії. Скарга на інше рішення Комісії, визначене у пункті 3 розділу V цього Положення, подається безпосередньо до суду.

⁸⁸ Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів: прийняте 27.04.2017 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/rpu17.html?_m=publications&t=rec&id=207093

Комісія не пізніше як у триденний строк після отримання скарги на рішення Комісії про притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності надсилає її разом з матеріалами дисциплінарної справи до Вищої ради правосуддя.

У разі визнання судом незаконним рішення Комісії, що прийняте в дисциплінарному провадженні, зі зобов'язанням вчинити певні дії із повторного розгляду дисциплінарної скарги чи дисциплінарної справи, Комісія вирішує питання про порядок та строки повторного розгляду такого питання, а також визначає члена Комісії, який за потреби здійснюватиме перевірку даних про наявність підстав для відкриття дисциплінарного провадження та притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності у межах строків, окреслених цим Законом.

Секретаріат Комісії

Організаційне забезпечення діяльності Комісії для належної реалізації визначених Законом повноважень здійснюється її секретаріатом. Секретаріат Комісії утворюється в Генеральній прокуратурі України на правах структурного підрозділу. Положення про секретаріат Комісії затверджується Генеральним прокурором за поданням голови Комісії. Генеральний прокурор визначає структуру та штатну чисельність секретаріату Комісії, призначає на посади та звільняє з посад працівників секретаріату.

6.2.3. Всеукраїнська конференція прокурорів

Порядок роботи всеукраїнської конференції прокурорів (далі – Конференція): підготовки, проведення Конференції, розгляду питань та прийняття нею рішень, а також інші питання її процедурної діяльності визначено Регламентом від 27 квітня 2017 р.⁸⁹.

У своїй діяльності Конференція керується Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» (далі – Закон), Законом України «Про Вищу раду правосуддя» та іншими нормативно-правовими актами.

⁸⁹ Регламент всеукраїнської конференції працівників прокуратури: прийнятий 27.04.2017 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/rpu17.html?_m=publications&_t=rec&id=207093

Основними засадами діяльності Конференції є законність, відкритість, гласність, рівність прав делегатів Конференції, недопустимість прийняття рішень, які би посягали на незалежність прокурорів, вільне волевиявлення, колегіальність прийняття рішень, об'єктивність, обов'язковість рішень Конференції.

Конференція є найвищим органом прокурорського самоврядування.

Повноваження Конференції

Всеукраїнська конференція прокурорів:

1) заслуховує звіт Ради прокурорів України про виконання завдань органів прокурорського самоврядування, стан фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури;

2) обирає членів Вищої ради правосуддя та приймає рішення про звільнення їх з посади відповідно до Конституції і законів України;

3) призначає членів Ради прокурорів України та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів;

4) затверджує Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів і Положення про Раду прокурорів України;

5) приймає Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів;

6) приймає Регламент Конференції;

7) звертається до органів державної влади та їхніх посадових осіб із пропозиціями щодо вирішення питань діяльності прокуратури;

8) розглядає інші питання прокурорського самоврядування та здійснює інші повноваження відповідно до закону;

9) з питань, що належать до її компетенції, Конференція приймає рішення, які є обов'язковими для Ради прокурорів України та будь-яких прокурорів.

Порядок скликання Конференції та обрання делегатів

Конференція скликається в порядку, передбаченому Законом.

Чергова Конференція скликається Радою прокурорів України один раз на два роки. Позачергова Конференція може бути скликана за рішенням Ради прокурорів України.

Рада прокурорів України схвалює попередній перелік питань, що виносяться на обговорення Конференції, визначає дату, місце проведення Конференції та вирішує інші питання, віднесені до її компетенції.

Делегати та особи, запрошені на Конференцію, повідомляються про день проведення Конференції та питання, що виносяться на її розгляд, не пізніше як за тридцять днів до початку роботи Конференції. Відповідна інформація оприлюднюється на офіційному веб-порталі Генеральної прокуратури України.

Делегати на Конференцію обираються відповідно до статті 69 Закону.

Делегатами на Конференцію не можуть бути обрані прокурори, які є членами Вищої ради правосуддя, Ради прокурорів України та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

На Конференції можуть бути присутні Президент України, Голова Верховної Ради України, Прем'єр-міністр України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, члени Вищої ради правосуддя, члени Ради прокурорів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, представники державних органів, громадськості, ветерани органів прокуратури, представники наукових та навчальних закладів, представники засобів масової інформації, інші особи.

Список запрошених на Конференцію формується Радою прокурорів України. Конференція є повноважною за умови присутності на ній не менше двох третин від загальної кількості обраних делегатів.

З метою визначення наявності кворуму для роботи Конференції Рада прокурорів України перед початком її проведення організовує та проводить реєстрацію делегатів Конференції.

Реєстрація делегатів Конференції здійснюється згідно з реєстраційним списком делегатів.

Реєстраційний список делегатів складається Радою прокурорів України на підставі наданих належно завірених витягів із протоколів зборів прокурорів відповідних прокуратур про обрання делегатів і затверджується головою Ради прокурорів України.

Радою прокурорів України вирішуються інші питання організаційного характеру.

Для реєстрації делегат має особисто пред'явити службове посвідчення прокурора та у відповідній графі реєстраційного списку делегатів своїм особистим підписом засвідчити одержання іменного мандата делегата Конференції для відкритого голосування. Реєстрація делегатів закінчується за 10 хвилин до відкриття Конференції.

Делегату конференції, який не пройшов реєстрацію відповідно до пунктів 4.3, 4.4 Регламенту, лічильна комісія не має права видати бюлетень для таємного голосування⁹⁰.

Про результати реєстрації делегатів Конференції складається протокол, який підписується особою, уповноваженою Радою прокурорів України.

Протокол має містити відомості про кількість обраних делегатів, які включені до реєстраційного списку делегатів Конференції, та про кількість делегатів, що прибули на Конференцію та зареєструвалися.

Матеріали для роботи Конференції скеровуються делегатам завчасно, але не пізніше ніж у строк, передбачений частиною другою статті 68 Закону.

Після отримання протоколу про результати реєстрації голова Ради прокурорів України або заступник голови Ради прокурорів України (за відсутності голови Ради прокурорів України), або у разі відсутності заступника голови Ради прокурорів України – секретар Ради прокурорів України інформує про наявність або відсутність кворуму, необхідного для початку роботи Конференції, та оголошує про її відкриття або переносить роботу Конференції на пізніший час, у межах визначених дат проведення Конференції. Така інформація розміщується на офіційному веб-сайті Генеральної прокуратури України.

Реєстрація делегатів Конференції здійснюється також перед початком кожного наступного робочого дня Конференції за умови пред'явлення службового посвідчення прокурора, іменного мандата делегата Конференції. Факт реєстрації

⁹⁰ Регламент всеукраїнської конференції працівників прокуратури: прийнятий 27.04.2017 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/rpu17.html?_m=publications&_t=rec&id=207093

делегат засвідчує особистим підписом у відповідній графі реєстраційного списку делегатів Конференції.

Голова Ради прокурорів України, а в разі його відсутності – заступник голови чи секретар Ради прокурорів України, відкриваючи конференцію, вирішує організаційні питання, пов'язані з проведенням голосування для визначення кількісного складу Президії, висунення кандидатів у члени Президії, а також щодо проведення таємного голосування з обрання членів Президії.

Конференція обирає шляхом таємного голосування Президію в кількісному складі, що визначається рішенням Конференції. Президія організовує роботу Конференції та обирає зі свого складу відкритим голосуванням простою більшістю голосів голову та секретаря.

Головуючий на Конференції:

- керує роботою Конференції;
- оголошує рекомендований Радою прокурорів України порядок денний та регламент роботи Конференції, ставить їх на обговорення та голосування для затвердження;
- ставить на обговорення питання відповідно до порядку денного;
- надає можливість для виступів делегатам Конференції та запрошеним особам;
- ставить на голосування питання порядку денного, що потребують прийняття рішення, і оголошує його результати;
- оголошує про початок та закінчення таємного голосування, після оголошення протоколу лічильної комісії забезпечує прийняття рішення з питання, за яким проводилося таке голосування;
- дає доручення, пов'язані зі забезпеченням роботи Конференції та її робочих органів;
- відповідає на запитання, що надходять на його адресу;
- оголошує письмові звернення, що надійшли на адресу Конференції;
- забезпечує порядок у залі засідання Конференції та має право припиняти будь-які дії, що порушують регламент роботи Конференції, зокрема робити зауваження доповідачеві під час його виступу про відхилення від обговорюваного питання порядку денного;

- у разі порушення промовцем встановленого регламенту головуючий має право перервати його виступ;
- оголошує перерви у роботі Конференції;
- закриває Конференцію;
- підписує протокол і рішення Конференції та виконує інші обов'язки, передбачені цим Регламентом.

Головуючий не має права коментувати виступи на Конференції та/або давати їм оцінку.

Головуючий не має права агітувати за конкретних кандидатів.

У разі грубого або систематичного порушення цього Регламенту головуючим за письмовою пропозицією, внесеною не менш як однією третиною обраних делегатів шляхом зібрання їхніх підписів, після обговорення Конференція може прийняти рішення про відсторонення головуючого від керування роботою Конференції та проведення повторних виборів Президії.

Робочі органи Конференції

Робочими органами Конференції є секретаріат та лічильна комісія. У разі потреби Конференцією можуть утворюватися мандатна, редакційна комісії та інші робочі органи.

Робочі органи обираються серед делегатів відкритим голосуванням більшістю голосів від загальної кількості обраних делегатів Конференції. Делегат Конференції має право заявляти самовідвід у разі висунення його кандидатури до складу робочих органів Конференції.

Склад робочих органів визначається Конференцією шляхом відкритого голосування простою більшістю голосів.

Робочі органи обирають зі свого складу голову та секретаря.

Лічильна комісія Конференції обирається з-поміж делегатів Конференції для організації та проведення голосування, її кількість та склад визначається Конференцією.

До складу лічильної комісії не можуть входити особи, зареєстровані як кандидати для обрання членами Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, Ради прокурорів України або Вищої ради правосуддя.

Лічильна комісія:

- роз'яснює порядок голосування з питань порядку денного Конференції;

– проводить підрахунок голосів при відкритому голосуванні, про результати якого усно повідомляє президію Конференції;

– при проведенні таємного голосування виносить на затвердження Конференції форму бюлетеня, контролює виготовлення бюлетенів для таємного голосування, видає їх делегатам Конференції, забезпечує і контролює умови для вільного волевиявлення і збереження таємниці голосування; здійснює підрахунок голосів та складає протокол про результати таємного голосування за формою згідно з додатками до цього Регламенту.

Лічильна комісія обирає зі свого складу голову і секретаря комісії.

Рішення лічильної комісії приймаються більшістю голосів від кількості її членів та оформлюються протоколом. Протоколи лічильної комісії підписуються всім складом комісії.

Член лічильної комісії, який не погоджується з її рішенням, може висловити окрему думку, що долучається до протоколу комісії, і підписує протокол.

Засідання лічильної комісії проводяться гласно. Протоколи лічильної комісії разом з бюлетенями для таємного голосування (зокрема з невикористаними, визнаними недійсними) головою лічильної комісії передаються секретареві Конференції (за відповідним актом та додаються до протоколу Конференції), який передає їх на зберігання Раді прокурорів України.

Голова лічильної комісії після проведення таємного голосування з питань, визначених у пунктах 2.1.3, 2.1.4 цього Регламенту, оголошує протокол результатів таємного голосування⁹¹.

Секретаріат Конференції очолює секретар Президії.

Секретаріат обирається з делегатів конференції, його кількість та склад визначається Конференцією. Секретар Президії підписує протокол і рішення Конференції та виконує інші обов'язки, передбачені цим Регламентом.

⁹¹ Регламент всеукраїнської конференції працівників прокуратури: прийнятий 27.04.2017 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/rpu17.html?_m=publications&_t=rec&id=207093

Секретаріат Конференції:

- веде запис охочих виступити з питань порядку денного;
- реєструє довідки, повідомлення, інші звернення делегатів;
- організовує облік звернень, які надходять на адресу Конференції;
- надає головуючому на Конференції відомості про осіб, які записалися для виступу, та про звернення, що надійшли на адресу Конференції;
- забезпечує та контролює ведення протоколу Конференції;
- реєструє з-поміж делегатів Конференції кандидатів для призначення до робочих органів Конференції, формує список таких кандидатів, який затверджує секретар Президії, та передає його до лічильної комісії для організації процедури голосування.

Мандатна комісія обирається серед делегатів конференції для перевірки повноважень делегатів Конференції, кількість та склад якої визначається Конференцією.

Мандатна комісія:

- перевіряє повноваження зареєстрованих делегатів Конференції;
- розглядає скарги щодо повноважень обраних делегатів Конференції;
- доповідає Конференції про кількість делегатів, повноваження яких підтверджено;
- складає протокол про результати перевірки повноважень делегатів Конференції, у якому зазначається кількість обраних на Конференцію делегатів, повноваження яких підтверджено, та кількість делегатів, визнаних неповноважними, кількість відсутніх делегатів;
- доповідає Конференції про результати перевірки повноважень делегатів.

Мандатна комісія обирає зі свого складу голову та секретаря.

Рішення мандатної комісії приймаються більшістю голосів її членів, про що складається протокол. Член мандатної комісії, який не погоджується з її рішенням, може висловити окрему думку, яка долучається до протоколу комісії.

Результати перевірки повноважень делегатів Конференції оголошуються уповноваженим представником мандатної комісії. Редакційна комісія обирається Конференцією з делегатів Конференції для підготовки проектів рішень, документів Конференції з питань порядку денного, аналізу зауважень та пропозицій делегатів Конференції щодо проекту рішення та відпрацювання остаточної редакції рішення Конференції.

Редакційна комісія обирає зі свого складу голову та секретаря комісії. Рішення редакційної комісії приймаються більшістю голосів від кількості її членів та оформлюються протоколом, який підписується всіма членами комісії.

Під час обговорення Конференцією питання порядку денного щодо затвердження (прийняття) рішення, з метою опрацювання якого створювалася відповідна редакційна комісія, уповноважений представник цієї комісії виступає з доповіддю на Конференції.

Порядок проведення Конференції

Після перевірки повноважень делегатів Конференції головуючий Конференції оголошує рекомендований Радою прокурорів України порядок денний та регламент роботи цієї Конференції, ставить їх на обговорення та голосування.

Конференція затверджує порядок денний та регламент роботи Конференції.

На Конференції виступи здійснюються з дозволу головуючого, який надає слово промовцям для доповіді, співдоповіді, виступів, запитань, повідомлень, внесення пропозицій, відповіді на запитання, репліки.

Для доповіді надається не менше десяти хвилин, співдоповіді – п'яти хвилин, і виступів – трьох хвилин, усього іншого – до однієї хвилини. За потреби голова Президії має право продовжити вказаний час, але не більше ніж удвічі.

Делегат Конференції має право виступати і вносити пропозиції по суті кожного з обговорюваних питань.

Делегат під час виступу не повинен відхилитися від обговорюваного питання, виступати без дозволу головуючого та має дотримуватися часу для виступу.

Обговорення доповіді з питання порядку денного припиняється за пропозицією головуючого на Конференції або делегатів Конференції. Рішення про припинення обговорення

приймається відкритим голосуванням більшістю голосів від загальної кількості обраних делегатів Конференції.

Після припинення обговорення питання порядку денного головуєчий на Конференції ставить на голосування рішення з цього питання.

Рішення Конференції приймаються за всіма питаннями порядку денного. Під час Конференції не допускаються повернення до розгляду або повторне голосування з питань, за якими цією Конференцією вже прийнято рішення. Після обговорення проект рішення ставиться на голосування Конференції для прийняття його за основу. Після прийняття проекту рішення за основу делегати мають право внести до нього поправки та доповнення, прийняття кожного з яких підлягає голосуванню. Після обговорення поправок та доповнень проект рішення ставиться на голосування для прийняття в цілому. Рішення Конференції приймаються за результатами відкритого або таємного голосування більшістю голосів від загальної кількості обраних делегатів.

Рішення з питань, зазначених у пунктах 2, 3 частини другої статті 67 і частини третьої статті 70 Закону, та в інших випадках, передбачених цим Законом, приймаються Конференцією шляхом таємного голосування.

Решта рішень приймаються Конференцією шляхом відкритого голосування.

За пропозицією делегатів Конференції з окремих питань, що не зазначені в пунктах 2, 3 частини другої статті 67 та частини третьої статті 70 Закону, також може проводитися таємне голосування. Рішення про таємне голосування в такому разі приймається Конференцією шляхом відкритого голосування. Рішення Конференції підписуються головуєчим і секретарем Президії та набирають чинності з моменту їх прийняття.

Перед проведенням голосування головуєчий на Конференції оголошує чітко формулювання кожного з питань, поставлених на голосування, у міру їх надходження.

Кожний делегат має один голос. Голосування є особистим, голосування за дорученнями (довіреностями) або одних делегатів за інших не допускається. Підрахунок голосів проводить ся членами лічильної комісії.

Відкрите голосування здійснюється делегатами Конференції іменним мандатом. У разі проведення таємного голосування лічильна комісія виготовляє бюлетені для таємного голосування за формою, затвердженою Конференцією, за числом загальної кількості обраних делегатів. У бюлетені для таємного голосування зазначаються: мета і дата голосування, а також в алфавітному порядку прізвище, ім'я та по батькові кожного кандидата. Нумерація навпроти даних кандидатів не допускається. На бюлетені для таємного голосування ставляться підписи голови та секретаря лічильної комісії та відбиток печатки, зразок якої затверджується рішенням Конференції. До вручення делегатам Конференції бюлетені не повинні мати будь-яких позначок. У разі проведення повторного або нового голосування про це має бути зазначено в бюлетені для таємного голосування.

Пропозиції щодо кандидатур до складу Ради прокурорів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів повинні бути внесені завчасно, але не пізніше як за десять днів до початку Конференції.

Кандидатами можуть бути як прокурори, що є делегатами Конференції, так і прокурори, які не є делегатами. Після обговорення кандидатур Конференція відкритим голосуванням приймає рішення про включення кандидатур до відповідного бюлетеня для таємного голосування. До бюлетеня вносяться лише прізвища, ім'я та по батькові прокурорів, які надали свою письмову згоду балотуватися на відповідну посаду.

Організація голосування і підрахунок результатів таємного голосування здійснюється лічильною комісією у порядку, визначеному розділом 6 цього Регламенту. Лічильна комісія, враховуючи кількісний склад кандидатів, що підлягають включенню до бюлетеня для таємного голосування, вносить на затвердження Конференцією форму бюлетенів для таємного голосування.

Час, місце таємного голосування, порядок його проведення встановлюються лічильною комісією і оголошуються головуючим на Конференції. Лічильна комісія перед початком голосування перевіряє наявність кабін для таємного голосування, опечатує скриньки для таємного голосування

та забезпечує всі належні умови для додержання таємниці голосування.

Видача делегату бюлетеня для таємного голосування проводиться згідно з реєстром одержання бюлетенів за умови пред'явлення службового посвідчення прокурора та іменного мандата і засвідчується власним підписом делегата у відповідній графі реєстру.

Бюлетені, що залишилися нерозданими, погашаються лічильною комісією написом «погашено». Таємне голосування проводиться протягом визначеного лічильною комісією часу кожним делегатом Конференції особисто окремо в кабіні для таємного голосування.

У бюлетені для голосування делегат робить позначку «плюс» (+) або іншу, вказану в бюлетені, що засвідчує його волевиявлення, у квадраті навпроти прізвища кандидата, за якого він голосує.

Заповнення бюлетеня здійснюється кульковою ручкою.

Повторна видача бюлетенів не допускається. Заповнений бюлетень для таємного голосування опускається в скриньку для таємного голосування.

Недійсними вважаються бюлетені:

- невстановленого зразка;
- які не містять підписів голови і секретаря лічильної комісії та відбиток печатки;
- зі змісту яких неможливо однозначно встановити зміст волевиявлення делегата;
- до яких делегатами Конференції додатково вписані прізвища кандидатів, рішення щодо яких про включення до бюлетеня про таємне голосування Конференцією не приймалося.

Рішення про визнання недійсним бюлетеня для таємного голосування приймає лічильна комісія шляхом голосування під час підрахунку голосів у порядку, передбаченому пунктом 5.2.3 Регламенту.

Якщо в скриньках для таємного голосування виявиться більше бюлетенів встановленого зразка, ніж їх видано згідно з реєстром одержання бюлетенів, всі бюлетені вважаються недійсними, і за рішенням лічильної комісії, затвердженим Конференцією, проводиться повторне голосування.

Після закінчення підрахунку голосів лічильна комісія складає протокол про результати таємного голосування, який має містити відомості про кількість виготовлених бюлетенів, кількість бюлетенів, отриманих делегатами, кількість погашених бюлетенів, кількість бюлетенів у скриньці для голосування, кількість дійсних бюлетенів, кількість недійсних бюлетенів, кількість голосів «за».

З кожного питання порядку денного Конференції, за яким проводилося таємне голосування, лічильною комісією Конференції складається окремий протокол. Результати таємного голосування та окремі думки членів лічильної комісії голова лічильної комісії оголошує Конференції. За результатами таємного голосування Конференція може прийняти рішення про повторне голосування.

Повторне таємне голосування проводиться у разі якщо:

- 1) всі бюлетені для таємного голосування визнані недійсними;
- 2) голосування з цього питання вже відбулося, але з певних причин результати голосування є недійсними;
- 3) жоден із кандидатів не набрав необхідної кількості голосів.

У разі проведення повторного голосування внаслідок визнання всіх бюлетенів недійсними в бюлетень для повторного голосування вносяться всі кандидати, що вже були включені. У разі якщо жоден кандидат не набрав потрібної кількості голосів, повторне голосування відбувається серед кандидатів, які набрали більшість голосів, дотримуючись принципу квотування, кількістю, що не більше ніж удвічі перевищує кількість місць за квотою. У разі якщо кандидат, щодо якого проводиться повторне голосування, зняв свою кандидатуру, до бюлетеня включається наступний за кількістю одержаних голосів під час голосування.

За наявності обставин, визначених у підпунктах 1, 2 пункту 6.23 Регламенту, після оголошення результатів повторного голосування за рішенням Конференції проводиться нове голосування.

Нове голосування – голосування з того самого питання, з якого вже відбулося повторне голосування, але з певних причин за його результатами не було прийнято остаточне рішення

про призначення кандидатів на відповідні посади. Перед проведенням нового голосування проводиться висування нових кандидатур, які не були включені до бюлетеня для таємного голосування при першому та при повторному голосуванні.

У разі виявлення лічильною комісією порушення порядку голосування голова лічильної комісії доповідає про це Конференції, яка приймає рішення щодо розслідування факту порушення. Для розслідування факту порушення Конференцією створюється тимчасова комісія зі складу делегатів Конференції у визначеній нею кількості. За результатами розслідування тимчасова комісія складає акт, який затверджується Конференцією. Про результати розслідування тимчасова комісія доповідає Конференції, яка приймає рішення щодо наслідків порушення порядку голосування. Про хід роботи Конференції складається протокол, який підписується головою та секретарем Конференції і разом з додатками передається Раді прокурорів України для зберігання. Після обговорення питань порядку денного, прийняття відповідних рішень з питань порядку денного головою оголошує роботу Конференції закінченою.

Призначення членів Ради прокурорів України

У період між конференціями вищим органом прокурорського самоврядування є Рада прокурорів України.

Конференція призначає членів Ради прокурорів України від органів прокуратури, з яких:

- 1) два представники (прокурори) від Генеральної прокуратури України;
- 2) чотири представники (прокурори) від регіональних прокуратур;
- 3) п'ять представників (прокурорів) від місцевих прокуратур.

Кандидатами у члени Ради прокурорів України можуть бути як прокурори, що є делегатами Конференції, так і прокурори, які не є її делегатами.

Кандидати, які виявили бажання бути обраними до складу членів Ради прокурорів України, подають документи до Ради прокурорів України за встановленим переліком та у визначені строки.

Не може бути обраним до Ради прокурорів України прокурор, який обіймає адміністративну посаду чи є членом Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Рішення Конференції з питань призначення членів Ради прокурорів України приймається шляхом таємного голосування більшістю голосів від загальної кількості обраних делегатів.

Делегати Конференції можуть обговорювати всі кандидатури персонально.

Кожен кандидат має право:

- на висловлення своєї думки;
- заявити самовідвід, який приймається Конференцією без голосування (у цьому разі обговорення кандидатури не відбувається або припиняється);
- надати повідомлення про себе та відповіді на поставлені до нього запитання.

Призначеними до складу Ради прокурорів України вважаються кандидати, які за результатами таємного голосування набрали більшість голосів від загальної кількості обраних делегатів Конференції.

Обрання членів Вищої ради правосуддя та звільнення їх з посади

Конференція обирає двох членів Вищої ради правосуддя. Пропозиції щодо кандидатур до складу Вищої ради правосуддя вносяться із числа кандидатів, які подали документи у встановленому Законом України «Про Вищу раду правосуддя» порядку та є делегатами на Конференцію. Пропозиції щодо кандидатів у члени Вищої ради правосуддя, які не є делегатами на Конференцію та подали документи у встановленому Законом України «Про Вищу раду правосуддя» порядку, висуваються безпосередньо на Конференції не менше ніж двадцятьма відсотками обраних делегатів.

Не можуть бути запропоновані кандидатами та відповідно обрані членами Вищої ради правосуддя особи, зазначені в частинах п'ятій, десятій статті 6 Закону України «Про Вищу раду правосуддя». Кандидат має право на самовідвід, який приймається Конференцією без голосування. У цьому разі обговорення кандидатури не відбувається або припиняється. Всі запропоновані на посаду члена Вищої ради правосуддя

кандидати обговорюються персонально. Кандидат, який подав письмову заяву щодо обрання його на посаду члена Вищої ради правосуддя, надає Конференції інформацію про себе з підтверджувальними документами щодо відповідності його кандидатури вимогам статті 6 Закону України «Про Вищу раду правосуддя».

В обговоренні кандидатур беруть участь лише делегати Конференції.

Право на висловлення своєї думки, критичних зауважень має кожний делегат. Пропозиції стосовно припинення обговорення тієї чи іншої кандидатури вирішуються Конференцією шляхом відкритого голосування. Після обговорення кандидатів Конференція по кожній кандидатурі окремо відкритим голосуванням більшістю голосів делегатів, присутніх на Конференції, приймає рішення про включення кандидатів, які дали згоду бути обраними і відповідають вимогам статті 6 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», до бюлетеня для таємного голосування з обрання членів Вищої ради правосуддя.

Голосування проводиться одним бюлетенем, до якого заносяться в алфавітному порядку прізвища всіх запропонованих кандидатів. Організація голосування і підрахунок результатів таємного голосування щодо призначення членів Вищої ради правосуддя здійснюється лічильною комісією у порядку, визначеному розділом 6 цього Регламенту. Обраним на посаду члена Вищої ради правосуддя вважається кандидат, який за результатами таємного голосування отримав більшість голосів від загальної кількості обраних делегатів Конференції.

Рішення Конференції про обрання членами Вищої ради правосуддя приймається у порядку, передбаченому розділом 6 Регламенту. За результатами голосування головою і секретарем Конференції підписуються рішення про обрання членами Вищої ради правосуддя, в якому зазначається строк, на який вони обрані. Конференція з метою обрання членів Вищої ради правосуддя проводиться не пізніше ніж за два місяці до дня закінчення строку, на який було обрано члена Вищої ради правосуддя. Член Вищої ради правосуддя звільняється з посади Конференцією з підстав, визначених пунктами 3–6 частини першої статті 24 Закону України «Про вищу раду правосуддя» за поданням Вищої ради правосуддя. Член Вищої ради

правосуддя, стосовно якого розглядається питання про звільнення з посади, має право надавати пояснення, висловлювати заперечення, а також заявляти клопотання. Рішення про звільнення з посади члена Вищої ради правосуддя приймається більшістю голосів від загальної кількості обраних делегатів Конференції шляхом таємного голосування.

Призначення членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів

Відповідно до Закону, Конференція призначає п'ять членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів із числа прокурорів. Кандидатами можуть бути як прокурори з-поміж делегатів Конференції, так і інші прокурори, які не є делегатами Конференції. Кандидат має право на самовідвід, який приймається Конференцією без голосування. У цьому разі обговорення кандидата не відбувається або припиняється. Делегати Конференції можуть обговорювати всі кандидатури персонально. Кандидати, які виявили бажання бути обраними до складу членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, подають документи до Ради прокурорів України за встановленим переліком та у визначені строки. В обговоренні кандидатур можуть брати участь делегати Конференції. Право на висловлення своєї думки, критичних зауважень має кожен делегат. Обговорення кандидатур здійснюється в порядку, встановленому Конференцією.

Організація голосування і підрахунок результатів таємного голосування щодо призначення членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів здійснюється лічильною комісією у порядку, визначеному розділом 6 цього Регламенту. Призначеним на посаду члена Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів вважається кандидат, який за результатами таємного голосування отримав більшість голосів від загальної кількості обраних делегатів.

Рішення Конференції про призначення членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів приймається у порядку, передбаченому розділом 6 цього Регламенту. За результатами голосування головою і секретарем Конференції підписується рішення про призначення членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, у якому зазначається строк, на який їх призначено.

Забезпечення роботи Конференції здійснюється Генеральною прокуратурою України за кошти Державного бюджету України. Запит про обсяг необхідних коштів подається до Генеральної прокуратури України Радою прокурорів України.

Регламент Конференції приймається відкритим голосуванням. Регламент набирає чинності через 10 днів після його прийняття рішенням Конференції та підлягає оприлюдненню на офіційному веб-порталі Генеральної прокуратури України⁹².

Контрольні запитання

1. Як виник інститут самоврядування у суспільстві?
2. Що таке професійне самоврядування та які його ознаки?
3. Що розуміють під прокурорським самоврядуванням?
4. Що таке самоврядний та забезпечувальний елемент структурної організації у прокурорській системі?
5. Як поділяють завдання прокурорського самоврядування?
6. Що розуміють під системою органів, які забезпечують діяльність прокуратури?
7. Назвіть основні організаційні засади діяльності, повноваження та порядок роботи Ради прокурорів України.
8. Охарактеризуйте специфіку діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.
9. Які основні повноваження всеукраїнської конференції прокурорів України?
10. У чому полягає специфіка дисциплінарної відповідальності прокурорів?

⁹² Регламент всеукраїнської конференції працівників прокуратури: прийнятий 27.04.2017 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/rpu17.html?_m=publications&t=rec&id=207093

Рекомендована література

1. Прокурорське самоврядування: монографія / І. М. Козьяков, А. М. Мудров, О. О. Долгий та ін. К.: Національна академія прокуратури України, 2014. 68 с.
2. Рибалка Н. О. Мета, завдання та функції управління органами прокуратури України. *Зовнішня торгівля: право, економіка, фінанси*. К., 2013. № 2. С. 211–215.
3. Сливенко В. А., Сливенко О. В. Інновації у стратегічному управлінні в правоохоронній сфері у період реформування. *Вісник Дніпропетровського університету. Серія «Менеджмент інновацій»*. 2015. Т. 23. Вип. 4. С. 85–92.
4. Слюсаревський М. М. Самодіяльне регулювання чи професійне самоврядування? *Дзеркало тижня. Україна*. 2010. № 36. URL: http://gazeta.dt.ua/LAW/samodiyalne_regulyuvannya-chiprofesiynne_samovryaduvannya.html
5. Slivenko V. A., Slivenko A. V. Problems of reforming the law enforcement system of the state: an innovative method of motivation of staff. *Вісник Дніпропетровського університету. Серія «Менеджмент інновацій»*. 2015. Т. 23. Вип. 5. С. 10–16.

Тема 7

НАГЛЯД ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ОРГАНАМИ ПРАВОПОРЯДКУ, ЯКІ ПРОВАДЯТЬ НЕГЛАСНУ ДІЯЛЬНІСТЬ

- 7.1. Галузева належність і об'єкти прокурорського нагляду за негласною діяльністю органів правопорядку.
- 7.2. Предмет і завдання прокурорського нагляду за негласною діяльністю органів правопорядку.
- 7.3. Суб'єкти нагляду за негласною діяльністю органів правопорядку.
- 7.4. Повноваження прокурора щодо здійснення нагляду за негласною діяльністю органів правопорядку.
- 7.5. Методика прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність.
 - 7.5.1. Нагляд за законністю заведення оперативно-розшукових справ.
 - 7.5.2. Нагляд за законністю проведення оперативно-розшукових заходів.
 - 7.5.3. Нагляд за законністю продовження строків ведення, зупинення, поновлення та закриття оперативно-розшукових справ, використання матеріалів оперативно-розшукової діяльності, зокрема для початку досудового розслідування.

7.1. Галузева належність і об'єкти прокурорського нагляду за негласною діяльністю органів правопорядку

Конституційна реформа 2016 року призвела до зміни конституційних функцій прокуратури, і замість функції нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю з'явилася функція нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку (яку узагальнено можна назвати «нагляд за негласною діяльністю органів правопорядку»). Запропонована зміна функцій прокуратури відповідає положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, практиці Європейського суду з прав людини у сфері кримінального судочинства та європейським стандартам стосов-

но функціонування органів (служби) публічного обвинувачення у демократичному суспільстві, керованому верховенством права.

Відповідно до світової практики та усталеної в Європі юридичної термінології, до інституту «орган правопорядку» («law enforcement agency») належать здебільшого поліцейські служби: цивільна поліція, мілітаризована поліція (жандармерія), військова поліція, інші органи, до компетенції яких віднесено слідство та оперативно-розшукову діяльність.

Згідно з Кодексом поведінки посадових осіб з підтримки правопорядку, ухваленим Генеральною Асамблеєю ООН у 1979 році, поняття «посадова особа з підтримки правопорядку» включає усіх посадових осіб (тих, які призначаються, або тих, які обираються), діяльність яких пов'язана зі забезпеченням правопорядку та які мають поліцейські повноваження (особливо ті, що пов'язані з повноваженнями здійснювати арешт або затримання). До того ж така діяльність охоплює не лише усі дії примусового характеру, але й поширюється на всі види заборон, що встановлені кримінальним законом.

З огляду на системне тлумачення чинного законодавства, до негласної діяльності органів правопорядку можна віднести оперативно-розшукову діяльність та її різновиди: контррозвідувальну та розвідувальну діяльність. Щодо негласних слідчих (розшукових) дій, які за своїм змістом теж належать до негласної діяльності, то вони не виступають предметом цього виду, оскільки нагляд за законністю їх проведення охоплений функцією процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

Розглянемо детальніше окремі види негласної діяльності. Так, відповідно до ст. 2 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», оперативно-розшукова діяльність – це система гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, що здійснюються зі застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів.

Законодавче визначення поняття ОРД є базовим для з'ясування суті і змісту як вказаної діяльності загалом, так і її окремих елементів і видів (напрямів).

У вітчизняному законодавстві термін «оперативно-розшукові заходи» вперше з'явився в Основах кримінального судочинства Союзу РСР і союзних республік, прийнятих

25 грудня 1958 р. Відповідно до ст. 29 Основ, на органи дізнання було покладено «вжиття необхідних оперативно-розшукових заходів з метою виявлення ознак злочинів та осіб, що їх вчинили». Детальніша регламентація ОРД реалізовувалася в закритих нормативних актах Уряду УРСР, МВС СРСР і КДБ СРСР, а також закритих постановках ЦК КПРС.

Лишень у 1992 р. у зв'язку з прийняттям Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» почало формуватися українське оперативно-розшукове законодавство.

ОРД є різновидом правоохоронної діяльності, яка має виключно державний характер. Це обумовлено тим, що вона законодавчо визначена і санкціонована державою, обмежена довкола її спеціальних суб'єктів, котрі діють від імені держави, здійснюється в порядку і в межах, визначених і обмежених державою, підконтрольна державним органам, спрямована на забезпечення права і його захист специфічними засобами і методами.

Особливістю ОРД є її **розшуково-пошуковий характер**. Це обумовлено передусім таємним, замаскованим характером дій злочинців, їх діяльністю в умовах неочевидності, ретельною попередньою підготовкою своїх дій, зухвалістю, жорстокістю злочинної поведінки, знищенням слідів учинюваних суспільно небезпечних діянь, необхідністю отримання відомостей про осіб, що скоїли злочини, з'ясування обставин учинених злочинів та ін.

За своєю суттю ОРД спрямована на отримання інформації, виявлення прихованих (приховуваних) злочинів, ознак і фактів злочинної діяльності, їх суб'єктів, розшук осіб. У практичному аспекті більшість економічних, корупційних злочинів, фактів наркозлочинності виявляється виключно оперативно-розшуковим шляхом.

Розвідувально-пошуковий характер аналізованої діяльності підтверджує і режим роботи органів, які здійснюють ОРД, захист відомостей про ці органи, наділення їх правом залучати до співпраці громадян на конфіденційній основі.

Зі змістового боку ОРД передбачає проведення ОРЗ. Проте ОРД не обмежується тільки процедурою їх проведення. Вона охоплює також проведення організаційних заходів, застосування тактичних прийомів, дій, здійснення заходів за-

безпечувального характеру, залучення до участі в ОРД фізичних і юридичних осіб, застосування спеціальних технічних засобів і хімічних речовин, які зрештою сприяють проведенню конкретних ОРЗ або їх сукупності. Важливо наголосити, що і організаційні, і тактичні, і забезпечувальні заходи мають підпорядкований характер стосовно ОРЗ, часто передують їм або є їх наслідком, логічно, технічно, методично впливають з них.

ОРД ведеться і гласно, і негласно. Негласність означає неочевидність, прихованість ОРЗ, що проводяться, від осіб, які в них не беруть участь, зокрема і від співробітників ОРО, навіть якщо вони мають відповідний допуск, але передусім – від об'єктів (осіб, груп, організацій), щодо яких вони проводяться. Це дає змогу нейтралізувати можливу протидію з боку об'єктів ОРД, забезпечити безпеку учасників ОРЗ, результативність заходів, зберегти в таємниці сам факт проведення ОРЗ, використувати при цьому засоби і методи.

Негласність може бути обумовлена як практичною доцільністю, так і неможливістю гласного проведення окремих ОРЗ, відкритого використання засобів, методів або залучення окремих учасників заходів. Наприклад, недопустимим є розголошення відомостей про осіб, що сприяють ОРО на конфіденційній основі, про штатних негласних співробітників без їхньої згоди. Тільки негласними можуть бути такі ОРЗ, як оперативне проникнення, контрольована поставка, зняття інформації з каналів зв'язку.

Під гласністю ОРД слід розуміти проведення ОРЗ, зміст, завдання, учасники яких не приховуються ні від оточуючих, ні від об'єктів їх проведення.

ОРД здійснюється спеціальними суб'єктами, якими є тільки оперативні підрозділи державних органів, уповноважених на те Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» (ст. 5).

Те саме стосується збору інформації про безпеку держави і суспільства. У цьому полягає єдність ОРД з розвідувальною і контррозвідувальною діяльністю спеціально уповноважених органів держави.

Як уже було сказано, за своєю суттю ОРД має розшуково-пошуковий характер, тобто безпосередньо пов'язана з проникненням в задуми злочинців, у їхнє середовище з метою

отримання необхідної інформації про вчинені та підготовлювані злочини.

Одночасно ОРД містить елементи контррозвідувальної діяльності, тобто за допомогою ОРЗ, оперативно-розшукових засобів і методів припиняє розвідувальну і контррозвідувальну діяльність організованих злочинних формувань, терористичних організацій і окремих осіб, що здійснюють і готують злочини, перебувають у розшуку за вчинення злочинів, а також забезпечує захист державної таємниці і власне безпеку суб'єктів ОРД.

Законодавче визначення розвідувальної діяльності міститься у ст. 1. Закону України «Про розвідувальні органи України»: *розвідувальна діяльність – це діяльність, яка здійснюється спеціальними засобами і методами з метою забезпечення визначених законом органів державної влади розвідувальною інформацією, сприяння реалізації та захисту національних інтересів, протидії за межами України, зокрема у кіберпросторі, зовнішнім загрозам національній безпеці України.*

Стаття 4 Закону України «Про розвідувальні органи України» окреслює завдання розвідувальних органів України:

- добування, аналітична обробка та надання визначеним законом органам державної влади розвідувальної інформації;
- здійснення спеціальних заходів, спрямованих на підтримку національних інтересів і державної політики України в економічній, політичній, воєнній, військово-технічній, екологічній та інформаційній сферах, зміцнення обороноздатності, економічного і науково-технічного розвитку, захисту та охорони державного кордону;
- забезпечення безпечного функціонування установ України за кордоном, безпеки співробітників цих установ та членів їхніх сімей у країні перебування, а також відряджених за кордон громадян України, які обізнані у відомостях, що становлять державну таємницю;
- участь у боротьбі з тероризмом, міжнародною організованою злочинністю, незаконним обігом наркотичних засобів, незаконною торгівлею зброєю і технологією її виготовлення, незаконною міграцією у порядку, визначеному законом;
- вжиття заходів протидії зовнішнім загрозам національній безпеці України, зокрема у кіберпросторі, життю,

здоров'ю її громадян та об'єктам державної власності за межами України.

Порядок проведення розвідувальних заходів і порядок використання спеціальних методів і засобів під час здійснення розвідувальної діяльності встановлюються нормативними правовими актами органу виконавчої влади у сфері забезпечення безпеки.

Законодавче визначення контррозвідувальної діяльності (КРД) міститься в ст. 1 Закону України «Про контррозвідувальну діяльність», відповідно до якої контррозвідувальна діяльність – це спеціальний вид діяльності у сфері забезпечення державної безпеки, яка здійснюється з використанням системи контррозвідувальних, пошукових, режимних, адміністративно-правових заходів, спрямованих на попередження, своєчасне виявлення і запобігання зовнішнім та внутрішнім загрозам безпеці України, розвідувальним, терористичним та іншим протиправним посяганням спеціальних служб іноземних держав, а також організацій, окремих груп та осіб на інтереси України.

Підставами для проведення контррозвідувальної діяльності є:

1) наявність достатньої інформації, що потребує перевірки за допомогою спеціальних форм, методів і засобів, про:

– здійснення розвідувальної діяльності проти України спеціальними службами іноземних держав, а також організаціями, окремими групами і особами;

– посягання на державний суверенітет, конституційний лад і територіальну цілісність України;

– терористичні посягання чи терористичну діяльність, злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку;

2) виконання визначених законом завдань щодо:

– контррозвідувального забезпечення економічного, інформаційного, науково-технічного потенціалу, оборонно-промислового і транспортного комплексів та їх об'єктів, національної системи зв'язку, Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, військово-технічного співробітництва, дотримання міжнародних режимів нерозповсюдження, а також закордонних

дипломатичних установ України і безпеки громадян України за кордоном;

- контррозвідувального захисту органів державної влади, правоохоронних і розвідувальних органів, охорони державної таємниці;

- захисту посольств і представництв іноземних держав в Україні та їхніх співробітників від терористичних посягань;

- вивчення і перевірки осіб, які оформлюються для допуску до державної таємниці, до роботи з ядерними матеріалами та на ядерних установках чи залучених до конфіденційного співробітництва;

- забезпечення власної безпеки, зокрема співробітників органів та підрозділів, що здійснюють контррозвідувальну діяльність, членів їхніх сімей та осіб, які допомагають і сприяють у здійсненні контррозвідувальної діяльності;

- інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади (стосовно загроз державній безпеці України);

3) потреба виявлення технічними засобами і припинення роботи радіоелектронних та інших пристроїв, функціонування яких створює загрози державній безпеці України чи передумови до витоку інформації з обмеженим доступом, а також радіовипромінювань радіоелектронних засобів, що використовуються у протиправних цілях.

З точки зору кримінального судочинства, КРД – це різновид ОРД, однак у КПК нічого не сказано про використання результатів КРД в кримінальному судочинстві, але регламентовано використання результатів ОРД.

Що стосується зовнішньої розвідувальної діяльності, то вона виходить за межі ОРД, оскільки ОРД торкається тільки сфери злочинної діяльності, а зовнішню розвідку цікавлять явища ширшого порядку.

В подальшому основна увага у посібнику буде зосереджена на діяльності прокурора щодо здійснення нагляду саме за оперативно-розшуковою діяльністю, яка є більш широкою за своїм змістом.

Розглянемо тепер об'єкти прокурорського нагляду за негласною діяльністю органів правопорядку.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», оперативно-розшукова діяльність здійснюється оперативними підрозділами:

– Національної поліції – підрозділами кримінальної та спеціальної поліції;

– Державного бюро розслідувань – внутрішньої безпеки, забезпечення особистої безпеки;

– Служби безпеки України – контррозвідкою, військовою контррозвідкою, захисту національної державності, спеціальними підрозділами по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю, оперативно-технічними, внутрішньої безпеки, оперативного документування, боротьби з тероризмом і захисту учасників кримінального судочинства та працівників правоохоронних органів;

– Служби зовнішньої розвідки України – агентурної розвідки, оперативно-технічними, власної безпеки;

– Державної прикордонної служби України – розвідувальним органом спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону (агентурної розвідки, оперативно-технічним, власної безпеки), оперативно-розшуковими підрозділами відповідно спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону та його територіальних органів, підрозділами з охорони державного кордону органів охорони державного кордону та Морської охорони, забезпечення внутрішньої безпеки, забезпечення власної безпеки, оперативного документування та оперативно-технічними;

– управління державної охорони – підрозділом оперативного забезпечення охорони виключно з метою забезпечення безпеки осіб та об'єктів, щодо яких здійснюється державна охорона;

– органів доходів і зборів – оперативними підрозділами податкової міліції та підрозділами, які ведуть боротьбу з контрабандою;

– органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України;

– розвідувального органу Міністерства оборони України – оперативними, оперативно-технічними, власної безпеки;

– Національного антикорупційного бюро України – детективів, оперативно-технічними, внутрішнього контролю.

Вказана стаття наводить вичерпний перелік органів, які мають право здійснювати оперативно-розшукову діяльність,

оскільки, відповідно до ч. 2 ст. 5 цього Закону, проведення оперативно-розшукової діяльності іншими підрозділами зазначених органів, підрозділами інших міністерств, відомств, громадськими, приватними організаціями та особами забороняється.

Що ж стосується об'єктів нагляду за контррозвідувальною діяльністю, то їх перелік визначений ст. 5 Закону України «Про контррозвідувальну діяльність», зокрема, до них належать:

- Служба безпеки України – спеціально уповноважений орган державної влади у сфері контррозвідувальної діяльності;
- розвідувальні органи України;
- підрозділи забезпечення внутрішньої і власної безпеки Державної прикордонної служби України;
- підрозділи забезпечення внутрішньої і власної безпеки Управління державної охорони України.

Всі інші органи, за винятком Служби безпеки України, мають право проводити окремі контррозвідувальні заходи виключно в інтересах забезпечення охорони державного кордону України, посадових осіб, стосовно яких здійснюється державна охорона, а також забезпечення безпеки своїх сил і засобів, інформаційних систем та оперативних обліків.

Що ж стосується розвідувальних органів, то їх коло закріплено у ст. 6 «Про розвідувальні органи в Україні». Реалізують свою діяльність вони у таких сферах, як-от:

- Служба зовнішньої розвідки України – у політичній, економічній, військово-технічній, науково-технічній, інформаційній та екологічній;
- розвідувальний орган Міністерства оборони України – у воєнній, воєнно-політичній, воєнно-технічній, воєнно-економічній, інформаційній та екологічній;
- розвідувальний орган спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону – у сферах прикордонної та імміграційної політики, а також в інших сферах, що стосуються питань захисту державного кордону України та її суверенних прав у виключній (морській) економічній зоні.

Здійснюючи нагляд за розвідувальною діяльністю, прокурори мають враховувати, що розвідувальний орган Міністерства оборони України може залучати органи військового

управління розвідки та військові частини розвідки Збройних Сил України в порядку, визначеному Президентом України, до заходів добування розвідувальної інформації з метою підготовки і застосування Збройних Сил України для оборони держави та боротьби з тероризмом. Під час добування розвідувальної інформації органи військового управління розвідки та військові частини розвідки Збройних Сил України застосовують технічні засоби розвідки, а в особливий період і під час залучення до боротьби з тероризмом – спеціальні технічні засоби.

7.2. Предмет і завдання прокурорського нагляду за негласною діяльністю органів правопорядку

Досліджуючи положення Закону України «Про прокуратуру», М. Й. Курочка та П. М. Каркач роз'яснюють, що, на їхнє переконання, предметом нагляду доречно вважати: додержання законів щодо охорони прав і свобод людини й громадянина, встановленого порядку здійснення ОРД; забезпечення законності рішень, що приймаються оперативно-розшуковими органами. Але, вбачаючи в такому трактуванні деяку узагальненість, автори послідовно конкретизують предмет прокурорського нагляду до законності проведення оперативно-розшукових заходів (далі – ОРЗ), а саме:

- а) додержання законодавства про суб'єкти, які здійснюють ОРД;
- б) додержання законодавства про підстави для проведення ОРЗ;
- в) додержання законодавства про види ОРЗ;
- г) додержання законодавства про умови проведення ОРЗ;
- г) додержання законодавства про строки ведення ОРЗ;
- д) додержання законодавства про порядок документування ОРЗ і реалізацію матеріалів цієї діяльності.

Справді, запропонований підхід є виваженим і обґрунтованим, оскільки саме ОРЗ – основний і вельми специфічний інструмент ОРД у досягненні її цілей. Завдяки цьому позиція вчених користується широкою підтримкою фахівців у галузі ОРД та прокурорського нагляду за її законністю з незначною різницею в акцентуаціях обраних аспектів досліджень.

Вивчаючи особливості використання матеріалів ОРД на досудових стадіях кримінального процесу, М. А. Погорецький та І. О. Сухачова до предмета прокурорського нагляду відносять: законність та обґрунтованість підстав для проведення ОРЗ; порядок проведення певного ОРЗ; порядок використання матеріалів ОРД в ході прийняття відповідного процесуального рішення; дотримання прав, свобод і законних інтересів осіб, які залучаються до сфери ОРД⁹³.

Розвиваючи наведені думки, предмет прокурорського нагляду в літературі розглядають також як системоутворення трьох елементів:

- дотримання прав та свобод людини і громадянина, закріплених Конституцією України, загальновизнаними нормами та принципами міжнародного права, а також міжнародними договорами;

- дотримання порядку проведення ОРЗ, встановленого Конституцією України, Законом України «Про оперативнорозшукову діяльність», іншими законами, а також нормативними актами, прийнятими в розвиток цих законів;

- законність рішень, прийнятих органами, що здійснюють ОРД, спрямованих на проведення ОРЗ і використання отриманих результатів з метою виконання завдань цієї діяльності.

Виходячи з аналізу Закону України «Про оперативнорозшукову діяльність», прокурорським наглядом мають охоплюватися такі види самостійних, але пов'язаних між собою рішень, як:

- рішення про заведення оперативнорозшукової справи (далі – ОРС);

- рішення про припинення та поновлення ОРД;

- рішення про проведення ОРЗ;

- рішення за результатами проведення ОРД;

- рішення про закриття ОРС.

Пунктом 5 Наказу Генеральної прокуратури №4/1гн від 3 грудня 2012 року «Про організацію прокурорського нагляду

⁹³ Погорецький М., Сухачова І. Прокурорський нагляд за законністю використання матеріалів оперативнорозшукової діяльності на досудових стадіях кримінального процесу. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2010. № 4. С. 66.

за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» визначено завдання в ході здійснення нагляду за ОРД, зокрема, прокурори зобов'язані перевіряти додержання вимог чинного законодавства щодо:

а) заведення оперативно-розшукових справ, підстав для проведення оперативно-розшукової діяльності;

б) наявності повноважень в осіб, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність;

в) відповідності оперативно-розшукових заходів цілям і завданням оперативно-розшукової діяльності, дотримання встановлених законодавством умов і порядку проведення оперативно-розшукових заходів, а також залучення громадян до їх здійснення на конфіденційній основі та засадах добровільності;

г) застосування окремих обмежень прав і свобод людини, обґрунтованості клопотань до суду про надання дозволу на проведення оперативно-розшукових заходів, зокрема пов'язаних із втручанням у приватне спілкування;

г) своєчасності направлення відомостей про злочинну діяльність окремих осіб, які здобуті в ході оперативно-розшукової діяльності, органам досудового розслідування для початку та здійснення досудового розслідування;

д) обґрунтованості продовження, припинення, поновлення обчислення строків ведення оперативно-розшукових справ та їх закриття, а також використання результатів оперативно-розшукової діяльності;

е) своєчасності повідомлення про заведення та закриття оперативно-розшукових справ;

є) відповідності відомчих наказів, інструкцій, розпоряджень та інших правових актів з питань проведення оперативно-розшукової діяльності Конституції України та іншим законам України.

Потрібно зважати й на законодавчі обмеження, згідно з якими певні відомості не входять до предмета прокурорського нагляду за негласною діяльністю.

За ч. 2 ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», відомості про осіб, які конфіденційно співпрацюють або співпрацювали з розвідувальним органом України, належність конкретних осіб до кадрового складу розвідувальних

органів, а також форми, методи і засоби розвідувальної діяльності та організаційно-штатна структура розвідувальних органів до предмета прокурорського нагляду не відносяться.

Відповідно до ч. 2 ст. 27 Закону України «Про розвідувальні органи України», відомості про осіб, які конфіденційно співпрацюють або співпрацювали з розвідувальним органом України, належність конкретних осіб до кадрового складу розвідувальних органів, а також організаційно-штатну структуру розвідувальних органів до предмета прокурорського нагляду не відносять.

7.3. Суб'єкти нагляду за негласною діяльністю органів правопорядку

Відповідно до частин 1 і 2 ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності здійснюється Генеральним прокурором України, його заступниками, керівниками регіональних прокуратур, їх першими заступниками та заступниками, а також уповноваженими наказом Генерального прокурора України прокурорами Генеральної прокуратури України та уповноваженими наказом керівника регіональної прокуратури прокурорами відповідних регіональних прокуратур.

Керівник місцевої прокуратури, а також уповноважені його наказом прокурори відповідної місцевої прокуратури здійснюють нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності в оперативно-розшукових справах, заведених піднаглядними їм територіальними оперативними підрозділами правоохоронних органів.

Детальніше суб'єкти нагляду конкретизовані у Наказі Генеральної прокуратури № 4/1гн від 3 грудня 2012 року «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність». На підставі його аналізу можна виокремити суб'єкти нагляду та їхню компетенцію у сфері ОРД.

Місцеві прокуратури здійснюють нагляд за оперативними підрозділами міських, районних та міжрайонних відділів органів поліції, податкової міліції, виправних та виховних

колоній, виправних центрів, арештних домів (за місцем розташування).

Регіональні прокуратури здійснюють нагляд за оперативними підрозділами головних управлінь Національної поліції, відділів органів охорони державного кордону та регіональних управлінь Державної прикордонної служби України, регіональної та обласних митниць, головних управлінь (управлінь), міських, районних та міжрайонних відділів Служби безпеки України, управлінь податкової міліції, слідчих ізоляторів та управлінь Державної пенітенціарної служби України.

Військові прокуратури – за оперативними підрозділами Служби зовнішньої розвідки України, Управління державної охорони України, Головного управління розвідки Міністерства оборони України, військової контррозвідки Головних управлінь (управлінь) Служби безпеки України, регіональних управлінь військової Контррозвідки Служби безпеки України, спеціальної міліції головних управлінь (управлінь) поліції, внутрішньої безпеки Управління внутрішньої безпеки Департаменту оперативної діяльності Адміністрації Державної прикордонної служби України по прикордонних загонах.

Відповідно до п. 6 ч. 2 ст. 7 Закону України «Про контррозвідувальну діяльність», нагляд за додержанням законів під час проведення контррозвідувальної діяльності здійснюється Генеральним прокурором, виконувачем його обов'язків або уповноваженими наказом Генерального прокурора заступниками Генерального прокурора.

Тимчасом відсутність чіткого розмежування між ОРД і КРД надає можливість працівникам оперативних підрозділів Служби безпеки України (СБУ), з метою ухилення від прокурорського нагляду, проводити оперативно-розшукову діяльність у межах контррозвідувальної діяльності. Адже, відповідно до вимог Закону України «Про контррозвідувальну діяльність», прокурорський нагляд у цих справах здійснюється лише Генеральним прокурором України та уповноваженими ним його заступниками, тобто максимально сімома особами, а насправді трьома – чотирма особами. Водночас, згідно з вказаним Законом, повноваження прокурора щодо здійснення нагляду не передбачено, а сам факт можливості прокурорського нагляду встановлено у п. 6 ст. 7 Закону, який унормовує функції

і повноваження підрозділів і співробітників СБУ, що здійснюють контррозвідальну діяльність. Унаслідок такої законодавчої прогалини прокурор може реагувати на порушення, лише не погоджуючи відповідні клопотання. Ні скасувати незаконні постанови, ні надати вказівки, обов'язкові до виконання, як це передбачено ст. 14 Закону України «Про оперативнорозшукову діяльність», в межах контррозвідальної діяльності прокурор не має можливості⁹⁴.

Відповідно до ч. 1 ст. 27 Закону України «Про розвідальні органи України», нагляд за додержанням розвідальними органами України законів України здійснюється Генеральним прокурором України й уповноваженими ним прокурорами відповідно до Конституції та законів України.

7.4. Повноваження прокурора щодо здійснення нагляду за негласною діяльністю органів правопорядку

Повноваження прокурора на цьому напрямку наглядової роботи визначені статтею 14 Закону України «Про оперативнорозшукову діяльність». Зокрема, прокурор у межах своєї компетенції:

1) безперешкодно входить в усі приміщення органів, які проводять оперативнорозшукову діяльність;

2) вимагає для перевірки розпорядження, інструкції, накази та інші акти щодо оперативнорозшукової діяльності, оперативнорозшукові справи, реєстраційні, облікові, звітні, статистичні, аналітичні документи та інші відомості щодо здійснення оперативнорозшукових заходів;

3) доручає керівникам відповідних органів проведення у підвідомчих їм підрозділах перевірок з метою усунення порушень закону;

4) дає письмові вказівки про проведення оперативнорозшукових заходів з метою попередження та виявлення зло-

⁹⁴ Севрук Ю. Актуальні питання використання матеріалів контррозвідальної та розвідальної діяльності у кримінальному процесі. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016 № 4. С. 6.

чинів, про розшук осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду, ухиляються від відбування кримінального покарання, безвісно відсутні;

5) дає згоду на продовження строку проведення оперативно-розшукової діяльності;

6) отримує пояснення щодо порушень вимог закону від посадових осіб органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність;

7) перевіряє скарги на порушення законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, з ознайомленням у необхідних випадках з оперативно-розшуковими матеріалами;

8) скасовує незаконні постанови про заведення або закриття оперативно-розшукової справи, зупинення або поновлення оперативно-розшукової діяльності чи про інші рішення, що суперечать закону;

9) вживає заходів щодо усунення порушень законності під час проведення оперативно-розшукової діяльності і щодо притягнення винних до встановленої законом відповідальності;

10) опротестовує незаконну постанову суду про дозвіл або відмову на проведення оперативно-розшукових заходів. Принесення протесту зупиняє проведення оперативно-розшукових заходів, дозвіл на які дано судом.

Норма Закону про принесення протесту на незаконні постанови суду фактично не діє з урахуванням того, що ухвала слідчого судді про відмову в наданні дозволу на проведення негласної слідчої (розшукової) дії не підлягає оскарженню, а інститут опротестування судових рішень скасовано.

Одним із основних повноважень прокурора є розгляд клопотань про погодження проведення окремих оперативно-розшукових заходів в межах оперативно-розшукової діяльності. Прокурор має право погодити або відмовити в погодженні проведення оперативно-розшукових заходів. У разі погодження прокурором клопотання воно повертається керівнику відповідного оперативного підрозділу або його заступнику, який звертається з ним до суду. У необхідних випадках уповноважений прокурор має право бути присутнім при розгляді подання

оперативного підрозділу суддею, який вислуховує думку прокурора про можливість надання відповідного дозволу⁹⁵.

Потрібно зважати, що заборона на втручання прокурора саме у методи і тактичні прийоми оперативно-розшукової діяльності вимагає досить виваженого підходу до реагування на певні випадки виявлених порушень законності.

Зокрема, якщо під час вивчення оперативно-розшукової справи встановлено факт бездіяльності оперативного підрозділу, невиконання плану заходів тощо, прокурор не вправі надавати вказівки щодо проведення конкретних оперативно-розшукових заходів (як це робиться, наприклад, у кримінальному провадженні згідно зі статтею 36 КПК України).

У такому разі вказівки формулюються з огляду на те, яку інформацію треба отримати або яку саме особу перевірити без зазначення, якими саме методами потрібно це зробити (наприклад, перевірити гр. Іванова щодо наявної у нього інформації про обставини злочину, вчиненого гр. Петренком).

Перевірка оперативних підрозділів здійснюється з додержанням режиму таємності, **за наслідками перевірки складається письмова довідка** (з висновками і пропозиціями). Довідка зберігається в режимно-секретному органі прокуратури.

У робочих зошитах, довідках, а також внесених за результатами перевірок документах прокурорського реагування забороняється згадувати прізвища або прізвиська осіб, стосовно яких проводиться оперативно-розшукова діяльність, інші відомості, що можуть призвести до витоку інформації (назва посади особи, організації, установи, де вона працює тощо).

За наявності підстав за результатами перевірки вживаються заходи прокурорського реагування щодо усунення виявлених порушень законності, причин та умов, що їм сприяють, скасування незаконних рішень, а у передбачених законом випадках надаються вказівки стосовно активізації оперативно-розшукової діяльності.

Копії довідок і документів реагування, складених за результатами перевірок, у 10-денний строк направляються до прокуратури вищого рівня.

⁹⁵ Дьомін Ю. Повноваження прокурора при здійсненні нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 3. С. 69.

7.5. Методика прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність

Перевірки додержання оперативними підрозділами вимог законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності можуть бути загальними (суцільними, коли перевіряються всі ОРС), тематичними (коли перевіряються тільки ОРС окремої тематики) і перевірками конкретних скарг громадян або повідомлень у межах відомостей, які в них містяться.

Загальні і тематичні перевірки можуть бути *плановими* і *позаплановими*. Для проведення перевірки скарг громадян або повідомлень службових осіб потрібно скласти окремі плани, з огляду на необхідність з'ясування поставлених питань.

Під час підготовки до здійснення перевірки доцільно ознайомитися з **довідками попередніх перевірок, документами реагування**, які внесені за їх результатами, та **результатами їх розгляду**, зі **скаргами** громадян та **зверненнями** юридичних осіб, у яких є дані про можливі факти порушень закону працівниками оперативних підрозділів.

Вивчення цих документів дасть змогу з'ясувати, які порушення закону можуть бути допущені оперативними підрозділами під час здійснення оперативно-розшукової діяльності, чи вживаються керівниками оперативних підрозділів відповідні заходи щодо усунення порушень закону тощо.

Проведенню перевірок мусить передувати вивчення основних статистичних, облікових даних **про рух** оперативно-розшукових справ, **про здійснення** оперативно-розшукових заходів, – це дані про:

- залишок оперативно-розшукових справ на початок звітного періоду і кількість заведених у звітному періоді;
- зупинені або закриті оперативно-розшукові справи, а також спрямовані до інших органів (оперативних підрозділів), підстави прийняття таких рішень;
- звернення з клопотанням до слідчого судді за дозволом на проведення заходів, які тимчасово обмежують права і свободи людини, та ухвали про надання або відмову в такому дозволі;

– відомості про проведення оперативно-розшукових заходів, які тимчасово обмежують права і свободи людини, до отримання ухвали слідчого судді;

– погоджені прокурором постанови про проведення контрольованої поставки, оперативної чи контрольної закупок наркотичних засобів, зброї, інших заборонених до обігу предметів та речовин тощо;

– вказівки прокурора в оперативно-розшукових справах та результати їх виконання, скасовані незаконні постанови оперативно-розшукових підрозділів;

– надання згоди прокурором на продовження строку проведення оперативно-розшукового заходу;

– доручення органів досудового розслідування, прокурора, ухвали слідчого судді, суду і запити уповноважених органів, установ та організацій про проведення оперативно-розшукових заходів;

– постанови органів досудового розслідування, прокурора, слідчого судді та інших уповноважених службових осіб про застосування заходів безпеки;

– звернення про безвісне зникнення осіб;

– запити відповідних міжнародних правоохоронних організацій та правоохоронних органів інших держав;

– прийняття рішень у кримінальному провадженні (про початок досудового розслідування, про закриття, вирок або інше рішення суду та підстави таких рішень) тощо.

Зазначені дані повинні міститися у відповідних нарядах з документами наглядової діяльності (це номенклатурні справи з повідомленнями про заведення, закриття оперативно-розшукових справ, про проведення оперативно-розшукових заходів, які не потребують рішення прокурора чи дозволу суду), а за необхідності – спеціально витребувані на підставі статті 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність».

Відповідно до вимог чинного законодавства, прокурорами АР Крим, областей, міст Києва та Севастополя або їх заступниками – уповноваженим наказом Генерального прокурора України працівникам цих прокуратур, керівниками міських, районних, міжрайонних та інших прирівняних до них прокуратур, а також призначеним ними працівникам **на кожну перевірку видається припис на виконання завдання.**

У приписі **вказуються працівник** прокуратури, який здійснюватиме перевірку, та **мета** перевірки.

Припис може бути видано, крім керівників органу прокуратури, лише працівнику, що уповноважений здійснювати нагляд за оперативно-розшуковою діяльністю відповідним наказом Генерального прокурора України або призначений наказом відповідного прокурора місцевої прокуратури. Цей порядок визначено ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», а також вищевказаними галузевими наказами Генерального прокурора України.

Уповноваженим прокурором припис на виконання завдання надається керівнику органу, у складі якого діє оперативний підрозділ, або його заступнику. Крім того, цим службовим особам уповноважений прокурор **надає службове посвідчення та довідку про наявність допуску** до відомостей, які становлять державну таємницю.

Керівник органу, у складі якого діє оперативний підрозділ, після перевірки наданих прокурором документів на підтвердження повноважень зобов'язаний забезпечити умови для роботи з таємними документами: визначити приміщення, де буде здійснюватися перевірка, надання відповідних документів, а також присутність конкретного працівника підрозділу під час проведення перевірки.

На кожную перевірку уповноважений прокурор **мусить мати при собі робочий зошит**, у який має вносити необхідні записи щодо вивчених оперативно-розшукових справ, інших документів та виявлених порушень. Робочий зошит зберігається та використовується за правилами таємного діловодства.

7.5.1. Нагляд за законністю заведення оперативно-розшукових справ

Оперативно-розшукова справа – це форма оперативного обліку, накопичення й систематизації матеріалів, одержаних у результаті проведення оперативними підрозділами оперативно-розшукових заходів.

На особу, яка підозрюється в підготовці до вчинення злочину, переховується від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду або ухиляється від відбування кримінального

покарання, безвісти зникла, ведеться тільки одна оперативно-розшукова справа. Без заведення оперативно-розшукової справи здійснення оперативно-розшукових заходів, крім випадків, передбачених законом, забороняється.

Правові засади прокурорського нагляду за законністю цієї категорії рішень передбачено положеннями ч. 3 ст. 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», згідно з якими прокурор **письмово повідомляється про заведення ОРС протягом доби.**

Водночас зазначений Закон не встановлює конкретного терміну, впродовж якого прокурор зобов'язаний перевірити законність заведення такої справи. Для недопущення необґрунтованого здійснення оперативно-розшукових заходів у разі незаконного заведення оперативно-розшукової справи проведення такої перевірки має бути здійснено не пізніше 5 днів від часу отримання відповідного повідомлення, як це передбачено п. 7 Наказу Генерального прокурора України від 3 грудня 2012 року № 4/ 1гн.

Наособу, яка підозрюється в підготовці до вчинення злочину, переховується від органів досудового розслідування, суду або ухиляється від відбування кримінального покарання, безвісти зникла, ведеться тільки одна оперативно-розшукова справа. Постанова про заведення такої справи підлягає затвердженню начальником органу Національної поліції або начальником відокремленого підрозділу територіального органу Національної поліції, органу Служби безпеки України, оперативного підрозділу органу Державного бюро розслідувань, Державної прикордонної служби України, охорони вищих посадових осіб, Служби зовнішньої розвідки України, оперативного підрозділу органів доходів і зборів, органу, установи виконання покарань чи слідчого ізолятора, розвідувального органу Міністерства оборони України, розвідувального органу спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону, підрозділу Національного антикорупційного бюро України або його уповноваженим заступником.

Під час перевірки законності заведення оперативно-розшукової справи з'ясовується:

а) чи зазначені в постанові: 1) підстави для заведення справи (перелік підстав для проведення оперативно-розшукової

діяльності передбачено вимогами ст. 6 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність») з посиланням на відповідні документи або оперативну інформацію; 2) мета її заведення (визначається завданнями оперативно-розшукової діяльності, які передбачені в ст. 1 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»); 3) усі анкетні дані про особу (осіб), відомі на момент заведення оперативно-розшукової справи, щодо яких повинна проводитися оперативно-розшукова діяльність, та чи є особа суб'єктом злочину, на причетність у підготовці до якого планується перевірити цю особу; 4) місце та час складання постанови, посада, прізвище й підпис особи, яка винесла постанову, норма Закону, відповідно до якої її винесено; 5) кваліфікація злочину за Кримінальним кодексом України, у підготовці якого отримана достатня для заведення справи інформація;

б) чи уповноваженою посадовою особою затверджено постанову про заведення справи й, отже, надано дозвіл на проведення оперативно-розшукової діяльності (в разі заведення оперативно-розшукової справи виноситься постанова, яка затверджується начальником органу внутрішніх справ або його уповноваженим заступником (ст. 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»). Слід звертати увагу на відсутність затвердження постанови начальником органу внутрішніх справ або його уповноваженим заступником, відсутність назви посади, прізвища, нерозбірливий підпис тощо;

в) чи зазначено дату затвердження постанови (з цього часу починається обчислення строку ведення оперативно-розшукової справи)⁹⁶.

Перевіряючи наявність підстав для заведення оперативно-розшукової справи, потрібно пересвідчитися в тому, що документ, у якому вони зафіксовані, міститься у справі, і що він відповідним чином зареєстрований.

Крім того, зважаючи на заборону заведення двох оперативно – розшукових справ стосовно особи, яка підозрюється в підготовці до вчинення злочину, переховується від органів

⁹⁶ Бортун М. І. Нагляд прокурора за законністю заведення оперативно-розшукових справ. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2016. Вип. 1. С. 51.

досудового розслідування, суду або ухиляється від відбування кримінального покарання, безвісти зникла (ст. 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»), необхідно звертати увагу на наявність перевірки фігуранта за спеціалізованими обліками УІАЗ УМВС України в області з цього питання та їх результатів.

Крім того, слід звернути увагу на законність надання дозволу щодо проведення оперативно-розшукової діяльності, тобто, чи уповноваженою службовою особою затверджено постанову, план виконання оперативно-розшукових заходів, а також на інші обставини, визначені ст. 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність».

Усі вищевказані дані повинні належним чином і у повному обсязі відображатися у постанові відповідно до загальних правил діловодства, з урахуванням режиму таємності.

Перевіряючи наявність підстав для заведення оперативно-розшукової справи, потрібно пересвідчитись у тому, що документ, у якому вони зафіксовані, міститься у справі, і що він відповідно зареєстрований.

Документами, які містять підстави для проведення оперативно-розшукової діяльності, є:

- письмові доручення і постанови слідчого, вказівки прокурора, ухвали слідчого судді, суду в кримінальних справах, що знаходяться в його провадженні;

- повідомлення осіб, що співпрацюють з правоохоронними органами на конфіденційній основі, одержані та зареєстровані відповідно до вимог відомчих наказів;

- матеріали інших правоохоронних органів (подання кримінально-виконавчих інспекцій, ініціативні повідомлення про злочинні дії окремих осіб тощо);

- запити і повідомлення оперативних підрозділів правоохоронних органів інших держав та міжнародних правоохоронних організацій.

Офіційні документи службових осіб, що використані як підстави для проведення оперативно-розшукової діяльності, мають бути оформлені згідно з вимогами закону (постанови, доручення, вказівки, ухвали, запити, довідки-меморандуми повинні бути підписані та зареєстровані, у необхідних випадках – їхні копії належним чином завірнені тощо). Інакше їх

неможливо визнавати як достатню підставу для проведення оперативно-розшукової діяльності.

Крім перевірки наявності реєстраційних номерів на повідомленнях осіб, які конфіденційно співпрацюють з оперативними підрозділами, необхідно перевіряти наявність даних про реєстрацію цих повідомлень у журналах обліку оперативної інформації.

Якщо достовірність указаного документа або його зміст викликає сумніви (також у разі сумніву щодо затвердження постанови про заведення оперативно-розшукової справи уповноваженою службовою особою), відповідно до вимог ст. 30 Закону України «Про прокуратуру» та п. 3 ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», керівництву органу доручається провести перевірку з цих питань.

Під час перевірки журналу обліку (реєстрації) оперативно-розшукових справ потрібно досліджувати повноту, достовірність та об'єктивність даних щодо прийняття рішень про закриття цих справ, припинення обчислення строків їх ведення, їх направлення до інших органів.

У разі виявлення незаконних постанов про заведення оперативно-розшукової справи прокурор повинен скасувати такі рішення та вжити заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, які допустили порушення закону.

У резолютивній частині постанови про скасування постанови про заведення оперативно-розшукової справи доцільно ставити питання і про забезпечення належного обліку такого рішення в облікових базах даних, звітних, реєстраційних та інших документах.

7.5.2. Нагляд за законністю проведення оперативно-розшукових заходів

Правовою підставою перевірки уповноваженими прокурорами законності цієї категорії рішень є положення ч. 3 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», відповідно до яких негласне обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи, аудіо-, відеоконтроль особи, аудіо-, відеоконтроль місця, спостереження за особою, зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, електронних інформаційних мереж, накладення арешту

на кореспонденцію, здійснення її огляду та виїмки, встановлення місцезнаходження радіоелектронного засобу проводяться на підставі ухвали слідчого судді, **постановленої за клопотанням керівника відповідного оперативного підрозділу або його заступника, погодженого з прокурором.**

За змістом цієї норми прокурорський нагляд є невід'ємною складовою встановленого законом порядку погодження клопотання про проведення ОРЗ. До основних цілей нагляду належить переважно своєчасне запобігання фактам неправомірного обмеження суб'єктами ОРД прав і свобод людини.

Ще однією, не менш важливою метою прокурорського нагляду за рішеннями про проведення ОРЗ є забезпечення гарантій законності результатів, що їх планується отримати. Керуючись вказаними цілями, низкою вимог Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», можемо зауважити, що предметом прокурорської перевірки вищезазначених рішень мають бути дані, що переконливо відображають:

- наявність достатньої інформації, одержаної в установленому законом порядку, що потребує перевірки за допомогою ОРЗ і засобів; відповідність застосування ОРЗ ступеню суспільної небезпечності протиправних посягань – виключно з метою запобігання вчиненню тяжкого або особливо тяжкого злочину;

- обґрунтованість неможливості отримання відомостей про злочин, що готується, та осіб, які до нього причетні, в інший спосіб; обґрунтування можливості отримання під час проведення ОРЗ відомостей, які самостійно або в сукупності з іншими матеріалами можуть мати суттєве значення для з'ясування обставин злочинної діяльності;

- обґрунтування строків проведення ОРЗ, зокрема доцільності їх продовження.

При вивченні оперативно-розшукових справ з'ясовуються такі питання:

- чи передбачені законодавством здійснювані заходи та чи проводяться вони в порядку, встановленому чинним законодавством;

- чи відповідають оперативно-розшукові заходи цілям і завданням оперативно-розшукової діяльності, визначеним законом;

– чи враховується відповідність оперативно-розшукових заходів ступеню суспільної небезпечності злочинних посягань та загрози інтересам суспільства і держави;

– чи дотримано встановлених законодавством умов і порядку проведення оперативно-розшукових заходів, а також залучення громадян до їх здійснення на конфіденційній основі та засадах добровільності;

– чи отримано дозвіл слідчого судді та погодження прокурора на проведення відповідних заходів, як того вимагає закон;

– чи проводились оперативно-розшукові заходи у випадках, передбачених законом, за рішенням прокурора;

– чи здійснюються ці заходи уповноваженими підрозділами;

– чи виконуються заходи в межах установлених законом строків та чи не виходять за строки ведення оперативно-розшукових справ;

– чи можуть бути використані як докази у кримінальному провадженні матеріали оперативно-розшукової діяльності, зібрані уповноваженими підрозділами;

– чи своєчасно направлено зібрані у ході провадження оперативно-розшукової діяльності матеріали, в яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена КК України, до відповідного органу досудового розслідування для початку та здійснення досудового розслідування, або повідомлено відповідний орган досудового розслідування та прокурора про виявлення ознак злочину під час проведення оперативно-розшукових заходів, що тривають, та неможливість направлення таких матеріалів до закінчення відповідних заходів, у зв'язку з тим, що їх припинення може негативно вплинути на результати кримінального провадження;

– чи проводиться оперативно-розшукова діяльність після заведення оперативно-розшукової справи та з підстав, передбачених законом;

– чи не порушено прав і свобод особи при проведенні відповідних заходів;

– чи застосовуються окремі обмеження прав і свобод людини при проведенні оперативно-розшукових заходів виключно з підстав та у порядку, передбаченому законом;

– чи своєчасно повідомлено прокурора про здійснення оперативно-розшукових заходів, які не потребують дозволу слідчого судді або рішення прокурора;

– чи своєчасно та у повному обсязі виконуються доручення слідчого, керівника слідчого підрозділу та вказівки прокурора про проведення відповідних оперативно-розшукових заходів;

– чи відповідає вимогам закону стан відомчого контролю за оперативно-розшуковою діяльністю.

Крім того, перевіряється використання оперативними підрозділами прав, передбачених статтею 8 зазначеного Закону, а також стан виконання вказівок прокурора, наданих згідно зі статтею 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність».

Відповідно до статті 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», оперативним підрозділам для виконання завдань оперативно-розшукової діяльності за наявності передбачених підстав надається право:

1) опитувати осіб за їх згодою, використовувати їх добровільну допомогу;

2) проводити контрольовану поставку та контрольовану і оперативну закупку товарів, предметів та речовин, також заборонених для обігу, у фізичних та юридичних осіб незалежно від форми власності з метою виявлення та документування фактів протиправних діянь. Проведення контрольованої поставки, контрольованої та оперативної закупок здійснюється згідно з положеннями статті 271 Кримінального процесуального кодексу України у порядку, визначеному нормативно-правовими актами Міністерства внутрішніх справ України, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, Служби безпеки України, погодженими з Генеральною прокуратурою України та зареєстрованими у Міністерстві юстиції України;

3) порушувати в установленому законом порядку питання про проведення перевірок фінансово-господарської діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та осіб, які займаються підприємницькою діяльністю або іншими видами господарської діяльності індивідуально, та брати участь в їх проведенні;

4) ознайомлюватися з документами та даними, що характеризують діяльність підприємств, установ та організацій, вивчати їх, за рахунок коштів, що виділяються на утримання підрозділів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, виготовляти копії з таких документів, на вимогу керівників підприємств, установ та організацій – виключно на території таких підприємств, установ та організацій, а з дозволу слідчого судді в порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України, – витребувати документи та дані, що характеризують діяльність підприємств, установ, організацій, а також спосіб життя окремих осіб, підозрюваних у підготовці або вчиненні злочину, джерело та розміри їхніх доходів, зі залишенням копій таких документів та опису вилучених документів особам, у яких вони витребувані, та забезпеченням їх збереження і повернення в установленому порядку. Вилучення оригіналів первинних фінансово-господарських документів забороняється, крім випадків, передбачених Кримінальним процесуальним кодексом України;

5) проводити операції зі захоплення злочинців, припинення злочинів, розвідувально-підривної діяльності спецслужб іноземних держав, організацій та окремих осіб;

6) відвідувати житлові та інші приміщення за згодою їхніх власників або мешканців для з'ясування обставин злочину, що готується, а також збирати відомості про протиправну діяльність осіб, щодо яких провадиться перевірка;

7) негласно виявляти та фіксувати сліди тяжкого або особливо тяжкого злочину, документи та інші предмети, що можуть бути доказами підготовки або вчинення такого злочину, чи одержувати розвідувальну інформацію, зокрема шляхом проникнення та обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи згідно з положеннями статті 267 Кримінального процесуального кодексу України; з метою виявлення та фіксації діянь, передбачених статтями 305, 307, 309, 311, 318, 321, 364-1, 365-2, 368, 368-3, 368-4, 369, 369-2 Кримінального кодексу України, проводити операції з контрольованого вчинення відповідних діянь. Порядок отримання дозволу, строк його дії та порядок проведення операції з контрольованого вчинення корупційного діяння визначаються Кримінальним процесуальним кодексом України;

8) виконувати спеціальне завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації згідно з положеннями статті 272 Кримінального процесуального кодексу України;

9) здійснювати аудіо-, відеоконтроль особи, зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, електронних інформаційних мереж згідно з положеннями статей 260, 263–265 Кримінального процесуального кодексу України;

10) накладати арешт на кореспонденцію, здійснювати її огляд та виїмку згідно з положеннями статей 261, 262 Кримінального процесуального кодексу України;

11) здійснювати спостереження за особою, річчю або місцем, а також аудіо-, відеоконтроль місця згідно з положеннями статей 269, 270 Кримінального процесуального кодексу України;

12) здійснювати установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу згідно з положеннями статті 268 Кримінального процесуального кодексу України;

13) мати гласних і негласних штатних та позаштатних працівників;

14) використовувати конфіденційне співробітництво згідно з положеннями статті 275 Кримінального процесуального кодексу України;

15) отримувати від юридичних чи фізичних осіб безкоштовно або за винагороду інформацію про злочини, що готуються або вчинені, та про загрозу безпеці суспільства і держави;

16) використовувати за згодою адміністрації службові приміщення, транспортні засоби та інше майно підприємств, установ, організацій, а так само за згодою осіб – житло, інші приміщення, транспортні засоби і майно, які їм належать;

17) створювати та використовувати заздалегідь ідентифіковані (помічені) або несправжні (імітаційні) засоби згідно з положеннями статті 273 Кримінального процесуального кодексу України;

18) створювати і застосовувати автоматизовані інформаційні системи;

19) застосовувати засоби фізичного впливу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю на підставах і в порядку, встановлених законами про Національну поліцію, Службу безпеки

України, Державну прикордонну службу України, державну охорону органів державної влади України та посадових осіб, Митним кодексом України;

20) звертатися у межах своїх повноважень зі запитом до правоохоронних органів інших держав та міжнародних правоохоронних організацій відповідно до законодавства України, міжнародних договорів України, а також установчих актів та правил міжнародних правоохоронних організацій, членом яких є Україна.

Обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина під час проведення оперативно-розшукової діяльності допускаються за ухвалою слідчого судді на підставі відповідного клопотання керівника оперативного підрозділу або його заступника, погодженого з прокурором.

Доцільно зауважити: частиною 3 статті 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» передбачено, що негласне обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи, аудіо-, відеоконтроль особи, аудіо-, відеоконтроль місця, спостереження за особою, зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, зняття інформації з електронних інформаційних мереж, накладення арешту на кореспонденцію, огляд і виїмка кореспонденції, установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу застосовуються виключно з метою запобігання вчиненню тяжкого або особливо тяжкого злочину, запобігання і припинення терористичних актів та інших посягань спеціальних служб іноземних держав та організацій, якщо іншим способом одержати інформацію неможливо.

7.5.3. Нагляд за законністю продовження строків ведення, зупинення, поновлення та закриття оперативно-розшукових справ, використання матеріалів оперативно-розшукової діяльності, зокрема для початку досудового розслідування

Перевіряючи законність здійснення оперативно-розшукових заходів в оперативно-розшуковій справі, потрібно впевнитися, що строки її ведення не порушуються та обчислюються працівниками підрозділів правильно відповідно до вимог статті 9-1 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність».

Треба мати на увазі, що оперативно-розшукова діяльність у справі (чи стосовно окремої особи, щодо якої зібрано такі матеріали), після направлення відповідних матеріалів до відповідного органу досудового розслідування для початку та здійснення досудового розслідування проводитись не може, а розпочаті заходи підлягають припиненню.

Тому в разі виявлення факту ведення оперативно-розшукової діяльності щодо особи, стосовно якої було зібрано відповідні матеріали, за якими розпочато кримінальне провадження, необхідно надавати вказівку про їх негайне припинення та вживати заходів реагування стосовно посадових осіб, які допустили таке порушення закону.

Виникнення підстав для закінчення строків ведення оперативно-розшукової діяльності у згаданому вище випадку нерозривно пов'язане з виконанням оперативними працівниками вимог ч. 2 ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» щодо невідкладного направлення матеріалів, у яких зафіксовано фактичні дані про протиправну діяльність окремих осіб та груп до органу досудового розслідування для початку та здійснення досудового розслідування.

З огляду на це при вивченні матеріалів оперативно-розшукової діяльності у кожному випадку необхідно з'ясувати, чи зафіксовано дані про протиправну діяльність осіб, які перевіряються, та чи направлені вони до відповідного органу досудового розслідування, або чи повідомлено прокурора та орган досудового розслідування про неможливість направлення таких матеріалів, оскільки це може негативно вплинути на результати кримінального провадження.

У разі виявлення порушень вищенаведених норм Закону потрібно доручити керівництву органу провести службову перевірку з цього питання. Якщо встановлено, що направлення таких матеріалів органу досудового розслідування не матиме негативних наслідків для кримінального провадження (через проведення оперативно-розшукових заходів, які ще не завершені, тощо), необхідно надати відповідну письмову вказівку.

У разі невстановлення упродовж шестимісячного строку ведення оперативно-розшукової справи даних про причетність особи до підготовки вчинення злочину, строк ве-

дення справи може бути продовжений до 12 місяців, а далі і до 18 місяців. Про продовження строків ведення оперативно-розшукової справи повинна вноситися постанова, яка підлягає затвердженню уповноваженою службовою особою та погодженню з прокурором згідно з вимогами ч. 2 статті 9-1 Закону «Про оперативно-розшукову діяльність».

У кожному такому випадку слід зважати на те, що продовження строку ведення справи можливе лише за умови наявності даних, отриманих у ході ведення такої справи, про участь особи у підготовці тяжкого або особливо тяжкого злочину.

Перевірка законності винесення постанов про припинення та поновлення обчислення строку ведення оперативно-розшукової справи має на меті з'ясувати, що такі постанови існують, вони мотивовані, затверджені начальником відповідного органу або його заступником та в матеріалах справи наявні відповідні підтверджувальні документи (дані Держприкордонслужби України про виїзд за межі України, дані з лікувальних закладів, рапорти оперативних працівників тощо). Водночас слід мати на увазі, що закон передбачає лише дві причини, з яких строк обчислення оперативно-розшукової справи може бути припинено: якщо особа, стосовно якої заведено оперативно-розшукову справу, тимчасово вибула за межі України або якщо вона тяжко захворіла, тому можливості проводити щодо неї оперативно-розшукову діяльність немає.

У разі припинення обчислення строку ведення оперативно-розшукової справи протягом тривалого часу інформація в матеріалах, що стали підставою для прийняття такого рішення, повинна періодично оновлюватись (надаватись запити до Держприкордонслужби України стосовно в'їзду на територію України, з лікувальних закладів щодо видужання, інші оперативні матеріали тощо). Законодавством не визначається обов'язковість такого оновлення інформації чи його періодичність, а тому сам факт відсутності вказаних даних в матеріалах оперативно-розшукової справи не є підставою для скасування постанови про припинення обчислення строку ведення справи. В такому разі прокурору потрібно надавати відповідні вказівки про поновлення зазначеної інформації та приймати рішення про обґрунтованість такої постанови за результатами вивчення оновлених матеріалів.

У разі встановлення факту відсутності підстав для припинення обчислення строків ведення оперативно-розшукової справи така постанова скасовується.

Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» передбачена окрема норма, що визначає ключові правила прокурорського нагляду за вказаними рішеннями в ОРД. Так, відповідно до положень ч. 2 ст. 9-2 цього нормативного акта, прокурор письмово повідомляється **у триденний строк про закриття ОРС, а протягом 10 діб з моменту одержання повідомлення здійснює перевірку** додержання законів під час проведення ОРД у цій справі. До завершення такої перевірки знищення оперативно-розшукової справи забороняється. Рішення про скасування постанов про закриття оперативно-розшукової справи за наявності для цього законних підстав треба приймати у вказаний строк. **У разі погодження зі закриттям оперативно-розшукової справи – скласти довідку про обґрунтованість прийнятого рішення.**

Підставами закриття ОРС, згідно з ч. 1 ст. 9-2 Закону, є: 1) розшук особи, яка переховувалася від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду, ухилялася від відбування кримінального покарання, а також особи, яка безвісно відсутня; 2) набрання законної сили вироком або ухвалою суду; 3) закриття кримінального провадження слідчим, прокурором або судом; 4) завершення виконання розвідувальних, контррозвідувальних заходів або вичерпання можливостей для їх здійснення; 5) спростування у встановленому порядку матеріалів про злочинну діяльність особи; 6) виїзд особи на постійне місце проживання за межі України, якщо немає можливості проведення щодо неї оперативно-розшукових заходів; 7) невстановлення у передбачені цим Законом строки даних, що вказують на ознаки злочину в діях особи; 8) виявлення прокурором незаконно заведеної справи у разі виконання по ній оперативно-розшукових заходів; 9) смерть особи, щодо якої заведено ОРС.

Сукупність та зміст нормативних приписів віддзеркалюють розуміння законодавцем неабиякої значущості завершальної стадії оперативно-розшукового провадження для повноцінного виконання завдань щодо протидії кримінальним правопорушенням. Простежується й намагання забезпечити виключно законний характер ОРД з максималь-

ним урахуванням непередбачуваних і водночас вірогідних об'єктивних і суб'єктивних факторів, що впливають на її результати. Сьогоднішні ж реалії застосування положень закону, навпаки, не позбавлені «самовільних коректив», що вносяться у практику ОРД працівниками оперативних підрозділів низької фахової кваліфікації⁹⁷.

Цікавими є припущення стосовного того, що заведення ОРС та постановка її на облік може бути спеціально замовленим дійством, метою якого є «прикриття» інтересів злочинців. Як пояснює А. Осташевський, завівши ОРС, працівник оперативного підрозділу тривалий час може утримуватися від проведення активних розшукових заходів, а в подальшому закривати її у зв'язку зі спростуванням даних про злочинну діяльність. У період проведення імітованого оперативно-розшукового провадження **фігурант-замовник відчуває себе захищено**, оскільки, згідно з положеннями ч. 3 ст. 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», на особу заводиться тільки одна ОРС⁹⁸.

З метою перевірки додержання вимог Закону про законність закриття ОРС необхідно перевірити журнал обліку оперативно-розшукових справ щодо відображення у них даних про прийняття вказаних рішень та наявних відміток про знищення матеріалів ОРС у встановленому законом порядку.

За результатами узагальнення зазначеної інформації її потрібно звірити з наявними в прокуратурі повідомленнями про закриття оперативно-розшукових справ та довідками про результати їх перевірки.

У разі виявлення факту знищення оперативно-розшукової справи до перевірки її прокурором необхідно призначати, відповідно до вимог статті 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», **службову перевірку**.

⁹⁷ Бабічев Д. О., Соколкін В. Л. Доктринальні засади та практика прокурорського нагляду за законністю рішень в оперативно-розшуковій діяльності. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2014. №2. С. 272.

⁹⁸ Осташевський А. Оперативно-розшукова діяльність: таємний бік медалі. *Вісник прокуратури*. 2013. № 1. С. 33.

Перевірку законності закриття оперативно-розшукової справи треба починати зі зіставлення постанови про закриття з постановою про її заведення, що допоможе встановити, чи досягнуто під час проведення оперативно-розшукової діяльності поставленої під час заведення ОРС мети. Якщо такої мети не досягнуто, необхідно з'ясувати причини цього (вони мають бути відображені в постанові про закриття оперативно-розшукової справи).

Зокрема, у разі спростування матеріалів про діяльність особи або групи осіб щодо підготовки ними вчинення злочинів, слід перевірити питання про законність заведення оперативно-розшукової справи, проведення всіх належних оперативно-розшукових заходів, спрямованих на перевірку вказаних обставин.

У разі якщо оперативно-розшукова справа заведена на підставі оперативних матеріалів, а мотивом її закриття є оперативні відомості про те, що особа припинила злочинну діяльність (відмовилась від неї), необхідно ретельно проаналізувати матеріали ОРС щодо їх відповідності підставам закриття.

Заразом доцільним є призначення службової перевірки щодо з'ясування, чи дійсно нема потреби у подальшому проведенні оперативно-розшукової діяльності саме з тих причин, які вказані в постанові про закриття справи.

У разі відсутності даних про припинення злочинної діяльності особою, щодо якої заведено оперативно-розшукову справу, або наявності даних, які спростовують викладені в оперативному донесенні чи постанові твердження про закриття справи, постанова про її закриття підлягає скасуванню.

Слід мати на увазі, що у разі прийняття рішення про закриття оперативно-розшукової справи за кілька днів до завершення строків ведення ОРС, у постанові про скасування постанови про закриття такої справи треба внести вказівку щодо вирішення питання про продовження строків її ведення.

Обов'язково перевіряється, чи закрито оперативно-розшукову справу щодо саме тих осіб та щодо тих фактів (діяльності), стосовно яких її було заведено.

Непоодинокими є випадки, коли оперативно-розшукові справи закриваються у зв'язку з набранням законної сили вироком або ухвалою суду, натомість оперативно-розшукову

справу заведено щодо підготовки до іншого злочину, який виявлено не в результаті здійснення оперативно-розшукових заходів у цій справі, або його виявлено іншим органом.

У такому випадку постанову про закриття оперативно-розшукової справи за п. 2 або 3 ч. 1 ст. 9-2 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» потрібно скасувати та надати вказівку про прийняття у цій справі рішення відповідно до пунктів 5, 7 зазначеної статті, або про продовження строків ведення оперативно-розшукової справи.

Крім того, у разі закриття ОРС, заведеної стосовно групи осіб, необхідно дослідити, чи зазначено у постанові про закриття цієї справи підстави прийняття такого рішення щодо кожного фігуранта. Ці підстави можуть бути різними, не збігатися. Наприклад, стосовно однієї особи справу закрито на підставі набрання законної сили вироку суду, а стосовно іншої особи – на підставі невстановлення у передбачені законом строки даних, що вказують на ознаки злочину в її діях.

Вивчення закритих оперативно-розшукових справ передбачає обов'язкову перевірку виконання оперативним підрозділом вимог статті 10 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» щодо використання матеріалів оперативно-розшукової діяльності:

- як приводів та підстав для початку досудового розслідування;
- для отримання фактичних даних, які можуть бути доказами в кримінальному провадженні;
- для попередження, виявлення, припинення і розслідування злочинів, розшуку злочинців та осіб, які безвісно зникли;
- для взаємного інформування підрозділів, уповноважених здійснювати оперативно-розшукову діяльність, та інших правоохоронних органів;
- для інформування державних органів відповідно до їх компетенції (зокрема, при отриманні даних про таку протиправну діяльність, що не тягне за собою кримінальної відповідальності);
- для забезпечення безпеки осіб, взятих під охорону.

Перевіряючи закриту справу, потрібно звертати особливу увагу на можливу наявність у ній матеріалів, які за всіма

ознаками підлягають направленню слідчому, прокурору для початку та здійснення досудового розслідування, але з якихось причин не направлялися за належністю. За таких обставин постановою про закриття оперативно-розшукової справи підлягає скасуванню з подальшою перевіркою та прийняттям рішення з цих питань відповідно до вимог законів.

Під час використання матеріалів оперативно-розшукової діяльності керуватися слід передусім потребою виконання завдань, покладених на оперативні підрозділи щодо своєчасного виявлення та припинення злочинів, притягнення до передбаченої законом відповідальності осіб, що їх вчинили, розшуку злочинців, а також забезпечення безпеки працівників суду і правоохоронних органів та осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів сімей та близьких родичів цих осіб.

Крім цього, необхідно перевіряти, чи дотримані при використанні матеріалів оперативно-розшукової діяльності вимоги частин 12, 13 статті 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» щодо нерозголошення отриманих відомостей, які стосуються особистого життя, честі, гідності людини (якщо вони не містять інформації про вчинення заборонених законом дій).

Контрольні запитання

1. Що розуміють під негласною діяльністю органів правопорядку?
2. Що є об'єктом прокурорського нагляду за негласною діяльністю органів правопорядку?
3. Які органи можуть здійснювати оперативно-розшукову діяльність?
4. Який предмет нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю?
5. У чому полягають межі в предметі прокурорського нагляду за додержанням законів оперативно-розшуковими органами?
6. Які завдання прокурорського нагляду за додержанням законів оперативно-розшуковими органами?
7. Назвіть завдання оперативно-розшукової діяльності.
8. На яких принципах ґрунтується оперативно-розшукова діяльність?

9. Які повноваження прокурора щодо здійснення нагляду за додержанням законів оперативно-розшуковими органами передбачені у чинному законодавстві України?

10. У чому специфіка організації прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукові заходи?

11. Який порядок прокурорської перевірки додержання законів органами, які проводять оперативно-розшукові заходи?

12. Які документи повинен мати при собі прокурор для допуску до проведення перевірки в оперативному підрозділі?

13. Охарактеризуйте поняття й види опитування громадян.

14. Що таке контрольована поставка?

15. Що таке оперативна закупка?

16. Які строки ведення оперативно-розшукових справ?

17. Перечисліть підстави для проведення оперативно-розшукової діяльності.

18. У яких випадках має бути закрито оперативно-розшукову справу?

Рекомендована література

1. Бабічев Д. О. Прокурорський нагляд за законністю рішень в оперативно-розшуковій діяльності: запрошення до дискусії. *Вісник кримінального судочинства*. 2015. № 1. С. 230–240.
2. Глушков В., Білічак О. Система прокурорського нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю і досудовим розслідуванням у законодавстві України та зарубіжних країн: порівняльно-правовий аналіз. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 4. С. 75–83.
3. Гула Л. Ф. Удосконалення правових основ прокурорського нагляду за дотриманням законності, прав і свобод людини при здійсненні оперативно-розшукової діяльності. *Наше право*. 2015. № 4. С. 61–66.
4. Курочка М. Й. Законність в ОРД та прокурорський нагляд за її дотриманням. Луганськ: РВВ ЛІВС, 2001. 158 с.
5. Курочка М. Й. Прокурорський нагляд за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Луганськ: РВВ ЛАВС, 2005. 174 с.
6. Луцик В. В. Шляхи вдосконалення нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю. *Часопис Академії адвокатури України*. 2011. № 3. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Chaau/2011-3/11lvvord.pdf>

7. Мукоїда Р. В. Прокурорський нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність. *Південно-український правничий часопис*. 2014. № 1. С. 146–148.
8. Прокурорський нагляд в Україні: підручник/ І. І. Когутич, В. Т. Нор, А. А. Павлишин, В. В. Луцик. К.: ІнЮре, 2011. 592 с.
9. Сергєєв Є. В. Система органів прокуратури, що здійснюють нагляд за законністю обмеження прав людини під час оперативно-розшукового документування злочинів. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2014. Вип. 1. С. 314–320.
10. Середа Г. Законність оперативно-розшукової діяльності як мета та завдання прокурорського нагляду. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2009. № 4. С. 11–17.
11. Сопільник Л. І. Прокурорський нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2013. Вип. 10. С. 7–10.
12. Сухачова І. О. Прокурорський нагляд за допустимістю доказів, отриманих за матеріалами оперативно-розшукової діяльності. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2013. № 1. С. 273–279.

Тема 8

ПРОЦЕСУАЛЬНЕ КЕРІВНИЦТВО ДОСУДОВИМ РОЗСЛІДУВАННЯМ ЯК ФУНКЦІЯ ПРОКУРАТУРИ

- 8.1. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням як функція прокуратури: поняття, зміст та завдання.
- 8.2. Повноваження прокурора у процесі здійснення процесуального керівництва.
- 8.3. Діяльність прокурора на початковому етапі розслідування.
- 8.4. Процесуальне керівництво в ході проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій.
- 8.5. Процесуальне керівництво в ході застосування органами досудового розслідування заходів забезпечення кримінального провадження.
- 8.6. Процесуальне керівництво на завершальному етапі досудового розслідування.

8.1. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням як функція прокуратури: поняття, зміст та завдання

Рекомендація ПАРЄ 1604 (2003) 11 «Про роль служби публічних обвинувачів у демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права» рекомендувала державам-учасникам вживати заходів задля того, щоби повноваження і функції обвинувачів обмежувалися сферою обвинувачення у справах про кримінальні правопорушення і розв'язанням загальних завдань зі захисту інтересів держави через систему кримінальної юстиції, а для виконання будь-яких інших функцій були засновані окремі, належним чином розташовані та ефективні органи.

Прийняття КПК України 2012 року та Закону України «Про прокуратуру» запровадило новий підхід до функціонального призначення прокурора у сфері кримінального судочинства, визначивши місце прокуратури у кримінальному судочинстві,

позбавивши її функції досудового розслідування кримінальних правопорушень та закріпивши функції нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підтримання державного обвинувачення.

2 червня 2016 року Парламент за ініціативою Президента України прийняв зміни до Конституції в частині здійснення правосуддя, які переважно торкалися змін у судовій гілці влади. Водночас були змінені й функції прокуратури. Так, функція нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство була замінена на організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку.

Таким чином, законодавець на конституційному рівні остаточно визначив, що процесуальне керівництво досудовим розслідуванням є самостійною функцією прокуратури і її реалізація покладається на відповідних прокурорів.

Щодо поняття процесуального керівництва досудовим розслідуванням, його співвідношення із наглядом доволі довго тривають дискусії в науковій літературі.

Скажімо, В. М. Савицький вважає, що нагляд за розслідуванням полягає в процесуальному керівництві діяльністю органів розслідування, яке здійснює прокурор. Поза таким керівництвом надані прокурору наглядові повноваження не можуть бути реалізовані, вони втрачають свій правоохоронний і правовідновлювальний характер⁹⁹.

На думку О. М. Толочка, процесуальне керівництво прокурором діяльністю органів досудового розслідування слугує способом забезпечення законності їхньої діяльності та ефективною процесуальною формою реалізації його конституційної наглядової функції. Автор також зазначає, що:

– по-перше, положення щодо процесуального керівництва досудовим розслідуванням не вказує на якусь нову функ-

⁹⁹ Савицький В. М. Очерк теории прокурорского надзора. М.: Наука, 1985. С. 194.

цію прокуратури, а дає узагальнену назву процесуальної форми реалізації конституційної функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять досудове розслідування;

– по-друге, за своєю правовою природою наведені у ч. 2 ст. 36 КПК України повноваження прокурора є владно-розпорядчими і характерні керівництву. Постає запитання: чому це процесуальне керівництво? Тому що воно здійснюється щодо процесуального суб'єкта (слідчого) та у процесуальній формі;

– по-третє, в сучасних умовах необхідність спеціального виділення «процесуального керівництва як форми прокурорського нагляду» зумовлена тим, що за правовою ідеологією нового КПК України впроваджується принцип «незмінності прокурора при проведенні конкретного кримінального провадження», відповідно до якого процес формування обвинувачення в ході досудового кримінального провадження та підтримання його в суді забезпечуватиметься одним прокурором;

– по-четверте, у вказаному положенні не йдеться про якусь нову функцію прокуратури («процесуальне керівництво розслідуванням»), а наведено узагальнену назву процесуальної форми реалізації конституційної функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання, досудове слідство та оперативно-розшукову діяльність;

– по-п'яте, приклади реалізації функції прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва розслідуванням були на практиці і раніше (навіть без прямої вказівки про це в законі)¹⁰⁰.

Автори науково-практичного посібника «Процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням: організаційно-правові та криміналістичні основи» вказують, що:

– по-перше, положення щодо процесуального керівництва досудовим розслідуванням не вказує на основну функцію прокуратури, а дає узагальнену назву процесуальної форми реалізації конституційної функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство;

¹⁰⁰ Толочко О. М. *Правова природа процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 2. С. 62.

– по-друге, за своєю правовою природою зазначені у ч. 2 ст. 36 КПК України повноваження прокурора є владно-розпорядчими, які притаманні керівництву. Така діяльність прокурора є саме процесуальним керівництвом, тому що вона здійснюється щодо процесуального (слідчого) та у процесуальній формі;

– по-третє, в сучасних умовах необхідність спеціального виділення «процесуального керівництва як форми прокурорського нагляду» обумовлена тим, що за правовою ідеологією чинним КПК України впроваджується принцип «незмінності прокурора при проведенні конкретного кримінального провадження», відповідно процес формування обвинувачення під час досудового кримінального провадження та підтримання його в суді має забезпечуватися прокурором¹⁰¹.

М. В. Чорноусько висловлює позицію, що прокурор під час досудового розслідування в кримінальному провадженні виступає суб'єктом забезпечення нагляду за додержанням законів органами й посадовими особами, які здійснюють таке провадження, а під час судового розгляду підтримує державне обвинувачення, натомість власне прокурорський нагляд є гарантією, що сприяє недопущенню порушення прав учасників кримінального провадження або відновленню вже порушених прав¹⁰².

На думку М. В. Руденка, В. П. Півненка, прокурорське процесуальне керівництво під час проведення досудового розслідування – це:

– по-перше, самостійний напрям прокурорської діяльності, скерований на забезпечення швидкого, повного, всебічного і неупередженого розслідування – дослідження всіх обставин вчиненого кримінального правопорушення з метою надання зібраним доказам належної правової оцінки, що вказує на функціональний характер окресленої прокурорської діяльності;

¹⁰¹ Процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням: організаційно-правові та криміналістичні основи: наук.-практ. посіб. К.: Національна академія прокуратури України, 2016. С. 21.

¹⁰² Чорноусько М. В. Правова природа прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 71. С. 469.

– по-друге, якщо виконання прокурором функції нагляду за додержанням законів спрямоване на забезпечення законності всього досудового розслідування (дій і рішень усіх учасників цієї стадії процесу без будь-якого винятку), то реалізація ним функції процесуального керівництва спрямована лише на забезпечення швидкого, повного, всебічного і неупередженого розслідування кримінального правопорушення владними суб'єктами процесу – дізнавачами і слідчими, які діють вже в межах забезпеченого прокурором режиму законності¹⁰³.

Зміст процесуального керівництва полягає в тому, що прокурор безпосередньо в повному обсязі або частково бере участь у розслідуванні, несе відповідальність за результати розслідування, тобто фактично є «господарем» кримінальної справи. Однак ця концепція не була реалізована повною мірою в КПК, оскільки законодавець не надав прокурору основного з повноважень у здійсненні процесуального керівництва – самостійно відстороняти та замінити слідчого.

Метою нагляду є виявлення та усунення допущених у діяльності правоохоронних органів порушень закону, а також недопущення їх вчинення у майбутньому. Тобто нагляд спрямований на забезпечення законності в діяльності не лише органів, що здійснюють досудове розслідування, а й правоохоронних органів загалом. Метою ж процесуального керівництва є всебічне, повне та неупереджене дослідження всіх обставин кримінального провадження, для того щоб кожен, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності, і жоден невинний не був засуджений. Процесуальне керівництво здійснюється у конкретному кримінальному провадженні та стосується органу(посадової особи), що проводить досудове розслідування¹⁰⁴.

За змістом відповідних статей чинного КПК України прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального

¹⁰³ Руденко М. В., Півненко В. П. Про сутність прокурорського процесуального керівництва досудовим розслідуванням. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 278.

¹⁰⁴ Шульган І. І. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням як окрема функція органів прокуратури. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. *Юридичні науки*. 2016. № 837. С. 517.

керівництва досудовим розслідуванням, перебуває вже «поруч і разом зі слідчим». Прокурор у такому разі безпосередньо керує діями органу досудового розслідування щодо проведення певних процесуальних або слідчих дій, бере активну участь у проведенні будь-якої процесуальної, слідчої дії або сам проводить їх.

Здійснюючи процесуальне керівництво, прокурор безпосередньо несе відповідальність за своєчасність та законність прийняття органами досудового розслідування процесуальних рішень, а також проведення слідчих дій, спрямованих на встановлення та перевірку доказів у кримінальному провадженні, отримання таких доказів з підстав та у порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України, дотримання правил їх належності та допустимості. Порушення встановленого законом порядку проведення слідчих дій та отримання за їх результатами доказів, наявність недопустимих доказів негативно впливає на можливість їх використання прокурором під час судового розгляду, звужує доказову базу прокурора у процесі як сторони кримінального провадження.

Для більш повної характеристики прокурорського процесуального керівництва досудовим розслідуванням варто виокремити його **ознаки**.

По-перше, процесуальне керівництво здійснюється прокурором на постійній основі.

Керівник прокуратури призначає процесуальних керівників досудового розслідування кримінальних правопорушень з урахуванням складності їх кваліфікації, суспільного резонансу, прогнозованих обсягів процесуальної роботи та з огляду на професійну майстерність і досвід відповідних прокурорів. Фактично з цього моменту і до моменту закінчення досудового розслідування процесуальний керівник здійснює процесуальне керівництво. Закінчення досудового розслідування може мати кілька форм: закриття кримінального провадження; звернення до суду з клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності; звернення до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру.

Для видачі вказівок, доручень, участі прокурора в проведенні слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій

прокурору не потрібні ніякі заяви чи скарги громадян, накази керівництва. Він як процесуальний керівник може і повинен постійно контролювати процес досудового розслідування.

Другою ознакою процесуального керівництва є те, що воно здійснюється за допомогою владно-розпорядчих повноважень, визначених у ст.36 КПК України та деталізованих у інших статтях кримінального процесуального законодавства.

Більшість повноважень прокурора в контексті процесуального керівництва є владно-розпорядчими, керівними. Переважно зусилля прокуратури спрямовані не на здійснення нагляду за законністю, а саме на керівництво досудовим розслідуванням. Така діяльність прокурора фактично є контролем, а не наглядом.

По-третє, процесуальне керівництво спрямовує діяльність органів досудового розслідування на всебічне, повне й об'єктивне розслідування кримінального провадження в рамках режиму законності, забезпеченого наглядовою функцією.

В рамках процесуального керівництва прокурор визначає основні напрямки досудового розслідування, фактично організовує його.

По-четверте, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням є самостійною функцією прокурора, а не формою здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування.

На основі наведеного аналізу правової природи процесуального керівництва досудовим розслідуванням, формулювання його основних ознак можна дати визначення процесуальному керівництву.

Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням – це самостійна функція прокурора у кримінальному провадженні, яка здійснюється з використанням владно-розпорядчих повноважень, полягає в організації та визначенні основних напрямів досудового розслідування й керівництві діяльністю органів досудового розслідування та оперативних підрозділів задля всебічного, повного, об'єктивного та ефективного розслідування кримінального провадження в рамках режиму законності.

Класифікуючи завдання процесуального керівництва досудовим розслідуванням залежно від значущості і функціональної направленості, їх можна розділити на **базові**

(які впливають із встановлених законами обов'язкових напрямків діяльності прокурора) і **конкретно-функціональні** (які впливають з конкретного історичного періоду і ролі органів прокуратури в боротьбі зі злочинністю на цьому етапі, що визначаються Генеральним прокурором у його наказах і вказівках).

Зокрема, до **базових** завдань можна віднести:

1) розкриття кримінальних правопорушень, захист особи, її прав, свобод, власності, прав підприємств, установ, організацій від кримінальних правопорушень;

2) виконання вимог закону про невідворотність відповідальності за вчинене кримінальне правопорушення;

3) запобігання незаконному притягненню особи до кримінальної відповідальності;

4) охорона прав і законних інтересів осіб при здійсненні кримінального провадження.

Вказані базові завдання, що стоять перед прокурорами на будь-якому етапі діяльності прокуратури, доповнюються вимогами Генерального прокурора, які викладені у відповідних наказах. Тому до **конкретно-функціональних завдань** варто відносити:

1) дотримання прав і законних інтересів потерпілих від кримінальних правопорушень;

2) особисту участь у виїздах на місце події у справах про масові заворушення, терористичні акти, умисні вбивства, вчинені за обтяжуючих обставин і в умовах неочевидності;

3) своєчасне вжиття заходів до відшкодування завданої кримінальним правопорушенням шкоди фізичним та юридичним особам, державним і комунальним інтересам, розшуку майна, яке стало предметом злочинного посягання;

4) пред'явлення процесуальними керівниками цивільних позовів у кримінальному провадженні в установлених законом випадках;

5) додержання законності при реєстрації, вирішенні заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення або ті, що готуються, забезпечення достовірності обліку показників щодо стану злочинності та досудового розслідування;

6) забезпечення дотримання процесуальних вимог в ході застосування заходів процесуального примусу, проведення об-

шуків; забезпечення дотримання принципу презумпції невинуватості, недоторканності житла і т. п.;

7) недопущення використання затримання і тримання під вартою як засобу отримання від підозрюваного визнання вини у вчиненні кримінального правопорушення;

8) ретельне вивчення при затвердженні обвинувального акта відповідності висновків органів досудового розслідування фактичним обставинам справи, дотримання кримінально-процесуальних норм при провадженні слідчих дій;

9) забезпечення у кримінальних провадженнях щодо неповнолітніх чіткого дотримання усіх правових гарантій, передбачених КПК для неповнолітніх.

Суб'єктом, до компетенції якого належить визначення прокурора в конкретному кримінальному провадженні, є керівник відповідної прокуратури. У разі потреби керівник органу прокуратури може визначити групу прокурорів, які здійснюватимуть повноваження прокурорів у конкретному кримінальному провадженні, а також старшого прокурора такої групи, який керуватиме діями інших прокурорів.

Порядок заміни прокурора в одному кримінальному провадженні іншим прокурором є прерогативою керівника органу прокуратури та прокурора вищого рівня, які з обставин, у порядку та в спосіб, що передбачені КПК України, усунули прокурора від виконання повноважень та призначили іншого прокурора для участі в цьому кримінальному провадженні чи самостійно взяли участь у ньому.

Якщо прокурор, який у відповідному кримінальному провадженні здійснює повноваження процесуального керівника, не може їх здійснювати через задоволення заяви про його відвід, тяжку хворобу, звільнення з органу прокуратури або з іншої поважної причини, що унеможлиблює його участь у кримінальному провадженні, повноваження прокурора покладаються на іншого прокурора керівником відповідного органу прокуратури. У виняткових випадках повноваження прокурора можуть бути покладені керівником органу прокуратури на іншого прокурора цього органу прокуратури через неефективне здійснення прокурором нагляду за дотриманням законів під час проведення досудового розслідування.

Керівник органу прокуратури, визначаючи прокурора в конкретному кримінальному провадженні, має враховувати його кваліфікацію, складність, суспільний резонанс, прогнозовані обсяги процесуальної роботи та професійну майстерність і досвід відповідних прокурорів.

Доречно погодитися з думкою, що керівник органу прокуратури повинен щоденно, користуючись можливостями Єдиного реєстру досудових розслідувань, з метою попередження порушень закону відстежувати проблемні питання: вплив процесуальних строків, укриття тяжких та особливо тяжких злочинів шляхом заниження кваліфікації, укладення незаконних угод, зупинення проваджень без повідомлення особі про підозру, завищення та заниження сум збитків тощо. Не менше двох разів на день керівник органу прокуратури мусить перевіряти базу ЄРДР та негайно визначати процесуальних керівників у конкретних кримінальних провадженнях¹⁰⁵.

КПК визначив три основні суб'єкти організації процесуального керівництва: прокурор – процесуальний керівник; старший прокурор групи прокурорів; прокурор – керівник органу прокуратури; також до цієї групи умовно можна віднести керівника органу прокуратури вищого рівня (вирішує спори про підслідність), кожен з яких має відмінні повноваження щодо організації роботи у кримінальному процесі. Варто детальніше виокремити **відмінності процесуального статусу** деяких зі зазначених суб'єктів організації процесуального керівництва з огляду на організаційно-правові елементи в їх діяльності:

1. Організаційно-правові повноваження старших прокурорів груп прокурорів – процесуальних керівників: виникають на підставі наказу керівника органу прокуратури про створення групи прокурорів; забезпечують реалізацію ефективної взаємодії прокурорів – процесуальних керівників; поширюються на прокурорів, які входять до групи з конкретного кримінального провадження; мають тимчасовий характер, при-

¹⁰⁵ Столітній А. В. Організація прокурорського нагляду за досудовим розслідуванням у формі процесуального керівництва: роль керівника органу прокуратури. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2014. № 11. Т. 2. С. 141.

пиняються з закінченням кримінального провадження та в інших випадках, визначених КПК (відвід прокурора, його звільнення, хвороба).

2. Організаційно-правові повноваження прокурорів – керівників органів прокуратури: виникають в силу службових обов'язків з призначенням на посаду керівника органу прокуратури; спрямовані на загальну організацію процесуального керівництва в органі прокуратури; поширюються на усіх прокурорів конкретного органу прокуратури; включають елементи процесуального контролю у визначених КПК межах (наприклад, неефективне здійснення прокурором нагляду за дотриманням законів під час проведення досудового розслідування); мають постійний характер та припиняються лише із правовим статусом керівника органу прокуратури¹⁰⁶.

8.2. Повноваження прокурора у процесі здійснення процесуального керівництва

Позитивним моментом у правовому регулюванні статусу прокурора в кримінальному провадженні є закріплення у Кодексі *основних принципів діяльності прокурора*. Зокрема, ч. 1 ст. 36 КПК України закріплює принцип незалежності прокурора у кримінальному судочинстві, а також принцип обов'язковості законних вимог та процесуальних рішень прокурора. Принцип незалежності прокурора у кримінальному судочинстві є галузевим функціональним принципом, суть якого полягає в тому, що органи прокуратури, здійснюючи свої повноваження, є незалежними від будь-яких органів управління, місцевих органів влади та місцевого самоврядування і суду, а також від будь-якого впливу з боку об'єднань чи окремих громадян.

Кожен прокурор у своїй наглядовій діяльності є вільним від будь-якого стороннього впливу і під час виконання покладених на нього функцій керується тільки законом і наказами Генерального прокурора.

¹⁰⁶ Шпак О. О. Особливості організації роботи керівника прокуратури з процесуального керівництва. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 2. С. 330.

Принцип незалежності органів прокуратури має важливе державне і політичне значення, оскільки тільки при послідовному дотриманні цього принципу прокуратура може виконувати покладені на неї державою завдання щодо здійснення прокурорського нагляду у кримінальному судочинстві.

Однак, на відміну від зовнішньої незалежності, яка є абсолютною, внутрішня процесуальна незалежність прокурорських працівників може бути обмежена. До таких випадків можна віднести: відмову прокурора від підтримання державного обвинувачення, його зміну або висунення додаткового обвинувачення. Для прийняття цих процесуальних рішень прокурор, який підтримує державне обвинувачення, обов'язково повинен отримати згоду керівника органу прокуратури, в якому він працює, а якщо державне обвинувачення підтримує керівник органу прокуратури, то він повинен погодити відповідні процесуальні документи з прокурором вищого рівня.

Принцип обов'язковості законних вимог і процесуальних рішень прокурора полягає в тому, що вимоги та процесуальні рішення прокурора, які впливають з його повноважень по нагляду, підлягають безумовному виконанню у встановлений строк.

Реалізація цього принципу забезпечується такими положеннями: вимоги та процесуальні рішення прокурора повинні впливати з його повноважень, передбачених ст. 37 ч. 2 КПК; виконання вимог та процесуальних рішень не може бути пов'язано з будь-якими умовами і мусить здійснюватися в строки, встановлені законом або узгоджені (встановлені) прокурором, до того ж строк має бути таким, аби дати достатньо часу для виконання відповідних дій; запитувана інформація (довідки, документи та їхні копії, речові докази) надаються прокурору безоплатно.

Дотримання зазначеного принципу забезпечується встановленням юридичної відповідальності. Зокрема, за невиконання законних вимог та процесуальних рішень прокурора органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, службові та інші фізичні особи несуть відповідальність, передбачену ч. 2 ст. 185, ст. 185 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Перед установленням змісту повноважень прокурора під час здійснення процесуального керівництва **доцільно розмежувати повноваження прокурора і керівника органу досудового розслідування**. Керівники слідчих органів мають право: визначати слідчого, який здійснюватиме досудове розслідування, а у випадках здійснення досудового розслідування слідчою групою – визначати старшого слідчої групи, який керуватиме діями інших слідчих; відсторонювати слідчого від проведення досудового розслідування вмотивованою постановою за ініціативою прокурора або з власної ініціативи з наступним повідомленням прокурора та призначати іншого слідчого за наявності підстав для його відводу або у разі неефективного розслідування. Керівник органу досудового розслідування також уповноважений ознайомлюватись з матеріалами досудового розслідування; давати письмові вказівки, які не можуть суперечити вказівкам прокурора; вживати заходів щодо усунення порушень вимог законодавства у випадку їх допущення слідчими; здійснювати досудове розслідування, користуючись при цьому повноваженнями слідчого.

Керівник органу досудового розслідування організовує досудове розслідування, здійснюючи організаційно-управлінські (визначаються відомчими підзаконними актами) й організаційно-процесуальні повноваження, натомість прокурор здійснює процесуальне керівництво. Вони не підмінюють один одного. Контроль з боку керівника слідчого підрозділу є суто внутрішньовідомчим і спрямованим на забезпечення правильного перебігу і якісних результатів розслідування кримінального правопорушення. Він супроводжується контрольною компетенцією, яка в основі своїй є радше організаційно-управлінська, ніж процесуальна. Без додаткової регламентації повноважень керівника слідчого підрозділу відомчими підзаконними нормативними актами цей вид керівництва унеможлиблюється.

Процесуальне керівництво прокурора забезпечується владно-розпорядчими повноваженнями, визначеними у ст. 36 КПК України. Керівництво керівника органу досудового розслідування спрямовується на забезпечення високої організації праці, керівництво прокурора – на методику, техніку і тактику розслідування кримінального правопорушення.

В повноваженнях керівника органу досудового розслідування і прокурора є ще одна ключова відмінність. КПК не передбачає права для керівника органу досудового розслідування скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих. Це прерогатива прокурора. Водночас прокурор не може відсторонювати слідчого від проведення досудового розслідування та призначати іншого слідчого. Він може лише ініціювати таке питання перед керівником органу досудового розслідування.

У теорії прокурорського нагляду побутує така класифікація форм прокурорського реагування:

1) повноваження, спрямовані на виявлення порушень закону;

2) повноваження, спрямовані на усунення порушень закону;

3) повноваження, спрямовані на попередження порушень закону.

Виявити порушення закону при розслідуванні кримінальних правопорушень прокурор може шляхом:

1) ознайомлення з матеріалами кримінального провадження;

2) безпосередньої участі в розслідуванні кримінальних правопорушень;

3) розгляду скарг на дії й акти слідчого;

4) узагальнення практики розслідування кримінальних правопорушень;

5) затвердження або відмови у затвердженні обвинувального акта, клопотань про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру.

Доцільно проаналізувати окремо кожен з цих форм нагляду і методи їх здійснення.

1. Ознайомлення з матеріалами кримінального провадження.

Одним із головних повноважень прокурора щодо процесуального керівництва, яке спрямоване на виявлення порушень закону, є його право на ознайомлення з матеріалами розслідування. У п. 2 ч. 2 ст. 36 КПК України зазначено, що прокурор уповноважений мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового роз-

слідування. Прокурор як процесуальний керівник повинен володіти повним обсягом інформації стосовно стану і ходу досудового розслідування. Недопустимим є приховування слідчим від прокурора важливих обставин справи. В науковій літературі виділяють три методи ознайомлення прокурора з матеріалами кримінального провадження: шляхом безпосередньої перевірки і вивчення матеріалів кримінального провадження, заслуховування доповіді особи, яка проводить розслідування, ознайомлення прокурора з наглядом провадженням у справі¹⁰⁷.

Щодо першого методу, то прокурор може вимагати від слідчого надання йому матеріалів кримінального провадження. Під час ознайомлення з цими матеріалами прокурор вивчає зібрану у справі доказову базу, зокрема показання свідків, потерпілого, підозрюваного, висновки експертів, відомості, отримані в ході проведення обшуків, оглядів, інших слідчих (розшукових) дій. Заразом прокурор також аналізує законність, обґрунтованість рішень слідчого у справі.

Ознайомлення з матеріалами кримінального провадження дає прокуророві можливість виявити наявні прогалини досудового розслідування, помилки слідчого, порушення закону. На основі висновків прокурора після ознайомлення з матеріалами кримінального провадження він може надати відповідні вказівки слідчому для усунення порушень, скерувати хід досудового розслідування, прийняти рішення про необхідність провести певну слідчу (розшукову) дію самостійно.

Другий метод, який полягає в заслуховуванні доповіді особи, котра проводить досудове розслідування, є доволі поширеним на практиці. Така дія не оформляється процесуальним документом, але виконує важливу роль у здійсненні процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Прокурор може задавати питання слідчому у кримінальному провадженні в цілому, окремих його епізодах. Слідчий також за потреби повинен доповісти прокурору з приводу подальшої тактики досудового розслідування та подальших перспектив розслідування.

¹⁰⁷ Марочкін І. Є. Прокурорський нагляд в Україні: підруч. / за ред. І. Є. Марочкіна, П. М. Каркача. Х.: Одиссей, 2006. С. 142.

У літературі зазначається, що для підвищення ефективності процесуального керівництва необхідно закріпити в законі право прокурора заслуховувати доповіді слідчих, керівників органів досудового розслідування про хід розслідування кримінальних правопорушень. Це підвищить рівень поінформованості прокурора про результати розслідування кримінального правопорушення, сприятиме швидшому виявленню порушень закону, також тих, що стосуються прав і свобод учасників процесу¹⁰⁸. На нашу думку, достатньо отримання таких доповідей від слідчого. Цей метод має перевагу з огляду на його оперативність, але прокуророві варто зважати на людський фактор, зокрема можливу недобросовісність слідчого.

І, нарешті, третім методом ознайомлення прокурора з матеріалами кримінального провадження на досудовому розслідуванні є ознайомлення з наглядовим провадженням. У наглядовому провадженні зосереджено копії основних процесуальних документів. Виділення такого методу ознайомлення є досить спірним у сучасних умовах, адже прокурор сам формує наглядове провадження, а не просто ознайомлюється з ним. Крім того, використання цього методу є більш доцільним у випадку, коли прокурор здійснює нагляд за досудовим розслідуванням, а коли прокурор здійснює процесуальне керівництво, він зобов'язаний безпосередньо брати участь у досудовому розслідуванні, а отже, наглядове провадження відіграє лише допоміжну роль.

2. Безпосередня участь у розслідуванні кримінальних правопорушень.

Насамперед потрібно виділяти і розмежовувати дві форми безпосередньої участі прокурора в розслідуванні кримінальних правопорушень:

1) право брати участь у слідчих (розшукових) діях і процесуальних діях, які проводяться слідчим або оперативним підрозділом;

2) право самостійно проводити будь-яку слідчу (за винятком негласних слідчих дій) або процесуальну дію у кримінальному провадженні.

¹⁰⁸ Тушев А. А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации. СПб.: Юридический центр Пресс, 2005. С. 90.

Перша форма безпосередньої участі прокурора у розслідуванні кримінального правопорушення так чи інакше спрямована на попередження порушень закону, але такими в широкому контексті за своєю суттю є більшість повноважень прокурора, передбачених у ч. 2 ст. 36 КПК України. Правильніше віднести право прокурора брати участь у слідчих (розшукових) діях і процесуальних діях, які проводяться слідчим, до повноважень, спрямованих на виявлення порушень закону. Прокурор у таких випадках має можливість безпосередньо сприймати докази та їх джерела, вчасно виявляти недоліки та порушення, допущені у досудовому розслідуванні і, вже використовуючи інші свої повноваження, усувати їх.

На практиці прокурори зрідка беруть участь у слідчих (розшукових) діях, які проводяться слідчим. Це фактично радше право прокурора, ніж його обов'язок. Обов'язкова участь прокурора у слідчих (розшукових) діях по тих чи інших категоріях кримінальних правопорушень може бути встановлена наказами і вказівками Генерального прокурора України. У всіх інших випадках рішення з цього питання закон залишає на розсуд прокурора, що сам визначає, по якому кримінальному провадженні, на якому етапі розслідування, у провадженні якої слідчої (розшукової) дії йому належить взяти участь і в якій саме формі¹⁰⁹. Станом на сьогодні передбачено обов'язкову особисту участь у виїзді на місце події лише керівників прокуратури, зокрема у таких випадках, як: вчинення кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки, терористичні акти, бандитизм, катастрофи, аварії, вибухи, пожежі та інші події, внаслідок яких заподіяно значну матеріальну шкоду або сталася загибель людей, умисні вбивства, вчинені за обтяжуючих обставин і в умовах неочевидності, кримінальні правопорушення, вчинені організованими групами та злочинними організаціями, службовими особами, які займають особливо відповідальне становище, народними депутатами України, суддями, керівниками правоохоронних органів і вчинені проти них, особливо тяжкі кримінальні правопорушення, вчинені іноземцями і проти них, а також стосовно журналістів у разі перешкоджання їхній законній професійній діяльності, інші

¹⁰⁹ Крылов И. Ф. Розыск, дознание, следствие. Л.: Изд-во ЛГУ, 1984. С. 17.

кримінальні правопорушення, які набули в суспільстві негативного резонансу¹¹⁰.

У літературі констатовано, що прокурор не може ухилитись від участі в слідчих (розшукових) діях, якщо до нього надходять відомості про необ'єктивність розслідування кримінального правопорушення від учасників процесу; якщо є сумніви щодо прийняття слідчим окремих процесуальних рішень; впевненість у тому, що слідчий не зможе провести таку слідчу (розшукову) дію кваліфіковано; в разі відмови підозрюваного від дачі показань; при надходженні письмового клопотання від підозрюваного, потерпілого або інших учасників з проханням про участь прокурора в конкретній слідчій (розшуковій) дії; під час виконання найважливіших слідчих (розшукових) дій¹¹¹. Вважаємо таке твердження обґрунтованим.

Розглянемо детальніше процес участі прокурора у слідчих (розшукових) діях, інших процесуальних діях, які проводить слідчий. У таких випадках участь прокурора жодним чином не змінює встановленого порядку проведення слідчої (розшукової) дії: як справедливо зазначають науковці, тут сам слідчий виконує всі вимоги закону про порядок її проведення, здійснює належні процесуальні заходи. Прокурор же, підтримуючи процесуальну самостійність слідчого, лише гарантує законність його діяльності. Участь прокурора не просто забезпечує законність діяльності слідчого, а й дає змогу виявити порушення, прогалини, неточності, допущені слідчим на попередніх етапах. Приміром, прокурор бере участь в одночасному допиті двох осіб, який проводить слідчий – допоможе йому виявити можливі порушення, допущені слідчим при проведенні ним попередніх допитів.

Прокурору не потрібен дозвіл слідчого для того, щоби взяти участь у слідчій (розшуковій) дії. Перед початком слідчої (розшукової) дії слідчий повинен оголосити про участь про-

¹¹⁰ Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні: наказ Генерального прокурора України від 19.12.2012 р. № 4–гн. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.

¹¹¹ Юрчишин В. М. Функції безпосередньої участі прокурора у розслідуванні кримінальних справ за новим КПК України: бути чи не бути? *Часопис Академії адвокатури України*. № 2. 2012. URL: <http://e-pub.aau.edu.ua/index.php/chasopys/article/viewFile/349/370>

курора, зробити відповідну відмітку в протоколі. Слідчий не може заборонити прокурору ставити питання, подавати пропозиції чи висловлювати зауваження. Усі питання прокурора та відповіді на них заносяться до протоколу, а протокол підписується і слідчим, і прокурором¹¹².

Важливо, що при реалізації свого повноваження на участь в слідчих (розшукових) діях, які проводяться слідчим, прокурор використовує елементи інших своїх повноважень: він дає слідчому вказівки, щоправда, в усній формі, виконує деякі елементи процесуальної дії самостійно.

Другою формою безпосередньої участі прокурора у розслідуванні кримінального правопорушення є право самостійно проводити будь-яку слідчу (розшукову) дію та процесуальні дії у кримінальному провадженні.

В цьому випадку прокурор сам приймає рішення про проведення конкретної слідчої (розшукової) дії, готує все необхідне для її проведення, сам проводить цю дію і забезпечує належне виконання обов'язків іншими її учасниками, фіксує результати слідчої (розшукової) дії у протоколі і посвідчує результати своїм підписом.

Проведення прокурором особисто будь-якої слідчої (розшукової) дії не перетворює його у слідчого. Прокурор завжди залишається прокурором, процесуальним керівником, незалежно від того, які свої повноваження на досудовому розслідуванні він використовує. Ба більше, варто наголосити, що проведення прокурором окремих слідчих (розшукових) дій особисто не просто не вимагає прийняття до свого провадження матеріалів розслідування, прокурор в принципі не наділений таким правом.

Стосовно приводів для реалізації прокурором права особисто проводити слідчі (розшукові) дії існує кілька думок науковців, що є майже аналогічними. Вважають, що прокурори використовують це право: при одночасному виконанні декількох слідчих (розшукових) дій; при наявності сумнівів

¹¹² Юрчишин В. М. Місце і роль прокурора у досудовому розслідуванні та їх відображення в теорії, законодавстві і практиці. Чернівці: Видавничий дім «Родовід», 2013. С. 153.

у правильності раніше проведеної слідчим слідчої (розшукової) дії, з метою з'ясування важливих обставин. Інколи прокурори самостійно проводять слідчі (розшукові) дії, від результатів яких залежить встановлення істини по матеріалах досудового розслідування¹¹³. Інші автори зазначають, що прокурор використовує це право з метою надання допомоги недовідченому слідчому; в разі незгоди зі запропонованою слідчим тактикою проведення процесуальної дії; під час перевірки іншої версії; за необхідності проведення повторного, детального допиту, огляду місця події¹¹⁴.

На нашу думку, залежно від того, що стає приводом до особистого проведення прокурором слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій, можна визначити, на що спрямоване таке повноваження. Це повноваження може бути спрямоване на виявлення порушень закону, прогалин, недоліків досудового розслідування, наприклад, коли в прокурора є сумніви в правильності раніше проведеної слідчим процесуальної дії. Також прокурор може проводити слідчі (розшукові) дії, інші процесуальні дії з метою усунення порушень закону. В таких випадках це повноваження є найефективнішим засобом усунення недоліків, порушень, допущених слідчим.

Немає необхідності прокуророві брати участь в усіх слідчих (розшукових) діях слідчого. **По-перше**, це нівелює діяльність слідчого, **по-друге**, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням таким чином перетворюватиметься в саме розслідування. Прокурор повинен брати участь в слідчих (розшукових) діях слідчого в тих випадках, коли він не може забезпечити іншими засобами вирішення завдань розслідування.

Брати організаційну участь у провадженні досудового розслідування прокуророві треба тоді, коли він не може забезпечити іншими засобами вирішення завдань розслідування. Водночас прокурор не має підміняти слідчого, перетворювати процесуальне керівництво розслідуванням на саме розслідування.

¹¹³ Крюков В. Ф. Прокурорский надзор: учеб. М.: Норма, 2006. С. 244.

¹¹⁴ Вигівська Л. Прокурорський нагляд за додержанням законів при розслідуванні злочинів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 3. С. 112.

3. Розгляд скарги на дії (бездіяльність) і рішення слідчого.

Відповідно до п. 7 ч. 2 ст. 36 КПК України, прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва, уповноважений скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих. Аналогічне повноваження закріплене у ч. 6 ст. 36 КПК України, згідно з якою Генеральний прокурор України, керівник регіональної прокуратури, керівник місцевої прокуратури, їхні перші заступники та заступники при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування мають право скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих та прокурорів нижчого рівня у межах строків досудового розслідування.

Виходячи із розуміння функції процесуального керівництва, вважаємо, що прокурору можуть бути оскаржені будь-які рішення слідчого, навіть якщо вони можуть бути предметом оскарження слідчому судді. Надання прокурору права скасувати будь-яке процесуальне рішення слідчого забезпечує швидке та ефективне поновлення прав учасників кримінального провадження.

За результатами розгляду поданої скарги прокурор має процесуальні повноваження скасувати незаконну постанову слідчого, зобов'язати слідчого вчинити певні процесуальні дії чи дати вказівки припинити незаконні дії. Прокурор вищого рівня має право скасувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих та підпорядкованих прокурорів у межах строків досудового розслідування. Відповідно до ч. 2 ст. 308 КПК України, прокурор вищого рівня в разі наявності підстав для задоволення скарги зобов'язаний надати відповідному прокурору обов'язкові для виконання вказівки щодо строків вчинення певних процесуальних дій або прийняття процесуальних рішень¹¹⁵.

¹¹⁵ Ольховська М. М. Обрання стороною захисту порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності слідчого, прокурора під час досудового розслідування кримінального провадження. *Часопис Академії адвокатури України*. 2015. Т. 8. № 1. С. 113.

4. Затвердження або відмова у затвердженні обвинувального акта, клопотань про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру.

Як зазначають науковці, законодавець детально регламентує діяльність прокурора з обвинувальним актом, оскільки: по-перше, від рішення прокурора залежить перехід провадження у справі від органу досудового розслідування до органу, єдина функція якого – розгляд і вирішення справи по суті, тобто до суду; по-друге, об'єктом прокурорсько-наглядової діяльності на цьому етапі є якість всього досудового розслідування і його висновки, сформульовані в обвинувальному акті; по-третє, особливе значення має доказування обвинувальної тези як результату досудового розслідування¹¹⁶.

Доцільно погодитися з думкою, що затвердження прокурором обвинувального акта означає переконання прокурора, що справу розслідувано в повній відповідності з законом, і що він переконаний в винуватості обвинуваченого і необхідності представлення його перед судом¹¹⁷.

Вважаємо, прокурор затверджує підсумкові акти слідчого у тому разі, коли вони відповідають вимогам закону щодо їх форми і змісту, а також обставинам вчиненого злочину чи проступку. **Саме тому таке повноваження прокурора спрямоване на виявлення порушень закону, адже ретельна перевірка і вивчення обвинувального акта дають можливість виявити вже наявні порушення чи то при проведенні самого досудового розслідування, чи то при складанні підсумкового акта.**

Вимоги до обвинувального акта, клопотань про застосування примусових заходів виховного або медичного характеру встановлені КПК України. Прокурор перевіряє обґрунтованість і доведеність обставин, наведених у таких актах. Одночасно, на нашу думку, прокурор повинен детально зіставити наявні дані в матеріалах кримінального провадження і обставини, зазначені в обвинувальному акті, перевірити, чи

¹¹⁶ Кожевников О. А. Участие прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. М.: Волтерс Клувер, 2011. С. 107.

¹¹⁷ Бакаев Д. М. Надзор прокурора района за расследованием уголовных дел. М.: Юрид. лит-ра, 1979. С. 69.

слідчий з об'єктивних чи суб'єктивних причин не упустив важливих доказів, чи висновки, викладені в кінцевому акті досудового розслідування, не суперечать реальному стану речей.

Затвердження обвинувального акта – відповідальний момент для прокурора. Прийняття прокурором рішення про затвердження обвинувального акта і направлення кримінального провадження до суду означає солідаризацію прокурора з висновками органів досудового розслідування. Затверджуючи обвинувальний акт, прокурор бере на себе цілковиту відповідальність за правильність розслідування кримінального провадження¹¹⁸.

Отже, затвердження прокурора – це посвідчення прокурором підсумкових актів досудового розслідування, у якому він здійснював процесуальне керівництво. Затвердження прокурора – це вирішальна форма процесуального керівництва.

Виявивши під час перевірки підсумкових актів досудового розслідування порушення закону, прокурор відмовляє у затвердженні обвинувального акта, клопотань про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру. Відмова прокурора в затвердженні обвинувального акта, вищезазначених клопотань свідчить про те, що прокурор не бачить достатніх підстав для направлення кримінального провадження до суду, не готовий на основі наявних матеріалів сформулювати таку процесуальну позицію, яка згодом перетвориться в державне обвинувачення.

Виявивши порушення закону, прокурор зобов'язаний своєчасно вжити заходів до їх усунення. Для цього прокурор використовує конкретні форми реалізації своїх повноважень.

1. Внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань (ЄРДР).

Доречно наголосити, що ця форма прокурорського реагування належить до основних повноважень прокурора щодо реалізації його обов'язку здійснення кримінального переслідування на досудових стадіях кримінального судочинства. Прокурор уповноважений починати досудове розслідування за наявності підстав, передбачених законом (ст. 36 КПК України).

¹¹⁸ Луцик В. В. Правовий статус та повноваження прокурора за новим КПК України. *Митна справа*. 2013. № 1. Ч. 2. Кн. 1. С. 236.

2. Письмові вказівки та доручення прокурора (ч. 2 п. 4 ст. 36 КПК).

Вказівки прокурора не є новим явищем у кримінальному процесі України. В КПК 1960 року передбачалось, що прокурор, здійснюючи нагляд за виконанням законів органами дізнання і досудового слідства, у межах своєї компетенції дає письмові вказівки про розслідування злочинів, про обрання, зміну або скасування запобіжного заходу, кваліфікацію злочину, проведення окремих слідчих дій та розшук осіб, які вчинили злочини, зокрема стосовно видачі особи (екстрадиції).

Щодо змісту і структури письмових вказівок прокурора, то в законодавстві це питання не врегульовано. Кожна вказівка прокурора, яких би питань вона не стосувалася, має бути законною, обґрунтованою та мотивованою. З огляду на це твердження, у вказівках, рівнозначно як і в постанові, зазначається: місце і час складання; прізвище, ім'я, по батькові, посада особи, яка видала письмові вказівки; зміст обставин, які є підставами для видачі вказівок, мотиви, їх обґрунтування та посилення на положення КПК України; зміст вказівок; місце та час виконання, особа, якій належить виконати вказівки, можливість і порядок оскарження.

На нашу думку, вказівки прокурора мають видаватись на бланку прокуратури за підписом процесуального керівника, та складатися з трьох частин: вступної, мотивувальної і резолютивної. Вступна частина мусить вказувати на місце і час видання письмових вказівок, суб'єкта, якому адресовані вказівки, зазначити номер кримінального провадження та правову кваліфікацію.

З приводу мотивувальної частини письмових вказівок вважаємо, що вона є однаковою для всіх письмових вказівок і її зміст впливає зі завдань прокурора як процесуального керівника та завдань кримінального провадження загалом. Усі вказівки видаються на підставі положення ст. 36 КПК України для всебічного, повного, об'єктивного дослідження всіх обставин кримінального правопорушення та прийняття по кримінальному провадженню законного й обґрунтованого рішення.

Резолютивна частина вказівок прокурора – це фактично зміст прийнятого процесуального рішення. Це перелік конкретних дій, які має виконати адресат. Важливо зазначити розумний строк для виконання вказівок.

Справедливо зазначає В. М. Савицький, що вказівки прокурора відрізняються від його рішень (постанов) тим, що передбачають наявність виконавця. Як юридичні факти вони породжують певні процесуальні відносини між прокурором і слідчим. Вказівки можуть видаватись тільки з метою усунення порушень закону і жодною мірою не повинні втручатись у сферу процесуальної самостійності слідчого¹¹⁹.

Письмові вказівки прокурора – це письмовий документ, у якому прокурор визначає для слідчого обов'язкові для виконання ним у кримінальному провадженні слідчі (розшукові) дії, негласні слідчі (розшукові) дії та інші процесуальні й організаційні дії.

Прокурор дає вказівки: про розслідування кримінальних правопорушень; про обрання, зміну або скасування заходів забезпечення кримінального провадження; про кваліфікацію кримінальних правопорушень; про проведення окремих слідчих (розшукових) або негласних слідчих (розшукових) дій; про об'єднання або виділення кримінальних проваджень; про розшук осіб, що скоїли кримінальне правопорушення, і т. ін.

Варто з'ясувати правову природу доручень і відповідно провести розмежування з вказівками. Сучасний тлумачний словник української мови трактує доручення так: 1) дія за значенням доручати; справа, доручена кому-небудь; завдання; 2) документ, що дає кому-небудь право діяти від імені особи, яка видала цей документ; довіреність. Слово «доручати» тлумачиться як покладати на когось виконання чого-небудь¹²⁰.

Також варто проаналізувати положення КПК України, в яких згадується про доручення прокурора слідчому. Такі статті не є поодинокими, натомість, приміром, про письмові вказівки сказано в ст. 36 КПК України, але далі в Кодексі не наведено конкретних випадків їх винесення.

Зокрема, КПК України покладає на прокурора обов'язок повідомити осіб, конституційні права яких були тимчасово обмежені під час проведення негласних слідчих (розшукових)

¹¹⁹ Савицький В.М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. М.: Наука, 1975. С. 177.

¹²⁰ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. С. 345.

дій, а також підозрюваного, його захисника про такі обмеження. Такі особи повинні бути письмово повідомленні прокурором або за його дорученням слідчим.

Під час досудового розслідування за наявності відповідних підстав може бути застосовано втручання в приватне спілкування. Якщо прокурор має намір використати під час судового розгляду як доказ інформацію, отриману внаслідок втручання у приватне спілкування, або певний її фрагмент, він зобов'язаний забезпечити збереження всієї інформації або доручити слідчому забезпечити збереження (ст. 259 КПК України).

Про доручення прокурора зазначається в контексті відкриття матеріалів кримінального провадження іншої сторони. Визнавши зібрані під час досудового розслідування докази достатніми для складання обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, прокурор або слідчий за його дорученням зобов'язаний повідомити підозрюваному, його захиснику, законному представнику та захиснику особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру, про завершення досудового розслідування та надання доступу до матеріалів досудового розслідування (ч. 1 ст. 290 КПК України). Прокурор або слідчий за його дорученням зобов'язаний надати доступ до матеріалів досудового розслідування, які є в його розпорядженні.

Про відкриття матеріалів кримінального провадження повинен бути повідомлений потерпілий. Таке повідомлення теж здійснюється прокурором або ж за його дорученням слідчим (ч. 7 ст. 290 КПК України).

У всіх наведених нами випадках певне зазначене повноваження належить прокурору, але він може доручити його виконання слідчому. КПК України не передбачає для слідчого обов'язку виконати такі дії самостійно або можливості провести їх з власної ініціативи.

Отож можна сформулювати визначення доручення. *Письмове доручення прокурора* – це письмовий документ у формі постанови, яким прокурор покладає на слідчого, керівника органу досудового розслідування, оперативні підрозділи

обов'язок (цим надає право) провести певні слідчі (розшукові) дії, негласні слідчі (розшукові) дії, інші процесуальні дії.

Принципова різниця між дорученням і вказівками в тому, що дії, вчинення яких вимагає прокурор від слідчого у вказівках, можуть вчинятись слідчим і без вказівки прокурора. Наприклад, слідчий може з власної ініціативи і уповноважений для досягнення завдань кримінального провадження провести допит свідків, підозрюваного, визнати певну особу за наявності для того підстав потерпілим у кримінальному провадженні. Вказівки прокурора про вчинення таких дій є лише яскравим проявом керівництва, спрямування і правильною організацію слідчого для забезпечення швидкого, повного і неупередженого розслідування. Водночас своїм дорученням прокурор покладає на слідчого вчинення певних дій, які він уповноважений проводити самостійно, але вважає за необхідне, щоб такі дії провів слідчий. Причини для цього можуть бути різними, переважно це зайнятість прокурора.

Варто окремо охарактеризувати ще повноваження прокурора доручати оперативним підрозділам проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій. Прокурор дає оперативним підрозділам тільки доручення, письмові вказівки прокурора цим підрозділам не надаються. Відповідно до ст. 41 КПК України, прокурор своїм письмовим дорученням може зобов'язати оперативні підрозділи провести будь-які слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії у кримінальному провадженні. Під час виконання доручень прокурора співробітник оперативного підрозділу набуває нового процесуального статусу – слідчого. Цим статусом співробітник оперативного підрозділу наділяється лише на час проведення відповідної слідчої (розшукової) дії або негласної слідчої (розшукової) дії. Співробітники оперативних підрозділів не мають права здійснювати процесуальні дії у кримінальному провадженні за власною ініціативою або звертатися з клопотанням до слідчого судді чи прокурора.

3. Скасування незаконних або необґрунтованих постанов прокурора нижчого рівня і слідчого.

Важливим повноваженням прокурора, яке спрямоване на усунення порушень закону, є право скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих (п. 7 ч. 2 ст. 36 КПК України).

Це повноваження є надвагомим з огляду на те, що воно, мабуть, як жодне інше, визначає всю керівну суть прокурора на досудовому розслідуванні.

Прокурор має право скасовувати незаконні і необґрунтовані постанови слідчих. Це повноваження впливає з принципу єдності й централізації організації і діяльності органів прокуратури. Забезпечуючи нагляд за виконанням законів органами, що здійснюють досудове розслідування, прокурори керуються встановленою ієрархією відомчих рівнів органів прокуратури, слідчих органів і органів дізнання при поширенні компетенції на об'єкти нагляду прокурорів нижчого рівня.

Вважаємо, що про скасування постанови слідчого прокурор повинен виносити постанову, яка мусить відповідати загальним правилам, зазначеним у ст. 110 КПК України. В постанові про скасування обов'язково треба зазначити підстави для скасування, а також доцільно вказувати шляхи усунення допущених порушень.

Заслугує на увагу в контексті заданого повноваження прокурора скасування ним постанови слідчого про закриття кримінального провадження. За ч. 5 ст. 284 КПК України, прокурор протягом двадцяти днів з моменту отримання копії постанови має право її скасувати у зв'язку з незаконністю чи необґрунтованістю. Постанова слідчого про закриття кримінального провадження може бути скасована також за скаргою заявника, потерпілого, якщо така скарга подана впродовж десяти днів з моменту отримання заявником, потерпілим копії такої постанови.

Згідно з п. 6.2 Наказу № 4 ГПУ, прокурори повинні невідкладно скасовувати незаконні постанови про закриття кримінальних проваджень. На нашу думку, прокурорам варто завжди дотримуватись цього положення відомчого наказу. Процесуальний керівник не просто має право скасовувати незаконні постанови слідчого про закриття кримінального провадження, це його прямий обов'язок. Крім того, прокурор не повинен чекати скарги від заявника чи потерпілого, а сам мусить прийняти відповідне рішення у разі незаконності постанови слідчого.

4. Ініціювання усунення слідчого від подальшого ведення досудового розслідування, якщо він допустив пору-

шення закону при розслідуванні справи. Прокурор, що здійснює нагляд за процесуальною діяльністю, має право усунути слідчого від подальшого розслідування справи, якщо той допустить порушення кримінально-процесуального закону. Питання про те, за які порушення закону особа підлягає усуненню, прокурор вирішує у кожному окремому випадку залежно від конкретних обставин справи і характеру порушення.

Окрім того, прокурор усуває особу у разі відводу або самовідводу. Розглядаючи відповідне клопотання, прокурор повинен ретельно перевірити наведені мотиви.

Якщо підстави для відводу слідчого передбачені у КПК України, то що таке неефективне досудове розслідування, яке здійснюється слідчим, прокурор визначає у кожному конкретному випадку. Прокурор мусить зважати на конкретні обставини справи, дії слідчого, характер порушень, прогалин, допущених слідчим, ефективність виконання слідчим прокурорських вказівок.

У літературі зазначають, що відсторонення слідчого є процесуальною санкцією, яка застосовується за: 1) допущені порушення закону, вчинення серйозного службового злочину, який є і процесуальним порушенням, що перешкоджає подальшій участі слідчого в розслідуванні; 2) бездіяльність, затягування розслідування; 3) безпідставну зміну запобіжного заходу щодо підозрюваного¹²¹.

Позбавлення прокурора права самостійно відсторонити слідчого від проведення досудового розслідування, без сумніву, негативно впливає на ефективність здійснення прокурором функції процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Проте вважаємо, що відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування все ж має бути прерогативою керівника органу досудового розслідування. Це елемент адміністративного керівництва, а не процесуального. Слідчий, який здійснюватиме розслідування, призначається керівником органу досудовим розслідуванням, ним за потреби і повинен відсторонюватись від здійснення цього обов'язку.

¹²¹ Кожевников О. А. Участие прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. М.: Волтерс Клувер, 2011. С. 110.

Для превентивного попередження прокурор використовує особливі форми реалізації повноважень.

1. Погодження прокурора.

Для реалізації цього завдання прокурор наділений низкою повноважень, спрямованих на усунення порушень закону. Варто погодитися з думкою, що до повноважень прокурора зі заповідання порушенням закону в досудовому розслідуванні в широкому контексті належить переважна частина закріплених за прокурором прав та обов'язків, оскільки вони з різним ступенем ефективності справляють профілактичний вплив на громадян та посадових осіб, що причетні до сфери кримінального провадження¹²². Все ж виокремити ті, які за своєю суттю володіють найбільшим превентивним ефектом. Це, зокрема: погодження прокурором клопотань слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій у випадках, передбачених КПК України; участь у судових засіданнях при розгляді певних питань в ході досудового розслідування; повноваження приймати процесуальні рішення у випадках, передбачених КПК України, зокрема щодо закриття кримінального провадження та продовження строків досудового розслідування за наявності підстав, передбачених КПК України.

Відповідно до п. 10 ч. 2 ст. 36 КПК України, прокурор уповноважений погоджувати або відмовляти у погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій у випадках, передбачених КПК України. Тож доцільно з'ясувати сутність прокурорського погодження.

В науковій літературі вживають також термін «згода». Значається, що під «згодою» розуміється процесуальне рішення прокурора, яке підтверджує рішення слідчого на виконання конкретної процесуальної (розшукової) дії, без чого ця дія не може вважатись легітимною, а отже, і допустимою в доказуванні¹²³. Згода як засіб процесуального керівництва досудо-

¹²² Дворник А. Повноваження прокурора у досудовому кримінальному провадженні. *Вісник прокуратури*. 2013. № 8 (146). С. 125.

¹²³ Юрчишин В. М. Прокурор як керівник досудового розслідування. *Адвокат*. 2012. № 7 (142). С. 29.

вим розслідуванням за своєю формою вираження є нічим іншим, як підтвердженням, схваленням, бо остаточне вирішення (дозвіл чи відмова) залишається за слідчим суддею¹²⁴.

Перевіряючи акт слідчого, прокурор оцінює його з погляду законності. У випадку позитивного рішення прокурора про проведення конкретної процесуальної дії матеріал направляється в суд, який і приймає рішення про необхідність проведення такої дії. На нашу думку, прокурор перевіряє не тільки законність клопотання слідчого, а також його обґрунтованість.

За В. Ф. Крюковим, згода – це процесуальне рішення прокурора, який контролює законність та обґрунтованість рішення слідчого, що дає їм можливість виконати ті чи інші процесуальні дії, допустимість яких у доказовому плані буде визнана прокурором і судом тільки за наявності висловленої прокурором згоди відповідно до встановленої законом процедури і форми¹²⁵.

Окремі науковці вважають, що як погодження прокурора, так і відмова у погодженні клопотання є процесуальними рішеннями, актом застосування кримінально-процесуального законодавства, оскільки відповідають усім вимогам процесуального рішення: а) здійснюються владною особою, учасником кримінального провадження – прокурором; б) знаходяться в межах компетенції прокурора; в) виражають владне рішення держави; г) є результатом вибору із визначених законом альтернатив; г) породжують, змінюють або припиняють кримінально-процесуальні відносини – рішення прокурора або надають клопотанням слідчого подальший хід, або анулюють їх дію. Звідси вони роблять висновок, що погодження або відмова прокурора як процесуальний акт прокурора має відповідати вимогам законності, обґрунтованості, справедливості, своєчасності і правильності¹²⁶. Однак, на нашу думку,

¹²⁴ Юрчишин В. М. Місце і роль прокурора у досудовому розслідуванні та їх відображення в теорії, законодавстві і практиці. Чернівці: Видавничий дім «Родовід», 2013. С. 196.

¹²⁵ Крюков В. Ф. Прокурорский надзор: учебник для вузов. М., 2006. С. 173.

¹²⁶ Ломидзе А. Б. Прокурорский надзор за законностью и обоснованностью принимаемых следователем решений: методическое пособие. М.: Юрлитинформ, 2000. С. 50.

такі вимоги можна звести до двох – законність і обґрунтованість, оскільки вони охоплюють собою решту.

Погодження прокурора – це письмовий реквізит прокурора на клопотанні слідчого щодо проведення останнім певних процесуальних дій.

КПК України не встановлює, в якій формі має здійснюватись відмова прокурора. В п. 10.2 Наказу ГПУ № 4 зазначено, що у разі відмови в погодженні клопотань про проведення негласних слідчих (розшукових) дій прокурори повинні виносити постанову з викладенням мотивів такого рішення.

Вважаємо, що у всіх випадках відмови прокурора від погодження клопотання він має виносити мотивовану постанову, в якій обов'язково вказувати підстави відмови у погодженні клопотання слідчого. Це є логічно обґрунтованим з огляду на те, що КПК України у ч. 3 ст. 40 КПК України передбачає для слідчого можливість у випадках відмови прокурора у погодженні клопотання звернутись до керівника органу досудового розслідування, який після вивчення клопотання за потреби ініціює розгляд питань, порушених у ньому, перед прокурором вищого рівня, який протягом трьох днів погоджує клопотання або відмовляє у його погодженні. Відтак наявність мотивованої постанови прокурора є належним підтвердженням відмови. Оскаржити постанову про відмову у погодженні клопотання простіше і правильніше, ніж оскаржувати просто відсутність погодження на клопотанні.

Фактично законодавець не регулює час, протягом якого прокурор повинен погоджувати клопотання слідчого або відмовляти у його погодженні. Вважаємо, що прокурор мусить зробити це якнайшвидше з дотриманням розумних строків. Затягування з прийняттям рішення може призвести до знищення важливих доказів, переховування підозрюваного, що, без сумніву, негативно відіб'ється на ході досудового розслідування.

Погодження прокурора є важливим процесуальним рішенням, адже КПК України визначив широкий перелік випадків, коли його наявність є обов'язковою умовою.

Слідчий подає процесуальному керівнику на погодження клопотання про застосування, зміну або скасування заходів забезпечення кримінального провадження, а саме: тимча-

сового обмеження у користуванні спеціальним правом (ст. 150 КПК України), відсторонення від посади (ст. 155 КПК України), тимчасового доступу до речей і документів (ст. 160 КПК України), арешту майна (ст. 171 КПК України). Всі без винятку запобіжні заходи можуть бути застосовані під час досудового розслідування слідчим суддею за клопотанням слідчого, погодженим з прокурором, або за клопотанням прокурора.

Що стосується слідчих (розшукових) дій, то до тих, які проводяться на підставі рішення слідчого судді за клопотанням слідчого, яке вимагає погодження прокурора, належать: обшук (ст. 234 КПК України), огляд в житлі чи іншому володінні особи (ст. 237 КПК України), слідчий експеримент, що проводиться в житлі чи іншому володінні особи (ст. 240 КПК України).

Клопотання слідчого про проведення негласних слідчих (розшукових) дій теж вимагають погодження прокурора.

Всі клопотання слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій мають бути в обов'язковому порядку погоджені з прокурором. Цього не скажеш про заходи забезпечення кримінального провадження. Судовий виклик певної особи, привід, накладення грошового стягнення можуть бути застосовані слідчим суддею на підставі клопотання слідчого, яке не обов'язково має погоджуватись прокурором.

Погодження прокурором клопотань слідчого має важливе превентивне значення. Вчинення процесуальних дій, рішення про які приймається слідчим суддею на підставі клопотання слідчого, погодженого з прокурором, як правило, тягне за собою суттєве обмеження конституційних прав людини. З огляду на це прокурор має добре проаналізувати клопотання слідчого, щоби вчасно виявити його незаконність чи необґрунтованість і запобігти можливим порушенням закону. Без сумніву, остаточне рішення приймає слідчий суддя, але контроль прокурора є важливою ланкою.

2. Участь у судових засіданнях при розгляді в ході досудового розслідування питань про обрання заходів забезпечення кримінального провадження.

З погодженням прокурором клопотань слідчого до слідчого судді тісно пов'язане повноваження брати участь у судових засіданнях на досудовому розслідуванні. Ця форма

прокурорської діяльності має свою специфіку. Тут фактично відбувається взаємодія прокурора і слідчого судді, спрямована на попередження порушень законів на досудовому розслідуванні.

КПК України передбачає неодмінну участь прокурора при розгляді всіх клопотань слідчого, які прокурор погоджував. Це фактично дає змогу прокуророві в судовому засіданні висловити мотивовану позицію щодо обґрунтування правомірності і необхідності прийняття рішення про задоволення відповідного клопотання. Важливо зазначити, що якщо клопотання слідчого дійшло до слідчого судді, то прокурор, погодивши його напередодні, вже фактично висловлює свою позицію з цього питання. Проте участь прокурора у самому розгляді клопотання є необхідною, це допоможе слідчому судді за потреби поставити прокуророві додаткові запитання для всебічного з'ясування обставин справи.

3. Внесення змін до складеного слідчим обвинувального акта чи клопотань про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, звільнення особи від кримінальної відповідальності, самостійне складання обвинувального акта чи вказаних клопотань.

Обвинувальний акт – процесуальне рішення, яким прокурор висуває обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення і яким завершується досудове розслідування.

У попередньому пункті ми розглянули таке повноваження прокурора, як затвердження чи відмова у затвердженні обвинувального акта, клопотань про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, яке спрямоване на виявлення порушень закону. У п. 13 ч. 2 ст. 36 КПК України також зазначено, що прокурор уповноважений вносити зміни до складеного слідчим обвинувального акта чи зазначених клопотань, самостійно складати обвинувальний акт чи зазначені клопотання. На нашу думку, це право прокурора спрямоване на усунення порушень закону, які він виявив. Обвинувальний акт може бути складений прокурором, зокрема якщо він не погодиться з обвинувальним актом, що був складений слідчим.

Внесення змін до обвинувального акта слідчого, клопотань про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, самостійне складання прокурором обвину-

вального акта фактично є завершальним повноваженням прокурора на досудовому розслідуванні, спрямованим на усунення порушень закону. Тому прокурор повинен ретельно підійти до справи для того, щоб не допустити обвинувачення невинної особи.

4. Письмове роз'яснення прокурора обвинуваченому про можливість, особливості і правові наслідки розгляду кримінального провадження судом присяжних додається до обвинувального акта і реєстру матеріалів досудового розслідування, які передаються до суду.

8.3. Діяльність прокурора на початковому етапі розслідування

Обов'язок із внесення відповідних відомостей про вчинене кримінальне правопорушення покладається на слідчого, прокурора, до якого надійшла заява, повідомлення про таке діяння або в разі виявлення кримінального правопорушення слідчим, прокурором самостійно з будь-якого джерела.

Якщо заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення прийняті іншою посадовою особою правоохоронного органу, то вони мають бути негайно передані для вирішення у встановленому порядку слідчому, прокурору. Часом подання заяви, повідомлення вважається час (рік, місяць, день, година доби), коли вони надійшли до службової особи правоохоронного органу, що зазначається на письмовій заяві, повідомленні або в протоколі відібрання усної заяви, повідомлення.

Самостійне виявлення слідчим, прокурором обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, може мати місце лише під час виконання ними покладених на них обов'язків зі здійснення відповідно розслідування кримінальних правопорушень або прокурорського нагляду за дотриманням законів. Відомості про факти кримінальних правопорушень, що виявлені у встановленому законом порядку оперативно-розшуковими підрозділами та їхніми співробітниками, доводяться до відома слідчого, прокурора в офіційних повідомленнях, що підписуються уповноваженими на те особами оперативного підрозділу.

Досудове розслідування розпочинається, і в його межах слідчі (розшукові) та інші процесуальні дії здійснюються лише з моменту внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань в порядку, що встановлений частиною другою коментованої статті.

Слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після надходження заяви, повідомлення до правоохоронного органу і незалежно від часу їх надходження безпосередньо до нього, зобов'язаний надати оцінку їх змісту, сутності та за наявності у викладених відомостях ознак, що вказують на вчинення кримінального правопорушення, внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Рішення слідчого, прокурора про внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань є процесуальним і приймається в порядку, встановленому для прийняття процесуальних рішень, що визначений ст. 110 КПК України. Здійснення досудового розслідування розпочинається прокурором або слідчим, якого визначає керівник органу досудового розслідування.

У разі виявлення правопорушення на морському, річковому судні чи військовому кораблі, а також у миротворчому контингенті та персоналі, що перебуває за межами України, під час виконання міжнародних миротворчих місій поза межами України досудове розслідування розпочинається негайно, відомості про нього вносяться до Реєстру за першої ж можливості.

Здійснення будь-яких слідчих (розшукових) дій чи інших процесуальних дій, спрямованих на встановлення обставин вчинення кримінального правопорушення до внесення відомостей до реєстру або без такого внесення допускається, а виконання таких дій будь-якою посадовою особою правоохоронного органу чи прокурором тягне за собою відповідальність, встановлену законом. Винятком з цього правила є надання дозволу здійснення у невідкладних випадках до внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань огляду місця події з метою встановлення фактичних даних, які можуть вказувати на ознаки кримінального правопорушення. В таких випадках внесення відомостей з відображенням результатів проведеного огляду місця події до Єдиного реєстру досудових розслідувань здійснюється негайно після завершення огляду і повернення слідчої групи до правоохоронного органу

з урахуванням того, що внесення таких відомостей здійснюється в автоматичному режимі цілодобово.

Якщо рішення про внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про кримінальне правопорушення прийнято слідчим, то він невідкладно у письмовій формі повідомляє прокурора про початок та підстави досудового розслідування, а в разі потреби й про інші відомості, які розкривають обставини отримання повідомлення про кримінальне правопорушення, його сутність та інші дані.

Відповідальність за стан організації роботи щодо ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань і статистики покладається безпосередньо на керівників прокуратур.

Основними завданнями діяльності прокурорів на цьому напрямі є **забезпечення**:

- об'єктивного відображення в Єдиному реєстрі досудових розслідувань відомостей щодо кримінальних правопорушень, осіб, які їх учинили, та прийнятих під час досудового розслідування процесуальних рішень;

- своєчасності, повноти і достовірності внесення до інформаційно-аналітичної системи «Облік та статистика органів прокуратури» відомостей про прокурорську діяльність та її результати;

- системного контролю за додержанням Кримінального процесуального кодексу України та нормативно-правових актів з питань ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, формуванням звітності про роботу органів досудового розслідування, а також за надходженням інформації про судові рішення щодо особи у кримінальному провадженні;

- запровадження перевірок щодо об'єктивності первинних облікових відомостей та показників звітності про роботу прокурора.

Відповідно до Наказу Генеральної прокуратури України від 16 жовтня 2016 року № 275 «Про організацію діяльності органів прокуратури з питань ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, статистики та її аналізу», – **основними критеріями оцінки діяльності прокурорів на цьому напрямі вважають забезпечення**:

- достовірності відображення результатів прокурорської та слідчої діяльності в первинних облікових документах і відповідних формах звітності;

– вжиття заходів з удосконалення форм та методів організації роботи з питань ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань і статистики;

– комплексного аналізу статистичної інформації з метою забезпечення законності, здійснення координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності.

Прокурор здійснює свої повноваження, починаючи з моменту надходження заяви чи повідомлення або інформації про кримінальне правопорушення до правоохоронного органу, що фактично є передумовою для початку досудового розслідування.

Питання подання і розгляду заяв і повідомлень про кримінальне правопорушення регламентується КПК України, Інструкцією про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення, затвердженою Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 06 листопада 2015 року №1377, іншими відомчими наказами та інструкціями правоохоронних органів.

Після офіційного прийняття та реєстрації заява (повідомлення) про кримінальне правопорушення передається керівнику органу досудового розслідування. Керівник визначає попередню правову кваліфікацію та працівника, який проводитиме розслідування.

У КПК України передбачено можливість одержання інформації про кримінальне правопорушення не тільки через надходження заяв чи повідомлень, а й шляхом самостійного виявлення слідчим, прокурором із будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення. Цим джерелом є виявлення інформації слідчим, прокурором про певне кримінальне правопорушення під час іншого досудового розслідування, працівниками оперативних підрозділів за результатами проведення заходів, спрямованих на виявлення кримінального правопорушення, надходження інформації з інших органів державної влади під час виконання покладених на них законом обов'язків, через засоби масової інформації тощо.

Реалізуючи свої повноваження щодо розгляду заяв, повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення, а також

початку досудового розслідування керівник місцевої прокуратури або його заступник вчиняє одну з таких дій:

- самостійно вносить відомості про кримінальне правопорушення до ЄРДР за заявами, повідомленнями, що надійшли до органу прокуратури або на підставі рапорту, складеного за результатами наглядової перевірки;
- визначає у формі резолюції прокурора для внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР та передачі з дотриманням правил підслідності наявних у нього матеріалів до органу досудового розслідування.

Аналіз ст. 36 КПК України свідчить про те, що з понад двох десятків визначених у ній повноважень прокурора лише шість можна віднести до початкової стадії досудового розслідування, а саме:

- починати досудове розслідування;
- мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування;
- доручати органу досудового розслідування проведення досудового розслідування;
- доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій або давати вказівки щодо їх проведення чи брати участь у них, а в необхідних випадках – особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії;
- доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам;
- приймати процесуальні рішення у випадках, зазначених у КПК України.

Керівники прокуратур повинні невідкладно призначати процесуальних керівників досудового розслідування кримінальних правопорушень з урахуванням складності їх кваліфікації, суспільного резонансу, прогнозованих обсягів процесуальної роботи та з огляду на професійну майстерність і досвід відповідних прокурорів, за потреби створювати групи прокурорів і призначати старшого прокурора групи відповідною постановою.

Головною метою перевірок облікової дисципліни є встановлення своєчасності, повноти та достовірності реєстрації кримінальних правопорушень, осіб, які їх учинили, та руху кримінальних проваджень. Порушення, які допускаються реєстраторами, призводять до викривлення даних єдиної звітності про кримінальні правопорушення, осіб, які їх учинили, та отримання недостовірних показників про результати слідчої роботи правоохоронних органів.

Підставами для проведення перевірок є:

- виконання планових та поточних завдань керівництва прокуратури;
- виконання доручень прокуратури вищого рівня;
- виконання рішень оперативних нарад;
- виконання постанов координаційних та міжвідомчих нарад;
- за результатами узагальнень;
- у порядку контролю;
- з власної ініціативи після попереднього аналізу даних звітності про зареєстровані кримінальні правопорушення, осіб, що їх вчинили (встановлення суттєвих розбіжностей між окремими показниками зазначених звітів, істотне зростання кількості правопорушень окремих категорій тощо).

Перевірки організуються після закінчення звітного періоду. Водночас можливості інформаційної системи дозволяють проводити їх у міжзвітний період, що, своєю чергою, сприяє попередженню можливих порушень облікової дисципліни.

У ході проведення перевірок слід вивчати:

- додержання працівниками піднаглядних органів вимог Кримінального процесуального кодексу України, законів України «Про інформацію» та «Про державну статистику», Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань щодо обліку кримінальних правопорушень і їх розкриття, руху кримінальних проваджень, прийнятих у них рішень;
- достовірність відображення у відповідній звітності показників роботи правоохоронних органів щодо результатів розслідування зареєстрованих кримінальних правопорушень у кримінальних провадженнях, обліку осіб, що їх учинили,

руху кримінальних справ та інших показників слідчої роботи та органів дізнання.

Під час підготовки до перевірок доцільно використовувати можливість інформаційної системи «Єдиний реєстр досудових розслідувань». Інформаційна система ЄРДР призначена для забезпечення автоматизації збирання, зберігання, захисту, обліку, пошуку, узагальнення та надання відомостей про кримінальні правопорушення, осіб, що їх вчинили, та руху кримінального провадження.

Кваліфіковане проведення таких перевірок неможливе без знання способів приховування кримінальних правопорушень від обліку, з-поміж яких виокремлюють такі, як:

- nereєстрація відомостей про кримінальні правопорушення в журналі ЄО та, відповідно, їх невнесення до ЄРДР;
- часткова (вибіркова) реєстрація відомостей у журналі ЄО та невнесення окремих відомостей до ЄРДР;
- відмова у внесенні відомостей до ЄРДР;
- безпідставне передання матеріалів до іншого органу без реєстрації в ЄРДР;
- приєднання заяв і повідомлень до інших кримінальних проваджень;
- заниження суспільної небезпеки протиправного діяння шляхом складання адміністративного протоколу замість внесення його до ЄРДР;
- завідомо неправильна кваліфікація кримінальних правопорушень.

На практиці застосовують декілька методів перевірок повноти і достовірності обліку кримінальних правопорушень, осіб, які їх вчинили, та руху кримінальних проваджень, зокрема: шляхом зіставлення даних Єдиного реєстру досудових розслідувань з книгою обліку вхідної кореспонденції (у прокуратурі), з даними журналу Єдиного обліку заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події (ЄО), книги обліку заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, які прийнято телефонним зв'язком, журналом-реєстром кримінальних проваджень, журналом-нарядом заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, журналом-нарядом обліку виїздів слідчих на місця подій та застосування криміналістичної техніки; *окремо у кожному органі досудового*

розслідування в районі, місті, з матеріалами кримінальних (наглядових) проваджень.

Шляхом зіставлення інформації проводяться такі перевірки повноти, своєчасності і достовірності:

- відображення в ЄРДР інформації про кримінальні правопорушення, осіб, що їх вчинили, та рух кримінальних проваджень;

- обліку кримінальних правопорушень, вчинених на підприємствах, установах та організаціях за видами економічної діяльності;

- кримінальних правопорушень, за вчинення яких особи оголошено підозру;

- відображення у звітності даних про розкриті та нерозкриті злочини, про результати роботи органів досудового розслідування щодо спричинених кримінальними правопорушеннями збитків та їх відшкодування;

- обліку в звітності даних про осіб, які вчинили кримінальне правопорушення.

Таким чином проводяться перевірки достовірності:

- відображення даних про наслідки досудового розслідування кримінальних правопорушень, зокрема вчинених організованими групами і злочинними організаціями, та додержання облікової дисципліни;

- відображення відомостей про осіб, незаконно притягнутих до кримінальної відповідальності, зокрема щодо яких обирався запобіжний захід – тримання під вартою;

- даних про спричинені кримінальними правопорушеннями матеріальні збитки, зокрема інтересам держави чи територіальних громад, та результати їх відшкодування тощо;

- шляхом зіставлення даних Єдиної системи статистики та аналізу органів прокуратури, звітності про роботу прокурора за формою № П з Єдиним реєстром досудових розслідувань.

Таким чином перевіряється об'єктивність:

- відображення інформації про кількість кримінальних проваджень, розпочатих прокурорами за результатами перевірок проведених при здійсненні правозахисної діяльності, зокрема на пріоритетних напрямках діяльності, та наслідки їх досудового розслідування;

– відомостей про кримінальні провадження, розпочаті прокурорами у порядку нагляду за додержанням і застосуванням законів під час досудового розслідування;

– обліку даних про підрозділи та служби, якими виявлено кримінальні правопорушення зазначених категорій.

Записи за кожною інформацією повинні містити стислі і вичерпні дані про те, коли надійшла заява чи повідомлення про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, хто, коли і в якій формі повідомив про вчинене кримінальне правопорушення та іншу подію, що і коли трапилось, час і дату реєстрації, які заходи вжиті за заявою чи повідомленням про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, ким та кому доручено розгляд заяви чи повідомлення про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, час і дату отримання заяви чи повідомлення про вчинені кримінальні правопорушення та інші події для внесення відповідних даних до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Приховуваними від єдиного обліку вважаються заяви і повідомлення про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, які були відомі працівнику органу внутрішніх справ, і відомості про них, які на час виявлення не внесені до журналу ЄО та не отримали відповідного реєстраційного номера.

Під час проведення перевірки прокурор передусім має встановити, чи всі повідомлення про кримінальні правопорушення, що надійшли до органу досудового розслідування, зареєстровані в журналі ЄО. З цією метою до початку перевірки **потрібно завчасно (періодично) направляти запити** в окремі підприємства, установи, організації про надіслані ними до органів досудового розслідування заяви і повідомлення про кримінальні правопорушення:

– у лікувальних установах – про травми кримінального характеру;

– в експертних судово-медичних установах проводити взаємозвірки за фактами смерті громадян;

– у військкоматах і підрозділах Державної міграційної служби України – про видачу документів замість викрадених разом із грошима й іншими цінностями;

– у судах – про оскарження бездіяльності органів досудового розслідування щодо невнесення відомостей про кримінальні правопорушення;

– у прикордонних органах та митницях – про факти виявлених кримінальних правопорушень.

Вивчення підлягають не лише заяви (повідомлення), а й матеріали, що знаходяться в опорних пунктах поліції і відділах позавідомчої охорони, з метою з'ясування, чи всі заяви (повідомлення), передані черговому, були зареєстровані.

8.4. Процесуальне керівництво в ході проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій

КПК України вимагає від прокурора досконалого володіння навичками й уміннями доведення перед судом в умовах змагального процесу вини особи, яка вчинила кримінальне правопорушення.

Відповідно до ст. 36 КПК України, прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, уповноважений доручати слідчому, органу досудового розслідування, відповідним оперативним підрозділам проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, давати вказівки щодо їх проведення чи брати участь у них, а за потреби – особисто проводити слідчі (розшукові) дії в порядку, передбаченому зазначеним Кодексом (п. 4 ч. 1 ст. 36 КПК України).

Відповідно до наказу № 4гн, прокурори усіх рівнів повинні вживати заходів до покращення якості досудового розслідування та принципово реагувати на всі факти порушення вимог кримінального процесуального законодавства під час проведення слідчих (розшукових) дій.

Здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва полягає в тому, що прокурор у конкретному кримінальному провадженні визначає коло доказів та способи їх отримання, проведення з вказаною метою певного обсягу слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій, а також забезпечення при цьому законності дій слідчого.

Стаття 223 КПК України передбачає, що слідчий, прокурор має вжити належних заходів для забезпечення присутнос-

ті під час проведення слідчої (розшукової) дії осіб, чії права та законні інтереси можуть бути обмежені або порушені. Перед проведенням слідчої (розшукової) дії особам, які беруть у ній участь, роз'яснюються їхні права й обов'язки, а також відповідальність, встановлена законом.

Прокурор, здійснюючи процесуальне керівництво щодо проведення негласних слідчих (розшукових) дій, використовує такі повноваження: 1) доручає слідчому, органу досудового розслідування проведення НСРД; 2) надає вказівки цим же суб'єктам щодо проведення НСРД; 3) доручає проведення НСРД оперативним підрозділам; 4) погоджує або відмовляє у погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення НСРД чи самостійно подає слідчому судді такі клопотання; 5) крім того, прокурор вищого рангу (Генеральний прокурор України, прокурори обласного рівня, міські, районні та прирівняні до них, їхні перші заступники і заступники) має право скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих та підпорядкованих прокурорів, зокрема щодо проведення НСРД.

Одним з найважливіших завдань прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва НСРД є забезпечення законності дій суб'єктів організації та проведення НСРД. Похідним від цього та одночасно спорідненим є завдання щодо додержання конституційних прав і законних інтересів потерпілих від кримінальних правопорушень та інших учасників досудового розслідування, інших осіб.

З наведених особливостей НСРД впливає ще одне завдання прокурорського нагляду – дотримання режиму таємності. Постанова слідчого, прокурора про проведення НСРД, клопотання про дозвіл на її проведення, ухвала слідчого судді з цього ж питання з додатками до них, протокол про проведення НСРД, які мають відомості про факт та методи проведення НСРД, інші відомості, що дають змогу ідентифікувати особу, місце або річ, щодо якої проводиться або планується проведення такої дії, розголошення яких створює загрозу національним інтересам та безпеці, підлягає засекречуванню. Засекречування таких матеріальних носіїв інформації здійснюється слідчим, прокурором, співробітником уповноваженого оперативного підрозділу, слідчим суддею шляхом

надання на підставі Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, відповідному документу грифа таємності. Обіг і зберігання вищенаведених документів, матеріалів, носіїв та відомостей здійснюється відповідно до вимог законодавства щодо режиму таємності. Надалі такі відомості може бути розсекречено у встановленому порядку.

Не менш важливим є завдання швидкого, повного та неупередженого розслідування кримінального правопорушення, яке прокурор забезпечує шляхом визначення різновиду НСРД, їх спрямування на отримання конкретних доказів, здійснення НСРД з дотриманням загальних засад кримінального провадження, зокрема збереження таємниці спілкування, невтручання у приватне життя, забезпечення права на свободу, особисту недоторканність та недоторканність права власності, здійснення НСРД у межах розумних строків тощо (ст. 7 КПК України)¹²⁷.

8.5. Процесуальне керівництво в ході застосування органами досудового розслідування заходів забезпечення кримінального провадження

Визначаючи завдання процесуального керівництва під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження в ході досудового розслідування, треба зважити на два важливі аспекти діяльності прокурора щодо їх застосування. **По-перше**, участь прокурора у їх застосуванні спрямована на забезпечення дієвості кримінального провадження. **По-друге**, прокурор повинен наглядати за додержанням прав і законних інтересів особи при застосуванні запобіжних заходів. Тобто, з одного боку, прокурор як носій функції обвинувачення, кримінального переслідування, або враховуючи положення ч. 2 ст. 36 КПК України, процесуального керівництва досудовим розслідуванням, беручи участь у вирішенні питань щодо застосування заходів забезпечення кримінального провадження у передбачених законом випадках,

¹²⁷ Прядко В. О. Мета, завдання та суть прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва негласними слідчими (розшуковими) діями. *Судова апеляція*. 2015. № 1. С. 47–48.

оцінює їх з позиції доцільності та ефективності для забезпечення притягнення винного до кримінальної відповідальності. З іншого – прокурор як охоронець законності, гарант забезпечення прав і свобод учасників процесу, не повинен розглядати інститут заходів забезпечення кримінального провадження винятково як такий, що має обвинувальну спрямованість, і зобов'язаний у кожному випадку оцінювати законність та обґрунтованість застосування того чи іншого заходу. У цьому аспекті варто зауважити, що застосування заходу забезпечення має неухильно пов'язуватися з вимогами принципів презумпції невинуватості та забезпечення права на захист.

Питання процесуального керівництва під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження в ході досудового розслідування висвітлено у наказі № 4гн. Так, п. 8 цього наказу зобов'язує керівників органів прокуратури та галузевих підрозділів апаратів прокуратур усіх рівнів здійснювати контроль за законністю застосування заходів забезпечення кримінального провадження.

Характеризуючи роль прокурора у забезпеченні законності під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження в ході досудового розслідування, треба керуватись двома моментами: прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при застосуванні запобіжних заходів; прокурор бере безпосередню участь в процесі їх обрання.

У науці кримінального процесу алгоритм участі прокурора у застосуванні запобіжних заходів у кримінальному провадженні поділяють на три етапи: ініціювання застосування запобіжного заходу; обрання запобіжного заходу; виконання запобіжного заходу.

На *першому етапі* прокурор реалізує повноваження, визначене у п. 10 ч. 2 ст. 36 КПК України, а саме: погоджує або відмовляє у погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення процесуальних дій або самостійно подає слідчому судді такі клопотання.

Прокурор, ухвалюючи рішення щодо необхідності застосування того чи іншого запобіжного заходу, повинен зважити, що вони є заходами превентивного характеру. Превентивний характер запобіжних заходів, відповідно до ч. 1 ст. 177 КПК України, виявляється у меті їх застосування, якою є забезпечення виконання підозрюваним, обвинуваченим

покладених на нього процесуальних обов'язків, а також запобігання спробам: переховуватися від органів досудового розслідування та/або суду; знищити, сховати або спотворити будь-яку із речей чи документів, які мають істотне значення для встановлення обставин кримінального правопорушення; незаконно впливати на потерпілого, свідка, іншого підозрюваного, обвинуваченого, експерта, спеціаліста у цьому ж кримінальному провадженні; перешкоджати кримінальному провадженню іншим чином; вчинити інше кримінальне правопорушення чи продовжити кримінальне правопорушення, у якому підозрюється, обвинувачується.

Саме превентивна дія запобіжних заходів «знаходиться в найбільшій проблемній зоні правозастосування», адже на практиці дуже часто запобіжний захід застосовується на підставі припущення про ймовірну негативну поведінку підозрюваного, обвинуваченого в майбутньому. Тому в основі рішення про застосування того чи іншого запобіжного заходу завжди має бути сукупність конкретних доказів, які свідчать про необхідність попередження неналежної поведінки підозрюваного чи обвинуваченого (підсудного).

У частині 2 ст. 177 КПК України зазначено, що підставою застосування запобіжного заходу, по-перше, є наявність обґрунтованої підозри у вчиненні особою кримінального правопорушення; по-друге, наявність ризиків, які дають достатні підстави слідчому судді, суду вважати, що підозрюваний, обвинувачений, засуджений може здійснити дії, передбачені у частині першій цієї статті. Слідчий, прокурор не мають права ініціювати застосування запобіжного заходу без наявності для цього підстав, передбачених цим Кодексом.

Якщо зазначені вище підстави свідчать про необхідність застосування запобіжного заходу, то обрання його виду здійснюється також з урахуванням тих обставин, що визначені у ст. 178 КПК України: вагомість наявних доказів про вчинення підозрюваним, обвинуваченим кримінального правопорушення; тяжкість покарання, що загрожує відповідній особі у разі визнання підозрюваного, обвинуваченого винним у кримінальному правопорушенні, у вчиненні якого він підозрюється, обвинувачується; вік і стан здоров'я підозрюваного, обвинуваченого; міцність соціальних зв'язків підозрюваного, обвинуваченого в місці його постійного проживання,

зокрема наявність у нього родини й утриманців; наявність у підозрюваного, обвинуваченого постійного місця роботи або навчання; наявність судимостей у підозрюваного, обвинуваченого тощо.

Визначаючи роль прокурора на цьому етапі, слід наголосити, що у кожному випадку застосування запобіжного заходу він фактично попередньо вирішує це питання, при цьому перевіряє законність і обґрунтованість застосування конкретного запобіжного заходу під час кримінального провадження. Без позитивного волевиявлення прокурора щодо необхідності застосування запобіжного заходу, оформленого у виді клопотання відповідної форми, складеного або затвердженого прокурором, слідчий суддя з огляду на ситуативний характер судової влади, яка функціонує лише за умови звернення до неї суб'єктів права, не має права розглянути і вирішити це питання. Отже, саме прокурор є ініціатором застосування запобіжного заходу, визначаючи його вид і зміст зобов'язань, які він передбачає.

Зміст клопотання слідчого, прокурора про застосування запобіжних заходів мусить відповідати вимогам ст. 184 КПК України. Відповідно до ч. 3 цієї статті, до клопотання додаються: копії матеріалів, якими слідчий, прокурор обґрунтовує доводи клопотання; перелік свідків, яких слідчий, прокурор вважає за необхідне допитати під час судового розгляду щодо запобіжного заходу; підтвердження того, що підозрюваному, обвинуваченому надано копії клопотання та матеріалів, якими обґрунтовується необхідність застосування запобіжного заходу; витяг з ЄРДР щодо кримінального провадження, у межах якого подається клопотання. Правовими наслідками недотримання слідчим, прокурором вимог ст. 184 КПК України є рішення слідчого судді про відмову у його задоволенні. Застосування запобіжного заходу до кожної особи потребує внесення окремого клопотання.

Копія клопотання та матеріалів, якими обґрунтовується необхідність застосування запобіжного заходу, надається підозрюваному, обвинуваченому не пізніше ніж за три години до початку розгляду клопотання (ч. 2 ст. 184 КПК України). Таке клопотання подається до місцевого суду, в межах територіальної юрисдикції якого здійснюється досудове розслідування.

Якщо після подання клопотання про застосування запобіжного заходу прокурору стали відомі обставини, що виключають обґрунтовану підозру у вчиненні особою кримінального правопорушення, він зобов'язаний відкликати клопотання про застосування запобіжного заходу та відкликати дозвіл на затримання, якщо такий дозвіл було отримано. Слідчий, прокурор зобов'язаний доповнити або змінити клопотання, або замінити його новим клопотанням, якщо після подання клопотання про застосування запобіжного заходу стали відомі інші обставини, що можуть вплинути на вирішення судом питання про застосування запобіжного заходу (ст. 185 КПК України).

На *другому етапі* прокурор бере участь у вирішенні питання про застосування запобіжного заходу слідчим суддею, судом, що здійснюється шляхом участі прокурора у розгляді клопотання про застосування запобіжного заходу. Згідно з ч. 1 ст. 193 КПК України, розгляд клопотання про застосування запобіжного заходу здійснюється за участю прокурора, підозрюваного, обвинуваченого, його захисника. Отже, прокурор є обов'язковим учасником такого розгляду, який, як вже зазначалося раніше, має встановити наявність мети, підстав, обставин, що враховуються при обранні цього виду примусу, тобто керуватись нормами ст.ст. 177, 178 КПК України з тим, щоб у подальшому під час судового розгляду відповідного клопотання довести таке: 1) наявність обґрунтованої підозри у вчиненні підозрюваним, обвинуваченим кримінального правопорушення; 2) наявність достатніх підстав вважати, що існує хоча б один із ризиків, передбачених у ст. 177 КПК України; 3) недостатність застосування більш м'яких запобіжних заходів для запобігання ризику або ризикам у клопотанні.

Відповідно до ч. 2 ст. 194 КПК України, слідчий суддя, суд зобов'язаний постановити ухвалу про відмову в застосуванні запобіжного заходу, якщо під час розгляду клопотання прокурор не доведе наявність зазначених вище обставин. Якщо прокурор доведе наявність обґрунтованої підозри у вчиненні підозрюваним, обвинуваченим кримінального правопорушення, але не доведе наявність ризиків, визначених у ч. 1 ст. 177 КПК України, та недостатність застосування більш м'яких запобіжних заходів для запобігання ризику або ризикам, зазначеним у клопотанні, відповідно до ч. 3 ст. 194 КПК України, слідчий суддя, суд має право зобов'язати підозрюваного,

обвинуваченого прибувати за кожною вимогою до суду або до іншого органу державної влади, визначеного слідчим суддею, судом. Якщо під час розгляду клопотання про обрання запобіжного заходу прокурор доведе обставини, передбачені у п.п. 1 та 2 ч. 1 ст. 194 КПК України, а саме: наявність обґрунтованої підозри та наявність ризиків, але не доведе недостатність застосування більш м'яких запобіжних заходів для запобігання ризику або ризикам, зазначеним у клопотанні, слідчий суддя, суд має право застосувати більш м'який запобіжний захід, аніж той, який вказаний у клопотанні, а також покласти на підозрюваного, обвинуваченого передбачені законом обов'язки, необхідність покладення яких встановлена з наведеного прокурором обґрунтування клопотання.

Отже, основним завданням прокурора на цьому етапі є доведення перед слідчим суддею, судом умов і підстав для застосування конкретного запобіжного заходу з тим, аби переконати їх у тому, що рішення про застосування одного із видів запобіжних заходів, який обмежує права і свободи підозрюваного, обвинуваченого, відповідає характеру певного суспільного інтересу (визначеним у КПК України конкретним підставам і меті), що, незважаючи на презумпцію невинуватості, превалює над принципом поваги до прав і свобод особи.

На етапі виконання запобіжного заходу прокурор також здійснює нагляд за додержанням установлених законом порядку й умов реалізації запобіжного заходу.

8.6. Процесуальне керівництво на завершальному етапі досудового розслідування

Відповідно до ч. 2 ст. 36 КПК України, прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, уповноважений: приймати процесуальні рішення щодо закриття кримінальних проваджень; затверджувати чи відмовляти у затвердженні обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру; вносити зміни до складеного слідчим обвинувального акта чи зазначених клопотань; самостійно складати обвинувальний акт чи зазначені клопотання.

Перелічені повноваження забезпечуються прокурором на завершальних стадіях досудового розслідування, основним вимогам реалізації яких присвячено Главу 24 КПК України «Закінчення досудового розслідування. Продовження строку досудового розслідування».

Аналізуючи норми КПК України, закінчення досудового розслідування можна визначити як процесуальну діяльність уповноважених КПК України суб'єктів (слідчого, прокурора), що полягає у прийнятті рішення про відсутність необхідності або можливостей для проведення будь-яких додаткових слідчих (розшукових), негласних слідчих (розшукових) дій та доцільність завершення досудового розслідування з прийняттям встановленого законом рішення.

Загальні засади кримінального провадження, зокрема, передбачають і право кожного, щоб обвинувачення щодо нього в найкоротший строк або стало предметом судового розгляду, або щоб відповідне кримінальне провадження щодо нього було закрито (ч. 5 ст. 28 КПК України).

Ця вимога майже дослівно відтворена в загальних положеннях закінчення досудового розслідування (ст. 283 КПК України): «Кожна особа має невід'ємне право на розгляд обвинувачення проти неї в суді у найкоротший строк або на його припинення шляхом закриття провадження», що свідчить про усвідомлення законодавцем її виняткової значущості у кримінальному процесі.

Водночас у ч. 4 ст. 22 КПК України закріплено, що повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального правопорушення, звернення з обвинувальним актом та підтримання державного обвинувачення у суді здійснюється прокурором. У випадках, визначених у КПК України, повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального правопорушення може здійснюватися слідчим за погодженням із прокурором, а обвинувачення може підтримуватися потерпілим, його представником.

Зазначене положення підкріплене вимогами ч. 2 ст. 284 КПК України про те, що саме на прокурора, який здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням (процесуального керівника), покладено

обов'язок у найкоротший строк після повідомлення особі про підозру здійснити одну з таких дій:

- закрити кримінальне провадження;
- звернутися до суду з клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності;
- звернутися до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру.

Визначені в ч. 2 ст. 283 КПК України дії є формами закінчення досудового розслідування. Закінчення досудового розслідування у кримінальних провадженнях у формі приватного обвинувачення здійснюється в таких самих формах.

Заразом *процесуальний керівник* вирішує, яким чином сторона обвинувачення реалізує свої повноваження на завершальному етапі розслідування: чи то самостійно закрити кримінальне провадження, чи направить його до суду у встановленому законом порядку.

Хоча в тексті ст. 283 КПК України є посилання на необхідність здійснення таких дій у найкоротший строк *після повідомлення про підозру*, прокурори повинні знати та правильно застосовувати положення п. 1 ст. 284 КПК України «Закриття кримінального провадження», що передбачає можливість закриття провадження і за відсутності у ньому підозрюваної особи. Відсутність підозрюваної особи не позбавляє *прокурора – процесуального керівника* досудовим розслідуванням обов'язку забезпечувати проведення досудового розслідування у розумні строки.

Наведена вище вимога КПК України відтворена у наказі № 4гн, який із-поміж основних критеріїв оцінювання ефективності здійснення прокурором своїх повноважень у кримінальному провадженні, окрім іншого, визначає: забезпечення додержання вимог закону щодо швидкого, всебічного, повного, неупередженого розслідування і судового розгляду кримінального правопорушення; своєчасне скасування незаконних рішень у кримінальних провадженнях (п. 39 наказу № 4гн).

Згідно з ч. 2 ст. 17 КПК України, ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні кримінального правопорушення і має бути виправданим, якщо сторона обвинувачення не доведе винуватість особи поза розумним сумнівом. Такі високі стандарти кримінального судочинства,

запроваджені чинним КПК України, вимагають від прокурорів особливої виваженості при прийнятті рішення про звернення до суду з клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності чи з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру.

За умови, що процесуальний керівник дійшов висновку про відсутність достатніх підстав для такого звернення до суду, кримінальне провадження мусить бути закрито.

Кримінальне провадження закривається з підстав, наведених у ч.ч. 1, 2 ст. 284 КПК України, де ч. 1 – це підстави, з яких кримінальне провадження закривається на стадії досудового розслідування (слідчим, прокурором), а ч. 2 – підстави, з яких кримінальне провадження закривається судом.

Про закриття кримінального провадження слідчий, прокурор приймають постанову, яка має бути законною, обґрунтованою та належно мотивованою.

Таке процесуальне рішення (про закриття кримінального провадження) може бути оскаржене учасниками провадження в порядку, встановленому Главою 26 КПК України («Оскарження рішень, дій чи бездіяльності під час досудового розслідування»):

- рішення слідчого про закриття кримінального провадження на стадії досудового розслідування може бути оскаржене заявником, потерпілим, його представником чи законним представником (п. 3 ч. 1 ст. 303 КПК України). При цьому КПК України наділяє прокурора повноваженнями самостійно скасовувати таке рішення слідчого, що оскаржується в судовому порядку. Скасування прокурором постанови про закриття кримінального провадження тягне за собою закриття провадження за скаргою;

- рішення прокурора про закриття кримінального провадження на стадії досудового розслідування може бути оскаржене заявником, потерпілим, його представником чи законним представником, підозрюваним, його захисником чи законним представником (п. 4 ч. 1 ст. 303 КПК України).

Строк подання особою скарги на рішення про закриття кримінального провадження – протягом десяти днів з моменту отримання особою копії постанови. Скарга подається

до місцевого суду та розглядається слідчим суддею не пізніше п'яти днів з моменту надходження скарги. Розгляд скарги здійснюється за обов'язкової участі особи, яка подала скаргу, чи її захисника, представника та слідчого чи прокурора, рішення якого оскаржується.

Попри те що, відповідно до ч. 3 ст. 306 КПК України, відсутність слідчого чи прокурора не є перешкодою для розгляду скарги, необхідно наголосити на доцільності присутності у судовому засіданні саме цих суб'єктів обвинувачення, адже виважена та непохитна позиція слідчого, прокурора, їхні вмотивовані контраргументи здатні спростувати твердження скаржника.

Більше того, *обов'язок прокурора брати участь у розгляді скарги на рішення про закриття кримінального провадження* прямо закріплений у п. 11.1 наказу № 4гн: «Прокурорам та слідчим прокуратури, рішення, дії чи бездіяльність яких оскаржуються в судовому порядку, брати участь у розгляді таких скарг. При підготовці до участі в судовому засіданні вирішувати питання щодо наявності підстав для скасування оскаржуваних рішень самостійно».

Якщо за результатами розгляду скарги на прийняття рішення про закриття кримінального провадження буде постановлено ухвалу про скасування рішення слідчого чи прокурора, досудове розслідування повинно бути відновлене, про що слідчий, прокурор вносять відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Ухвала слідчого судді про скасування постанови про закриття кримінального провадження оскарженню не підлягає.

Що стосується закриття кримінального провадження з підстав, визначених у ч. 1 ст. 284 КПК України, то основні повноваження надані *прокурору – процесуальному керівнику*, який:

– *по-перше*, може приймати постанову про закриття провадження з будь-яких, визначених законом підстав (п.п. 1–8 ч. 1 ст. 284 КПК України).

В такому разі копія постанови прокурора про закриття кримінального провадження надсилається заявнику, потерпілому, його представнику, підозрюваному, захиснику. Відомості про закінчення досудового розслідування вносяться прокурором до Єдиного реєстру досудових розслідувань

(ч. 3 ст. 283 КПК України) протягом 24 годин з моменту прийняття процесуальних рішень (п. 3.1 Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, затвердженого Наказом Генерального прокурора України від 17 серпня 2012 року № 69). Оскарження рішення про закриття кримінального провадження не зупиняє його виконання;

– *по-друге*, наділений повноваженнями скасовувати постанову про закриття провадження, винесену слідчим.

Окрім скасування постанови слідчого з власної ініціативи, прокурор може скасувати постанову слідчого про закриття кримінального провадження за скаргою заявника, потерпілого, якщо вона подана протягом десяти днів з моменту отримання заявником, потерпілим копії постанови.

У п. 6.2 наказу № 4гн на прокурорів усіх рівнів покладено обов'язок негайно скасовувати незаконні постанови про закриття кримінальних проваджень, а також відновлювати незаконно зупинені досудові розслідування.

З огляду на це доречно зауважити, що незважаючи на процесуальну самостійність прокурора – процесуального керівника, КПК України при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування надав Генеральному прокурору України, першому заступнику, заступникам Генерального прокурора України, прокурорам Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, прокурорам міст і районів, районів у містах, міжрайонним та спеціалізованим прокурорам, їхнім першим заступникам і заступникам, начальникам головних управлінь, управлінь та їхнім заступникам право скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих і підпорядкованих прокурорів у межах строків досудового розслідування (ч. 6 ст. 36 КПК України).

Попри всю неоднозначність положення про можливість скасування постанов у порядку підпорядкованості та дуалізм міркувань з приводу процесуального статусу зазначених керівників органу прокуратури (теоретики висловлюють думки про те, що скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих та підпорядкованих прокурорів можуть лише ті керівники органів прокуратури, які входять до складу групи прокурорів, що здійснюють повноваження прокурора у конкретному кримінальному провадженні), вважаємо такі повноваження незаперечними як у контексті КПК України,

так і з огляду на вимоги, закріплені в відомчому нормативно-правовому акті – Наказі № 4гн.

Ще один момент, який не можна оминати під час висвітлення питання про закриття кримінального провадження, – дотримання конституційних прав і свобод людини та громадянина при реалізації положень КПК України.

З одного боку – вимога кримінального процесуально-го закону про обов'язкове повідомлення особі про підозру за наявності достатніх підстав для її підозри у вчиненні кримінального правопорушення та обов'язок суду визнати істотним порушення прав людини і основоположних свобод під час отримання показів від свідка, якого надалі буде визнано підозрюваним чи обвинуваченим у цьому кримінальному провадженні. З іншого боку – складність та багатогранність процесу досудового розслідування, на початкових етапах якого подекуди взагалі неможливо відокремити підозрюваного від потерпілого або виокремити їх зі загалу фігурантів.

Крім того, залишається відкритим питання належної роботи прокурора, його здатності забезпечити дотримання основоположних прав і свобод людини та громадянина під час досудового розслідування.

У зв'язку із викладеним вище та з урахуванням принципу централізації (коли органи прокуратури становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням прокурорів нижчого рівня вищим) в п.п. 7.1–7.4 наказу № 4гн закріплена вимога про те, що при прийнятті рішення про закриття кримінального провадження, у якому особі повідомлено про підозру, упродовж п'яти днів воно повинно направлятися керівникові органу прокуратури вищого рівня з мотивованим висновком. Прокурори районів у містах такі провадження мають направляти через прокуратуру міста з районним поділом.

Щодо службових осіб, винних у порушенні вимог КПК України чи КК України, наслідком якого стало незаконне притягнення громадян до кримінальної відповідальності, наказ № 4 гн вимагає вживати заходів реагування.

Після затвердження прокурором обласного рівня висновку, у місячний строк провадження разом із висновком та документами реагування (за їх наявності) надсилається до Генеральної прокуратури України.

Якщо прокурор дійде висновку, що зібрані під час досудового розслідування докази є достатніми для доведення винуватості підозрюваного в суді, а підстави для звільнення особи від кримінальної відповідальності відсутні, він звертається до суду з *обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру*. Такому зверненню передуює процедура відкриття матеріалів іншої сторони, яка є важливою умовою кримінального судочинства в цілому світі та прямо передбачена в Конвенції Ради Європи «Про захист прав людини і основоположних свобод», учасницею якої є і Україна: відповідно до ч. 3 ст. 6 Конвенції, кожен обвинувачений у вчиненні кримінального правопорушення має право мати час і можливості, необхідні для підготовки свого захисту.

З цієї метою прокурор або слідчий за його дорученням зобов'язаний повідомити підозрюваному, його захиснику, законному представнику та захиснику особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру, про завершення досудового розслідування та надання доступу до його матеріалів.

Доцільно наголосити, що повідомляти мають усіх зазначених осіб, кожна – окремим повідомленням, що допоможе уникнути затягування процесу ознайомлення з матеріалами та поставити під загрозу допустимість відомостей, що в них містяться.

Обов'язками прокурора (або слідчого – за дорученням прокурора) при наданні доступу до матеріалів є:

- надавати доступ до наявних матеріалів досудового розслідування, зокрема до тих, які можуть бути використані для доведення невинуватості або меншого ступеня винуватості особи, сприяти пом'якшенню покарання;

- надати доступ та можливість скопіювати або відобразити (наприклад, сфотографувати) матеріали досудового розслідування (також і будь-які речові докази, їхні частини, документи або копії з них).

КПК України передбачає обмежену можливість видалення з документів, які видаються для ознайомлення, відомостей, що не будуть розголошені під час судового розгляду.

Заразом таке видалення мусить бути чітко позначено та, за клопотанням протилежної сторони, доступ до видалених відомостей може бути дозволений ухвалою суду.

Надання доступу до матеріалів досудового розслідування не є новелою чинного КПК України: в Кримінально-процесуальному кодексі України 1960 року існував інститут пред'явлення обвинуваченому матеріалів справи (ст. 218 КПК), який з урахуванням концепції нового процесуального законодавства суттєво трансформувався.

Так, одним з основоположних принципів сучасного кримінального процесу став принцип змагальності сторін, який передбачає самостійне обстоювання сторонами їхніх правових позицій, прав, свобод і законних інтересів засобами, передбаченими КПК України; сторони кримінального провадження мають рівні права на збирання та подання до суду речей, документів, інших доказів та на доведення перед судом їх переконливості.

В цьому контексті зрозумілою та обґрунтованою є вимога кримінального процесуального закону до сторони захисту про взаємний обов'язок надання доступу до зібраних нею матеріалів за запитом прокурора. Разом з тим такий обов'язок не є паритетним, оскільки, по-перше, сторона захисту не зобов'язана надавати прокурору доступ до будь-яких матеріалів, які можуть бути використані стороною обвинувачення на підтвердження винуватості особи. Прийняття рішення про надання прокурору доступу до таких матеріалів може бути відтерміноване доти, доки сторона захисту закінчить ознайомлення з матеріалами досудового розслідування. По-друге, сторона обвинувачення зобов'язана *повідомити* сторону захисту про завершення досудового розслідування та надання доступу до його матеріалів, сторона ж обвинувачення сама повинна звертатися із відповідним запитом.

Прокурорам варто розуміти, що вони перебувають у неординарному становищі зі стороною захисту: невідкриття на стадії досудового розслідування прокурором певних матеріалів буде в судовому провадженні безумовною підставою для визнання таких доказів неналежними і суд не має права допустити їх як докази. Водночас такі дії з боку сторони захисту суд розглядає значно поблажливіше, вважаючи обмеження обвинуваченого в поданні доказів (навіть таких, що не були

відкриті прокурору) порушенням права на захист. Такі рішення суд мотивує закріпленим у Конституції України правом кожного будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи (ст. 55 Конституції України) та правом підозрюваного, обвинуваченого чи підсудного на захист (ст. 63 Конституції України).

Про відкриття сторонами кримінального провадження матеріалів прокурор або слідчий за його дорученням повідомляє потерпілого, після чого останній має право з ними ознайомитись.

Також про відкриття матеріалів повідомляють цивільного позивача, його представника та законного представника, цивільного відповідача, його представника. Перелічені суб'єкти мають право знайомитися з тією частиною матеріалів досудового розслідування, яка стосується цивільного позову. В КПК України не зазначено, на кого покладено обов'язок повідомляти цих осіб про відкриття матеріалів. За аналогією з ч. 7 ст. 290 КПК України, вважаємо правильним покладення такого обов'язку на прокурора або слідчого за його дорученням. Питання виокремлення матеріалів, що стосуються цивільного позову, має розглядатись кожною стороною нарізно, в контексті наявної у неї доказової бази.

Відповідно до ч. 9 ст. 290 КПК України, факт надання доступу до матеріалів досудового розслідування письмово підтверджується протилежній стороні зі зазначенням найменування таких матеріалів. Потерпілий підтверджує факт доступу прокурору. Законом України від 16 січня 2014 року «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо заочного кримінального провадження» ч. 9 ст. 290 доповнено реченням такого змісту: «У разі здійснення заочного кримінального провадження факт надання доступу до матеріалів стороні захисту підтверджується захисником, а підозрюваним – у разі, якщо він прибув».

Для ознайомлення з матеріалами сторонам кримінального провадження та потерпілому повинен надаватися об'єктивно достатній час. З метою недопущення зловживань та необґрунтованого затягування часу при ознайомленні з матеріалами, до яких надано доступ, може встановлюватись строк ознайомлення, після спливу якого право на доступ до матеріалів вважатиметься реалізованим. Такий строк для ознайомлення

встановлюється слідчим суддею місцевого суду за клопотанням сторони кримінального провадження з урахуванням обсягу, складності матеріалів та умов доступу до них.

Усе зазначене вище щодо відкриття матеріалів стосується і додаткових матеріалів, отриманих до або під час досудового розгляду, які також підлягають відкриттю.

Обвинувальний акт

Після завершення процедури відкриття матеріалів слідчий складає обвинувальний акт, який в обов'язковому порядку затверджується прокурором. Серед повноважень прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, передбачених ч. 2 ст. 36 КПК України, наведені затвердження чи відмова у затвердженні обвинувального акта, а також його самостійне складання. Відповідно ч. 1 ст. 291 КПК України, прокурор може скласти обвинувальний акт самостійно, зокрема, якщо він не погодиться з обвинувальним актом, що був складений слідчим, хоча на практиці це відбувається дуже рідко.

Зміст та форма обвинувального акта мають відповідати вимогам ст. 291 КПК України. Обвинувальний акт мусить містити такі відомості: найменування кримінального провадження та його реєстраційний номер; анкетні відомості кожного обвинуваченого (прізвище, ім'я, по батькові, дата та місце народження, місце проживання, громадянство); анкетні відомості кожного потерпілого (прізвище, ім'я, по батькові, дата та місце народження, місце проживання, громадянство); прізвище, ім'я, по батькові та займана посада слідчого, прокурора; виклад фактичних обставин кримінального правопорушення, які прокурор вважає встановленими, правову кваліфікацію кримінального правопорушення з посиланням на положення закону і статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність та формулювання обвинувачення; обставини, які обтяжують чи пом'якшують покарання; розмір шкоди, завданої кримінальним правопорушенням; розмір витрат на залучення експерта (у разі проведення експертизи під час досудового розслідування); дату та місце його складання та затвердження.

Обвинувальний акт підписується слідчим та *прокурором, який його затвердив, або лише прокурором*, якщо він склав його самостійно.

Відповідно до ч. 4 ст. 291 КПК України, до обвинувального акта додаються: реєстр матеріалів досудового розслідування; цивільний позов, якщо він був пред'явлений під час досудового розслідування; розписка підозрюваного про отримання копії обвинувального акта, копії цивільного позову, якщо він був пред'явлений під час досудового розслідування, і реєстру матеріалів досудового розслідування або підтвердження їх отримання підозрюваним згідно зі ст. 523-2 Кодексу, якщо здійснюється заочне кримінальне провадження; розписка або інший документ, що підтверджує отримання цивільним відповідачем копії цивільного позову, якщо він був пред'явлений під час досудового розслідування не до підозрюваного.

Надання суду інших документів до початку судового розгляду забороняється. Така заборона – новела КПК України 2012 року. Досі непоодинокими є випадки, коли судді, за аналогією з КПК України 1960 року, до початку судового розгляду вимагають у прокурорів надання їм матеріалів досудового розслідування, всупереч вимогам КПК України щодо змагальності сторін та безпосередності дослідження показань, речей і документів.

Відповідно до ст. 293 КПК, *прокурор* одночасно з передаванням обвинувального акта до суду *зобов'язаний* під розпис надати його копію та копію реєстру матеріалів досудового розслідування підозрюваному, його захиснику, законному представнику. У разі здійснення заочного кримінального провадження зазначені документи вручаються в порядку, передбаченому ст. 523-2 КПК України.

Клопотання про застосування примусових заходів виховного характеру

Однією з форм закінчення досудового розслідування, за п. 3 ч. 2 ст. 283 КПК України, є звернення до суду з клопотанням про застосування примусових заходів виховного характеру.

Загальний порядок повідомлення про завершення досудового розслідування та відкриття матеріалів іншій стороні в кримінальних провадженнях щодо застосування примусових заходів виховного характеру; вимоги до змісту клопотання про застосування примусових заходів виховного характеру та надання його копії визначеним у КПК України особам зазначені в параграфі 3 Глави 24 КПК України.

Звернення прокурора до суду з клопотанням про застосування примусових заходів виховного характеру може бути здійснено у двох випадках, як-от:

а) неповнолітній обвинувачується у вчиненні вперше кримінального проступку, злочину невеликої тяжкості або небережного злочину середньої тяжкості та прокурор дійшов висновку про можливість його виправлення без застосування кримінального покарання (ч. 1 ст. 497 КПК України).

Прийняття рішення про можливість звернення до суду з клопотанням про застосування до неповнолітнього обвинуваченого примусових заходів виховного характеру з таких підстав – право, а не обов'язок прокурора, який повинен виважено та неупереджено дослідити обставини справи й особу неповнолітнього.

Клопотання про застосування до неповнолітнього обвинуваченого примусових заходів виховного характеру прокурор складає за умов, що неповнолітній обвинувачений, а його законний представник проти цього не заперечує.

Відповідно до ч. 3 ст. 497 КПК України, під час судового розгляду суд за наявності підстав, передбачених у ч. 1 ст. 497 КПК України, може прийняти рішення про застосування до неповнолітнього обвинуваченого примусових заходів виховного характеру, визначених у законі України про кримінальну відповідальність;

б) стосовно особи, яка після досягнення одинадцятирічного віку до досягнення віку, з якого може наставати кримінальна відповідальність, вчинила суспільно небезпечне діяння, що підпадає під ознаки діяння, передбаченого законом України про кримінальну відповідальність, здійснюється кримінальне провадження щодо застосування примусових заходів виховного характеру (ст. 498 КПК України).

Ця норма є імперативною, тобто виражається у категоричному розпорядженні держави чітко виконувати позначені дії і не допускає ніяких відхилень від вичерпного переліку прав і обов'язків.

Згідно з ч. 1 ст. 292 КПК України, клопотання про застосування примусових заходів виховного характеру має відповідати вимогам ст. 291 КПК України, а також містити інформацію про захід виховного характеру, який пропонується застосувати.

За відсутності підстав для закриття кримінального провадження прокурор затверджує складене слідчим або самостійно складає клопотання про застосування до неповнолітнього примусових заходів виховного характеру і надсилає його до суду в порядку, передбаченому КПК України.

Одночасно з переданням клопотання про застосування примусових заходів виховного характеру до суду прокурор зобов'язаний під розпис надати його копію та копію реєстру матеріалів досудового розслідування законному представнику та захиснику особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів виховного характеру.

Клопотання про застосування примусових заходів медичного характеру

Ще однією формою закінчення досудового розслідування, згідно з п. 3 ч. 2 ст. 283 КПК України, є звернення до суду з клопотанням про застосування примусових заходів медичного характеру.

Клопотання про застосування примусових заходів медичного характеру мусить відповідати вимогам, встановленим для обвинувального акта (ст. 291 КПК України). Крім того, воно має містити інформацію про примусовий захід медичного характеру, який пропонується застосувати, та позицію щодо можливості забезпечення участі особи під час судового провадження за станом здоров'я.

Порядок здійснення кримінального провадження щодо застосування примусових заходів медичного характеру та особливостей його закінчення регламентується Главою 39 КПК України.

Відповідно до ч. 1 ст. 511 КПК України, досудове розслідування у кримінальному провадженні щодо застосування примусових заходів медичного характеру закінчується закриттям кримінального провадження.

У такому разі прокурор приймає постанову, яка може бути оскаржена в порядку, передбаченому в п.п. 3, 4 ч. 1 ст. 303 КПК України, протягом 10 днів з моменту отримання копії такої постанови.

Клопотання про застосування до особи примусових заходів медичного характеру складається слідчим за погодженням з прокурором або прокурором. Після цього прокурор надсилає його до суду в порядку, визначеному в КПК України.

Одночасно з переданням клопотання про застосування примусових заходів медичного характеру до суду *прокурор* зобов'язаний під розпис надати його копію та копію реєстру матеріалів досудового розслідування законному представнику та захиснику особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного характеру.

Наголосимо, що саме на прокурора покладено обов'язок перевіряти й аналізувати матеріали провадження на предмет події кримінального правопорушення (надто, чи наявні всі обов'язкові ознаки складу злочину) та чи має місце в діянні особи склад кримінального правопорушення перед вирішенням питання про звернення до суду з: клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності; обвинувальним актом; клопотаннями про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру. Тільки виважений підхід прокурора – процесуального керівника на стадії закінчення досудового розслідування уможливить уникнення ухвалення судом виправдувального вироку.

Контрольні запитання

1. Які органи можуть проводити досудове розслідування?
2. Яка компетенція оперативних підрозділів у кримінальному провадженні?
3. Який предмет нагляду за органами, котрі проводять досудове розслідування?
4. Якими є завдання прокурорського нагляду за додержанням законів органами, що проводять досудове розслідування?
5. Хто з працівників прокуратури вправі здійснювати нагляд за додержанням законів органами, які проводять досудове розслідування?
6. Назвіть правові акти щодо прокурорського нагляду за органами досудового розслідування.
7. Які повноваження прокурора під час нагляду за додержанням законів органами, котрі проводять досудове розслідування, на стадії досудового розслідування?
8. Які повноваження прокурора щодо здійснення нагляду за додержанням законів органами, котрі проводять досудове розслідування, передбачені Законом України «Про прокуратуру»?

9. Які повноваження прокурора дають йому можливість попереджати порушення законів органами, що проводять досудове розслідування?

10. Які повноваження прокурора допомагають йому усувати порушення, допущені органами, що проводять досудове розслідування?

11. У чому полягає прокурорський нагляд за дотриманням органами, які проводять досудове розслідування, строків розслідування?

12. У чому полягає прокурорський нагляд за законністю застосування органами досудового розслідування затримання?

13. У чому полягає прокурорський нагляд за законністю застосування органами досудового розслідування тримання під вартою?

14. У чому полягає прокурорський нагляд за законністю повідомлення особі про підозру?

15. Якими методами можна виявити приховування кримінальних правопорушень від реєстрації?

16. Чи вичерпний перелік повноважень прокурора наведено у ст. 36 КПК України?

17. Які рішення вправі прийняти прокурор у провадженні з обвинувальним актом?

Рекомендована література

1. Процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням: організаційно-правові та криміналістичні основи: наук.-практ. посіб. К.: Національна академія прокуратури України, 2016. 794 с.
2. Процесуальне керівництво негласними слідчими (розшуковими) діями: наук.-практ. посіб. К.: Національна академія прокуратури України, 2017. 280 с.
3. Сірко Б. П. Нагляд прокурора за виконанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва. Чернівці: Технодрук, 2016. 263 с.
4. Черноусько М. В. Здійснення прокурором процесуального керівництва досудовим розслідуванням: теорія та практика. К.: Правова єдність; Алерта, 2017. 293 с.
5. Юрчишин В. М. Місце і роль прокурора у досудовому розслідуванні та їх відображення в теорії, законодавстві і практиці. Чернівці: Родовід, 2013. 307 с.
6. Юрчишин В. М. Прокурор у досудовому розслідуванні: сучасні проблеми теорії і практики. Чернівці, 2016. 300 с.

Тема 9

ПІДТРИМАННЯ ПРОКУРОРОМ ПУБЛІЧНОГО ОБВИНУВАННЯ У СУДІ

- 9.1. Поняття підтримання публічного обвинувачення в суді як виду діяльності прокурора. Форми реалізації обвинувачення.
- 9.2. Організація роботи прокуратури з підтримання публічного обвинувачення в суді.
- 9.3. Підготовка прокурора до участі в судовому розгляді.
- 9.4. Участь прокурора у контрольних стадіях кримінального провадження.

9.1. Поняття підтримання публічного обвинувачення в суді як виду діяльності прокурора. Форми реалізації обвинувачення

За умов зростання злочинності в Україні, підвищення ролі принципу невідворотності відповідальності за вчинення кримінальних правопорушень, подальшого розвитку та реформування і кримінального, і кримінального процесуального законодавства, потреб практики та вимог Ради Європи підтримання публічного обвинувачення в суді і як функція, і як засада має важливе значення. Конституція України функцію підтримання публічного обвинувачення у суді покладає на єдину систему прокуратури України та ставить її на чільне місце у системі конституційних функцій.

Функція обвинувачення займає домінуюче становище не тільки серед функцій прокуратури, а й у системі кримінально-процесуальних функцій. Без обвинувачення кримінальний процес був би безпредметним, а тому і непотрібним. Саме обвинувачення породжує інші функції та їхній розвиток, наприклад, захисту, правосуддя, вирішення справи тощо.

Реалізація судової реформи та найважливіший його етап – прийняття нового КПК України обумовили створення нових процедур кримінального судочинства, які вимагають суттєвого підвищення якості підтримання публічного обвинувачення, збільшення та зміцнення кадрів публічних обвинувачів.

Участь прокурорів у судовому розгляді стала обов'язковою у кримінальному провадженні у формі як публічного, так і приватного обвинувачення. Ці вимоги кримінального процесуального закону ставлять перед органами прокуратури нові завдання – охопити участю всі кримінальні справи, розглядувані в суді. Обов'язок доведення вини обвинуваченого повністю покладено на сторону обвинувачення, причому відмова публічного обвинувача від обвинувачення (коли з такою відмовою погодився й потерпілий) є обов'язковою для суду. У Кримінальному процесуальному кодексі відсутній інститут повернення кримінальних справ зі судового розгляду на додаткове розслідування. Положення про те, що судочинство здійснюється на основі змагальності сторін та свободи у поданні ними судом своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості (ст. 22 КПК України) загострює проблему організації роботи прокуратури з підтримання публічного обвинувачення в суді.

Ці та інші положення закону суттєво підвищують відповідальність публічного обвинувача та вимагають від кожного прокурора, який виступає у такій ролі, відмінної організації роботи, високого професіоналізму та бездоганного володіння тактикою судового слідства. Активність і професійна майстерність публічного обвинувача у представленні, дослідженні та оцінці доказів є вирішальним фактором забезпечення невідворотності покарання за вчинений злочин. Особливі вимоги ставить до прокурора участь у суді присяжних.

Таке суттєве зростання значущості цієї функції прокурора не тільки підвищує його особисту відповідальність, але й пред'являє серйозні вимоги до як до законодавця, так і до юридичної науки, розробки якої мають озброїти публічних обвинувачів знаннями та навиками, необхідними для здійснення цієї складної місії.

Підтримання публічного обвинувачення, будучи важливим аспектом участі прокурора у розгляді судом кримінального провадження, вимагає особливої уваги з боку керівників органів прокуратури, необхідного організаційного та методичного забезпечення.

Функція обвинувачення займає важливе місце як у системі кримінальних процесуальних функцій, так і серед функцій прокуратури. Без обвинувачення кримінальний процес

був би безпредметним. Саме обвинувачення обумовлює існування інших функцій та їхній розвиток (наприклад, захисту, правосуддя)¹²⁸.

Історично склалося так, що спочатку обвинувачення щодо особи було покладено на потерпілого, а згодом поступово було передане в «руки» публічної влади. Зараз підтримання прокурором публічного обвинувачення у суді є однією з основних функцій органів прокуратури.

30 вересня 2016 р. набули чинності зміни до Конституції України, внесені Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 р. № 1401-III. Цим Законом відкореговано структуру розділів Конституції, зокрема, виключено з Конституції України розділ VII «Прокуратура», водночас розширено розділ VIII «Правосуддя». Пунктом 2 цього Закону Конституцію України доповнено ст.131-1, відповідно до якої в Україні діє прокуратура, яка здійснює, зокрема, й підтримання публічного обвинувачення у суді.

Першою серед функцій прокуратури названо «підтримання публічного обвинувачення в суді». Із цього можна зробити висновок про надання зазначеній функції органів прокуратури особливо важливого значення. Окрім того, підтримання публічного обвинувачення у суді прокурором є однією з основних конституційних засад судочинства, визначених п. 4 ч. 1 ст. 129 Конституції України.

Законодавець вперше використав словосполучення «публічне обвинувачення». Термін «публічний» («publicus») – латинського походження і означає: «суспільний», «народний».

¹²⁸ Крайнікова О. В. Суб'єкти реалізації функції підтримання обвинувачення в суді. *Право і суспільство*. 2016. № 6. Ч. 2. С. 191–195. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2016/6_2016/part_2/36.pdf; Цакадзе Н. Ч. Підтримання державного обвинувачення в суді – пріоритетна функція прокуратури України. *Вісник Академії адвокатури України*. 2009. № 1 (14). С. 175; Ряшко О. В., Кундик Н. В. Сутність та етапи реалізації функції обвинувачення в кримінальному провадженні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 1. С. 425; Кримінальний процес України: підручник / за ред. Ю. М. Грошевого та О. В. Капліної. Х.: Право, 2010. С. 22; Гловюк І. В. Деякі проблеми тлумачення категорії «обвинувачення» (нормативний аспект). *Вісник кримінального судочинства*. 2015. № 1. С. 17.

Поняття «публічне обвинувачення» є дещо ширшим від поняття «державне обвинувачення». Виходячи зі змісту, вкладеного у термін «публічний», можна стверджувати, що прокурор у кримінальному провадженні виступає тепер не тільки від імені держави, а й від імені усього суспільства (принаймні, його більшої частини). У юридичній літературі звертається увага на колізію, яка полягає у тому, що, відповідно до ст. 129 Конституції України та ст. 371 КПК України, суд ухвалює рішення від імені держави Україна (а не від імені суспільства чи народу) на підставі висунутого прокурором публічного обвинувачення¹²⁹.

Термін «публічне обвинувачення», певно, вжито законодавцем у зв'язку з євроінтеграційними процесами, що відбуваються в Україні. Принаймні, саме його використано у Рекомендації REC (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції» від 6 жовтня 2000 р.¹³⁰.

Слід зазначити, що у Конституції та в галузевих нормативно-правових актах щодо підтримання прокурором обвинувачення вживаються різні терміни (у Конституції, скажімо, «публічне обвинувачення», а до прикладу, в КПК України та Законі України «Про прокуратуру – «державне обвинувачення»). Мабуть, те, що законодавець не поспішає уніфікувати термінологію, може свідчити або про те, що він взагалі не бачить різниці між цими поняттями (тобто вважає такі терміни синонімами), або ж, найімовірніше, повноцінно не виконує покладених на нього завдань. Така мовна неохайність, термінологічний хаос аж ніяк не роблять честі законотворцю. Бо загальноновизнаним правилом нормотворчої техніки є те, що на позначення того самого поняття (причому у рамках не тільки якогось одного нормативного акта чи однієї галузі, але й у рамках цілої системи права) повинен використовуватися

¹²⁹ Шульган І. І. Окремі аспекти підтримання прокурором публічного обвинувачення. *Юридичний електронний науковий журнал*. 2016. № 6. С. 239. URL: http://lsej.org.ua/6_2016/66.pdf

¹³⁰ Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції: Рекомендації REC (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам від 6 жовтня 2000 р. URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/rek_2000.pdf

єдиний термін. Тому зараз конче потрібне внесення змін до КПК України та Закону України «Про прокуратуру» (що досі не зроблено) з урахуванням поданих нових понять (та їх внутрішнього змісту).

У ст. 22 Закону України «Про прокуратуру» зазначено, що прокурор підтримує державне обвинувачення у судовому провадженні стосовно кримінальних порушень, користуючись правами та виконуючи обов'язки, передбачені КПК України. У п. 15 ч. 2 ст. 36 КПК України вказано, що прокурор уповноважений підтримувати державне обвинувачення в суді, відмовлятися від державного обвинувачення, змінювати його або висувати додаткове обвинувачення у порядку, встановленому КПК.

Водночас ані КПК України, ані Закон України «Про прокуратуру» не містять визначення поняття «підтримання публічного обвинувачення в суді».

Законодавець, подавши у ст. 3 КПК України дефініції «державного обвинувачення» та «обвинувачення», розглядає їх як базові поняття для діяльності, спрямованої на викриття особи у вчиненні кримінального правопорушення.

У п. 13 ст. 3 КПК України 2012 р. вказано, що обвинувачення є твердженням про вчинення певною особою діяння, передбаченого Законом України про кримінальну відповідальність, висунуте у порядку, встановленому Кодексом. Водночас у ч. 4 ст. 110 КПК вказано, що обвинувальний акт є процесуальним рішенням, яким прокурор висуває обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення і яким завершується досудове розслідування. Це доводить до висновку, що публічне (державне) обвинувачення стосовно конкретної особи виникає уже на стадії досудового розслідування. А тому зведення публічного (державного) обвинувачення тільки до діяльності прокурора з доведення обвинувачення перед судом є неправильним. Закріплене у КПК поняття «державне (публічне) обвинувачення» є однією з форм публічного обвинувачення¹³¹.

Отож, враховуючи формулювання ч. 4 ст. 110 КПК України, обвинувачення починається з моменту затвердження або

¹³¹ Крайнікова О. В. Суб'єкти реалізації функції підтримання обвинувачення в суді. *Право і суспільство*. 2016. № 6. Ч. 2. С. 193.

складання обвинувального акта прокурором. Доречно погодитися із вченими, які стверджують, що висунення обвинувачення є першим етапом реалізації обвинувачення¹³².

Другим етапом реалізації обвинувачення є його підтримання¹³³. У п. 15 ч. 3 ст. 36 КПК України йдеться про підтримання прокурором державного обвинувачення в суді. Підтримання обвинувачення – це процесуальна діяльність суб'єктів обвинувачення, яка полягає в захисті сформульованого та обґрунтованого їм обвинувачення. Процесуальну діяльність прокурора, що передбачає доведення перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, котра вчинила кримінальне правопорушення, доцільніше іменувати не як «державне/ публічне обвинувачення» (яке є ширшим за своїм змістом), а як «підтримання державного / публічного обвинувачення у суді». У п. 3 ст. 3 КПК України від 13.04.2012 р. подано, по суті, визначення «підтримання державного/ публічного обвинувачення», а не «державного/ публічного обвинувачення». Адже тут підкреслено процесуально-діяльнісний аспект цієї категорії, а викладене у п. 13 ст. 3 КПК визначення обвинувачення відображає не процесуальне, а матеріально-правове значення цієї категорії¹³⁴.

Самостійними етапами реалізації обвинувачення є також зміна обвинувачення та відмова від підтримання державного/ публічного обвинувачення прокурором. У разі відмови прокурора від підтримання державного (публічного) обвину-

¹³² Меркулов С. М. Реалізація обвинувачення: поняття, сутність, етапи за новим Кримінальним процесуальним законодавством України. *Форум права*. 2012. № 2. С. 458. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2012_2_72.pdf; Ряшко О. В., Кундик Н. В. Сутність та етапи реалізації функції обвинувачення в кримінальному провадженні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 1. С. 433; Гловюк І. В. Деякі проблеми тлумачення категорії «обвинувачення» (нормативний аспект). *Вісник кримінального судочинства*. 2015. №1. С. 17–22. URL: http://vkslaw.knu.ua/images/verstka/1_2015_Glovyuk.pdf

¹³³ Меркулов С. М. Реалізація обвинувачення: поняття, сутність, етапи за новим Кримінальним процесуальним законодавством України. *Форум права*. 2012. № 2. С. 458. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2012_2_72.pdf

¹³⁴ Гловюк І. В. Деякі проблеми тлумачення категорії «обвинувачення» (нормативний аспект). *Вісник кримінального судочинства*. 2015. №1. С. 19–21. URL: http://vkslaw.knu.ua/images/verstka/1_2015_Glovyuk.pdf

вачення у суді головуєчий роз'яснює потерпілому його право підтримувати обвинувачення в суді. У цьому разі потерпілий, який погодився підтримувати обвинувачення в суді, користується всіма правами сторони обвинувачення під час судового розгляду. Також потерпілий після відмови прокурора від підтримання державного (публічного) обвинувачення може не погодитись із цим рішенням і не підтримувати обвинувачення, яке після відмови прокурора набуває статусу приватного. У цьому разі вдаються до такого етапу реалізації обвинувачення, як відмова від обвинувачення¹³⁵. Існують певні етапи реалізації обвинувачення: висунення обвинувачення, його підтримання, зміна обвинувачення, відмова від обвинувачення.

Процесуальну діяльність стосовно доведення вини обвинуваченого перед судом не варто зводити тільки до поняття публічного обвинувачення (суб'єктом реалізації якого є прокурор). Адже потерпілий має право як «паралельно» з прокурором доводити обвинувачення, викладене в обвинувальному акті, так і самостійно підтримувати обвинувачення й вимагати продовження розгляду справи в суді у разі відмови прокурора від обвинувачення та зміни ним обвинувачення за умов, коли публічний обвинувач ставить питання про необхідність застосування закону, який передбачає відповідальність за менш тяжкий злочин, чи про зменшення обсягу обвинувачення.

Відповідно до положень ч. 3 ст. 338 КПК України, якщо в обвинувальному акті зі зміненним обвинуваченням ставиться питання про застосування закону про кримінальну відповідальність, що передбачає відповідальність за менш тяжке кримінальне правопорушення (чи про зменшення обсягу обвинувачення), головуєчий має роз'яснити потерпілому його право підтримувати обвинувачення у раніше пред'явленому обсязі.

Також у ч. 1 ст. 340 цього ж Кодексу передбачено, що якщо у результаті судового розгляду прокурор прийде до переконання, що пред'явлене особі обвинувачення не підтвердилося, він мусить відмовитися від підтримання державного (публічного) обвинувачення, виклавши мотиви відмови у своїй постанові.

¹³⁵ Ряшко О. В., Кундик Н. В. Сутність та етапи реалізації функції обвинувачення в кримінальному провадженні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 1. С. 433.

В такому разі право підтримувати обвинувачення у попередньому обсязі одержує потерпілий (самостійно чи за допомогою представника). Відповідно до ч. 5 ст. 340 КПК України, кримінальне провадження за таких обставин набуває статусу приватного та здійснюється за процедурою приватного обвинувачення.

Що стосується правової природи обвинувальної діяльності потерпілого у суді, то це питання є невирішеним. Хоча однозначно можна стверджувати, що така діяльність є специфічним видом підтримання обвинувачення у суді й публічною уже не є.

Підтримання публічного обвинувачення є процесуальною та публічною діяльністю прокурора з доведення обвинувачення перед судом задля забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила злочин. Водночас потерпілий не є представником держави та суспільних (публічних) інтересів, він підтримує висунуте раніше обвинувачення виключно з власних (тобто приватних) інтересів.

Заразом слід погодитися з твердженням про те, що й називати таке обвинувачення приватним, як це робить законодавець (ч. 5 ст. 340 КПК України), теж неправильно¹³⁶, адже: 1) обвинувальний акт стосовно конкретної особи складає або слідчий (після чого його затверджує прокурор), або ж прокурор самостійно; 2) таке обвинувачення висувається особі у чітко визначеному порядку та має характер публічного обвинувачення; 3) потерпілий не вправі змінювати матеріальний зміст обвинувачення, що був сформульований державою в особі уповноважених нею органів.

Таку процесуальну діяльність потерпілого щодо підтримання обвинувачення в суді (у разі відмови прокурора від підтримання державного (публічного) обвинувачення або його зміни в сторону «пом'якшення») не можна називати й публічно-приватним обвинуваченням, оскільки у процесуальному сенсі змінюється тільки суб'єкт, котрий продовжує під-

¹³⁶Герасимчук О. П. Діяльність потерпілого при зміні та відмові прокурора від обвинувачення. *Наукові записки. Серія «Право»*. Вип. 7. Острог: Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2006. С. 148; Крайнікова О. В. Суб'єкти реалізації функції підтримання обвинувачення в суді. *Право і суспільство*. 2016. № 6. Ч. 2. С. 194.

тримувати раніше висунуте у суді обвинувачення; сам же матеріальний зміст обвинувачення залишається абсолютно таким самим, що раніше був сформульований та затверджений в обвинувальному акті прокурором.

Деякі науковці для позначення обвинувачення зі змішаною природою запропонували поняття «субсидіарне обвинувачення». Приміром, О. С. Александров вважає, що субсидіарне обвинувачення виникає тоді, коли у разі відмови прокурора від обвинувачення потерпілий продовжує викривати обвинуваченого у вчиненні злочину, причому не виходячи за межі обвинувачення, від якого відмовився прокурор¹³⁷.

Напевно, найповніше відображає суть обвинувачення, підтримуваного потерпілим у суді, позиція, за якою виокремлюють такі форми цього обвинувачення, як: 1) «обвинувачення, підтримане потерпілим після зміни його прокурором» та 2) «обвинувачення, підтримане потерпілим після відмови прокурора від обвинувачення»¹³⁸.

Отже, визначена нормами КПК України природа такої обвинувальної діяльності потерпілого у суді не виправдана та суперечить правовій природі кримінального провадження у формі приватного обвинувачення (бо, передусім, юридична суть кримінального провадження у формі приватного обвинувачення полягає у тому, що воно ініціюється тільки потерпілим від цього злочину; у таких кримінальних провадженнях кримінально-правове та кримінально-процесуальне значення має, передусім, волевиявлення потерпілого, його оцінка діяння та особи злочинця).

Отож:

1) функція обвинувачення обумовлює існування та розвиток інших кримінально-процесуальних функцій, зокрема захисту та правосуддя;

¹³⁷ Александров А. С. Субсидиарный уголовный иск. *Государство и право*. 2000. № 3. С. 78; Крайнікова О. В. Суб'єкти реалізації функції підтримання обвинувачення в суді. *Право і суспільство*. 2016. № 6. Ч. 2. С. 194; Перепелиця С. І. Провадження у формі приватного обвинувачення: порівняльно-правове дослідження: монографія. Х.: Право, 2015. С. 51.

¹³⁸ Герасимчук О. Захист прав потерпілого при зміні та відмові прокурора від обвинувачення. *Вісник Академії прокуратури України*. 2006. № 4. С. 83.

2) враховуючи формулювання ч. 4 ст. 110 КПК України, обвинувачення починається з моменту затвердження або складання обвинувального акта прокурором. А тому зведення публічного (державного) обвинувачення тільки до діяльності прокурора з доведення обвинувачення перед судом є неправильним. Закріплене у КПК поняття «державне (публічне) обвинувачення» є однією з форм публічного обвинувачення;

3) висунення обвинувачення є першим етапом реалізації обвинувачення. Другим етапом реалізації обвинувачення є його підтримання. Самостійними етапами реалізації обвинувачення є також зміна обвинувачення та відмова від підтримання державного/ публічного обвинувачення прокурором;

4) підтримання державного / публічного обвинувачення у суді є процесуальною діяльністю прокурора, що полягає у доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення;

5) процесуальну діяльність стосовно доведення вини обвинуваченого перед судом не варто зводити тільки до поняття публічного обвинувачення (суб'єктом реалізації якого є прокурор). Адже потерпілий має право як «паралельно» із прокурором доводити обвинувачення, викладене в обвинувальному акті, так і самостійно підтримувати обвинувачення й вимагати продовження розгляду справи в суді у разі відмови прокурора від обвинувачення та зміни ним обвинувачення за таких умов, коли публічний обвинувач ставить питання про необхідність застосування закону, який передбачає відповідальність за менш тяжкий злочин, чи про зменшення обсягу обвинувачення.

9.2. Організація роботи прокуратури з підтримання публічного обвинувачення в суді

Контроль за якістю здійснення процесуального керівництва на стадії досудового розслідування та участі у судовому провадженні покладено на керівників органів прокуратури й галузевих підрозділів апаратів прокуратур усіх рівнів, котрі за розподілом обов'язків відповідають за певну ділянку роботи.

Від уміння організувати роботу прокуратури загалом, а також від персональної роботи кожного прокурорського працівника безпосередньо залежить якість підтримання публічного обвинувачення.

Важливим елементом організації роботи з підтримання публічного обвинувачення є призначення прокурора у кримінальному провадженні. Адже від того, яким є досвід з питань підтримання публічного обвинувачення та якими є особисті якості прокурора, залежить і кінцевий результат у кримінальному провадженні.

У новому КПК України запроваджено принцип «незмінності прокурора», відповідно до якого процес формування обвинувачення у ході досудового розслідування та підтримання його у суді забезпечується одним прокурором. Згідно з ч. 2 ст. 37 КПК України, прокурор, який здійснюватиме повноваження прокурора у конкретному кримінальному провадженні, визначається керівником відповідного органу прокуратури після початку досудового розслідування. Це означає, що той самий прокурор (чи прокурорська група) здійснюють свої повноваження щодо конкретного провадження на усіх стадіях кримінального процесу.

Тому на керівника органу прокуратури покладається відповідальне завдання щодо оперативного призначення прокурорів у кримінальному провадженні. Запровадження такого механізму призначення процесуальних керівників спрямоване на: а) підвищення якості досудового розслідування; б) усунення його прогалин та прорахунків із урахуванням судової перспективи перед направленням провадження до суду; в) завчасну й поглиблену підготовку прокурорів до участі у судових процесах; г) підвищення рівня підтримання публічного обвинувачення. Зробити ж це якраз і можна тільки тоді, коли той самий прокурор (або прокурорська група) починають здійснювати свої повноваження зі самого початку, адже такий прокурор (прокурори) добре знатиме (знатимуть) матеріали досудового розслідування.

Призначаючи прокурорів, треба зважати на:

1) категорію проваджень (наприклад, про кримінальні правопорушення у сфері охорони природного середовища, службової діяльності, охорони власності, економіки тощо);

2) штат і структуру органів досудового розслідування (наприклад, структурні підрозділи, які здійснюють розслідування кримінальних правопорушень у сфері захисту прав дітей, безпеки дорожнього руху, економіки, тощо). Реалізувати принцип спеціалізації прокурорів за новим кримінальним процесуальним законодавством складно. Водночас принцип спеціалізації обґрунтовано названо одним із «організаційних резервів», використовуючи який, можна підвищити ефективність прокурорської діяльності з підтримання публічного обвинувачення у суді. На необхідність врахування теоретичної підготовки та практичного досвіду працівників, використання їх спеціалізації (зокрема під час підтримання публічного обвинувачення) орієнтує й п. 8.3 Наказу Генерального прокурора від 19 січня 2017 року № 15 «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України»¹³⁹.

Це дасть змогу прокурорам більш якісно та дієво здійснювати підготовку до участі у судовому розгляді. Адже спеціалізація уможливорює повною мірою оволодіння методикою підтримання публічного обвинувачення у певній категорії проваджень, а закріплення за прокурором кола слідчих допомагає налагодити стабільну взаємодію (що, поза всяким сумнівом, є неодмінною умовою належної підготовки)¹⁴⁰.

Крім того, керівникам прокуратур надано повноваження за необхідності (складності розслідування і розкриття злочину, його суттєвої суспільної небезпечності, неочевидності, значного обсягу розшукової діяльності) створювати групи прокурорів та призначати старшого прокурора групи відповідною постановою з метою координації та керівництва діями інших прокурорів-учасників цієї групи.

Тимчасом на практиці трапляються випадки створення груп прокурорів, до складу котрих включають працівників,

¹³⁹ Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України: Наказ Генерального прокурора від 19 січня 2017 року N 15. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP17001.html

¹⁴⁰ Толочко Я. М. Організація роботи прокурора з підготовки до судового розгляду кримінальних проваджень. *Наше право*. 2014. № 4. С. 108–113. URL: file:///C:/Users/x/Downloads/Nashp_2014_4_21.pdf; Дрьомін Ю. Питання організації та діяльності прокуратури. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 3 (45). С. 20–28.

один із яких здійснює нагляд за досудовим розслідуванням, а інший – підтримання публічного обвинувачення. Тобто іноді керівники прокуратури ігнорують вимоги КПК щодо незмінності прокурора у кримінальному провадженні, не виправдано та штучно створюючи групи прокурорів. Такий підхід унеможливує здійснення обов'язку прокурора щодо підготовки до судового розгляду та підтримання публічного обвинувачення усіма працівниками прокуратури відповідно до розподілу обов'язків (який повинен відповідати вимогам нового кримінального процесуального законодавства).

Керівник органу прокуратури також має право: 1) змінити прокурора у конкретному провадженні, якщо той у зв'язку з певними причинами (задоволенням заяви про відвід, тяжку хворобу, звільнення з органів прокуратури чи з іншої об'єктивної причини) не може виконувати обов'язки прокурора у конкретному кримінальному провадженні та 2) покласти виконання цих обов'язків на іншого прокурора. Зміна прокурора теж можлива і через те, що попередній прокурор неефективно здійснював прокурорський нагляд за дотриманням законів під час проведення досудового розслідування.

Аналіз положень ч. 3 ст. 37 КПК України дає можливість стверджувати й про те, що керівник органу прокуратури з тих самих причин може також змінити і склад групи прокурорів або старшого групи і призначити нових прокурорів для здійснення повноважень стосовно конкретного кримінального провадження.

Здійснення повноважень у цьому самому кримінальному провадженні іншим прокурором (зокрема підтримання ним публічного обвинувачення) можливо лише у кількох випадках: коли право на подання апеляційної/ касаційної скарги, заяви про перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами реалізують прокурори вищого рівня; у разі скасування рішення або визнання незаконними вчинені дії чи бездіяльність прокурора – в порядку вирішення скарги на рішення, дії чи бездіяльність прокурора; якщо прокурор вищого рівня відмовляє у погодженні обвинувального акта зі зміненим обвинуваченням, клопотанням про висунення додаткового обвинувачення, або постанови про відмову від підтримання державного (публічного) обвинувачення (ч. 4 ст. 36, ч. 3 ст. 313, ч. 2 ст. 341 КПК України).

Проблеми організації роботи з підготовки до участі в судовому розгляді кримінального провадження тісно пов'язані з питанням навантаження на кожного такого прокурора. Ця проблема набула гостроти з моменту набрання чинності нового КПК України. Через те що інститут дослідчої перевірки був скасований та у зв'язку зі запровадженням обов'язкового проведення досудового розслідування за кожною заявою, внесеною до Єдиного реєстру досудових розслідувань (ЄРДР), зросла й кількість кримінальних проваджень. Отож величезна кількість кримінальних проваджень, порівняно з дефіцитом кількісного та якісного кадрового забезпечення районних (міських) прокуратур, створюють велике навантаження на кожного процесуального керівника. Про те, що належний розподіл обов'язків між керівництвом і працівниками має здійснюватися, зважаючи на, зокрема, й загальні обсяги роботи, індивідуального навантаження, йдеться у п. 8 уже згаданого Наказу Генерального прокурора від 19 січня 2017 року № 15.

На жаль, доводиться констатувати, що іноді про належну організацію роботи прокурорів із підтримання публічного обвинувачення не йдеться. Це радше гасло, аніж об'єктивна реальність. До прикладу, у резонансній справі щодо одного з мерів м. Києва Г. Кернеса та двох його охоронців (усіх було обвинувачено у викраденні, погрозах вбивством та побитті двох учасників Євромайдану) провадження закрит суддя через неявку групи прокурорів Генеральної прокуратури України (у кількості 19 прокурорів), котрі підтримують публічне обвинувачення, для участі у судових дебатах на сім останніх засідань поспіль (які, до того ж, не повідомили суд про поважність причин свого неприбуття)¹⁴¹. Не вдаючись зараз до аналізу законності та виправданості такого рішення суду (це буде зроблено у підрозділі 8 цього розділу підручника, де йтиметься про відмову прокурора від обвинувачення та її правові наслідки), слід дати оцінку поведінці самих прокурорів та їхнього процесуального керівника. Вочевидь, є всі підстави вважати таку процесуальну поведінку прокурорів у цьому кримінальному провадженні як бездіяльність та констатувати, що вказані посадові особи прокуратури не прибули до суду без поважних

¹⁴¹ Ухвала Київського районного суду м. Полтави від 10 серпня 2018 р. (справа № 638/4399/15-к; провадження № 1-кп/552/5/1). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75812065>

причин. Група прокурорів у цьому провадженні доволі велика, тому є обґрунтовані сумніви у тому, що всі вони одночасно не змогли взяти участі у засіданні. Навіть якщо припустити, що причиною масової хвороби сторони обвинувачення стала епідемія, то процесуальний керівник, котрий здійснював загальне організаційне керівництво у справі, мав би стежити за станом здоров'я прокурорів і у разі такої ситуації змінити склад групи й додати нових (цього ж зроблено не було).

Пісумовуючи наведене, можна стверджувати, що:

1) одним із найважливіших моментів в організації роботи з підтримання публічного обвинувачення є призначення прокурора у кримінальному провадженні;

2) прокурор, який здійснюватиме повноваження прокурора у конкретному кримінальному провадженні, визначається керівником відповідного органу прокуратури після початку досудового розслідування;

3) призначаючи прокурорів, треба враховувати теоретичну підготовку та практичний досвід працівників, їхню спеціалізацію;

4) за потреби може бути створено групу прокурорів та призначено старшого прокурора такої групи.

9.3. Підготовка прокурора до участі в судовому розгляді

Участь прокурора у судовому розгляді передбачає кілька етапів: 1) підготовку; 2) безпосередньо здійснення діяльності; 3) оцінку результатів такої діяльності.

Підготовка прокурора до судового розгляду є неодмінним етапом у діяльності прокурора з підтримання публічного обвинувачення. Від того, чи існувала підготовка до судового розгляду і наскільки якісною вона була, залежить ефективність підтримання публічного обвинувачення.

Тільки добре підготовлений публічний обвинувач може в повному обсязі виконати завдання, що стоять перед ним. У процесі підготовки публічному обвинувачу потрібно підготуватися до виконання всієї роботи, яку він буде здійснювати в судовому розгляді у заданій справі. Окрім того, отримані знання, вміння та навички оптимізують аналогічну діяльність у майбутньому. Адже накопичується певний досвід підготовки

та участі в розгляді такої категорії кримінальних проваджень, провадження окремих судових дій, участі у справах, розслідуваних певним слідчим, участі у процесі з певним суддею, адвокатом. Це дає можливість виявляти ситуації, схожі з уже відомими, та з великою часткою ймовірності прогнозувати свою діяльність.

Підготовка прокурора до судового розгляду кримінального провадження – це складна система пізнавально-аналітичної та організаційної діяльності прокурора (обумовлена загальними положеннями права, особливостями розглядуваного кримінального провадження, особистісними якостями осіб, залучених до провадження у справі та умовами його розгляду), спрямована на створення оптимальних умов встановлення істини та досягнення цілей кримінального судочинства.

На етапі підготовки до судового засідання прокурор повинен отримати, вивчити, осмислити інформацію, а потім на її основі розробити стратегію і тактику своєї участі у суді: 1) визначити, які методи й тактичні прийоми він застосовуватиме на різних етапах розгляду, при дослідженні яких доказів; 2) передбачити, які ситуації можуть скластися в суді: варіанти перебігу процесу, дії сторони захисту, зміна інформації, що міститься у доказах тощо; 3) вирішити, як він буде діяти у певній типовій, прогнозованій ситуації.

Якщо не приділити стадії підготовки належної уваги, то безпосередньо перед судовим розглядом прокурор не зможе оцінити належним чином та в повному обсязі усю сукупність інформації, а отже, не зможе успішно виконати і такі завдання: скажімо, правильно зорієнтуватися у заявлених стороною захисту клопотаннях і дати кваліфікований висновок, запропонувати щонайоптимальніший для встановлення істинних обставин події порядок дослідження доказів та достойно представити їх суду на підтвердження обвинувачення, повноцінно брати участь у їх дослідженні.

Таким чином, у ході підготовки до участі в судовому процесі прокурор повинен на основі певної сукупності отриманої інформації виконати комплекс завдань:

1) з'ясувати, якими є обставини події, інкриміновані обвинуваченому;

2) переконатися, чи всебічно, повно та об'єктивно було проведено розслідування, чи правильно було дано оцінку

кожному зібраному доказу та їх сукупності (їх відносність, допустимість, достовірність та достатність); чи правильно, обґрунтовано та законно були прийняті рішення, зроблені висновки про обставини події; які є прогалини та можливості їх подолання;

3) зробити попередні висновки про правильність застосування матеріального закону про кваліфікацію вчиненого;

4) спланувати участь у судовому процесі (це робиться, зокрема, з урахуванням матеріалів провадження, осіб учасників процесу та інших осіб, залучених до судочинства, а також можливості появи нових обставин у судовому процесі (наприклад, зміни, зникнення наявних доказів чи появи нових), обрати методи і тактичні прийоми, які доцільно використати при дослідженні доказів, наданні їм наочності та переконливості, а також створенні сприятливої обстановки, за якої буде слухатися справа; зробити попередні висновки про межі доведеності, відповідальності осіб.

Не можна не враховувати й того, що перед проведенням конкретної судової дії, реалізацією будь-якого рішення обвинувача безпосередньо у засіданні теж існує етап підготовки, у якому відбувається дослідження уже наявної на той час інформації, прогнозування можливих ситуацій, прийняття рішення та коригування загального плану участі у розгляді. З іншого боку, до початку судового засідання потрібна така невід'ємна складова, як підготовка до окремих судових дій. Так само зрозумілим є й те, що після перерви чи відкладення справи теж існує етап підготовчої діяльності.

Неможливо гармонійно структурувати діяльність публічного обвинувача взагалі та підготовчого етапу зокрема відірвано від конкретики кримінального провадження, в розгляді якого він буде брати участь.

Обставини, за якими працює прокурор, розділяються на кілька великих блоків:

1) обставини події, що відбулася (тут доречно виділити такі критерії, як обсяг справи – кількість епізодів, кількість обвинувачених, обсяг доказової бази);

2) обставини розслідування (у цьому блоці можна виділити складність справи, особистість слідчого та його професіоналізм, ті внутрішні та зовнішні умови, які впливали на хід розслідування);

3) особливості особи як непрофесійних учасників процесу (обвинуваченого, законного представника неповнолітнього обвинуваченого, свідків, цивільного позивача та відповідача, інших осіб), так і професійних учасників процесу (головуючого, адвоката) (наприклад, інформація, накопичена про особу слідчого, про його професійні та інші якості, допомагає у вивченні розслідуваного ним провадження – всебічності, повноти, об'єктивності слідства, законності та обґрунтованості прийнятих рішень і зроблених висновків. Аналогічна інформація про захисника допомагає у плануванні діяльності у суді, виборі тактики та методики участі при проведенні і окремих судових дій, і судового розгляду в цілому, тощо);

4) і, нарешті, ті умови, особливості судового розгляду, обставини слухання справи, які впливають на вирішення справи хоч і не прямо, але можуть бути не менше вагомими, ніж усі вищеперелічені (приміром, суспільні та політичні умови, громадська значущість справи). До них належать також інші особи, залучені до сфери такого кримінального провадження, але які не є безпосередніми учасниками судочинства – такі як родичі чи знайомі обвинуваченого, потерпілого, свідків, інших осіб, котрі беруть участь у судовому процесі, а також невстановлені та невикриті співучасники злочину, їхні знайомі та родичі, керівники громадських, державних чи інших організацій, члени їх колективів.

Одним із елементів системи підготовки публічного обвинувача до участі у судовому процесі є взаємодія з:

1) учасниками процесу: судом (зазвичай із головуючим) – з метою організації та найусебічнішого, повного та об'єктивного дослідження всіх обставин справи; стороною захисту – з питань організації процесу та всебічного, повного та об'єктивного дослідження обставин справи, що становлять спільний інтерес; з іншими особами, що беруть участь у процесі, – з питань організації процесу та дослідження обставин справи; з іншими публічними обвинувачами у справі – з питань розподілу обов'язків між ними;

2) прокурором вищої ланки – з питань організації та участі у судовому розгляді;

3) експертними організаціями, експертами та спеціалістами – з питань організації та всебічного, повного й об'єктивного вивчення всіх обставин справи;

4) іншими зацікавленими особами, організаціями – з питань, що становлять суспільний інтерес;

5) засобами масової інформації.

Матеріали кримінального провадження займають центральне (звісно, за винятком самих обставин події) місце у процесі пізнання у кримінальному судочинстві. Знання матеріалів кримінального провадження є однією з умов успішного підтримання публічного обвинувачення. Під час ознайомлення з матеріалами кримінального провадження рекомендується конспектувати окремі показання підозрюваного, потерпілого та свідків.

Найбільш поширеним є такий спосіб конспектування: аркуш паперу ділять на дві колонки: в лівій коротко записують показання підозрюваного (обвинуваченого) із посиланням на аркуші кримінальної справи, права ж частина залишається вільною для запису майбутніх показань цих осіб уже у судовому засіданні.

Іноді вдаються й до іншого способу конспектування: аркуш паперу ділять на три колонки, в першій – містяться дані досудового розслідування, в центральній – питання, що мають бути з'ясовані у ході судового слідства, в останній – дані судового слідства.

Якщо у судовому засіданні розглядатиметься багато-епізодна чи групова справа, можна застосовувати подвійну систему конспектування: вести робочі записи стосовно кожного обвинуваченого та по кожному епізоду злочинної діяльності.

Уся повнота інформації, що потрібна для вирішення завдань прокурора при підготовці до участі в судовому розгляді, міститься у комплексі взаємопов'язаних об'єктів: 1) основний об'єкт дослідження – обставини досліджуваної події, криміналістична характеристика заданого виду злочину, обставини, що підлягають доказуванню у конкретному кримінальному провадженні; 2) матеріали кримінального провадження (через які пізнається основний об'єкт); 3) інші джерела, окрім матеріалів кримінального провадження (матеріали оперативно-розшукової діяльності, законодавство, судово-прокурорська практика, інформаційні листи Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних

справ, рішення судів у конкретних справах, юридична література тощо); 4) особистісні джерела інформації: слідчий, особа, яка проводила оперативно-розшукові заходи, експерт, спеціаліст тощо; 5) особистість слідчого чи особи, яка проводила оперативно-розшукові заходи; 6) особи суб'єктів, залучених до сфери кримінального судочинства, які будуть брати участь у кримінальному провадженні: суддя, обвинувачений, потерпілий (їхні представники та законні представники), свідки, цивільний позивач, цивільний відповідач (та їхні представники), експерт, спеціаліст, присяжні тощо.

Необхідність вивчення усіх об'єктів обумовлена й тим, що сторона захисту теж детально готується до процесу і скористається будь-якою можливістю для того, аби захистити інтереси обвинуваченого. Наприклад, із тактичних міркувань адвокат може не заявити на досудовому слідстві клопотання про усунення прогалин слідства чи допущених процесуальних порушень і намагатиметься «приберегти» їх до суду (бо закон передбачає право, але не обов'язок заявити клопотання). Деякі адвокати «приберігають» такі прогалини та помилки досудового слідства, а деколи – й суду першої інстанції до апеляційного розгляду справи для того, аби використати їх як підставу для скасування вироку чи іншого рішення суду.

Однією з найпоширеніших процесуальних дій у суді є допит. В юридичній літературі в аспекті підготовки прокурора до участі у судовому розгляді звертають увагу на те, що у разі вчинення деяких злочинів (зокрема, проти статевої свободи та недоторканності; злочинів, учинених злочинними угрупованнями тощо) обвинувачені (а деколи і їхні родичі, друзі, знайомі) намагаються спонукати чи змусити потерпілих, свідків (а інколи й інших співучасників) змінити показання (чи відмовитися від уже даних у ході досудового розслідування)¹⁴².

¹⁴² Руководство для государственных обвинителей. Криминалистический аспект деятельности. Ч. 1 / под ред. О. Н. Коршуновой. СПб, 1998. С. 67–68; Корсаков К. А. Криминалистические и процессуальные проблемы подготовки прокурора к судебному разбирательству уголовного дела: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. СПб., 2000. С. 122–125; Баев О. Я. Посягательства на доказательную информацию и доказательства в уголовном судопроизводстве (правовые и криминалистические средства предупреждения, пресечения и нейтрализации последствий: проблемы и возможные решения). М.: Юрлитинформ, 2010. С. 218–221.

З огляду на це висловлюється така рекомендація: за день–два до початку судового розгляду прокурору варто викликати цих осіб до прокуратури та поспілкуватися з ними.

Використання попередньої бесіди із потерпілими, свідками допомагає переконатися, чи залишилися вони на попередній позиції, чи не чинився на них протиправний тиск. Таке спілкування дає змогу зібрати й іншу інформацію: про зовнішній вигляд, манеру триматися, лексику, особливості пам'яті. Відомості, які можна отримати під час особистого спілкування, накладаються на ті, що одержані завдяки вивченню матеріалів кримінального провадження та інших джерел, дають більш усебічну, повну та об'єктивну інформацію, що сприяє побудові достовірної моделі особи, з якою прокурору доведеться працювати в суді. У разі, коли з'явилися наміри дати завідомо неправдиві показання, прокурор має можливість попередити злочин – давання завідомо неправдивих показань чи завідомо неправдивого повідомлення про вчинення злочину.

Слід зазначити, що такий підхід не всі наукові та практичні працівники розцінюють однозначно:

1. Серед аргументів «проти» попередніх (до судового розгляду) бесід прокурора із учасниками процесу наводиться те, що це викликатиме підозри у тому, що на таких учасників чинився незаконний вплив, це вплине на об'єктивність сприйняття, є неетичним. Противники такої практики аргументують тим, що в установленій кримінальним процесуальним законом процедурі допиту учасника процесу стороною обвинувачення і стороною захисту безпосередньо у судовому засіданні повністю реалізується принцип змагальності сторін, а також забезпечується сторонам рівне право на допит цього учасника у суді. Вони пояснюють, що будь-яка позапроцесуальна форма спілкування прокурора із викликаними до суду для давання показань особами провокує сумнів у неупередженості та об'єктивності такого публічного обвинувача, є підставою для обґрунтованих тверджень про його особисту зацікавленість у результатах справи, отож є підставою для його відводу.

2. Прибічники протилежного підходу на користь таких бесід наводять свої аргументи: це не суперечить чинному законодавству, дає можливість скоротити кількість змін показань у суді (чи відмов від раніше даних показань), психологічно

підтримати, виявити прогалини, уточнити показання, налагодити контакт з особою, виробити тактику допиту, виявити випадки тиску з боку сторони захисту. Окрім того, запровадження такої практики відповідає духу розвитку кримінального процесуального законодавства в аспекті розвитку засади змагальності.

Виникає питання: чи має право публічний обвинувач для попередження зміни показань (чи відмови від них) особами, допитаними у ході досудового розслідування, обговорювати з ними ці проблеми до їх майбутнього допиту в суді?

Нема жодних сумнівів із приводу того, що адвокат готує свого підзахисного до допиту в суді з метою оптимального виявлення обставин, що виправдовують його або ж пом'якшують його відповідальність. При цьому правомірність такої підготовки до допиту з його боку сумнівів не викликає. Це нерідко стосується і підготовки адвокатом до допиту свідків зі сторони захисту.

Нема також жодних сумнівів у тому, що будь-яке клопотання адвоката про допит у суді раніше не допитаних свідків, особливо тих, які з'явилися до суду за ініціативою адвоката (а суд, як відомо, не вправі відмовити у допиті таких осіб), вирішено заздалегідь результатами проведених ними бесід із такими особами.

Також не є таємницею, що сторона захисту, зазвичай не адвокат, а за його порадою, обвинувачений, його родичі та знайомі контактують із потерпілими, свідками. Судді самі часто ставлять питання про те, чи загладив обвинувачений перед потерпілим свою провину. Якщо обвинувачений хоча б намагався це зробити, така обставина враховується як така, що пом'якшує покарання. Зробити це можливо тільки при особистому контакті сторони захисту та потерпілого (випадки, коли шкода відшкодовується поза особистим контактом, наприклад, поштовим переказом, – рідкісні; все ж таки загладження шкоди має не тільки матеріальну сторону, але й моральну, яка потребує висловлення хоча б формального жалю та вибачення за вчинене). Водночас трапляються випадки, коли контакт відбувається з метою впливу на потерпілих та свідків, щоби схилити їх до зміни чи відмови від давання показань. Задіюються найрізноманітніші способи: прохання, вмовляння, підкуп, погрози.

Якщо одна зі сторін має можливість зустрічатися з потерпілими та свідками в неофіційній обстановці, то позбавлення цього іншої сторони є істотним обмеженням її прав та суперечить принципу змагальності сторін та свободи у поданні ними суду доказів і у доведенні перед судом їх переконливості (п. 15 ч. 1 ст. 7, ст. 22 КПК України). Позбавляти одну зі сторін можливості перевірити такі важливі докази, як показання свідків та потерпілих, перед тим, як представити їх суду, є обмеженням їхніх прав.

У такій ситуації сторона обвинувачення позбавляється можливості спиратися на докази (які нею були перевірені) у своїй діяльності при здійсненні своїх обов'язків, і це є суттєвою перешкодою для досягнення завдань, які законодавець ставить перед прокурором (наприклад, якщо публічний обвинувач, ґрунтуючись лише на матеріалах кримінального провадження, вважає, що у його розпорядженні є показання певної особи, що підтверджують винуватість обвинуваченого, а в ході судового розгляду з'ясовується, ця особа свідчить на користь обвинуваченого; зрештою публічний обвинувач представляє в суд зовсім не той доказ, про який він заявив; це вже новий доказ, до того ж, доказ захисту).

Тут логічно виникає питання про паритет прав та можливостей сторін, які змагаються у суді: якщо право і можливість адвоката на таку підготовку до допиту сумнівів не викликають, то чому їх має бути позбавлений публічний обвинувач? Тим більше, якщо у його розпорядженні є дані про вплив на осіб, які ще підлягають допитам у суді з метою зміни раніше даних ними показань (як уже виявлених в судовому засіданні, так і наданих йому особами, що здійснюють оперативнорозшукову діяльність).

А тому, враховуючи реалії кримінальної, посткримінальної та криміналістичної практики, нема сумнівів у принциповій допустимості підготовки публічним обвинувачем потерпілих, свідків, викликаних до суду з ініціативи сторони обвинувачення, до їх участі до судового розгляду кримінального провадження.

Однак, звісно ж, існує й реальна небезпека такої підготовки, оскільки під час такого позапроцесуального спілкування публічного обвинувача з учасниками процесу може бути

застосований примус до цих осіб до дачі показань чи примус до підтвердження ними у суді раніше даних з певних причин на досудовому слідстві завідомо неправдивих показань. Аби виключити (чи, принаймні, мінімізувати) будь-які сумніви з приводу цього, про факт таких бесід публічного обвинувача з особами, допит яких передбачається у ході судового засідання, має бути повідомлена сторона захисту та суд (який у такому випадку матиме можливість враховувати цю обставину при оцінці достовірності наданих у подальшому цими особами показань).

Отже:

1) підготовка прокурора до судового розгляду є неодмінним етапом у діяльності прокурора з підтримання публічного обвинувачення;

2) одним із елементів системи підготовки публічного обвинувача до участі у судовому процесі є взаємодія з учасниками процесу, прокурором вищого рівня – з питань організації та участі у судовому розгляді; експертними організаціями, іншими зацікавленими особами, організаціями з питань, що становлять спільний інтерес; засобами масової інформації;

3) матеріали кримінального провадження займають центральне місце у процесі пізнання у кримінальному судочинстві, знання матеріалів кримінального провадження є однією з умов успішного підтримання публічного обвинувачення;

4) аналіз чинного законодавства засвідчує, що діяльність прокурора з підготовки до участі у судовому розгляді законодавчо не врегульована. Водночас вона перебуває у взаємозв'язку з урегульованою кримінально-процесуальною діяльністю, спрямована на досягнення поставлених законом цілей, її суб'єктом є посадова особа, діяльність якої регулюється законодавством, а тому вона не може не ґрунтуватися на законі та його принципах (засадах).

9.4. Участь прокурора у контрольних стадіях кримінального провадження

У контексті реалізації функції підтримання державного (публічного) обвинувачення у суді (п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру») завданням прокурора є сприяння

виконанню вимог закону про всебічний, повний та об'єктивний розгляд справ та постановленню судових рішень, що ґрунтуються на законі.

Прокурор реалізує такі завдання і в суді першої інстанції, і тоді, коли він бере участь у провадженні щодо перевірки вироків та інших рішень суду в апеляційному, касаційному порядку та у провадженні за нововиявленими або виключними обставинами (тобто у контрольних стадіях кримінального процесу, чи, як їх іще називають, стадіях перевірки законності та обґрунтованості судових рішень).

З-поміж ініціаторів перегляду судових рішень у судах апеляційної, касаційної інстанції, у провадженні за нововиявленими та виключними обставинами, а також особливе місце серед учасників розгляду цих справ належить прокуророві. Маючи рівні процесуальні права з обвинуваченим (його захисником, законним представником), потерпілим (його представником), прокурор був (і залишається) носієм принципово інших обов'язків, що впливають із його законоохоронного статусу у суспільстві.

Завдання прокурора-учасника контрольних стадій кримінального процесу поділяються на: 1) *основні*: а) продовження підтримання державного (публічного) обвинувачення за наявності для того підстав; б) сприяння виконанню вимог закону про всебічний, повний і об'єктивний розгляд справ та постановленню судових рішень, що ґрунтуються на законі; в) захист прав та свобод учасників процесу; 2) *додаткові*: а) недопущення набрання законної сили і виконання незаконного та необґрунтованого судового рішення; б) своєчасне ініціювання перегляду неправосудних рішень; в) віднайдення злочинних правопорушень представників органів розслідування, суддів та деяких інших учасників процесу при перегляді судового рішення за нововиявленими обставинами.

Участь прокурора в розгляді справ у контрольних стадіях процесу в разі, коли представник прокуратури не подавав апеляційної (касаційної) скарги чи заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, спрямовано на: 1) сприяння забезпеченню законності судочинства; 2) захист прав учасників процесу; 3) реалізацію принципу змагальності за присутності сторони

захисту; 4) обстоювання думки про залишення судового рішення без змін за наявності для цього підстав.

Прокурор у кримінальному судочинстві на всіх його судових стадіях займає процесуальне становище сторони, що має рівні можливості для обґрунтування своєї позиції, але різні обов'язки й процесуальні засоби, властиві виключно прокурору як представнику органу публічної влади, призначеного для захисту прав та інтересів осіб (як фізичних, так і юридичних), інтересів суспільства й держави.

Діяльність прокурора у суді носить змішаний характер. Але у стадіях перегляду судових рішень законоохоронне та правозахисне завдання часто виходять на перший план, а завдання здійснення (чи продовження) кримінального переслідування набуває факультативного характеру. Найбільш чітко це виявляється, скажімо, у разі подання прокурором апеляційної скарги, в якій ставиться питання про поліпшення становища засудженого. У разі ж подання прокурором передбаченого законом акта реагування, у якому ставиться питання про погіршення становища засудженого чи виправданого, обвинувальний характер його діяльності очевидний, але й, як на це справедливо звертається увага, правозахисний аспект теж існує, адже йдеться про захист прав потерпілого, цивільного позивача¹⁴³.

На контрольних стадіях кримінального процесу тільки прокурор зобов'язаний ініціювати перегляд неправосудного судового акта шляхом використання передбачених чинним КПК засобів прокурорського реагування. Прокурор як ініціатор перегляду судового рішення на контрольних стадіях процесу якісно відрізняється від інших суб'єктів оскарження тим, що він, подаючи апеляційну (касаційну) скаргу чи заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими та виключними обставинами: 1) стоїть на варті як публічних, так і приватних інтересів, захищаючи водночас права і свободи люди-

¹⁴³ Фідря Ю. О. Діяльність прокурора в контрольних стадіях кримінального процесу: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2010. С. 8; Братінов І. І. Прокурор як суб'єкт апеляційного оскарження в кримінальному провадженні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 2. С. 203–205. URL: http://lsej.org.ua/2_2015/56.pdf

ни та громадянина; 2) є носієм обов'язку ініціювання перегляду кожного неправосудного судового рішення. У цьому якраз і полягає відмінність процесуального становища прокурора від інших суб'єктів права на оскарження судового рішення. Інші учасники процесу можуть звертати увагу суду на порушення закону, але це їхнє право, а не обов'язок. Звісно, складно очікувати від захисника подання апеляційної (чи касаційної) скарги на незаконні дії суду, якщо вони не зачіпають інтересів підзахисного. Прокурор же як представник публічних інтересів на порушення законності мусить реагувати у будь-якому разі.

Публічний обвинувач оскаржує рішення суду в інтересах, як правило, сторони обвинувачення (наприклад, потерпілого). Однак імовірні ситуації, коли публічний обвинувач буде захищати інтереси протилежної сторони від незаконного, необґрунтованого чи несправедливого судового рішення. Це можливо у випадках, коли, приміром, суд вказав в обвинувальному вирокі на кваліфікуючі обставини, які не ставилися обвинуваченому у вину, коли було призначено покарання, що перевищує запропоноване стороною обвинувачення, коли судом було неправильно застосовано кримінальний, кримінальний процесуальний чи інший закон.

У контрольних стадіях процесу, навіть якщо прокурор не був ініціатором перегляду справи, він не повинен бути спостерігачем під час судового розгляду. Зважаючи на покладені на нього як на публічного обвинувача завдання він зобов'язаний: 1) подати суду та проаналізувати докази, що підтверджують обвинувачення; 2) висловити свої міркування з приводу питань, що виникають у ході судового розгляду; 3) за наявності для того підстав підтримати апеляційну чи касаційну скаргу або заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами; 4) за наявності для того підстав спростувати доводи протилежної сторони тощо.

З метою реалізації прокурором права на подання апеляційних, касаційних скарг, а також заяв про перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами прокурори можуть використовувати право отримання у суді копії запису судового засідання, зробленого за допомогою технічного засобу (п. 24 Наказу Генерального прокурора України

«Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» від 19 грудня 2012 р. № 4-гн)¹⁴⁴.

Аби забезпечити правосудність рішень суду, а також подальше обстоювання позиції, яку займали прокурори, підтримуючи публічне обвинувачення, вони можуть реалізовувати право подання заперечення на апеляційні та касаційні скарги інших учасників провадження (звісно ж, протягом встановленого судами цих інстанцій строку) та право зміни і доповнення апеляційної, касаційної скарги, відмови від них та від заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами.

У разі відмови від апеляційної, касаційної скарги чи від заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами прокурор того ж дня повинен повідомити про це (зі зазначенням мотивів прийняття такого рішення): 1) керівника прокуратури та 2) підрозділ прокуратури вищого рівня, що забезпечує участь прокурора у відповідному провадженні (п. 27 та 27.1 Наказу Генпрокурора № 4-гн).

Відповідно до положень ч. 4 ст. 36 КПК України, п. 6 ч. 1 ст. 393, п. 6 ч. 1 ст. 425, ст. 460 цього ж Кодексу, а також ч.ч. 5 та 6 ст. 24 Закону України «Про прокуратуру», право на подання апеляційної чи касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами мають: прокурор, який брав участь у провадженні, а також незалежно від їх участі в судовому провадженні прокурори вищого рівня: Генеральний прокурор (його перший заступник та заступники), керівник регіональної прокуратури (його перший заступник та заступники).

Причому у ч. 5 ст. 24 Закону України «Про прокуратуру» відповідне положення конкретизовано: це правило не стосується випадків, коли йдеться про рішення у кримінальних провадженнях, розслідування у яких здійснювалося Національним антикорупційним бюро України – у такому разі відповідне право надається: прокурору, який брав участь у судовому розгляді, а також незалежно від його участі у розгляді спра-

¹⁴⁴Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні: Наказ Генерального прокурора України від 19 грудня 2012 р. № 4-гн (із змінами, внесеними наказом Генерального прокурора України від 26.07.2013 р. № 4-гн-1). URL: <http://zakon.nau.ua/doc/uid>

ви керівнику Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (його першому заступнику та заступнику).

Генеральний прокурор, керівник регіональної прокуратури (їх перші заступники та заступники) мають право доповнити, змінити або відмовитися від апеляційної чи касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, внесеними ними, керівниками, першими заступниками чи заступниками керівників або прокурорами прокуратур нижчого рівня (ч. 4 ст. 36 КПК України). Окрім того, звісно ж, правом доповнити, змінити або відмовитися від такої заяви (скарги) наділені й ті прокурори, які їх первісно подавали (ч. 1 ст. 403, ч. 1 ст. 432, ч. 1 ст. 465 КПК України).

Ці норми назагал позитивно сприймаються дослідниками у сфері кримінального процесу, оскільки збільшення кола прокурорів як учасників контрольних стадій кримінального провадження значно розширює можливості суду усунути помилки або неповноту розслідування і стимулює його до прийняття законного рішення¹⁴⁵.

Водночас при цьому можуть виникати внутрішньопробурорські розбіжності. Адже імовірні ситуації, коли бажання оскаржити судові рішення виявили і публічний обвинувач, і прокурор вищої ланки одночасно. Законодавець такої можливості хоч прямо і не передбачив, однак не виключив. Тобто можуть виникати неузгодженості між прокурором-керівником та підпорядкованим прокурором. Окрім того, відповідно до

¹⁴⁵ Євмін А. М. Участь прокурора під час касаційного оскарження судових рішень у кримінальному провадженні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. Вип. 6-1. Т. 4. 2014. С. 45–48. URL: http://www.lj.kherson.ua/2014/pravo06/part_4/10.pdf; Трофимов В. О. Полномочия прокурора и их реализация в состязательном уголовном судопроизводстве: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. М., 2005. С. 132; Братінов І. І. Прокурор як суб'єкт апеляційного оскарження в кримінальному провадженні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 2. С. 203–205. URL: http://lsej.org.ua/2_2015/56.pdf; Долежан В. В. Завдання та порядок участі прокурора в перегляді судових рішень у кримінальних справах. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/7789/%D0%94%D0%BE%D0%BB%D0%B5%D0%B6%D0%B0%D0%BD%20%D0%B7%D0%B0%D0%B2%20%D1%96%20%D0%BF%D0%BE%D1%80.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Закону, прокурорів, які вправі оскаржувати рішення суду, деколи може бути не два, а набагато більше: вищі та декілька на одному рівні. Наприклад, діяльність із підтримання публічного обвинувачення у суді може бути колегіальною: одну складну та велику за обсягом справу може бути доручено вести декільком прокурорам, і всі ці прокурори вважають за доцільне оскаржити рішення суду, де вони підтримували обвинувачення. Або ж, приміром, думка про оскарження того ж самого рішення суду «осяйнула» кількох заступників керівника регіональної прокуратури. Причому у відповідних апеляційних, касаційних скаргах, заявах про перегляд рішень за нововиявленими або виключними обставинами можуть бути істотні незгодженості. Наявність внутрішніх суперечностей в обвинуваченні (зрештою, як і в захисті) – це завжди фактор, що ослаблює позицію сторони у змагальному процесі. Для того, аби обвинувальна діяльність була позбавлена подібних недоліків, кілька осіб, які формують обвинувачення, мають узгоджувати власні позиції з цього приводу¹⁴⁶.

З метою уникнення таких ситуацій у Наказі Генерального прокурора України «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» від 19 грудня 2012 р. № 4-гн (зі змінами) передбачено, що не пізніше наступного дня після прийняття рішення судом прокурорам слід подавати керівнику прокуратури довідку про результати судового розгляду. Це потрібно для того, аби узгодити питання необхідності оскарження судового рішення. У цій довідці треба вказувати, зокрема, й дані про постановлену судом ухвалу (або ухвалений вирок) із висновком про: 1) законність судового рішення та 2) про наявність підстав для його оскарження (п.п. 23 та 23.1 Наказу).

Якщо ж усе-таки трапилося так, що прокурорами різних рівнів з метою оскарження судового рішення було подано кілька внутрішньо суперечливих скарг (заяв), діяти доцільно так:

1) прокурор нижчого рівня відмовляється від поданої ним заяви (скарги);

¹⁴⁶ Навроцька В. Єдність обвинувальної діяльності та процесуальна самостійність прокурора. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2008. № 47. С. 252-256.

2) Генеральний прокурор, керівник регіональної прокуратури (їх перші заступники та заступники):

а) відмовляються від заяви (скарги) про перегляд судового рішення, поданої прокурорами прокуратур нижчого рівня (чи змінюють її);

б) відмовляються і від власної заяви (скарги) про перегляд судового рішення, і від аналогічної заяви (скарги), поданої прокурорами прокуратур нижчого рівня (чи змінюють їх);

в) або ж (що дуже мало ймовірно, проте не виключено) визнають власну неправоту і, натомість, обґрунтованість позиції прокурора нижчої ланки та відмовляються лише від власної заяви (скарги) про перегляд судового рішення.

Якщо ж оскарження рішення суду здійснили декілька «однорівневих» прокурорів, то, як видається, це питання має бути вирішено так: прокурор, який не погоджується з «паралельною» заявою/ скаргою про перегляд судового рішення, направляє свої заперечення прокурору вищого рівня. Останній може прийняти одне з таких рішень (яке, звісно ж, мусить бути вмотивованим):

а) змінює одну із поданих заяв/ скарг (чи відмовляється від неї);

б) змінює усі подані заяви/ скарги (чи відмовляється від них);

в) відмовляється від усіх поданих заяв/ скарг та водночас подає власну заяву/ скаргу про перегляд судового рішення.

У судовій практиці донедавна достатньо неоднозначно вирішувалося питання про те, чи *можна вважати групу прокурорів одним цілим у процедурі оскарження рішень суду*, зокрема, чи вправі вносити зміни, доповнення до апеляційної/ касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами (а також відмовлятися від таких заяв та скарг) один із прокурорів прокурорської групи за умови, що первісно таку заяву/ скаргу подавав не він, а інший член такої групи?

Як-от, Апеляційний суд Закарпатської області залишив без розгляду скаргу прокурора К. через її невідповідність вимогам закону. Згодом Ш. (колега К.), який брав участь у розгляді справи у першій інстанції, подав новий документ. Суд вирішив, що змінену скаргу, підписану іншим прокурором, не можна

вважати поданою на усунення недоліків, оскільки попередню ухвалу було надіслано для виконання особі, яка її подала, тобто прокурору К. (а не органу прокуратури як стороні обвинувачення). Звертаючись зі скаргою до Касаційного кримінального суду (далі – ККС), прокурор Ш. доводив, що мав право на усунення недоліків апеляційної скарги свого колеги, який у той час перебував у відпустці і не міг самостійно виконати своїх процесуальних обов'язків. Таке твердження з-поміж іншого ґрунтувалося на позиції першої судової палати ККС, викладеній у Постанові від 06.03. 2018 р.¹⁴⁷. Там міститься висновок про те, що група прокурорів, визначена у конкретному кримінальному провадженні, діє як єдина процесуальна особа – прокурор. А тому процесуальні дії, що вчиняють прокурори, котрі входять до складу цієї групи, «мають характер взаємодоповнюваності та взаємозамінності й спрямовані на реалізацію прав та обов'язків прокурора відповідно до норм Кримінального процесуального кодексу». Отож скарга, подана одним із прокурорів, може бути доповнена чи змінена його колегою з цієї групи та вважається єдиним процесуальним документом.

Оскільки друга судова палата ККС мала іншу думку стосовно повноважень прокурора на усунення недоліків апеляційної скарги (а усунення недоліків такої скарги, що пов'язані з її змістом, здійснюється шляхом: внесення *змін чи доповнень* до неї або шляхом *подання нової* скарги), залишеної без руху, спір було передано на розгляд об'єднаній палаті ККС. У Постанові Верховного Суду України від 20.06. 2018 р. «Про регулювання здійснення прокуратурою функції підтримання публічного обвинувачення в суді» від 20.06. 2018 р.¹⁴⁸ сказано, що правом на усунення недоліків апеляційної скарги (як, зрештою, й недоліків касаційної скарги, заяви про перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами)

¹⁴⁷ Постанова Колегії суддів Першої судової палати Касаційного кримінального суду від 6 березня 2018 р. (справа № 367/6475/15-к; провадження № 51-420км18). URL: <http://sud-ua.dev.c8data.com/showdoc.php?hid=NXQ2dS8vb3pJcnFiTnFlVmNMRXJqdz09>

¹⁴⁸ Про регулювання здійснення прокуратурою функції підтримання публічного обвинувачення в суді (справа № 303/3779/16-к; провадження N51-674км17): Постанова Верховного Суду України від 20.06.2018 р. URL: <http://document.ua/pro-regulyuvannja-zdiisnennja-prokuraturoyu-funkciyi-pidtrim-doc350810.html>

наділена тільки особа, яка її подала, а також службові особи органів прокуратури вищого рівня. Якщо ж один із прокурорів прокурорської групи таку скаргу (заяву) не подавав, то, відповідно, він не уповноважений і вносити зміни, доповнення до неї чи відмовлятися від цієї заяви/ скарги. Окрім цього, такого права він позбавлений навіть тоді, коли його колега – учасник цієї групи не може виконувати своїх повноважень з об'єктивних причин (наприклад, хвороби, відрядження, перебування у відпустці, безвісної відсутності).

В юридичній літературі побутує думка, згідно з якою публічний обвинувач не вправі звертатися з апеляційною чи касаційною скаргою на несправедливість призначеного покарання внаслідок його надмірної м'якості чи суворості, якщо суд, визнавши особу винною, обрав той самий вид і розмір покарання, що й пропонував прокурор у ході дебатів сторін¹⁴⁹. Звісно, якщо прокурор діятиме таким чином, то говорити про послідовність його позиції (яка в ключових питаннях, в принципі, має бути єдиною як у суді першої інстанції, так і при перегляді судових рішень), гадаємо, не доводиться. Однак слід зазначити, що чинний КПК України при оскарженні судових рішень не обмежує прокурора тією позицією, яку він обстоював раніше.

Під час реалізації прокурором свого права на оскарження рішення суду основною проблемою постає обґрунтованість вимог публічного обвинувача. Прокурор має право звертатися до суду вищого рівня лише у тих випадках, коли переконаний у наявності підстав для скасування чи зміни судового рішення та коли це переконання підтверджене доказами, що є у матеріалах кримінального провадження.

У підсумку можна констатувати, що:

1) хоча у тексті КПК України йдеться про право прокурора подати апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, насправді за наявності для того підстав це є обов'язком прокурора. У нього як у охоронця законності нема свободи вибору (як в інших учасників кримінального судочинства);

¹⁴⁹ Трофимов В. О. Полномочия прокурора и их реализация в состязательном уголовном судопроизводстве: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. М., 2005. С. 133.

2) подавати заяву/ скаргу про перегляд судових рішень прокурор вправі лише за наявності реальних на те підстав;

3) завдання прокурора як учасника усіх контрольних стадій кримінального процесу обумовлені його конституційною функцією підтримання публічного обвинувачення і поділяються на основні та додаткові;

4) у стадіях перегляду судових рішень законоохоронне та правозахисне завдання часто виходять на перший план, а завдання здійснення (чи продовження) кримінального переслідування має факультативний характер;

5) подання прокурором вищого рівня апеляційної/ касаційної скарги (чи заяви про перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами), доповнення, зміна її змісту (чи відмова від неї) дає можливість прокурору вищого рівня активно брати участь у реалізації повноважень сторони обвинувачення у кримінальному судочинстві;

6) прокурор в апеляційній та касаційній інстанції при перегляді судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами здійснює кримінальне переслідування; підтримання тих позицій, які були висловлені у суді першої інстанції, є однією з форм кримінального переслідування і здійсненням публічного обвинувачення;

7) з огляду на те, що прокуратура становить єдину централизовану систему із підпорядкуванням прокурорів нижчого рівня прокурорам вищого рівня, цілком логічним видаються положення і Закону України «Про прокуратуру», і КПК України, згідно з якими змінити, доповнити, відкликати, відмовитися від апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами має право прокурор, який її подав, або прокурор вищого рівня;

8) якщо ж один із прокурорів прокурорської групи таку скаргу (заяву) не подавав, то, відповідно, він не уповноважений й вносити зміни, доповнення до неї чи відмовлятися від цієї заяви/ скарги. До того ж, такого права він позбавлений навіть тоді, коли його колега – учасник цієї групи не може виконувати своїх повноважень з об'єктивних причин;

9) чинний КПК України при оскарженні судових рішень не обмежує прокурора тією позицією, яку він обстоював раніше.

Контрольні запитання

1. Яким є співвідношення понять «публічне обвинувачення» та «державне обвинувачення»?
2. Дайте визначення поняття «підтримання публічного обвинувачення в суді».
3. Чому зведення публічного обвинувачення тільки до діяльності прокурора з доведення обвинувачення перед судом є неправильним?
4. У чому суть принципу «незмінності прокурора» (як засади, відповідно до якої відбувається процес формування обвинувачення у ході досудового розслідування та підтримання обвинувачення в суді)?
5. За яких умов головуючий зобов'язаний роз'яснити потерпілому його право підтримувати обвинувачення у раніше пред'явленому обсязі?
6. Ким визначається прокурор, який здійснюватиме повноваження прокурора у конкретному кримінальному провадженні?
7. Які обставини повинен враховувати керівник органу прокуратури, призначаючи прокурорів у конкретному провадженні?
8. Хто та з якою метою може створювати групи прокурорів і призначати старшого прокурора групи?
9. За яких умов керівник органу прокуратури може змінити прокурора у конкретному провадженні та покласти виконання його обов'язків на іншого прокурора?
10. Обґрунтуйте, чому підготовка прокурора до судового розгляду є необхідним етапом у діяльності прокурора з підтримання публічного обвинувачення.
11. Наведіть аргументи «за» та «проти» попередніх (до судового розгляду) позапроцесуальних бесід прокурора з учасниками процесу (зокрема, зі свідками та потерпілими).
12. Чи врегульована законодавчо діяльність прокурора з підготовки до участі у судовому розгляді?
13. На яких принципах (засадах) має ґрунтуватися діяльність прокурора з підготовки до участі у судовому розгляді?
14. Який учасник судового розгляду виступає у дебатах першим?
15. Яке клопотання повинен заявити прокурор, якщо у своєму виступі вважатиме за необхідне послатися на нові докази чи навести дані про нові обставини?
16. За яких умов головуючий має право зупинити виступ прокурора у судових дебатах?

17. Чи зобов'язані прокурори, готуючись до судових дебатів, складати у письмовій формі промови або їх тези, у яких викладати міркування щодо обсягу доведеного обвинувачення, оцінки доказів, застосування кримінального закону, призначення покарання та вирішення інших питань, передбачених ст.368 КПК України?

18. Які елементи складу злочину мусить довести прокурор, виступаючи з обвинувальною промовою?

19. Чи завжди участь прокурора у дебатах зводиться до проголошення промови, яка за змістом і формою є обвинувальною?

20. Що є підставою зміни прокурором публічного обвинувачення?

21. Чи встановлено кримінальним процесуальним законодавством кількість можливих змін обвинувачення прокурором у суді?

22. На які види та залежно від яких критеріїв можна поділити зміни обвинувачення прокурором?

23. Яким шляхом здійснюється зміна обвинувачення прокурором?

24. Чи можлива зміна прокурором обвинувачення в суді у випадках, коли змінене обвинувачення суттєво відрізняється від первісного за фактичними обставинами?

25. Чи є умовою зміни прокурором обвинувачення у суді погодження такої зміни з прокурором вищого рівня?

26. Які гарантії захисту прав і законних інтересів обвинуваченого, потерпілого передбачає правова регламентація інституту зміни обвинувачення прокурором у суді?

27. За яких умов у разі змін обвинувачення в суді прокурором головуючий повинен роз'яснити потерпілому його право підтримувати обвинувачення у раніше пред'явленому обсязі?

28. За наявності яких обставин прокурор вправі звернутися до суду із вмотивованим клопотанням про необхідність висунення додаткового обвинувачення в одному провадженні з первісним та/або про початок провадження щодо юридичної особи?

29. Чи передбачено законом можливість оскарження ухвали про відмову у задоволенні клопотання про порушення питання щодо висунення додаткового обвинувачення (або про початок провадження щодо юридичної особи) під час судового розгляду?

30. Який прокурор не повинен подавати клопотання про висунення додаткового обвинувачення (чи початок провадження щодо юридичної особи під час судового розгляду) на вирішення прокурору вищого рівня і чому?

31. Чи може систематичне ухилення прокурора від участі у судових дебатах бути прирівняним до його відмови від підтримання публічного обвинувачення?

32. Чи може одноразова неявка потерпілого у судове засідання без поважних причин після відмови прокурора від підтримання публічного обвинувачення свідчити про відмову від обвинувачення самого потерпілого?

33. Як слід діяти «рядовому» прокурору, котрий входить до складу групи прокурорів та дійшов висновку про необхідність відмови від підтримання публічного обвинувачення?

34. Як діяти прокурору, коли він дійшов висновку про необхідність відмови від підтримання публічного обвинувачення, якщо місцезнаходження потерпілого невідоме і забезпечити його явку в суд неможливо?

35. У чому полягає часткова відмова від підтримання публічного обвинувачення?

36. Чи може прокурор відмовитися від підтримання публічного обвинувачення в ході підготовчого провадження?

37. Чи зобов'язаний прокурор у разі прийняття рішення про повну відмову від підтримання публічного обвинувачення залишити зал судового засідання?

38. Чи може позиція прокурора про відмову від підтримання публічного обвинувачення бути відхилена судом, якщо, на думку судді, прокурор: а) неправильно оцінює подію чи діяння обвинуваченого; б) неправильно тлумачить процесуальні чи матеріальні норми; в) неправильно оцінює докази; г) недостатньо аргументує рішення про відмову або г) зловживає своїм становищем?

39. Якими є завдання прокурора як учасника контрольних стадій кримінального процесу?

40. Чи вправі прокурор вищого рівня відмовитися від заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, якщо таку заяву він не подавав?

41. Чи обмежує чинний КПК України прокурора при оскарженні судових рішень тією позицією, яку він обстоював у провадженні раніше?

42. Чи має право один із прокурорів прокурорської групи вносити зміни, доповнення чи відмовлятися від апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, якщо таку скаргу (заяву) він не подавав, а його колега – учасник цієї групи не може виконувати відповідні повноваження з об'єктивних причин?

Рекомендована література

1. Белоусова К., Калачева О. Відмова від державного обвинувачення та зміна обвинувачення прокурором в суді. *Вісник прокуратури*. 2012. № 12.
2. Белоусова К. О. Правова природа підтримання прокурором державного обвинувачення в суді (в контексті нового КПК України). *Право України*. 2013. № 7. С. 333–339.
3. Блажівський Є. Функції прокуратури України: відповідність європейським стандартам. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2015. № 1. С. 21–28.
4. Валеви́ч Н. Відмова прокурора від підтримання державного обвинувачення в суді: підстави і наслідки. *Вісник прокуратури*. 2012. № 4–5.
5. Гловюк І. В. Деякі проблеми тлумачення категорії «обвинувачення» (нормативний аспект). *Вісник кримінального судочинства*. 2015. № 1. С. 17–22.
6. Гловюк І. В. Кримінальні процесуальні функції: теоретико-методичні засади і практика реалізації: автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня д-ра. юрид. наук: 12.00.09. Одеса, 2016. 40 с.
7. Гловюк І. В. Кримінальні процесуальні функції: теорія, методологія та практика реалізації на основі положень Кримінального процесуального кодексу України 2012 р.: монографія. Одеса: Юридична література, 2015. 712 с.
8. Головка Л. В. Институт отказа прокурора от обвинения в суде: постсоветские перспективы в условиях теоретических заблуждений. *Государство и право*. 2012. № 2. С. 50–67.
9. Гринюк В. О. Проблеми зміни обвинувачення прокурором під час судового розгляду. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 2. С. 203–206.
10. Гринюк В. О. Трансформація обвинувачення у судовому розгляді. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 4. С. 189–191. URL: http://lsei.org.ua/4_2016/53.pdf
11. Грушевська М. І. Поняття та загальна характеристика відмови прокурора від підтримання державного обвинувачення. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. Вип. 3. Т. 2. С. 100–103. URL: http://www.lj.kherson.ua/2016/pravo03/part_2/25.pdf
12. Дрьомін Ю. Питання організації та діяльності прокуратури. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 3 (45). С. 20–28.
13. Євмін А. М. Участь прокурора під час касаційного оскарження судових рішень у кримінальному провадженні. *Науковий вісник*

Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». Вип. 6-1. Т. 4. 2014. С. 45–48. URL: http://www.lj.kherson.ua/2014/pravo06/part_4/10.pdf

14. Жовнір С. Система органів прокуратури за Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2015. № 1. С. 113–117.
15. Каркач П. М. Організація роботи районної, міської прокуратури: наук.-практ. посіб.. Харків: Право, 2013. 336 с.
16. Ковальова Я. О. Прокурор у судовому кримінальному провадженні при відмові від підтримання державного обвинувачення та при зміні обвинувачення в суді: організаційно-правові основи та порівняльна характеристика: монографія. Х.: Юрайт, 2015. 168 с.
17. Козачук О. Особливості сучасного реформування військових прокуратур в Україні. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2014. № 5. С. 114–119.
18. Козьяков І. Поняття «державне обвинувачення» в доктрині кримінального процесу: етимологія та генеза. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 3. С. 41–45.
19. Козьяков І., Хруслова Л. Сутність тактики підтримання прокурором державного обвинувачення в умовах дії нового Кримінального процесуального кодексу України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 2. С. 56–59.
20. Колодчин В. В. Повноваження прокурора в судовому провадженні в суді першої інстанції: дис.. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2015.
21. Колодчин В. В. Відмова прокурора від обвинувачення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2014. № 10-1. Т. 2. С. 132–134.
22. Крайнікова О. В. Проблеми відмови прокурора від обвинувачення у суді у разі створення групи прокурорів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 5. С. 318–321. URL: <http://www.nvprp.in.ua/vip/2016/5/67.pdf>
23. Крайнікова О. В. Суб'єкти реалізації функції підтримання обвинувачення в суді. *Право і суспільство*. 2016. № 6 (частина 2). С. 191–195. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2016/6_2016/part_2/36.pdf
24. Лапкін А. В. Обвинувальна промова прокурора у суді: структура і зміст. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2013. № 2 (61). С. 113–120.
25. Лапкін А. В. Правова природа обвинувальної промови прокурора та вимоги до неї. *Проблеми законності*. Харків: Нац. ун-т «ЮАУ ім. Я. Мудрого», 2013. Вип. 122. С. 207–215.

26. Лапкін А. В. Проблеми участі прокурора у кримінальному провадженні на підставі угоди про примирення. *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2012. Вип. 11 (1000). С. 97–301.
27. Лапкін А. В. Роль прокурора у забезпеченні прав і законних інтересів потерпілого в кримінальному судочинстві України: монографія. Харків: Право, 2012. 264 с.
28. Ляш А. Відмова прокурора від державного обвинувачення. *Вісник прокуратури*. 2014. № 3. С. 32–39.
29. Маляренко В. Т. Перебудова кримінального процесу України в контексті європейських стандартів: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2005. 512 с.
30. Маляренко В. Т., Вернибудов І. В. Про відмову прокурора від підтримання державного обвинувачення в суді та її правові наслідки. *Вісник Верховного Суду України*. 2002. № 4. С. 31–40. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/4F2BD2C153EAF85BC2257AF4003A6D0F?OpenDocument](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/4F2BD2C153EAF85BC2257AF4003A6D0F?OpenDocument)
31. Меркулов С. М. Реалізація обвинувачення: поняття, сутність, етапи за новим Кримінальним процесуальним законодавством України. *Форум права*. 2012. № 2. С. 456–459. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2012_2_72.pdf
32. Мудров А., Європіна І. Правовий статус керівника в системі органів прокуратури України. *Вісник прокуратури*. 2014. № 1. С. 103–109.
33. Перепелиця С. І. Кримінальне провадження у формі приватного обвинувачення: порівняльно-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2014.
34. Ряшко О. В., Кундик Н. В. Сутність та етапи реалізації функції обвинувачення в кримінальному провадженні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 1. С. 425–436.
35. Сербіна А. Органи прокуратури: «перезавантаження». Ч. 1, 2. *Вісник національної асоціації адвокатів України*. 2014. № 8. С. 28–34.
36. Сляднева К. Зміна обвинувачення прокурором як форма реалізації диспозитивності. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 6. С. 338–342. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/6/62.pdf>
37. Смокович Ю. Окремі аспекти інституту відмови від обвинувачення. *Вісник прокуратури*. 2012. № 6.
38. Ткаченко В. Нова українська прокуратура: спроби аналізу. *Юридична газета*. 2014. № 48–49. С. 18–21.

39. Толочко Я. М. Організація роботи прокурора з підготовки до судового розгляду кримінальних проваджень. *Наше право*. 2014. № 4. С. 108–113. URL: file:///C:/Users/x/Downloads/Nashp_2014_4_21.pdf
40. Тюрін Г. Є. Порядок діяльності прокурора у кримінальному провадженні на підставі угод. *Форум права*. 2014. № 2. С. 442–447. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_2_78.pdf
41. Шульган І. І. Окремі аспекти підтримання прокурором публічного обвинувачення. *Юридичний електронний науковий журнал*. 2016. № 6. С. 238–249. URL: http://lsej.org.ua/6_2016/66.pdf

Тема 10

ПРЕДСТАВНИЦТВО ПРОКУРАТУРОЮ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В СУДІ У ВИКЛЮЧНИХ ВИПАДКАХ

- 10.1. Поняття представництва прокуратурою інтересів держави в суді у виключних випадках.
- 10.2. Приводи, підстави і форми представництва.
- 10.3. Зміст представництва прокуратурою інтересів держави у розгляді судами цивільних справ.
- 10.4. Зміст представництва прокуратурою інтересів держави у розгляді судами господарських справ.
- 10.5. Зміст представництва прокуратурою інтересів держави у розгляді судами адміністративних справ.

10.1. Поняття представництва прокуратурою інтересів держави в суді у виключних випадках

Україна безповоротно зробила свій вибір на користь європейської інтеграції та обрала шлях проведення ґрунтовних реформ. Однією з них стала конституційна реформа, спрямована на докорінну зміну системи органів державної влади, зокрема прокуратури.

Вагомість таких змін зумовило прийняття Закону «Про прокуратуру» (2014 р.), що визначив нові напрями й стандарти діяльності прокуратури в Україні та «переформатування» органів прокуратури загалом. Відмовившись від функції «загального нагляду», законодавець залишив за органами прокуратури єдину функцію поза межами кримінальної юстиції – представницьку. Ухвалення Верховною Радою України 3 жовтня 2017 року Закону щодо нових редакцій низки процесуальних кодексів та внесення змін до інших законодавчих актів запустило довгоочікувану судову процесуальну реформу. Одним із нововведень ухвалених кодексів стало визначення правового статусу прокурора в суді.

Істотні зміни щодо нормативного регулювання відносин у частині здійснення представницької функції змушують по-

новому осмислити як саму функцію, так й усю діяльність прокуратури, спрямовану на її реалізацію.

Прокурорське представництво є самостійним міжгалузевим правовим інститутом, норми якого (матеріальні та процесуальні) регулюють однорідні суспільні відносини щодо реалізації прокуратурою України представницької функції у випадках, окреслених законом. Здійснення прокуратурою представницької функції передбачено п. 2 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України та п. 2 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.).

Питання реформування органів прокуратури, зокрема й стосовно позбавлення прокуратури функції «загального нагляду» стало актуальним одразу ж після прийняття Конституції України, у ст.121 якої не було передбачено збереження за прокуратурою такої функції. Європейські інституції поставили перед Україною низку вимог, також і стосовно реформування органів прокуратури та увідповіднення їх із європейськими стандартами¹⁵⁰.

Перед Україною постала необхідність прийняття нового Закону «Про прокуратуру». Це було зумовлено як внутрішніми потребами (у напрямі побудови правової держави), так і потребою виконання Україною зобов'язань перед Європейським Співтовариством.

Результатом копіткої законотворчої роботи (разом із авторитетними європейськими установами й організаціями) стало те, що 14 жовтня 2014 року Верховна Рада України

¹⁵⁰ Резолюція 1346 (2003) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Виконання Україною своїх обов'язків та зобов'язань» від 29 вересня 2003 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_608; Резолюція 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 5 жовтня 2005 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_611; Резолюція 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/99419>; Остаточний текст Резолюції ПАРЕ щодо дотримання обов'язків та зобов'язань України від 27 вересня 2001 року. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_156; Висновок №190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заяви України на вступ до Ради Європи (Страсбург, 26 вересня 1995 р.). URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_590/conv

прийняла новий Закон України «Про прокуратуру»¹⁵¹, який фактично ознаменував законодавче закріплення сучасного етапу в становленні та розвитку представницької функції прокуратури України, пов'язаного зі змінами у формах і умовах її реалізації.

У ст. 1 вказаного Закону задекларовано, що прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Таким чином, законодавець визначив основне завдання, яке поставлено перед сучасною прокуратурою України при реалізації нею своїх конституційних функцій, – захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Так, згідно з положеннями п. 2 ч. 1 ст. 2 Закону «Про прокуратуру», однією з функцій прокуратури України визначено представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, окреслених цим Законом. Кореспондують зазначеним статтям положення ч. 1 ст. 3 Закону «Про прокуратуру», якими встановлено, що представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом.

Під таким формулюванням законодавець має на увазі: а) *випадки*, визначені нормами не будь-якого закону, а саме Закону України «Про прокуратуру», та б) *порядок представництва*, що визначається як нормами цього Закону, так і нормами відповідного процесуального законодавства¹⁵². Такий висновок можна зробити на підставі аналізу положення ч. 7 ст. 4 Закону «Про прокуратуру» (що наводить особливості здійснення окремих форм представництва інтересів громадянина або держави в суді), згідно з якими повноваження прокурорів,

¹⁵¹ Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII (з останніми змінами від 03.07. 2018 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/print>

¹⁵² Стефанчук М. М. Теоретико-методологічні та організаційно-правові засади реалізації прокуратурою України представницької функції: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. К., 2017. С. 152–153.

передбачені цією статтею, здійснюються виключно на підставах і в межах, означених процесуальним законодавством.

Європейською комісією «За демократію через право» (Венеціанська комісія) у Висновку CDL-AD (2013) 025 від 14 жовтня 2013 року¹⁵³ у процесі правового аналізу законопроектних напрацювань (у сфері функціонального реформування прокуратури України) свого часу було запропоновано уточнити у Законі України «Про прокуратуру» конституційне формулювання нормативної підстави реалізації прокуратурою представницької функції шляхом доповнення конституційного формулювання «у випадках, визначених законом» на «у випадках, визначених цим (Законом України «Про прокуратуру») законом» (п. 36). З цього можна зробити висновок, що позиція Венеціанської комісії зводилась до того, що випадки, за наявності яких прокуратура може реалізувати свою представницьку функцію, мають бути викладені виключно у спеціальному Законі України «Про прокуратуру».

Ця рекомендація Венеціанської комісії була втілена законодавцем у п. 2 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року, попри те що таке формулювання не узгоджувалось із *чинними на той момент* положеннями Конституції України. Це, звісно, ставило під сумнів конституційність таких законодавчих змін.

Сучасний етап функціонального реформування прокуратури України (зокрема й поза сферою кримінальної юстиції) знайшов відображення й у положеннях Стратегії реформування судоустрою, судочинства і суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 20 травня 2015 року №276/2015¹⁵⁴.

Остаточо сучасний етап конституційного закріплення положень цієї реформи знайшов втілення в нормах Закону України «Про внесення змін до Конституції України

¹⁵³ Висновок Європейської комісії «За демократію через право» щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2013 р. (Висновок № 735 2013). URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>

¹⁵⁴ Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: Указ Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/2762015-1900228>

(щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-VIII¹⁵⁵, за якими прокуратуру України наділено функцією представництва інтересів держави у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Ці конституційні зміни спровокували наукові дебати, предметом яких стало з'ясування питань щодо: 1) доцільності та обґрунтованості такого обмеження представницької функції прокуратури України, а також 2) щодо однозначного правового розуміння закладених у конституційному формулюванні представницької функції оцінних правових понять «інтерес держави» та «виключні випадки».

Стосовно дискусії з приводу першого із поставлених питань слід зазначити, що обмеження представницької функції прокуратури – позбавлення прокуратури України повноважень з представництва інтересів громадян (із застереженнями у перехідних положеннях Конституції про те, що представництво, відповідно до закону, прокуратурою громадян в судах у справах, провадження в яких було розпочато до набрання чинності цим Законом, здійснюється за правилами, які діяли до набрання ним чинності, – до ухвалення у відповідних справах остаточних судових рішень, що не підлягають оскарженню) було дуже необачно обґрунтовано невластивістю таких повноважень прокуратурі за європейськими стандартами.

Проте європейські стандарти діяльності прокуратури не забороняють прокурорам здійснювати функції, що виходять за рамки кримінальної юстиції, як це прийнято у багатьох правових системах. Зокрема, у Рекомендації Rec (2012)11 КМ РЄ державам-членам Ради Європи «Про роль публічних обвинувачів поза межами системи кримінальної юстиції» від 19 вересня 2012 року¹⁵⁶ наголошується на тому, що діяльність публічного обвинувача поза системою кримінальної юстиції повинна здійснюватися на субсидіарній основі та сприяти захисту фундаментальних цінностей суспільства, які би в іншо-

¹⁵⁵ Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 р. №1401-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>

¹⁵⁶ Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції: Рекомендація Rec (2012) 11 Комітету міністрів державам-учасницям від 19 вересня 2012 року. URL: http://pravo.org.ua/files/rec_chodo_publ.pdf

му випадку були послабленими, а також захисту прав людини, особливо найбільш вразливих. А тому окремі дослідники прямо та однозначно вказують на те, що за таких обставин наведене вище обґрунтування обмеження представницької функції прокуратури України видається геть непереконливим¹⁵⁷.

Даючи правову оцінку таким змінам, дослідники прогнозують, що «в сучасних економічних реаліях розвитку держави, суцільного зубожіння її населення такі зміни негативно відобразяться на найбільш вразливих верствах населення», підставно стверджуючи про хибність тенденції до згортання на конституційному рівні можливостей щодо захисту інтересів людини та держави прокурором поза межами кримінальної юстиції, а також про необхідність повернення у цій частині до тексту Конституції України 1996 року з ретельним відпрацюванням відповідних механізмів на законодавчому рівні¹⁵⁸.

Виключення інтересів вразливих категорій громадян зі складових об'єкта прокурорського представництва є передчасним з огляду хоча б на те, що досі як на доктринальному, так і на законодавчому рівнях не вироблено однозначного правового розуміння закладених у конституційному формулюванні представницької функції оцінних правових понять «інтерес держави» та «виключні випадки».

Як уже зазначалося, серед науковців відсутнє однозначне правове розуміння оцінних правових понять «інтерес держави» та «виключні випадки». Призвідником такої ситуації є сам законодавець, який допускає «різнобій» у використанні неоднакових термінів на позначення державних інтересів. Приміром, нормами Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року

¹⁵⁷ Стефанчук М. М. Теоретико-методологічні та організаційно-правові засади реалізації прокуратурою України представницької функції: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. К., 2017. С. 86–87, 131–132.

¹⁵⁸ Шишкін В. Конституційні основи участі прокуратури у цивільному судочинстві // Конституційно-правові засади участі прокурора у розгляді адміністративних і господарських спорів в Україні та Польщі: порівняльно-правовий аспект: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 25 квітня 2017 р.). К.: Національна академія прокуратури України, 2017. С. 25; Стефанчук М. М. Теоретико-методологічні та організаційно-правові засади реалізації прокуратурою України представницької функції: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. К., 2017. С. 157.

№1401-VIII¹⁶⁰ прокуратуру України наділено функцією представництва *«інтересів держави у виключних випадках і у порядку, що визначені законом»*. Водночас у Законі України «Про прокуратуру» (2014 р.) у ст. 1 зазначено, що прокуратура України здійснює свої функції з метою захисту *«загальних інтересів суспільства та держави»*, а в ст. 2 цього ж Закону вказано, що об'єктом прокурорського представництва є *«інтерес держави»*.

Існує потреба у встановленні того, які ж із наявних інтересів держави є юридично важливими для їх представництва прокуратурою у суді, а також те, який зміст треба у них вкладати. Доречно зауважити, що ні в Законі України «Про прокуратуру» (2014 р.), ні у процесуальному законодавстві України не наведено визначення поняття «інтереси держави», зокрема й для цілей судочинства різних спеціалізацій¹⁶¹.

Конституційний Суд України (далі – КСУ) у мотивувальній частині Рішення від 8 квітня 1999 року (справа про представництво прокуратурою України інтересів) зазначив, що «інтереси держави» є оцінним поняттям¹⁶². У цьому ж Рішенні КСУ

¹⁶⁰ Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 р. №1401-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>

¹⁶¹ Стефанчук М. М. Представництво прокурором інтересів держави в адміністративному суді (в розрізі завдань адміністративного судочинства). *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 2. С. 73–77; Стефанчук М. М. Представництво прокурором інтересів держави в адміністративному суді: проблемні питання та виклики часу // Актуальні проблеми юридичної науки: збірник тез Міжнародної наукової конференції «Тринадцять осінніх юридичних читань» (м. Хмельницький, 14–15 листопада 2014 р.): у 3-х ч. Ч. 1. Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2014. С. 161–163; Стефанчук М. М. До питання визначеності інтересу держави як об'єкта представництва прокурором у суді // *Правова політика в Україні: питання теорії та практики: збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 24 жовтня 2014 р.). К.: Національна академія прокуратури України, 2014. Т. 2. С. 349–352.

¹⁶² Справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України від 8 квітня 1999 року № 3-п/99. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99>

вказав, що інтереси держави можуть збігатися повністю, частково або не збігатися зовсім з інтересами державних органів, державних підприємств та організацій чи з інтересами господарських товариств із часткою державної власності у статутному фонді. Проте держава може вбачати свої інтереси не тільки в їх діяльності, але й у діяльності приватних підприємств, товариств.

Отож КСУ зазначив, що саме прокурор у кожному конкретному випадку самостійно визначає (звісно ж, із посиланням на законодавство, на підставі якого подано позов), у чому саме відбулося (чи може відбутися) порушення матеріальних або інших інтересів держави, обґрунтовує у позовній заяві необхідність їх захисту.

В юридичній літературі абсолютно резонно вказується на те, що навряд чи визнання самим КСУ (у порядку офіційного тлумачення) інтересів держави оцінним поняттям відповідає принципу правової визначеності як складового елемента верховенства права¹⁶³.

З огляду на це, досить сумнівним видаються твердження деяких науковців про те, що, «здійснюючи офіційне тлумачення Конституції та законів України, Конституційний Суд України усуває правову невизначеність і неоднозначність у застосуванні правових норм органами державної влади, їх посадовими та службовими особами, судами України, а отже, сприяє визначеності правового регулювання суспільних відносин»¹⁶⁴. У будь-якому разі такий висновок не є справедливим в аналізованій ситуації.

Вимога визначеності правових норм (що полягає у достатній ясності, мовній зрозумілості, передбачуваності приписів) є однією з найважливіших вимог, які ставляться до права. Адже якщо особа не має чіткого уявлення про свої права й обов'язки, про кореспондуючі їм права та обов'язки інших осіб, про повноваження органів державної влади, про те, яку юридичну оцінку отримають її дії у певних ситуаціях,

¹⁶³ Стефанчук М. М. Теоретико-методологічні та організаційно-правові засади реалізації прокуратурою України представницької функції: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. К. 2017. С. 30–31.

¹⁶⁴ Гультай М., Кияниця І. Правова визначеність у рішеннях Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2012. № 5. С. 83–93.

то ефективна взаємодія громадянина з державою неможлива. Позиція про те, що учасники правовідносин мали можливість прогнозувати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх законних очікуваннях була висловлена ЄСПЛ у рішенні «Брумареску проти Румунії», де Страсбурзький суд зазначив, що одним із основних аспектів верховенства права є принцип правової визначеності¹⁶⁵. Цей орган у рішеннях «Толстой-Милославський проти Сполученого Королівства» та «Лендврегуд проти Нідерландів» конкретизує суть аналізованого принципу, зазначаючи, що закон мусить бути доступним і передбачуваним, що надмірно загальні та абстрактні формулювання становлять загрозу для правової визначеності¹⁶⁶.

Свого часу у рекомендаціях Європейської комісії «За демократію через право»¹⁶⁷ йшлося про необхідність законодавчого визначення інтересів держави, що можуть бути основою для представництва прокурором «законних прав держави» з метою уникнення надміру широкого тлумачення поняття «інтереси держави».

Заразом Венеціанська комісія обґрунтовувала викладену вище рекомендацію так: положення про те, що прокуратурі надається функція представництва «інтересів ... держави у суді», сформульовано занадто широко. Адже під такими інтересами теоретично можна розуміти будь-яке питання, що, на думку державної влади, стосується виконання нею власних функцій (або взагалі має значення для держави), навіть якщо йтиметься про конкретні законні права й обов'язки приватних осіб чи організацій.

Однак, незважаючи на рекомендації європейських інституцій, законодавчого вирішення питання легітимації дефініції

¹⁶⁵ Рішення ЄСПЛ «Брумареску проти Румунії» від 22 січня 2001 р. URL: <http://www.ourcourt.ru>.

¹⁶⁶ Рішення ЄСПЛ «Толстой-Милославський проти Сполученого Королівства» від 23 червня 1995 р. URL: <http://www.coe.kiev.ua>; рішення ЄСПЛ «Landvreugd v. Netherlands» від 4 червня 2002 р. URL: <http://cmiskp.echr.coe>

¹⁶⁷ Рекомендації Європейської комісії «За демократію через право» щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» від 27 жовтня 2009 р. (Висновок № 39/2009). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)048-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)048-ukr)

«інтереси держави» у контексті представницької функції прокурора не віднайшло.

Оцінюючи ці конституційні зміни у системному зв'язку (з огляду на те, що, згідно з п. 3 ст. 131-1 Конституції України, прокуратура здійснює представництво інтересів держави в суді у виключних випадках, а згідно з абз. 2 пп. 11 п. 16-1 Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, представництво органів державної влади та органів місцевого самоврядування з 1 січня 2020 року здійснюватиметься виключно прокурорами або адвокатами), науковці задаються питанням про те, як тлумачити представництво прокурорами органів держави та органів місцевого самоврядування у випадках, коли останні беруть участь у судовому процесі, пов'язаному з виконанням функції держави, а також коли вони виступають стороною процесу при оскарженні їхніх рішень, дій чи бездіяльності, або як юридична особа публічного права у майновому спорі¹⁶⁸.

Стосовно обсягу повноважень прокурора із представництва інтересів держави в суді варто нагадати позицію Венеціанської комісії, викладену у Звіті з Європейських стандартів щодо незалежності судової системи, у якому Венеціанська комісія звернула увагу на те, що необхідно відрізнити інтереси носіїв державної влади та публічні інтереси, а також на те, що в ідеалі виконання функцій щодо захисту публічних інтересів не слід поєднувати або плутати з функцією захисту інтересів чинного уряду, інтересів інших інституцій держави чи навіть інтересів політичної партії¹⁶⁹.

З цього приводу слід навести й міркування, викладені у Проміжному висновку Венеціанської комісії щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя CDL-PI(2015)016¹⁷⁰, у якому зазначено, зокрема, що,

¹⁶⁸ Кравчук В. Реформування інституту прокуратури України: пропозиції до здійснення // Прокуратура України в умовах європейської інтеграції: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 19 травня 2016 р.). К.: Національна академія прокуратури України, 2016. С. 62–65.

¹⁶⁹ Звіт Венеціанської комісії з Європейських стандартів щодо незалежності судової системи: частина II. Служба обвинувачення. URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/zvit_V_2010.pdf

¹⁷⁰ Проміжний висновок Венеціанської комісії щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя CDL-PI(2015)016 від 24 липня 2015 р. URL: https://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/promi_visnovok.pdf

Венеціанська комісія вважає легітимними такі виключні повноваження прокуратури, як представництво інтересів держави, за умови, що вони здійснюються у спосіб, за якого дотримується принцип поділу державної влади, надто повага до судової незалежності, принцип субсидіарності, спеціалізації, неупередженості прокурорів та рівності сторін.

Об'єктом реалізації прокуратурою представницької функції повинен визначатись саме державний інтерес, який покликаний задовольняти інтереси суспільства, а не інтереси держави в особі державних органів.

Під поняттям «*інтереси держави*» (що є об'єктом прокурорського представництва у суді) треба розуміти коло специфічних інтересів держави (політичних, економічних, екологічних, соціальних, воєнних тощо), що належать до компетенції органів державної влади, органів місцевого самоврядування (котрі мають повноваження органу виконавчої влади) та потребують ініціювання судового захисту з боку прокуратури у разі їх порушення. Таким шляхом іде й прокурорська практика. Прокурори активно застосовують представницькі повноваження на таких напрямках, як захист державних інтересів у сфері земельних відносин, охорони довкілля, захист державних і комунальних майнових прав, забезпечення законності у сфері проведення публічних закупівель за бюджетні кошти тощо¹⁷¹.

Видається, що *державний інтерес* як об'єкт реалізації прокуратурою представницької функції може включати у себе такі складові:

а) інтерес в утвердженні та забезпеченні прав і свобод людини (який впливає з антропоцентричної побудови суспільних відносин в Україні та нормативно закріплений у ст. 3 Конституції України як основний обов'язок держави, а також має своє часткове закріплення у ст.ст. 32, 34, 36, 39, 41 та інших Конституції України);

¹⁷¹Руденко М. Прокурор та «інтереси держави» в оновлених процесуальних кодексах України: законодавчі новації, теорія і практика. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/prokuror-ta-interesy-derzhavy-v-onovlenyh-protse-sualnyh-kodeksah-ukrayiny-zakonodavchi-novatsiyi-teoriya-i-praktyka/>

б) інтерес національної безпеки (який обумовлюється необхідністю та пріоритетом забезпечення безпеки нації (народу, суспільства тощо) та відображений, зокрема, у ст.ст. 18, 32, 34, 36, 39 Конституції України);

в) інтерес територіальної цілісності (спрямований на забезпечення недоторканності держави, незмінність її кордонів, відсутність незаконних впливів на її територіальний устрій тощо; передбачений у ст. 34 Конституції України);

г) інтерес публічної (громадської) безпеки з метою запобігання заворушенням чи злочинам (цей інтерес тісно пов'язаний зі зазначеними вище інтересами, спрямований на утримання правового та громадського порядку; закріплений у ст.ст. 34, 35, 36, 39 Конституції України);

г) інтерес економічного добробуту (який тісно пов'язаний із діяльністю у фінансово-економічній сфері, впливом на добробут і держави, і суспільства інших суб'єктів економічних відносин; зазначений у ст.ст. 13 та 32 Конституції України);

д) інтерес здоров'я населення та моральних засад суспільства (інтерес, який спрямований на забезпечення найважливіших соціальних пріоритетів і має своє місце у ст.ст. 35, 36 Конституції України);

е) інтерес екологічної безпеки (фундаментальний публічний інтерес, спрямований на забезпечення екологічного добробуту та закріплений у ст. 41 Конституції України);

є) інтерес захисту історичної та культурної спадщини (єдиний інтерес, який конституційно не закріплений, але має широке застосування на рівні галузевого законодавства та спрямований на історичну та культурну ідентифікацію відповідних держави, суспільства, нації тощо)¹⁷².

Окрім цього, зазначимо, що цей перелік орієнтовний і не є виключним. Водночас він дає можливість чіткіше усвідомити розуміння поняття «державний інтерес».

На ґрунті цієї правової невизначеності та з огляду на нове конституційне формулювання представницької функції прокуратури як «представництво інтересів держави у виключних випадках і в порядку, що визначені законом», виникає питання

¹⁷² Стефанчук М. М. Теоретико-методологічні та організаційно-правові засади реалізації прокуратурою України представницької функції: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. К., 2017. С. 145–147.

стосовно того, що розуміти під поняттям «*виключні випадки*» реалізації прокуратурою представницької функції?

Для практики застосування законодавства важливим є з'ясування суті цього поняття та його орієнтовних складових (що можуть бути покладені в обґрунтування виключності кожного конкретного випадку реалізації прокуратурою представницької функції).

Лінгвістичне розуміння поняття «*виключний*»¹⁷³ зводиться до його виняткового, надзвичайного характеру. У цьому контексті представницька функція прокуратури України може розглядатись як конституційно регламентована діяльність прокуратури поза межами кримінальної юстиції, яка за своєю правовою природою є винятком зі загального правила, за яким органи прокуратури традиційно розглядаються як органи державної влади, котрі від імені суспільства та в його інтересах забезпечують застосування права там, де порушення закону має наслідком кримінальну санкцію, беручи до уваги і права людини, і необхідність ефективної дії системи кримінального судочинства¹⁷⁴.

Слід звернути увагу на те, що за новими процесуальними положеннями¹⁷⁵ здійснення прокурором представницької функції у суді уже не пов'язується з конституційною дефініцією «*у виключних випадках*». Відтепер (як це було й у попередніх кодексах) прокурор може представляти інтереси держави в суді «*у визначених законом випадках*». До того ж, відповідно до ч. 3 ст. 53 ГПК України й ч. 3 ст. 56 ЦПК України, прокурор може вступити в справу «за своєю ініціативою» (за ч. 3 ст. 53

¹⁷³ Винятковий, виключний. URL: <http://slovopectia.org.ua/32/53394/30301.html>

¹⁷⁴ Стефанчук М. М. Теоретико-методологічні та організаційно-правові засади реалізації прокуратурою України представницької функції: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. К., 2017. С. 158–159.

¹⁷⁵ Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 6 листопада 1991 року № 1798-ХІІ (з останніми змінами від 03.07.2018 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>; Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-ІV (з останніми змінами від 02.10.2018 р.). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>; Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18 березня 2004 року № 1618-ІV (з останніми змінами від 02.10.2018 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>

КАС України – «вступає за своєю ініціативою у справу»), провадження у якій відкрито за позовами інших осіб. Отож, як справедливо стверджує М. Руденко, із введенням зазначених змін законодавець закріпив, по суті, необмежене право прокурора на вступ у справу, що формально не відповідає вимогам п. 3 ст. 1311 Конституції України (яка передбачає можливість здійснення прокуратурою представницької функції лише у *виключних випадках* та у порядку, що визначені законом). Ці конституційні вимоги так і залишилися неврегульованими у нових кодексах¹⁷⁶.

У сучасних умовах перелік оцих «виключних випадків» формують, наприклад, такі сегменти представницької діяльності, як сфера земельних відносин, сфера державної та комунальної власності, бюджетна сфера, природоохоронна сфера, сфера охорони дитинства, воєнна сфера, відшкодування шкоди, завданої кримінальними правопорушеннями. Крім того, яскравим прикладом динаміки складових публічного інтересу може слугувати зростаюча потреба забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб (яка віднедавна стала над-актуальною для України).

Під «*виключними випадками*» можна розуміти: як 1) конкретні ситуації, що прямо визначені у законі (т. зв. «закритий перелік підстав представництва»), так і 2) сукупність загальних критеріїв, які дадуть прокурору можливість самостійно визначати певну представницьку ситуацію як виключну (т. зв. «відкритий перелік»).

За результатами анкетування прокурорів, котрі мають досвід роботи у сфері реалізації представницької функції (проведеного на базі Національної академії прокуратури України впродовж 2016–2017 років), з'ясовано, що у відповіді на це питання не простежується певна однастайність. Тільки 19% опитаних респондентів вважають, що виключні випадки представництва прокуратурою інтересів держави в суді мають бути визначені шляхом закріплення в законі чіткого (закритого)

¹⁷⁶ Руденко М. Прокурор та «інтереси держави» в оновлених процесуальних кодексах України: законодавчі новації, теорія і практика. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/prokuror-ta-interesy-derzhavy-v-onovlenyh-protsestualnyh-kodeksah-ukrayiny-zakonodavchi-novatsiyi-teoriya-i-praktyka/>

переліку таких випадків. Водночас домінуючим виявилось бачення про те, що виключні випадки представництва прокуратурою інтересів держави в суді мають бути визначені шляхом закріплення в законі критеріїв, за якими прокурор міг би дискреційно (на власний розсуд) приймати рішення про належність тих чи інших підстав до «виключних», однак з подальшим підтвердженням у судовому порядку¹⁷⁷.

З цього приводу окремі науковці справедливо зауважують, що перелік виключних випадків не може бути сформований заздалегідь, а повинен визначатися ситуативно, відповідно до порушених публічних інтересів, які потребують захисту у конкретний історичний період¹⁷⁸.

10.2. Приводи, підстави і форми представництва

Підставою реалізації прокуратурою представницької функції повинна бути необхідна та достатня умова, яка надавала б можливість «запустити» механізм прокурорської діяльності у цій сфері.

Нормативною складовою підстави реалізації прокуратурою представницької функції є нормативно-правове закріплення цієї діяльності у положеннях Конституції України й інших нормативно-правових актах (передусім у Законі України «Про прокуратуру»). Відповідно до положень ст. 1 Закону «Про прокуратуру», прокуратура України здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Тобто головним фактором – підставою, на якій ґрунтується уся діяль-

¹⁷⁷ Стефанчук М. М. Теоретико-методологічні та організаційно-правові засади реалізації прокуратурою України представницької функції: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. К., 2017. С. 163–164.

¹⁷⁸ Стефанчук М. М. Там само. С. 163; Руденко М. Прокурор та «інтереси держави» в оновлених процесуальних кодексах України: законодавчі новації, теорія і практика. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/prokuror-ta-interesy-derzhavy-v-onovlenyh-protseualnyh-kodeksah-ukrayiny-zakonodavchi-novatsiyi-teoriya-i-praktyka/>; Драган О. Представництво прокурором інтересів громадянина та держави в суді в умовах європейської інтеграції України. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 1. С. 19–25. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/9-2016/dragan.pdf>

ність прокуратури України, є завдання щодо реалізації конституційних функцій з метою захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави.

Під фактичною підставою реалізації прокуратурою представницької функції треба розуміти потенційну загрозу чи факт ураження публічного інтересу.

Отож підставами реалізації прокуратурою представницької функції є:

1) закріплення такої діяльності у нормах законодавства (*нормативно-правова підстава*);

2) наявність фактів незаконного (протиправного) впливу (чи загрози такого впливу) на публічний інтерес, унаслідок якого він зазнає звуження чи знищення (ураження), або ж за яких звужується чи знищується правовий механізм його реалізації та / або захисту (*фактична підстава*).

Приводами для дій прокурора щодо здійснення представництва можуть бути:

– інформація, що надходить до прокуратури від органів державної влади, органів місцевого самоврядування і державного нагляду (контролю);

– матеріали кримінальних проваджень, справ про адміністративні, зокрема корупційні правопорушення;

– публікації у засобах масової інформації, мережі Інтернет;

– документи, розміщені в Єдиному державному реєстрі судових рішень;

– звернення фізичних і юридичних осіб, депутатів усіх рівнів, громадських об'єднань та організацій.

За наявності нормативної та фактичної підстав треба визначити, яких саме умов слід дотриматись, аби діяльність прокурора у цій сфері відповідала вимогам закону та досягла кінцевої мети.

1. Першою серед таких умов є *умова суб'єктної належності*, що означає можливість реалізації прокуратурою функції, яка розглядається, тільки за умов належності носіїв інтересу до окресленого переліку суб'єктів, щодо яких може відбуватись реалізація прокуратурою представницької функції.

Нині законодавець обрав підхід, відповідно до якого для держави цей перелік визначається шляхом встановлення винятків (скажімо, не допускається здійснення прокурором представництва у суді інтересів держави в особі державних

компаній, а також у правовідносинах, пов'язаних із виборчим процесом, проведенням референдумів, діяльністю Верховної Ради України, Президента України, створенням та діяльністю засобів масової інформації, а також політичних партій, релігійних організацій, організацій, що здійснюють професійне самоврядування, та інших громадських об'єднань).

2. *Умова дефекту механізму правового захисту відповідно до публічного інтересу щодо держави.* Суть її полягає у тому, що механізм реалізації представницької функції може бути «запущений» тільки тоді, коли захист інтересів держави: а) не здійснює (або неналежно здійснює) орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, або ж б) за відсутності такого органу.

Прокурор перед реалізацією представницької функції повинен оцінити, наскільки ефективно відбувався захист іншими інституціями, на яких покладался попередній обов'язок щодо цього. До того ж, як абсолютно справедливо зазначається, не мають правового значення причини нездійснення чи неналежного здійснення вказаними особами або органами обов'язків щодо захисту відповідних інтересів (відсутність коштів для сплати судового збору, необачність, незнання закону)¹⁷⁹.

3. *Умова юрисдикційного санкціонування представницької функції.* Зміст цієї умови передбачає судове санкціонування діяльності прокуратури щодо реалізації цієї функції. Так, реалізація прокуратурою представницької функції можлива тільки після підтвердження судом підстав для представництва¹⁸⁰.

При цьому такий підхід повністю узгоджується з позицією Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), яку він обстоює стосовно обмеження повноважень прокуратури поза межами кримінальної сфери через судове санкціонування. Прикладом, з аналізу низки рішень Страсбурзького суду, що сто-

¹⁷⁹ Казак О. Визначення прокурором підстав представництва інтересів держави в суді. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. №1(47). С.29 URL: file:///C:/Users/x/Downloads/Vnapu_2017_1_6.pdf.

¹⁸⁰ Стафанчук М. М. Обґрунтування прокурором наявності підстав для здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді: актуальні питання правозастосування. *Вісник прокуратури*. 2015. № 10. С. 19–28.

суються діяльності прокуратури поза сферою кримінальної юстиції, ясно впливає, що здійснення прокурором своїх повноважень повинно: а) бути виправданим у демократичному суспільстві; б) не порушувати баланс інтересів між захистом публічного інтересу та правами приватної особи (§35 Рішення ЄСПЛ «Менчинська проти Росії»¹⁸¹, §33 Рішення ЄСПЛ «Корольов проти Росії»¹⁸², §31 Рішення ЄСПЛ «Лобо Машаду проти Португалії»¹⁸³, §4 Рішення ЄСПЛ «K.D.V. проти Нідерландів»¹⁸⁴).

4. *Умова попереднього узгодження прокурором представництва інтересів відповідних суб'єктів у суді.* Сенс цієї умови полягає в тому, що прокурор повинен попередньо, ще до звернення до суду, повідомити про це відповідного суб'єкта владних повноважень (тобто фактично узгодити представництво).

Такий законодавчий підхід піддано справедливій критиці в юридичній літературі. Зокрема, М. М. Стефанчук вказує на сумнівність необхідності такої умови представництва, згідно з якою прокурор мусить надати суду письмову згоду органу, якому законом надано право захищати права, свободи й інтереси відповідної особи, з огляду на іншу визначену законодавством умову – нездійснення або неналежне здійснення зазначеними вище законними представниками чи органами відповідних повноважень у межах їхньої компетенції¹⁸⁵.

Окрім цього, практика застосування цих положень засвідчує, що суди не прискіпливо ставляться до цієї законодавчої вимоги, а іноді відверто ігнорують її. Така судова практика демонструє необхідність виключення зі законодавства цієї умови реалізації прокуратурою представницької функції.

¹⁸¹ Рішення ЄСПЛ у справі «Менчинська проти Росії» («Menchinskaya v. Russia») від 15 січня 2009 року. URL: <https://zakonbase.ru/content/base/149899>

¹⁸² Рішення ЄСПЛ у справі «Корольов проти Росії» («Korolev v. Russia») від 1 квітня 2010 року. URL: <file:///C:/Users/x/Downloads/001-99843.pdf>

¹⁸³ Рішення ЄСПЛ у справі «Лобо Машаду проти Португалії» («Lobo Machado v. Portugal») від 20 лютого 1996 року. URL: <http://europeancourt.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/lobo-machado-protiv-portugalii-lobo-machado-v-portugal-postanovlenie-evropejskogo-suda/>

¹⁸⁴ Рішення ЄСПЛ у справі «K.D.V. проти Нідерландів» (K.D.V. v. Netherlands) від 27 березня 1998 року. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13642989808406755?journalCode=fjhr0>

¹⁸⁵ Стефанчук М. М. Теоретико-методологічні та організаційно-правові засади реалізації прокуратурою України представницької функції: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. К., 2017. С. 173.

Слід зауважити, що, відповідно до чинного законодавства, для представництва прокурором інтересів держави як різновиду публічних інтересів у законодавстві не встановлено обов'язку прокурора на одержання згоди на таке представництво, підтвердженої документально, що, на думку деяких науковців, може негативно вплинути на правозастосування, оскільки припускає можливість необґрунтованого звернення прокурора до суду в інтересах держави, що викликає потребу документального підтвердження необхідності захисту прав та інтересів держави¹⁸⁶.

Законодавча регламентація повноважень прокурора на звернення до суду в інтересах держави іноді викликає супротив відповідних суб'єктів владних повноважень, які уповноважені здійснювати захист таких інтересів. Доволі показовою у цьому аспекті є одна з постанов Харківського окружного адміністративного суду¹⁸⁷. У справі прокурор Харківської області звернувся до Господарського суду Харківської області з позовною заявою в інтересах Харківської міської ради в особі Управління освіти адміністрації Дзержинського району Харківської міської ради до Управління комунального майна та приватизації Департаменту економіки та комунального майна Харківської міської ради і ТОВ «Графік-Харків» про визнання договору оренди недійсним та повернення майна. На думку представника позивача, дії прокуратури з подання такої позовної заяви були неправомірними, бо Харківська міська рада не вважає її інтереси порушеними у цій господарській справі, а прокурор, на думку представника позивача, звернувся до господарського суду без підтвердження підстав для представництва за відсутності порушень закону з боку Харківської міської ради та її виконавчих органів. На противагу цій правовій позиції, суд все ж дійшов висновку, що дії прокурора відповідають чинному законодавству.

¹⁸⁶ Гузе К. Порядок реализации прокурором в суде функции представительства интересов гражданина или государства в аспекте нового Закона Украины «О прокуратуре». *Legea și viața*. 2015. № 3/2 (279). С. 6–9.

¹⁸⁷ Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 24 листопада 2015 року у справі № 820/10546/15. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/53804126>

Наведена судова справа є показовою, бо явно та очевидно засвідчує зловживання своїми правами щодо захисту публічного інтересу (який у цьому випадку втілено в інтересах територіальної громади) уповноваженого суб'єкта владних повноважень. Звісно ж, за таких обставин прокурору практично не реально отримати згоду подібного уповноваженого суб'єкта на представництво інтересів держави в суді.

А тому з метою уникнення випадків зловживання суб'єктами, уповноваженими захищати публічні інтереси, своїми повноваженнями, однією з умов ефективної реалізації прокуратурою представницької функції в юридичній літературі пропонують таку – надавати прокурору особливий процесуальний статус «квазісторони» процесу.

Окрім того, абсолютно обґрунтовано стверджується, що допуск до процесу представників, які не виконують або неналежаю виконують свої обов'язки щодо захисту публічного інтересу відповідних суб'єктів, що підтверджено судом, у разі допуску прокурора в процес як учасника, який користується процесуальними повноваженнями сторони, є невиправданим та призводить до процесуальної компетенційної конкуренції¹⁸⁸.

Отож *належними умовами реалізації прокуратурою представницької функції* можуть бути визначені такі: а) умова суб'єктної належності; б) умова дефекту механізму правового захисту відповідного публічного інтересу; в) умова юрисдикційного санкціонування реалізації прокуратурою представницької функції; г) умова надання прокурору особливого процесуального статусу «квазісторони» процесу у разі підтвердження судом наявності в нього підстав для реалізації представницької функції.

Формою діяльності прокуратури (зокрема стосовно представництва інтересів держави в суді) є зовнішнє вираження цієї діяльності.

У Законі України «Про прокуратуру» (2014 р.) відсутнє поняття *форми представництва*, натомість у ч. 6 ст. 23 тільки зазначено, що під час здійснення представництва інтересів

¹⁸⁸ Стефанчук М. М. Теоретико-методологічні та організаційно-правові засади реалізації прокуратурою України представницької функції: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. К., 2017. С. 176–177.

громадянина або держави у суді прокурор у порядку, передбаченому процесуальним законом та законом, що регулює виконавче провадження, має *право*: 1) звертатися до суду з позовом (заявою, поданням); 2) вступати у справу, порушену за позовом (заявою, поданням) іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження; 3) ініціювати перегляд судових рішень, у тому числі у справі, порушеній за позовом (заявою, поданням) іншої особи; 4) брати участь у розгляді справи; 5) подавати цивільний позов під час кримінального провадження у випадках та порядку, визначених кримінальним процесуальним законом; 6) брати участь у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справі, в якій прокурором здійснювалося представництво інтересів громадянина або держави в суді; 7) з дозволу суду ознайомлюватися з матеріалами справи в суді та матеріалами виконавчого провадження, робити виписки з них, отримувати безоплатно копії документів, що знаходяться у матеріалах справи чи виконавчого провадження.

Лише ст. 24 Закону «Про прокуратуру» (2014 р.) регламентує особливості здійснення окремих форм прокурорського представництва. Хоча, як на це справедливо звертає увагу М. М. Стефанчук, за змістом там ідеться про особливості здійснення окремих процесуальних прав прокурора¹⁸⁹. А тому не дивно, що у ч. 7 ст. 24 Закону «Про прокуратуру» (2014 р.) законодавець наголошує, що повноваження прокурорів (а не форми представництва, як зазначено у назві статті), окреслені цією статтею, здійснюються виключно на підставах і в межах, передбачених процесуальним законодавством.

Слід цілком погодитися із твердженням з приводу того, що конкретні процесуальні права прокурора у відповідному судовому процесі аж ніяк не можуть претендувати на те, щоб іменуватись «формами представництва»¹⁹⁰ (про що переважно йдеться у домінуючій концепції в сучасній теорії прокурорського представництва).

Правовий аналіз сучасної правової регламентації представницької функції прокуратури дає змогу виокремити *поза*

¹⁸⁹ Стефанчук М. М. Теоретико-методологічні та організаційно-правові засади реалізації прокуратурою України представницької функції: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. К., 2017. С. 188.

¹⁹⁰ Стефанчук М. М. Там само. С. 189.

судову та судово-процесуальну форми реалізації представницької функції прокуратури України, складовими елементами яких є визначені законодавством дії прокурора, спрямовані на реалізацію досліджуваної функції. Такі дії прокурора є *способами реалізації представницької функції* в межах відповідної форми.

Так, позасудова форма реалізації прокуратурою представницької функції включає у себе способи реалізації, відображені у діях, спрямованих на встановлення наявності підстав для здійснення представництва, що втілюються шляхом реалізації права на:

1) витребування за письмовим запитом, ознайомлення та безоплатне отримання копій документів й матеріалів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних і комунальних підприємств, установ, організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, що знаходяться у цих суб'єктів, у порядку, визначеному законом;

2) отримання від посадових й службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних і комунальних підприємств, установ та організацій, органів Пенсійного фонду України й фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування усних або письмових пояснень, а також – отримання пояснень від інших осіб (але тільки за їх згодою).

Такі самі способи реалізації законодавчо передбачено для встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді за відсутності суб'єкта владних повноважень, до повноважень якого віднесений захист законних інтересів держави.

Окрім того, у разі, якщо захист законних інтересів держави не здійснює або ж неналежно здійснює суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, то способи реалізації представницької функції втілюються у діях, спрямованих на встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді шляхом реалізації права на отримання інформації, що на законних підставах належить цьому суб'єкту, витребування й отримання від нього відповідних матеріалів і їхніх копій.

До позасудової форми реалізації прокуратурою представницької функції можна віднести такі способи реалізації, що знаходять своє відображення у передбачених законом діях прокурора щодо порушення відповідного провадження у разі встановлення ознак адміністративного чи кримінального правопорушення.

Судово-процесуальні форми реалізації прокуратурою представницької функції із урахуванням вищезазначеного зумовлені відповідним процесом (цивільним, господарським, адміністративним), провадженням у рамках відповідного процесу, процесуальною стадією, процесуальною дією, яка є результатом реалізації процесуальних прав та виконання процесуальних обов'язків чи способом відповідної судово-процесуальної форми реалізації прокуратурою представницької функції.

Отож формою реалізації представницької функції прокуратури є зовнішньо єдина (галузева) та внутрішньо структурована послідовність взаємопов'язаних процесуальних (процедурних) елементів (етапів, стадій, проваджень), що знаходять своє відображення у відповідних способах. Своєю чергою, способами реалізації представницької функції прокуратури є передбачені законом дії прокуратури у межах відповідної форми, спрямовані на реалізацію цієї функції¹⁹¹.

10.3. Зміст представництва прокуратурою інтересів держави у розгляді судами цивільних справ

Прокуратура України становить єдину систему, на яку покладається, зокрема, й функція представництва інтересів держави в суді (п. 3 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України, ст.ст. 1, 23 Закону України «Про прокуратуру»).

Представництво прокурором інтересів держави у цивільному процесі спрямовано на: а) захист законних інтересів держави; б) сприяння суду у виконанні вимог закону про всебічний, повний та об'єктивний розгляд справ і ухвалення судових рішень, що ґрунтуються на законі; в) своєчасне вжиття заходів

¹⁹¹ Стефанчук М. М. Теоретико-методологічні та організаційно-правові засади реалізації прокуратурою України представницької функції: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. К., 2017. С. 189–191.

щодо усунення порушень закону, від кого б вони не виходили, керуючись при цьому принципами законності, незалежності суддів, рівності фізичних осіб перед законом і судом. Представництво прокуратурою інтересів держави запроваджено з метою посилення гарантій захисту від неправомірних посягань на найвищі соціальні цінності: людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку, економічну, майнову, екологічну безпеку держави тощо.

Відповідно до ч. 3 та 4 ст. 56 ЦПК України, прокурор здійснює представництво інтересів держави в порядку, встановленому законом. При цьому він може його здійснювати на будь-якій стадії цивільного процесу. З огляду на оцінність поняття «інтереси держави», прокурор у кожному конкретному випадку самостійно визначає з посиланням на законодавство, на підставі якого пред'являється позов, у чому саме полягало або може полягати порушення матеріальних чи інших інтересів держави, обґрунтовує в заяві необхідність їх захисту і вказує орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах (п. 4 Рішення КСУ від 8 квітня 1999 р. № 3-рп/99 у справі про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді).

У разі відкриття провадження за позовною заявою, поданою прокурором в інтересах держави в особі органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, цей орган набуває статусу позивача. У разі ж: а) відсутності такого органу, або б) відсутності у нього повноважень щодо звернення до суду, прокурор зазначає про це в позовній заяві та набуває статусу позивача (абз. 2 ч. 5 ст. 56 ЦПК України).

Положення щодо набуття прокурором, який звертається до суду в інтересах держави, статусу позивача: а) у разі відсутності органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, або б) коли у такого органу відсутні повноваження щодо звернення до суду), є небезспірним¹⁹².

¹⁹² Цивільний процес України: навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищих навчальних закладів / І. О. Ізарова, Р. Ю. Ханік-Посполітак. К.: ВД «Дакор». 2018. С. 53–54; Руденко М. Прокурор та «інтереси держави» в оновлених процесуальних кодексах України: законодавчі новації, теорія і практика. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/prokuror-ta-interesy-derzhavy-v-onovlenykh-protsesualnyh-kodeksah-ukrayiny-zakonodavchi-novatsiyi-teoriya-i-praktyka/>

Адже такі положення не узгоджуються з висновками, висловленими Конституційним Судом України у рішенні № 3-рп-99 від 08.04.1999 р. (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді). Скажімо, у п. 5 мотивувальної частини цього рішення наголошується, що державу в суді представляють органи, уповноважені державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах. Такими, відповідно до ст.ст. 6, 7, 13 та 143 Конституції України, можуть виступати органи державної влади чи органи місцевого самоврядування, яким законом надано повноваження органу виконавчої влади. Водночас органи, уповноважені державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах, фактично виступають позивачами у справах, розпочатих за позовною заявою прокурора.

Набуття прокурором у цивільному (як, зрештою, й у господарському та адміністративному) суді статусу позивача не збігається також із усталеними поняттями процесуальної науки, що визначають юридичний інтерес прокурора й сторони (позивача, відповідача). У сторін та третіх осіб, котрі заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору, такий інтерес має особистий матеріально-правовий характер. Водночас зацікавленість прокурора має тільки процесуальний («чужий») характер (та полягає у його бажанні отримати позитивне рішення для відповідного органу державної влади (чи органу місцевого самоврядування), інтереси якого він представляє у суді. Отож прокурор не є учасником спірних матеріально-правових відносин, що виникають між сторонами та є предметом відповідного судового розгляду. На відміну від сторони, рішення суду за позовом прокурора поширюється на особу, в інтересах якої було розпочато провадження у суді, а не на нього самого. А отже, прокурора не слід ототожнювати зі стороною у справі (позивачем).

Прокурор не є і представником держави, він виступає як посадова особа державного органу – прокуратури, котра без особливих доручень від цього органу, а тільки на підставі закону та свого службового становища виконує завдання представництва.

Прокурорське представництво є представництвом особливого виду, публічним представництвом, яке відрізняєть-

ся від представництв інших видів підставами його здійснення, колом тих суб'єктів, чиї інтереси прокурор представляє в суді, обсягом наданих йому повноважень, формами реалізації останніх. Прокурор вступає в процес і діє без спеціальних на те повноважень, виключно на підставі закону і керуючись тільки законом. Він завжди є самостійним учасником процесу.

Прокуратура має представляти в суді найважливіші інтереси держави, втручання прокурора у вирішення спорів про право повинно мати місце лише у разі виявлення істотних правопорушень, з урахуванням дійсної або потенційної шкоди, яка заподіюється державним інтересам¹⁹³. Цивільний процес принципово висуває на сцену приватні інтереси. Тільки у виключних випадках на перший план висувається публічний інтерес, і прокурору надається право діяти від свого імені. Це його право, що є винятком зі загального правила, може впливати лише з прямої вказівки закону.

Як уже було зазначено, для представництва інтересів держави в суді прокурору не потрібні ні довіреність, ні письмове прохання будь-якого органу чи особи. Повноваження прокурора впливають з безпосередньої вказівки закону, тому не можна погодитись із думкою тих дослідників, які стверджують, що без спеціального дозволу, прохання, поручительства прокурор не вправі порушити цивільну справу в суді.

Відповідно до положень ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», представництво прокурором інтересів держави в суді (причому це стосується не тільки цивільного, а також адміністративного та господарського судочинства) полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів держави, у випадках та порядку, встановлених законом.

Прокурор здійснює представництво у суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежно здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також

¹⁹³ Цивільний процесуальний кодекс України: науково-практичний коментар / за заг. ред. М. М. Ясинка. К.: Алерта, 2018 С. 92.

у разі відсутності такого органу. Причому наявність таких обставин обов'язково має бути обґрунтована прокурором.

Не допускається здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави в особі державних компаній, а також у правовідносинах, пов'язаних із виборчим процесом, проведенням референдумів, діяльністю Верховної Ради України, Президента України, створенням та діяльністю засобів масової інформації, а також політичних партій, релігійних організацій, організацій, що здійснюють професійне самоврядування, та інших громадських об'єднань. Представництво в суді інтересів держави в особі Кабінету Міністрів України та Національного банку України може здійснюватися прокурором Генеральної прокуратури України або регіональної прокуратури виключно за письмовою вказівкою чи наказом Генерального прокурора або його першого заступника чи заступника відповідно до компетенції.

Прокурор повинен попередньо, до звернення до суду, повідомити про це відповідного суб'єкта владних повноважень. У разі підтвердження судом наявності підстав для представництва прокурор користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу. Наявність підстав для представництва може бути оскаржена громадянином чи його законним представником або суб'єктом владних повноважень.

Виключно з метою встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді у випадку, якщо захист законних інтересів держави не здійснює або неналежним чином здійснює суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, прокурор має право отримувати інформацію, яка на законних підставах належить цьому суб'єкту, витребувати та отримувати від нього матеріали та їхні копії.

У разі відсутності суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесений захист законних інтересів держави, а також у разі представництва інтересів громадянина з метою встановлення наявності підстав для представництва прокурор має право: а) витребувати за письмовим запитом, ознайомлюватися та безоплатно отримувати копії документів і матеріалів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних

підприємств, установ і організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, що знаходяться у цих суб'єктів, у порядку, визначеному законом; б) отримувати від посадових та службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних і комунальних підприємств, установ та організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування усні або письмові пояснення; отримання ж пояснень від інших осіб можливе виключно за їхньою згодою.

Прокурор під час здійснення представництва інтересів держави у суді у виключних випадках має право: а) звертатися до суду з позовом (заявою, поданням); б) вступати у справу, порушену за позовом (заявою, поданням) іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження; в) ініціювати перегляд судових рішень (зокрема у справі, порушеній за позовом (заявою, поданням) іншої особи); г) брати участь у розгляді справи; ґ) брати участь у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справі, в якій прокурором здійснювалося представництво інтересів громадянина або держави в суді; д) з дозволу суду ознайомлюватися з матеріалами справи в суді та матеріалами виконавчого провадження, робити виписки з них, отримувати безоплатно копії документів, що знаходяться у матеріалах справи чи виконавчого провадження.

Виконуючи функцію представництва інтересів держави, прокурор звертається до суду з позовом. ***Позовну заяву прокурор складає, чітко дотримуючись вимог ст. 175 ЦПК України щодо її форми і змісту. При цьому він повинен посилатись на норми матеріального і процесуального права, підзаконні акти, якими регулюються такі правовідносини, і конкретні докази, що додаються до позовних заяв.***

Що стосується строків звернення прокурора до суду з метою обстоювання інтересів держави, то з цього приводу до недавня існувала доволі суперечлива практика. Верховний Суд України в постанові у справі № 6-1852цс16 від 12.04.2017 р.¹⁹⁴

¹⁹⁴ Постанова Судової палати у цивільних і господарських справах Верховного Суду України від 12.04.2017 р. URL: <https://oda.court.gov.ua/sud1590/pravovipoziciivsu/6-1852cs16>

висловився так: якщо у передбачених законом випадках з позовом до суду звернувся прокурор в інтересах відповідного органу (підприємства), то позовна давність обчислюється від дня, коли про порушення свого права або про особу, яка його порушила, довідався або міг довідатись саме *позивач, а не прокурор* (отже, про цю обставину теж треба зазначити у позовній заяві)¹⁹⁵.

Діяльність прокурора з метою захисту інтересів держави у цивільному судочинстві включає в себе, передусім, звернення прокурора із позовною заявою, участь у розгляді справ за його позовами, вступ за своєю ініціативою у справу, провадження у якій відкрито за позовом іншої особи. Водночас законодавець усвідомлює, що в значній більшості випадків суди виносять законні й обґрунтовані рішення, проте й винесення неправильних за своєю суттю рішень, таких, що не відповідають фактичним обставинам справи, теж трапляються у практичній діяльності. А тому передбачається, що відповідна діяльність прокурора полягає також у поданні апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами (ч. 3 ст. 56 ЦПК України, ч. 6 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру»).

Слід зазначити, що право подання апеляційної чи касаційної скарги на судові рішення у цивільній справі надається прокурору, який брав участь у судовому розгляді, а також незалежно від участі в розгляді справи прокурору вищого рівня: Генеральному прокурору (його першому заступнику і заступникам), керівникам регіональних та місцевих прокуратур, першим заступникам і заступникам керівників регіональних прокуратур (ч. 3 ст. 24 Закону України «Про прокуратуру»). Право подання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами та виключними обставинами у цивільній справі надається Генеральному прокурору (його першому заступнику та заступникам), керівникам регіональ-

¹⁹⁵ Верховний Суд України висловив правову позицію щодо поширення положень закону про початок перебігу позовної давності на звернення прокурора до суду із заявою про захист державних інтересів. URL: <https://oda.court.gov.ua/sud1590/pres-centr/news/352078/>; Позовна давність: позов прокурора щодо захисту державних інтересів. URL: <https://blog.liga.net/user/emorozov/article/26966>

них прокуратур (ч. 4 ст. 24 Закону України «Про прокуратуру»). При цьому правом змінити, доповнити, відкликати, відмовитися від позову (заяви, подання), апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами володіє прокурор, який її подав, або прокурор вищого рівня (ч. 6 ст. 24 Закону України «Про прокуратуру»).

10.4. Зміст представництва прокуратурою інтересів держави у розгляді судами господарських справ

Згідно з ч. 3 ст. 53 ГПК України, прокурор у визначених законом випадках (зокрема й з метою захисту інтересів держави) звертається до суду з позовною заявою, бере участь у розгляді справ за його ж позовами, а також може вступити за своєю ініціативою у справу, провадження у якій відкрито за позовом іншої особи, до початку розгляду справи по суті, подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами.

У ст. 24 Закону «Про прокуратуру» перелічено права прокурора стосовно захисту інтересів держави у порядку господарського судочинства: подання позовної заяви з метою внесення апеляційної / касаційної скарги на судові рішення господарських судів, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами. Зокрема, під час здійснення представництва інтересів держави у суді під час розгляду господарських справ прокурор має право: звертатися до суду з позовом (заявою, поданням); вступати у справу, порушену за позовом (заявою, поданням) іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження; ініціювати перегляд судових рішень, також у справі, порушеній за позовом (заявою, поданням) іншої особи; брати участь у розгляді справи; брати участь у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справі, в якій прокурором здійснювалося представництво інтересів держави в суді; з дозволу суду ознайомлюватися з матеріалами справи в суді та матеріалами виконавчого провадження, робити виписки з них, отримувати безоплатно копії документів, що знаходяться у матеріалах справи чи виконавчого провадження.

Господарський суд порушує справи за позовами прокурорів, які звертаються до господарського суду в інтересах держави. З огляду на положення ч. 4 ст. 53 ГПК України, у позовній заяві прокурор самостійно визначає: 1) у чому полягає порушення інтересів держави; 2) обґрунтовує необхідність їх захисту; 3) вказує орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах (за відсутності ж такого органу або відсутності у нього повноважень – зазначає про це у позовній заяві. Прокурор, який звертається до господарського суду в інтересах держави, повинен обґрунтувати наявність підстав для здійснення представництва інтересів держави у суді. У разі невиконання такої вимоги подана ним позовна заява підлягає поверненню у порядку, встановленому п. 4 ч. 5 ст. 174 ГПК України.

Згідно з п. 2 резолютивної частини Рішення КСУ від 08.04.1999 р. № 3-рп/99 (справа за конституційним поданням Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України), під поняттям «орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах», треба розуміти орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, якому законом надано повноваження органу виконавчої влади. Відповідні повноваження органу місцевого самоврядування визначаються з огляду на вимоги Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Як уже зазначалося, право прокурора на здійснення представництва у суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави виникає у випадках нездійснення або неналежного здійснення захисту інтересів органом державної влади, органом місцевого самоврядування або іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесено відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу.

Аналіз судової практики дає змогу висновувати, що після 15.07.2015 р. прокуратура переважно обґрунтовувала своє право на пред'явлення позову відсутністю в інших державних органів коштів для сплати судового збору для подачі позовної заяви. Зазвичай прокурором не надавалося жодних доказів та інших обґрунтувань щодо неможливості державних органів самостійно представляти свої інтереси в суді.

Видається, що тільки відсутність у державного органу коштів на сплату судового збору цілком може підтверджувати наявність підстав для здійснення прокурором представництва, про що зазначено в ст. 23 Закону «Про прокуратуру». Але водночас господарські суди приймали до розгляду позовні заяви, подані прокурорами, коли й самою прокуратурою також не було сплачено судовий збір. Таким чином, судова система (незважаючи на зміни у законодавстві) ще остаточно не змінила підходи до порушення судових справ (господарських зокрема) за позовами прокурора.

Однією зі законодавчих змін стосовно участі прокурора у господарському процесі стало виключення прокуратури з кола осіб, які мають пільги щодо сплати судового збору¹⁹⁶.

Відсутність бажання сплачувати судовий збір істотно зменшила кількість позовних заяв, які подавалися прокурорами, а подані прокурорами позови майже завжди супроводжувалися заявами про відстрочення, розстрочення або звільнення від сплати судового збору. Прокурори обґрунтовували відстрочку, розстрочку або звільнення від сплати судового збору, зокрема, тим, що Законом України «Про державний бюджет на 2015 рік» видатки на сплату прокуратурою судового збору не були передбачені та відповідне фінансування органами прокуратури не здійснювалось, водночас будь-які інші кошти не можуть бути витрачені для сплати судового збору.

Судова практика розгляду таких заяв і зараз залишається неоднозначною: суди як задовольняють клопотання прокуратури, так і відмовляють у їх задоволенні. Видається, що судам при вирішенні питань про відстрочення, розстрочення або звільнення від сплати судового збору треба керуватися певними обставинами.

Прикінцевими положеннями Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору» від 22.05.2015 р. №484-VIII передбачено, що Кабінет Міністрів України має забезпечити відповідне фінансування державних органів, які позбавляються пільг щодо сплати судового збору.

¹⁹⁶ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору: Закон України від 22.05.2015 р. № 484-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/484-19/print>

Відповідно до ст. 90 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII, фінансування прокуратури здійснюється згідно з кошторисами та щомісячними розписами видатків, затвердженими Генеральним прокурором України, в межах річної суми видатків, передбачених Державним бюджетом України на поточний бюджетний період.

За ст. 8 Закону України «Про судовий збір», суд, з огляду на майновий стан сторони, може своєю ухвалою відстрочити, розстрочити сплату судового збору, зменшити його розмір або звільнити від його сплати. У п. 3.1 постанови Пленуму Вищого господарського суду України № 7 від 21.02.2013 р. «Про деякі питання практики застосування розділу VI Господарського процесуального кодексу України» роз'яснено, що єдиною підставою для вчинення господарським судом дій, зазначених у ст. 8 Закону, є врахування ним майнового стану сторін. Особа, яка заявляє відповідне клопотання, мусить навести доводи та надати докази на підтвердження того, що її майновий стан перешкоджає (перешкоджає) сплаті нею судового збору у встановленому порядку й розмірі¹⁹⁷.

Ст.129 Конституції України як одну зі засад судочинства визначає рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом (а отже, і органів державної влади). А тому лише ті обставини, що фінансування установи або організації здійснюється із Державного бюджету України та відсутність у ньому коштів, призначених для сплати судового збору, не можуть бути підставою для звільнення від такої сплати.

На користь такого висновку можна навести й те, що згідно з практикою ЄСПЛ, принцип рівності сторін у процесі є одним із елементів поняття справедливого судового розгляду, яке також включає фундаментальний принцип змагальності процесу (§63 Рішення ЄСПЛ «Руїз–Матеос проти Іспанії» від 23.06.1993 р.¹⁹⁸). Окрім того, принцип рівності сторін у процесі

¹⁹⁷ Про деякі питання практики застосування розділу VI Господарського процесуального кодексу України (з останніми змінами від 14.07.2016 р.): Постанова Пленуму Вищого господарського суду України № 7 від 21.02.2013 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va007600-13>

¹⁹⁸ Рішення ЄСПЛ «Руїз–Матеос проти Іспанії» (Ruiz-Mateos v. Spain) від 23.06.1993 р. URL: [http://cambodia.ohchr.org/sites/default/files/echrsource/Ruiz-Mateos%20v.%20Spain%20\[23%20\]un%201993\]%20\[EN\].pdf](http://cambodia.ohchr.org/sites/default/files/echrsource/Ruiz-Mateos%20v.%20Spain%20[23%20]un%201993]%20[EN].pdf)

(у розумінні «справедливого балансу» між сторонами) вимагає, аби кожній стороні надавалася розумна можливість представити справу в таких умовах, що не ставлять цю сторону у суттєво не вигідне становище щодо другої сторони (§38 Рішення ЄСПЛ «Анкерл проти Швейцарії» від 23.10.1996 р.¹⁹⁹ та §33 Рішення ЄСПЛ «Домбо Бехеер проти Нідерландів» від 27.10.1993 р.²⁰⁰. Привілейована позиція прокурора при розподілі судових витрат може викликати обґрунтоване запитання щодо дотримання права на справедливий судовий розгляд. Незважаючи на те, що подібна перевага може бути виправдана міркуваннями охорони правопорядку, її «використання не допустимо, якщо це призводить до нерівноправного становища сторони стосовно прокурора» (Рішення ЄСПЛ «Станкевич проти Польщі» від 14 жовтня 2014 р.²⁰¹).

Згідно з п. 16 Рекомендації Rec (2012) 11 Комітету Міністрів Ради Європи державам-учасникам про роль публічних обвинувачень поза системою кримінальної юстиції²⁰², право публічного обвинувачення на оскарження судового рішення або його перегляд іншим, вищим, судом не повинно ніяк відрізнятися від доступних для інших сторін провадження.

А тому за обставин, коли законодавець вилучив органи прокуратури з категорії платників, котрі звільняються від сплати судового збору, звільнення судом прокурорів від сплати судового збору, відстрочення до вирішення справи, при зверненні до суду може розцінюватися як надання їм певних процесуальних переваг перед іншими учасниками судового процесу, котрі сплачувати відповідний збір зобов'язані. Це особливо стосується позовів, які виникають з приводу господарських правовідносин (що мають ґрунтуватися

¹⁹⁹ Рішення ЄСПЛ «Анкерл проти Швейцарії» («Ankerl v. Switzerland») від 23.10.1996 р URL: <file:///C:/Users/x/Downloads/001-58067.pdf>

²⁰⁰ Рішення ЄСПЛ «Домбо Бехеер проти Нідерландів» («Dombo Beheer. v. the Netherlands») від 27.10.1993 р. URL: http://www.menschenrechte.ac.at/orig/92_6/Dombo.pdf

²⁰¹ Рішення ЄСПЛ «Станкевич проти Польщі» («Stankiewicz v. Poland») від 14 жовтня 2014 р. URL: <https://www.5rb.com/case/stankiewicz-v-poland/>

²⁰² Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції: Рекомендація Rec (2012) 11 Комітету міністрів державам-учасницям від 19 вересня 2012 року. URL: http://pravo.org.ua/files/rec_chodo_publ.PDF

на юридичній рівності їхніх учасників) і в яких прокурори виконують тільки представницькі функції.

Суди переважно погоджуються з такими аргументами та відмовляють прокуратурі у відстроченні, розстроченні чи звільненні у сплаті судового збору. Зараз же обов'язок оплачувати судовий збір став реальним інструментом, що спонукає прокуратуру виваженіше підходити до звернення у суд з позовною заявою та зменшує кількість безпідставних звернень прокурора до суду.

Відповідно до ч. 5 ст. 53 ГПК України, у разі прийняття господарським судом позовної заяви, поданої прокурором в інтересах держави в особі органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, цей орган набуває статусу позивача, а у разі прийняття господарським судом позовної заяви, поданої прокурором в інтересах держави, в якій зазначено про відсутність органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, або про відсутність у такого органу повноважень щодо звернення до господарського суду, прокурор набуває статусу позивача і як такий зазначається у позовній заяві.

Слід наголосити, що закон не обмежує право прокурора на подання позову в інтересах держави в особі того її органу, що перебуває поза територією, на яку поширюються повноваження цього прокурора. Окрім того, закон не ставить право прокурора на подання позову до господарського суду у залежність від наявності у прокурора матеріалів прокурорської перевірки з того питання, стосовно якого подано позов (абз. 10 та 11 п. 1 Постанови пленуму Вищого господарського суду України від 23.03.2012 р. № 7 «Про деякі питання участі прокурора у розгляді справ, підвідомчих господарським судам»)²⁰³.

Господарському суду потрібно оцінювати правильність визначення прокурором органу, на який державою покладено обов'язок щодо здійснення конкретних функцій у правовідносинах, пов'язаних зі захистом інтересів держави. При цьому треба пам'ятати про те, що, згідно з абз. 3 ч. 3 ст. 23 Закону

²⁰³ Про деякі питання участі прокурора у розгляді справ, підвідомчих господарським судам: Постанова пленуму Вищого господарського суду України від 23 березня 2012 року № 7 (з останніми змінами від 14.07.2016 р.). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0007600-12>

«Про прокуратуру», прокурор не може здійснювати представництва у суді інтересів держави в особі державних компаній.

Прокурор повинен чітко формулювати та обґрунтовувати інтереси держави. Звертаючись до суду, прокурор має також обґрунтувати наявність підстав для здійснення представництва у порядку, передбаченому ч. 3 ст. 23 Закону «Про прокуратуру». Причому наявність підстав для представництва може бути оскаржена суб'єктом владних повноважень.

Однією зі законодавчих новел стало також покладання на прокурора обов'язку завчасного повідомлення зацікавленої особи про подання позову. Відповідно до ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», прокурор зобов'язаний попередньо (ще до звернення до суду) повідомити про це відповідного суб'єкта владних повноважень. Ця обставина має бути перевірена судом при зверненні прокурора із відповідною заявою або скаргю до суду. Деякий час після запровадження таких змін у законодавстві вказані вимоги закону прокуратура майже не виконувала, вважаючи, що направлення позову стороні є визначеним законом повідомленням про намір подати позов. У цьому випадку суди не погодилися з думкою прокуратури та в ухвалах про повернення позовних заяв вказували, що позовна заява й повідомлення про намір пред'явити позов є різними процесуальними документами та мають вчинятися окремо. Після нетривалого періоду повідомлення про намір пред'явити позов стало нормою при поданні прокурорами позовних заяв.

Якщо прокурор неправильно визначає позивача (тобто орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах), то господарський суд на підставі п. 4 ч. 5 ст. 174 ГПК України має повернути таку позовну заяву (і додані до неї документи).

Якщо ж господарський суд помилково порушив провадження у справі за позовом прокурора, у якій неправильно визначено позивача за вимогами про захист інтересів держави, то такий позов має бути залишено без руху (за п. 1 ст. 174 ГПК України). Але у разі, якщо прокурор подав позовну заяву в інтересах держави як позивач (абз. 2 ч. 5 ст. 54 ГПК України), то господарський суд за загальним правилом не повинен залишати позовну заяву без руху. Тоді відповідні дії суду

можливі тільки за наявності підстав, зазначених у п.п. 1–3, 5–6 ч. 5 ст. 174 ГПК України.

За змістом ч. 2 п. 3 резолютивної частини Рішення КСУ²⁰⁴, представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді включає не лише подання прокурором позовної заяви, але й розгляд будь-якої іншої справи за ініціативою прокурора. Такою іншою справою може бути справа про банкрутство, порушена господарським судом за заявою прокурора зі зазначенням кредитора – державного органу, уповноваженого державою здійснювати функції у спірних правовідносинах, наприклад, органу державної податкової служби як органу стягнення обов'язкових платежів.

Відповідно до ч. 1 ст. 23 Закону «Про прокуратуру», представництво прокуратурою інтересів держави в суді полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів держави у випадках, передбачених законом. Формою цього представництва є, зокрема, участь у розгляді судами справ.

Прокурор, який бере участь у справі, несе обов'язки та користується правами сторони (крім права на укладення мирової угоди). Це не позбавляє сторони у справі права укласти мирову угоду та подати її на затвердження суду. Але якщо прокурор, котрий бере участь у справі, заперечує проти цього (шляхом подання мотивованих письмових заперечень), то суд може й відмовити у затвердженні такої угоди.

Відмова прокурора від поданого ним позову не є обов'язковою для позивача. Так само відмова органу, уповноваженого здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах, від поданого прокурором в інтересах держави позову (заяви), подання ним заяви про залишення позову без розгляду не позбавляє прокурора права підтримувати позов (заяву) і вимагати розгляду справи по суті (ч. 5 ст. 55 ГПК України; абз. 5 п. 5 Постанови пленуму Вищого господарського суду Украї-

²⁰⁴ Справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99>

ни від 23.03.2012 р. № 7²⁰⁵). У таких випадках спір має бути вирішено по суті. Якщо ж обидва згадані учасники судового процесу (і прокурор, і позивач) заявили про відмову від позову, то суд може припинити провадження у справі згідно з ч. 3 ст. 191 ГПК України. Такі ж наслідки настають, якщо позивач відмовився від позову (повністю або ж у певній частині), а прокурор, зі свого боку, не підтримує відповідні позовні вимоги та не наполягає на їх задоволенні, про що він письмово або й усно (зі зазначенням про це у протоколі судового засідання) повідомив суд.

Якщо позивач за поданим прокурором позовом з метою захисту інтересів держави звертається до господарського суду зі заявою про: 1) збільшення чи зменшення розміру позовних вимог; 2) зміну предмета (або підстав) позову – то суд має з'ясувати думку прокурора з цього питання. Якщо прокурор не підтримує такі дії позивача, то суд повинен відмовити у задоволенні такої заяви.

Згідно з ч. 6 ст. 23 Закону «Про прокуратуру», прокурор самостійно визначає підстави для представництва у судах, форму його здійснення і може здійснювати таке представництво на будь-якій стадії судочинства у порядку, передбаченому процесуальним законом.

У ч. 3 ст. 53 ГПК України передбачено представництво прокуратурою інтересів держави у господарському суді у формі участі прокурора у розгляді уже порушеної справи. Прокурор може вступити з власної ініціативи у справу, провадження у якій порушено за позовом інших осіб – на стороні як позивача, так і відповідача, або третьої особи чи особи, яка не брала участі у справі (але щодо якої господарський суд вирішив питання про її права та обов'язки). Прокурор може брати участь також у вже порушеній справі про банкрутство й представляти інтереси держави в особі учасників справи про банкрутство.

За ч. 3 ст. 53 ГПК України, про свою участь у вже порушеній справі прокурор повідомляє господарський суд письмово

²⁰⁵ Про деякі питання участі прокурора у розгляді справ, підвідомчих господарським судам: Постанова пленуму Вищого господарського суду України від 23 березня 2012 року № 7 (з останніми змінами від 14.07.2016 р.). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0007600-12>

(а у судовому засіданні – також і усно). Відповідне письмове повідомлення прокурора залучається судом до матеріалів справи, а участь прокурора у ній має бути відображено в описовій частині судового рішення. Прокурор вважається таким, що взяв участь у справі, з дня одержання господарським судом цього письмового повідомлення (тобто дня його реєстрації у канцелярії суду).

Слід зазначити, що з метою забезпечення захисту інтересів держави господарський суд може своєю ухвалою (за власною ініціативою чи за ініціативою зацікавлених осіб) повідомити прокурора про розгляд справи для вирішення прокурором питання щодо вступу у справу.

Відповідно до ч. 3 ст. 53 ГПК України, ст.ст. 23 і 24 Закону «Про прокуратуру», формою представництва прокуратурою інтересів держави може бути: 1) подання прокурором апеляційної чи касаційної скарги, заяви про перегляд судових за нововиявленими або виключними обставинами, а також 2) вступ у справу та участь у розгляді справи, порушеної за позовами інших осіб.

Згідно з ч. 3 ст. 24 Закону «Про прокуратуру», право подання апеляційної чи касаційної скарги на судові рішення надається прокурору, який брав участь у судовому розгляді, а також прокурору вищого рівня незалежно від участі у розгляді справи (Генеральному прокурору України (його першому заступнику та заступникам), керівникам регіональних та місцевих прокуратур, першим заступникам та заступникам керівників регіональних прокуратур).

Згідно з ч. 6 ст. 55 ГПК України, прокурор з метою вирішення питання щодо наявності підстав для перегляду судових рішень у справі, розглянутій без його участі, має право ознайомлюватися з матеріалами справи в суді та отримувати їхні копії. Прокурор користується таким самим правом з метою вирішення питання про вступ у справу за позовом (заявою) іншої особи. Відповідно до абз. 3 ч. 4 ст. 23 Закону «Про прокуратуру», у разі підтвердження судом наявності підстав для представництва прокурор користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони.

Право подання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими та виключними обставинами надано

Генеральному прокурору України (його першому заступнику та заступникам), керівникам регіональних прокуратур (ч. 4 ст. 24 Закону України «Про прокуратуру»).

Оскільки прокурор з метою захисту інтересів держави може вступити у справу на будь-якій стадії її розгляду, він має право подати заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами в межах своєї компетенції незалежно від його участі у справі на попередніх стадіях її розгляду, тобто у першій, апеляційній чи касаційних інстанціях. А тому відповідна інстанція господарського суду не має правових підстав для повернення апеляційної / касаційної скарги, а також заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами тільки тому, що прокурор раніше не звертався із позовною заявою у цій справі.

Відповідно до визначеної законом компетенції, прокурор має право подати апеляційну чи касаційну скаргу у справах зі спорів, що стосуються інтересів держави (зокрема у справах про банкрутство). Якщо ж прокурор подасть апеляційну / касаційну скаргу чи заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами: 1) без зазначення того, у чому саме полягає порушення інтересів держави або 2) без обґрунтування необхідності захисту таких інтересів, або 3) без обґрунтування наявності підстав для здійснення представництва інтересів держави в суді, – то господарський суд повинен повернути її згідно з п. 4 ч. 5 ст. 174 ГПК України та винести з цього приводу ухвалу.

Але якщо прокурор уже звертався до господарського суду із позовною заявою та подав відповідну скаргу чи заяву в межах своїх повноважень, визначених Законом «Про прокуратуру», господарський суд за відсутності інших підстав для повернення поданої прокурором скарги (заяви) здійснює її розгляд по суті.

Слід мати на увазі, що, за змістом ч. 6 ст. 24 Закону «Про прокуратуру», право щодо зміни, доповнення, відкликання, відмови від позову (заяви), апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими та виключними обставинами у господарських справах надано не тільки прокурору, котрий їх подав, але й прокурору вищого рівня (його першому заступнику чи заступнику).

Окрім того, конкретні питання, пов'язані з організацією представництва прокурором у суді інтересів держави, як-от: порядком подання позовних та інших заяв; внесенням апеляційних та касаційних скарг; повноваженнями прокурора щодо їх підписання; виконанням судових рішень тощо, – регулюються також у відповідних наказах Генерального прокурора України (зокрема, у Наказі Генерального прокурора України від 28.05.2015 р. № 6гн.)²⁰⁶, що є обов'язковими для всіх органів прокуратури. У разі потреби господарські суди мають звертатися до положень таких наказів.

10.5. Зміст представництва прокуратурою інтересів держави у розгляді судами адміністративних справ

Визначальну роль у захисті інтересів держави у сфері публічно-правових відносин відіграє прокуратура. Судова практика вказує на поширеність випадків участі прокурора в адміністративному судочинстві з метою відстоювання державних інтересів. Це ж, своєю чергою, обумовлює актуальність питань, пов'язаних із участю прокурора в адміністративному судочинстві, реалізації його повноважень. Ефективна участь прокурора неможлива без чіткої регламентації підстав та порядку такої участі. Але правозастосовна практика дає підстави стверджувати про відсутність єдності позиції судів стосовно багатьох питань участі прокурора в адміністративному судочинстві.

У ч. 4 ст. 53 Кодексу адміністративного судочинства України йдеться про те, що прокурор, який звертається до суду в інтересах держави, у позовній чи іншій заяві, скаргі обґрунтовує, в чому полягає порушення інтересів держави, необхідність їх захисту, визначені законом підстави для звернення до суду прокурора, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах.

²⁰⁶Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень. Наказ Генерального прокурора України від 28 травня 2015 року № 6гн. URL: <https://www.google.com.ua/search?q=chrome..69i57.3243j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

Тут слід звернути увагу на суттєву суперечність між цією нормою та положенням ч. 1 ст. 2 КАС України, оскільки остання серед завдань адміністративного судочинства не передбачає захисту інтересів держави, що, очевидно, можна розглядати як непорозуміння.

Застосування на практиці норм як чинного Закону «Про прокуратуру», так і КАС України засвідчує певні проблеми у збереженні балансу інтересів особи, суспільства та держави. Практика застосування в адміністративному судочинстві законодавства щодо представництва прокурором інтересів держави видається дещо суперечливою.

Є рішення, у яких суди доходять висновку про опосередковане втручання прокурора в діяльність органів державної влади при подачі до суду позовів в інтересах держави в особі органів державної влади. При цьому одні суди у таких випадках повертають позовні заяви, інші – надають строк для усунення недоліків позовної заяви, наприклад, доведення суду неможливості такого органу самостійно звернутися до суду. Окремі ж суди при розгляді справ за такими позовами прокурорів не беруть до уваги факт наявності в органу державної влади можливості самостійно звернутися до суду з позовом і приймають до розгляду позовні заяви прокурора в інтересах держави в особі органів державної влади.

Вирішуючи це питання, слід керуватися тим, що при зверненні до суду прокурор мусить дотримуватися балансу інтересів особи, суспільства і держави. Прокуратура не повинна втручатися у діяльність органів державної влади. Проте треба мати на увазі, що «інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин» (абз. 2 п. 3 мотивувальної частини Рішення КСУ від 08.04.1999 р. № 3-рп/99). Це означає, що інтереси державного органу, органу місцевого самоврядування можуть не збігатися з інтересами держави (абз. 3 п. 4 Рішення КСУ); небажання таких органів подавати адміністративний позов (тобто захищати порушені інтереси у спірних відносинах) не позбавляє прокурора права подати від їх імені позов в інтересах держави.

Заразом дуже важливо чітко визначити випадки, коли прокурор може здійснювати представництво інтересів держави. Наприклад, прокуратура може виконувати функцію

представництва інтересів держави в суді (зокрема при розгляді адміністративних справ) тільки за умов, що таке представництво стосується конкретно визначених у законі інтересів держави (скажімо, право державної власності, право на оподаткування).

Неоднаковим є правозастосування у разі звернення прокурора до адміністративного суду в інтересах держави в особі органів місцевого самоврядування. Деякі суди визнають за прокурорами право звернення до суду із такими позовами, інші ж – ні (оскільки вбачають у діяльності органів місцевого самоврядування інтереси територіальної громади, а не держави).

Вирішуючи це питання, треба виходити з того, що прокурор може заявити позов в особі органів місцевого самоврядування тільки для захисту тих їхніх інтересів, що за своєю природою є державними, або тільки тоді, коли у спірних правовідносинах цей орган виконував делеговані державні повноваження. Певне повноваження є державним за таких умов: а) його виконання фінансується з державного бюджету; б) до складу керівних органів відповідної організації держава делегує своїх посадових осіб; в) в інших сферах державного управління аналогічні за змістом повноваження реалізуються державними органами; г) відповідне повноваження реалізується на всіх адміністративно-територіальних рівнях. Відповідні повноваження органу місцевого самоврядування визначаються з огляду на вимоги Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Такий підхід узгоджується також із Європейською хартією місцевого самоврядування 1985 року, яка передбачає, що органи місцевого самоврядування при вирішенні відповідної частини суспільних справ («public affairs») є цілком автономними від держави. Європейська хартія місцевого самоврядування встановила, що у правовій системі держав-учасниць, зокрема у сфері адміністративного контролю за органами самоврядування, має забезпечуватись баланс між самоврядними інтересами, з одного боку, та іншими публічними інтересами – з другого (п. 1 ст. 3; п. 3 ст. 8).

Право прокурора на звернення до суду в інтересах держави в особі органів місцевого самоврядування визнано в абз. 1

ч. 3 ст. 23 Закону «Про прокуратуру», згідно з чим прокурор здійснює представництво у суді законних інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежно здійснює орган місцевого самоврядування.

Через неухважність при поданні адміністративного позову з метою захисту державних інтересів прокурори деколи зазначають позивачами прокуратуру, а не прокурора, що не відповідає положенням ч.ч. 3–5 ст. 53 КАС України, ч. 3 ст. 23 Закону «Про прокуратуру». За таких обставин окремі судді прямо вказують на те, що вони позбавлені можливості вирішити питання щодо відкриття провадження в адміністративній справі.

Вирішуючи таке питання, слід керуватися тим, що і Закон України «Про прокуратуру», і КАС України надають право звернутися до суду з адміністративним позовом саме прокурору, а не прокуратурі. У такому разі прокуратура є неналежним позивачем, у неї відсутнє право вимоги, що є підставою для відмови у задоволенні позову, якщо у ході розгляду справи по суті прокуратура не погодиться на заміну її належним позивачем.

Вимагає уточнення й питання стосовно безпосередньої участі в судовому процесі органу, в інтересах якого звернувся до адміністративного суду прокурор. Порушене питання має важливе значення, адже існує судова практика, коли неприбуття позивача у судові засідання (тобто органу, в особі якого звертається прокурор) стає підставою для залишення позовної заяви без розгляду. Таке застосування судами законодавства є абсолютно неправильним. У цих справах відсутня необхідність явки у судові засідання представників таких органів у зв'язку з тим, що саме прокурор здійснює представництво відповідного органу в судовому процесі.

Прокурор може відстоювати інтереси держави при розгляді адміністративних справ і шляхом вступу його у провадження, що уже було відкрито за заявами інших осіб (ч. 3 ст. 53 КАС України, п. 2 ч. 6 ст. 23 Закону «Про прокуратуру»). У зв'язку з цим постає питання про те, чи обов'язковим є письмове повідомлення про вступ до участі у справі прокурора. Доречно наголосити, що ні КАС України, ні Закон «Про прокуратуру» ніяк не визначають форму та зміст такого повідомлення. Опередковано це питання врегульовано п. 7.1 наказу Генеральної

прокуратури України від 28.05. 2015 р. № 6гн²⁰⁷, відповідно до якого про вступ у розгляд справи, порушеної за ініціативою інших осіб, треба повідомляти суд вмотивованою письмовою заявою. Таким чином, повідомлення прокурора про вступ до участі у справі повинно бути обов'язково викладене у письмовій формі та містити обґрунтування порушення (або загрози порушення) інтересів держави.

Практична реалізація прокурором повноважень щодо представництва інтересів держави у разі його вступу у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб, ставить також питання про те, чи повинен суд ухвалювати окремих процесуальний документ у справі в разі надходження повідомлення прокурора про свою участь у вже порушеній провадженням справі та чи може суд відмовити прокуророві в такій участі.

Пошук відповіді на це питання ускладнюється тим, що чинне законодавство не встановлює правила реагування суду на письмове повідомлення прокурора про свою участь у вже порушеній справі. Зазначене призвело до виникнення в адміністративних судах практики, коли одні суди приймають ухвалу про допуск прокурора до участі у справі, інші не приймають такої ухвали, а просто зазначають про участь прокурора у судовому акті, який приймається за результатами розгляду справи. Крім того, ухвали судів про допуск прокурорів до участі у справі свідчать про допуск за так званою «мовчазною згодою», інші – мотивують такий допуск наявністю порушень або загрози порушень інтересів держави.

Підхід, коли суд діє за принципом «мовчазної згоди», викликає заперечення, адже підтверджує відсутність можливості відмови адміністративним судом прокуророві щодо вступу у справу, здійсненого шляхом повідомлення суду про свою участь у розгляді справи, порушеної за позовом інших осіб. Подібний підхід до визначення цього питання надає право прокурору брати участь у справах без обґрунтування підстав своєї участі, що є неприпустимим.

²⁰⁷ Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень. Наказ Генерального прокурора України від 28 травня 2015 року № 6гн. URL: <https://www.google.com.ua/search?q=chrome..69i57.3243j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

Неприпустимість такого підходу є очевидною з огляду на практику ЄСПЛ, який обстоює позицію про можливість участі прокурора у справі тільки за наявності на це підстав. Зокрема, Європейський суд з прав людини в низці справ роз'яснював, що одна лише участь («активна» чи «пасивна») прокурора або іншої співмірної посадової особи може розглядатися як порушення п. 1 ст. 6 Конвенції (§53 рішення ЄСПЛ «Мартіне проти Франції»²⁰⁸). Оскільки прокурор, висловлюючи думку з процесуального питання, обстоює позицію однієї зі сторін спору, його участь може створювати в іншій стороні відчуття нерівності (§81 Рішення ЄСПЛ «Кресс проти Франції»²⁰⁹). Водночас Європейський суд з прав людини стверджує й про те, що підтримка прокуратурою однієї зі сторін, безумовно, може бути виправданою за належних обставин, наприклад, коли захисту потребують державні інтереси.

Враховуючи вищевикладене, видається за необхідне при отриманні від прокурора повідомлення про участь у справі здійснення судом перевірки наявності підстав участі прокурора.

Отже, діяльність прокурора з метою захисту інтересів держави в адміністративному судочинстві передбачає не тільки звернення з позовною заявою, участь у розгляді справ за його позовами, вступ за своєю ініціативою у справу, провадження у якій відкрито за позовом іншої особи, а й подання апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами (ч. 3 ст. 53 КАС України, ч. 6 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру»).

Доцільно нагадати, що право подання апеляційної чи касаційної скарги на судові рішення в адміністративній справі надається прокурору, який брав участь у судовому розгляді, а також незалежно від участі в розгляді справи прокурору вищого рівня: Генеральному прокурору (його першому заступнику та заступникам), керівникам регіональних та місцевих

²⁰⁸ Рішення ЄСПЛ «Мартіне проти Франції» («Martinie v. France») від 12 квітня 2006 р. URL: <file:///C:/Users/x/Downloads/002-3354.pdf>

²⁰⁹ Рішення ЄСПЛ «Кресс проти Франції» від 7 червня 2001 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/so2483>

прокуратур, першим заступникам і заступникам керівників регіональних прокуратур (ч. 3 ст. 24 Закону України «Про прокуратуру»).

Право подання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами та виключними обставинами в адміністративній справі надається Генеральному прокурору (його першому заступнику та заступникам), керівникам регіональних прокуратур (ч. 4 ст. 24 Закону України «Про прокуратуру»).

Також при цьому право змінити, доповнити, відкликати, відмовитися від позову (заяви, подання), апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами має прокурор, який її подав, або прокурор вищого рівня (ч. 6 ст. 24 Закону України «Про прокуратуру»).

Правосуб'єктність прокурора при перегляді судових рішень з метою захисту інтересів держави стосується і його компетенції щодо всіх стадій адміністративного судового процесу, і наявності певних особливостей. Загальна правосуб'єктність прокурора стосується: а) здійснення функції представництва, у зв'язку з чим прокурор не має права заявляти самостійні вимоги, але має право на вчинення від імені особи, яку він представляє, усіх процесуальних дій, які може вчинити ця особа; б) можливості вступати у справу на будь-якій стадії процесу, якщо цього вимагає захист інтересів держави та суспільства, і зобов'язання своєчасно вживати передбачених законом заходів до усунення порушень закону, хоч би від кого вони виходили; в) подання відповідних процесуальних актів-документів, які є юридичною підставою щодо захисту прокурором прав і свобод громадян, у порядку та на умовах, визначених нормами КАС України. Особливості процесуальної правосуб'єктності прокурора при перегляді судових рішень ґрунтуються на сутності кожного з відповідних проваджень: апеляційного, касаційного, проваджень за нововиявленими або виключними обставинами.

Контрольні запитання

1. Що слід розуміти під поняттям «інтереси держави»?
2. У чому полягає відмінність між «інтересами держави» та «інтересами інших учасників суспільних відносин»?
3. Чи можуть інтереси держави не збігатися зовсім з інтересами державних органів, державних підприємств та організацій чи з інтересами господарських товариств із часткою державної власності у статутному фонді?
4. Чи може держава вбачати свої інтереси у діяльності приватних підприємств, товариств?
5. Чи наділений прокурор конституційним правом захищати інтереси конкретного державного органу чи органу місцевого самоврядування?
6. У яких правовідносинах не допускається здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави?
7. Чи вправі прокурор здійснювати представництво в суді інтересів держави в особі державних компаній?
8. Якими є обов'язкові підстави (умови) для представництва прокурором інтересів держави в суді? Що є нормативно-правовою та фактичною підставою реалізації прокуратурою представницької функції?
9. Чи закріплено у законодавстві строк вжиття заходів з боку відповідних державних органів або органів місцевого самоврядування для поновлення порушених інтересів держави, після спливу якого прокурор зможе звернутись по захист цих інтересів до суду?
10. Чи мають правове значення для встановлення наявності підстав представництва прокурором інтересів держави у суді причини бездіяльності компетентних посадових осіб або органів (скажімо, відсутність коштів для сплати судового збору, незнання закону, недбалість, явні зловживання тощо)?
11. Наведіть приклади ситуацій, за яких захист державних інтересів органом державної влади (органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень), до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, здійснюється неналежно (що, своєю чергою, є обов'язковою підставою (умовою) представництва прокурором інтересів держави в суді).
12. Який наслідок тягне за собою невиконання прокурором вимог закону щодо обґрунтування наявності підстав для здійснення представництва інтересів держави в суді?

13. Чи може зводитися процесуальне становище прокурора при здійсненні представництва інтересів держави в суді до становища сторони або третьої особи?

14. Як, на Вашу думку, має бути визначено виключні випадки представництва прокуратурою інтересів держави в суді: 1) шляхом закріплення в законі чіткого (закритого) переліку таких випадків чи 2) шляхом закріплення у законі критеріїв, за якими прокурор міг би дискреційно (на власний розсуд) приймати рішення про належність тих чи інших підстав до «виключних»?

Рекомендована література

1. Безмашук Ю. Ю. та ін. Представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді: підруч. / за заг. ред. Є. М. Блажівського, Р. О. Стефанчука. К.: Нац. акад. прокуратури України, 2014. 369 с.
2. Говоруха О. Прокурор як суб'єкт доказування у цивільному, адміністративному та господарському судочинстві. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 1 (47). С. 21–25.
3. Гузе К. А. Представництво прокурором інтересів громадянина або держави у цивільному судочинстві України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.03. Х., 2015. 21 с.
4. Гусарова А. В. Організаційно-правові аспекти вступу прокурора у справу, відкриту судом за зверненням іншої особи: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.10. К., 2014. 20 с.
5. Драган О. Організація діяльності прокурора щодо представництва інтересів громадянина або держави при виконанні судових рішень. *Вісник прокуратури*. 2015. № 6. С. 22–31.
6. Драган О. Представництво прокурором інтересів громадянина та держави в суді в умовах європейської інтеграції України. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 1. С. 19–25. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/9-2016/dragan.pdf>
7. Дьомін Ю. Функції органів прокуратури в контексті конституційних змін. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 3 (45). С. 20–28.
8. Казак О. Визначення прокурором підстав представництва інтересів держави в суді. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 1 (47). С. 26–29. URL: file:///C:/Users/x/Downloads/Vnapu_2017_1_6.pdf

9. Карпунцов В. В. Теоретичні основи формування і реалізації функцій прокуратури: конституційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. К., 2012. 224 с.
10. Кравчук В. Структура правового статусу прокуратури в умовах конституційної реформи в Україні. *Вісник прокуратури*. 2017. № 2. С. 63–67.
11. Кучер О. Г. Представництво прокуратурою у суді інтересів держави у бюджетній сфері: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. К., 2014. 213 с.
12. Мельник О., Руденко М. Представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави у господарському суді. *Вісник прокуратури*. 2014. № 5. С. 112–125.
13. Мичко М., Профатило О. Участь прокурора в адміністративному судочинстві. *Вісник прокуратури*. 2013. № 9. С. 70–82.
14. Наулік Н., Мамедов Г. Трансформація функцій прокуратури України в сучасних умовах. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 1 (47). С. 15–20.
15. Правовий висновок щодо порядку представництва органів державної влади та органів місцевого самоврядування в судах, запровадженого Законом України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)». URL: <https://www.google.com.ua/search?q=chrome..69i57j0.20023j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>
16. Руденко М. В. Щодо питання «не підміни» прокуратурою органів державної влади, органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб при зверненні до суду з позовом (вступ до проблематики). *Вісник прокуратури*. 2012. № 4–5 (130–131). С. 25–33.
17. Руденко М. Прокурор та «інтереси держави» в оновлених процесуальних кодексах України: законодавчі новації, теорія і практика. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/prokuror-ta-interesy-derzhavy-v-onovlenyh-protsesualnyh-kodeksah-ukrayiny-zakonodavchi-novatsiyi-teoriya-i-praktyka/>
18. Стефанчук М. М. Діяльність прокуратури щодо реалізації представницької функції в суді як різновид юридичної діяльності. *Право України*. 2016. № 9. С. 138–148.
19. Стефанчук М. М. Категорія «виключні випадки» в контексті реалізації прокуратурою України функції представництва. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 36–42.
20. Стефанчук М. М. Об'єкт реалізації прокуратурою України функції представництва: питання визначеності. *Право України*. 2016. № 10. С. 186–194.

21. Стефанчук М. М. Повноваження прокурора в адміністративно-деліктному провадженні: пошук функціональної приналежності. *Адміністративне право і процес*. 2016. № 3 (17). С. 88–94.
22. Стефанчук М. М. Поняття та складові елементи організації діяльності прокуратури з представництва інтересів громадянина або держави в суді. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. Вип. 38. Т. 2. С. 82–86.
23. Стефанчук М. М. Правова визначеність об'єкта прокурорського представництва: практичний аспект. *Університетські наукові записки*. 2017. № 63. С. 324–335.
24. Стефанчук М. М. Публічний інтерес як об'єкт реалізації прокуратурою України функції представництва. *Право України*. 2016. № 11. С. 236–244.
25. Стефанчук М. М. Теоретико-методологічні та організаційно-правові засади реалізації прокуратурою України представницької функції: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. К., 2017. 470 с.

Тема 11

НАГЛЯД ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ПРИ ВИКОНАННІ СУДОВИХ РІШЕНЬ У КРИМІНАЛЬНИХ СПРАВАХ, А ТАКОЖ У РАЗІ ЗАСТОСУВАННЯ ІНШИХ ЗАХОДІВ ПРИМУСОВОГО ХАРАКТЕРУ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ОБМЕЖЕННЯМ ОСОБИСТОЇ СВОБОДИ ГРОМАДЯН

- 11.1. Суть і завдання прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.
- 11.2. Предмет та об'єкти прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також у разі застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.
- 11.3. Методика прокурорського нагляду за додержанням законів у місцях позбавлення волі та обмеження волі.
- 11.4. Методика прокурорського нагляду за законністю виконання покарань, не пов'язаних із позбавленням волі.
- 11.5. Методика прокурорського нагляду за законністю перебування осіб у місцях, де виконуються заходи примусового характеру, які призначаються судом.
- 11.6. Методика прокурорського нагляду за законністю перебування осіб у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, в інших установах, що виконують заходи примусового характеру.
- 11.7. Методика прокурорського нагляду за законністю звільнення та умовно-дострокового звільнення від відбування покарання.
- 11.8. Повноваження прокурора під час нагляду за додержанням законів у ході виконання судових рішень у кримінальних справах, а також у процесі застосування інших заходів примусового характеру.

11.1. Суть і завдання прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян

З ухваленням Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» Основний Закон України доповнено статтею 131-1, редакція якої не передбачає серед функцій органів прокуратури здійснення 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 (далі – нагляд).

Водночас у підпункті «а» пункту 16 розділу I вказаного Закону в новій редакції викладено пункт 9 Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, згідно з яким прокуратура продовжує виконувати, відповідно до чинних законів, функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій.

Отже, на період до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій прокурори продовжують здійснювати вказану функцію, керуючись, зокрема, вимогами статей 2, 26 Закону України «Про прокуратуру», статті 22 Кримінально-виконавчого кодексу України, статті 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення, статті 22 Закону України «Про попереднє ув'язнення», статті 29 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», статті 34 Закону України «Про Службу безпеки України», статті 17 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», статті 31 Закону України «Про психіатричну допомогу», статті 24 Закону України «Про Національну гвардію України» тощо.

Зокрема, прокурори мають здійснювати нагляд за додержанням:

- прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства і держави при виконанні покарань та інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи, відповідно до законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

- законодавства щодо запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню зі затриманими, взятими під варту та засудженими;

- визначених законодавством вимог режиму, порядку та умов тримання затриманих осіб, а також осіб, до яких застосовано запобіжні заходи у виді тримання під вартою та поміщення до психіатричного закладу в умовах, що виключають їхню небезпечну поведінку;

- визначених законодавством вимог режиму, порядку та умов тримання, медичного обслуговування, а також відбування покарань засудженими;

- встановлених законодавством вимог режиму, порядку умов тримання та медичного обслуговування осіб, до яких застосовано інші заходи примусового характеру;

- законодавства при виконанні покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, а також стосовно осіб, звільнених від відбування покарань з випробуванням;

- законодавства під час здійснення оперативно-розшукової діяльності оперативними підрозділами органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів;

- законодавства при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення.

З метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави на цьому напрямі прокурори повинні забезпечувати:

- нагляд за додержанням уповноваженими органами та суб'єктами законів під час прийняття ними рішень при виконанні кримінальних покарань у виді конфіскації майна або штрафу, за законністю, своєчасністю та повнотою вжитих заходів примусового виконання, зокрема відкриття виконавчих проваджень, відмови у їх відкритті та повернення виконавчих документів без виконання, зупинення виконавчих

провадженнь, повернення виконавчого документа стягувачу, дотримання строків вчинення виконавчих дій;

– нагляд за додержанням законів уповноваженими органами та суб'єктами при доставленні, адміністративному затриманні та триманні осіб, складанні стосовно них протоколів про адміністративні правопорушення, застосуванні в адміністративному порядку інших заходів, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, та накладенні адміністративних стягнень у виді адміністративного арешту, виправних або громадських робіт, а також примусового повернення та видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства;

– співпрацю з представниками Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, органів державної влади, державних органів та установ, громадських і правозахисних організацій, засобів масової інформації, за необхідності вжиття організаційних заходів, спрямованих на проведення спільних перевірок, а також у встановленому порядку висвітлення результатів проведеної роботи.

Пріоритетними також є питання організації нагляду при наданні медичної допомоги ув'язненим і засудженим.

Європейськими пенітенціарними правилами передбачено, що політика охорони здоров'я у кримінально-виконавчих установах мусить бути невід'ємною частиною національної системи охорони здоров'я, а ув'язнені мають право на доступ до медичних послуг, що надаються у країні, без дискримінації за ознакою їхнього правового становища.

Порядок медичного обслуговування затриманих, узятих під варту та засуджених осіб регламентується законами України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», «Про попереднє ув'язнення», «Про Національну поліцію», КВК України, КК України, КПК України, правилами внутрішнього розпорядку відповідних установ та іншими актами законодавства і міжнародного права.

Здійснення нагляду необхідно організовувати з урахуванням основних критеріїв ефективності діяльності прокурорів на цьому напрямі щодо забезпечення об'єктивного, своєчасного і повного вжиття заходів до усунення порушень Конституції та законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, понов-

лення прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, відшкодування завданої шкоди, притягнення винних до встановленої законом відповідальності.

Нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах є за покараннями і заходами, що передбачають обмеження особистої свободи громадян, та покараннями і заходами, не пов'язаними із позбавленням волі, а нагляд за додержанням законів при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, є у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення (арешт, затримання) та у кримінальних провадженнях (затримання, тримання під вартою, домашній арешт).

Завданням 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, є захист прав і законних інтересів осіб, чия особиста свобода обмежена, виконання ними своїх обов'язків, дотримання порядку, умов виконання і відбування кримінальних покарань, порядку застосування до таких осіб заходів впливу з метою виправлення і профілактики асоціальної поведінки; запобігання вчиненню нових злочинів як ними, так і іншими особами, запобігання тортурам та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню із такими особами.

11.2. Предмет та об'єкти прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також у разі застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян

Предметом 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, є додержання законності під час перебування осіб у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установах виконання покарань

чи примусових заходів медичного або виховного характеру та в будь-яких інших місцях, до яких доставлено осіб чи в яких вони примусово тримаються згідно зі судовим рішенням або за рішенням адміністративного органу, додержання встановлених кримінально-виконавчим та іншим законодавством порядку та умов тримання або відбування покарання особами у цих установах, їхніх прав і виконання ними своїх обов'язків.

Відповідно до статті 26 Закону України «Про прокуратуру», прокурорам у межах компетенції нагляд доцільно здійснювати, зокрема, у таких органах та установах:

- у кімнатах для затриманих територіальних підрозділів поліції, ізоляторах тимчасового тримання поліції, інших місцях (приміщеннях), у яких тримають доставлених, затриманих та арештованих осіб, зокрема при конвоюванні (триманні) затриманих, взятих під варту осіб (також у спецтранспорті);

- у територіальних органах Національної поліції України – з питань застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, а також щодо своєчасного звернення вироків до виконання стосовно осіб, засуджених до позбавлення волі та арешту, яким не було обрано запобіжний захід у виді тримання під вартою;

- в установах виконання покарань, виховних та виправних колоніях, дільницях слідчих ізоляторів на території виправних колоній, багатопрофільних лікарнях для засуджених, зокрема розташованих у межах слідчих ізоляторів, виправних центрах, арештних домах, що здійснюють примусове виконання судових рішень у кримінальних справах;

- у слідчих ізоляторах, секторах слідчих ізоляторів установ виконання покарань Державної кримінально-виконавчої служби України, зокрема при взаємодії адміністрацій цих установ та конвойних підрозділів щодо конвоювання (тримання) осіб (також у спецтранспорті);

- в уповноважених органах з питань пробації (колишніх кримінально-виконавчих інспекціях), що здійснюють примусове виконання судових рішень у кримінальних справах, а також при виконанні постанов суду у справах про адміністративні правопорушення, про застосування громадських чи виправних робіт;

– в оперативних підрозділах органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України під час проведення ними оперативно-розшукової діяльності;

– у територіальних підрозділах внутрішньої безпеки та протидії корупції Державної кримінально-виконавчої служби України;

– в органах і установах виконання покарань Державної кримінально-виконавчої служби України під час визначення особам, засудженим до довічного позбавлення волі та позбавлення волі на певний строк, виду колонії, направлення для відбування покарання осіб, засуджених до довічного позбавлення волі, позбавлення волі на певний строк, арешту й обмеження волі, та їх переведення, діяльності дисциплінарної комісії, а також здійснення заходів адміністративного примусу;

– у структурних підрозділах територіальних органів Міністерства юстиції України та Національної поліції України, структурних підрозділах місцевих державних адміністрацій, діяльність яких координує Міністерство охорони здоров'я України, а також територіальних органах та структурних підрозділах інших органів, які забезпечують реалізацію державної політики у сферах виконання судових рішень у кримінальних справах та застосування інших заходів примусового характеру чи заходів впливу за адміністративні правопорушення, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян;

– у спеціальних палатах протитуберкульозних та територіальних закладів охорони здоров'я, у яких проходять стаціонарне лікування затримані, взяті під варту, засуджені;

– у психіатричних та інших закладах охорони здоров'я при наданні психіатричної допомоги у примусовому порядку, зокрема при госпіталізації осіб, застосуванні запобіжного заходу у виді поміщення до психіатричного закладу охорони здоров'я;

– у Державному закладі «Українська психіатрична лікарня з суворим наглядом МОЗ України», відділеннях психіатричних лікарень з посиленим наглядом – з питань додержання законності при поміщенні, лікуванні осіб, до яких судом застосовано примусові заходи медичного характеру, та осіб, до яких застосовано запобіжний захід – поміщення до психіатричного закладу;

- у закладах для проведення стаціонарної судово-психіатричної експертизи особам, які тримаються під вартою;
- у місцях розташування охоронюваного об'єкта при адміністративному затриманні особи воєнізованою охороною за вчинення правопорушень, пов'язаних з посяганням на зазначені об'єкти;

- у місцях тимчасового тримання осіб органів охорони державного кордону;

- у територіальних органах Державної прикордонної служби України – щодо організації примусового повернення, видворення, адміністративного доставлення, затримання та тримання осіб у місцях тимчасового тримання;

- у територіальних органах Державної фіскальної служби України – щодо забезпечення законності здійснення, а також при здійсненні адміністративного доставлення, затримання та тримання осіб;

- у територіальних органах та підрозділах, пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, Державної міграційної служби України при адміністративному доставленні, затриманні та триманні осіб, примусовому їх поверненні та видворенні, а також щодо організації адміністративного затримання, примусового повернення, видворення та тримання осіб у пунктах тимчасового перебування іноземців і осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні.

Крім того, прокурорам, відповідальним за захист прав і свобод дітей (ювенальної юстиції), слід здійснювати нагляд у виховних колоніях, зокрема щодо осіб, які досягли повноліття та продовжують відбувати в них покарання, приймальниках-розподільниках для дітей, у будинках дитини при виправних колоніях, ізоляторах тимчасового тримання, кімнатах для затриманих територіальних підрозділів поліції, слідчих ізоляторах, арештних домах, пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, середніх загальноосвітніх школах та професійних училищах соціальної реабілітації Міністерства освіти і науки України, уповноважених органах з питань пробації, підрозділах поліції, що здійснюють розшук дітей, які ухиляються від відбування покарання, не пов'язаного з позбавленням

волі, та звільнених від відбування покарання з випробуванням, у Державному закладі «Українська психіатрична лікарня з суворим наглядом МОЗ України», відділеннях психіатричних лікарень зі звичайним та посиленим наглядом, місцях тимчасового тримання осіб органів охорони державного кордону та інших місцях, а також у разі конвоювання – щодо додержання прав дітей.

Керівникам регіональних прокуратур рекомендовано розмежовувати повноваження між структурними підрозділами прокуратур регіонів і місцевими прокуратурами під час організації діяльності зі захисту прав дітей, які перебувають в установах для попереднього ув'язнення, місцях тримання затриманих та спеціальних установах для дітей та виховуються в будинках дитини при виправних колоніях, і організувати перевірки з урахуванням підпорядкованості та місцезнаходження таких закладів і установ.

Також Головній військовій прокуратурі нагляд доцільно здійснювати у Головному управлінні Військової служби правопорядку Збройних Сил України – зокрема щодо організації виконання покарання у виді тримання військовослужбовців на гауптвахті та забезпечення виконання кримінального покарання стосовно військовослужбовців, які засуджені до тримання у дисциплінарному батальйоні; у Головному управлінні Національної гвардії України – щодо організації конвоювання затриманих, взятих під варту та засуджених до позбавлення волі осіб; військовим прокуратурам регіонів – зокрема у місцях тимчасового тримання осіб органів охорони державного кордону стосовно затриманих за підозрою у вчиненні злочинів.

11.3. Методика прокурорського нагляду за додержанням законів у місцях позбавлення волі та обмеження волі

Об'єктами перевірки є установи виконання покарань: арештні доми, які виконують покарання у виді **арешту; виправні колонії** мінімального рівня безпеки з полегшеними умовами тримання, мінімального рівня безпеки зі загальними умовами тримання, виправні колонії середнього рівня безпеки,

які виконують покарання у виді **позбавлення волі на певний строк**, та виправні колонії максимального рівня безпеки, які виконують покарання у виді довічного позбавлення волі; спеціальні виховні установи (**виховні колонії**), де відбувають покарання неповнолітні до позбавлення волі на певний строк; кримінально-виконавчі установи відкритого типу (виправні центри), де відбувають покарання засуджені до **обмеження волі**. Оскільки арештні доми в Україні ще не збудовані, то арешт засуджені відбувають, як правило, у слідчих ізоляторах (далі – СІЗО) по камерах (3–10 засуджених).

Важливу роль у контролі за діяльністю персоналу установ і органів виконання покарань відіграє прокуратура, яка в системі органів державної влади посідає особливе місце й наділена специфічними повноваженнями. На неї покладено здійснення спеціальних функцій, що є самостійним видом державної діяльності. Виконуючи свої повноваження, прокуратура активно взаємодіє з усіма гілками державної влади як важливий елемент забезпечення балансу між ними. Основне призначення прокуратури полягає в тому, що вона покликана виявляти будь-які порушення законів і вживати заходів до їх усунення, від кого б вони не виходили, поновлення порушених прав і притягнення в установленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення. Водночас у сфері забезпечення законності та протидії злочинності прокуратура сприяє взаємодії органів влади, зокрема органів кримінальної юстиції, їх погодженому функціонуванню як єдиної системи, що забезпечує дотримання правопорядку в державі. Зазначена специфіка діяльності прокуратури зумовлює й її роль у кримінальній політиці держави та кримінально-виконавчій політиці як її складової.

На прокурорів також покладається здійснення безпосереднього нагляду за додержанням законів у:

- регіональних органах ДКВС (шість міжрегіональних управлінь);
- слідчих ізоляторів, зокрема стосовно засуджених до арешту, які тимчасово тримаються в них до утворення арештних домів;
- міжрегіональних комісіях з питань розподілу, направлення та переведення для відбування покарання осіб, засуджених до позбавлення волі, територіальних управлінь ДКВС;

– виправних та виховних колоніях, виправних центрах (обмеження волі), дільницях слідчих ізоляторів на території виправних колоній ДКВС;

а також:

– проведення досудового слідства у кримінальних справах про злочини, вчинені у виправних та виховних колоніях, виправних центрах, зокрема працівниками цих установ;

– здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового слідства про злочини вказаної категорії;

– представництво інтересів громадян та держави в судах, підтримання державного обвинувачення, а також участь у судових засіданнях при вирішенні питань, пов'язаних з виконанням вироків;

– додержання законів у спостережних комісіях та службах у справах дітей при здійсненні ними громадського контролю за дотриманням прав засуджених під час виконання кримінальних покарань.

Формою здійснення прокурорського нагляду є проведення комплексних перевірок дотримання законності, які здійснюються:

– у слідчих ізоляторах, дільницях слідчих ізоляторів на території виправних колоній, міжрегіональних комісіях територіальних управлінь ДКВС з питань розподілу, направлення та переведення для відбування покарань осіб, засуджених до позбавлення волі, – щомісячно;

– в установах виконання покарань, дисциплінарному батальйоні Збройних Сил України – один раз на півріччя.

Під час проведення перевірок в установах виконання покарань слід з'ясувати такі загальні питання:

– чисельність засуджених, які тримаються в установі, розміщення їх у житлових приміщеннях, додержання встановлених норм жилої площі;

– чисельність осіб, які тримаються в дисциплінарних ізоляторах, приміщеннях камерного типу, одиночних камерах, дільницях посиленого контролю, секторах максимального рівня безпеки; працевлаштованих за межами охоронюваної зони; як здійснюється матеріально-побутове, медико-санітарне забезпечення, харчування цих осіб;

– чи мали місце випадки застосування до засуджених спецзасобів, зброї, чи надавалась цим засудженим своєчасна та необхідна медична допомога тощо;

– чисельність осіб, які перебувають у дільниці карантину, діагностики та розподілу, своєчасність та якість проведення їх первинного медичного огляду, а також переведення до дільниці ресоціалізації (через 14 днів).

Належної уваги потребує перевірка законності застосування до засуджених заходів стягнення та заохочення, поміщення до дисциплінарних ізоляторів, карцерів та переведення до приміщень камерного типу. Заразом треба перевіряти законність дій дисциплінарної комісії установи, своєчасність повідомлень засуджених про час і місце проведення засідань комісії, надання копій рішень комісії про застосування стягнень та роз'яснення порушникам їхніх прав.

Аналогічно потрібно звертати увагу на те, чи відображається адміністрацією установи в індивідуальних програмах соціально-виховної роботи зі засудженими інформація про доцільність застосування до них заходів заохочення. Зазначена робота має проводитись щоквартально, а зроблені відмітки – доводитись до відома осіб під підпис.

Перевірками також повинні охоплюватись надзвичайні події про спричинення засудженим тілесних ушкоджень, облік осіб, схильних до втеч, самоушкоджень тощо. З цих питань слід ознайомлюватися з відповідними журналами, матеріалами проведених службових перевірок, наказами адміністрацій про покарання винних осіб.

Також потрібно ознайомитися з актами інспекторських перевірок, що проводилися працівниками ДКВС України щодо матеріально-побутового та медико-санітарного забезпечення засуджених, журналами обліку і реєстрації пригод; порушень, допущених засудженими; виявлених тілесних ушкоджень у засуджених, які прибули до установи, прийому засуджених з особистих питань керівництвом установи та начальниками підрозділів. Необхідно перевірити, які заходи вживались адміністрацією колонії щодо усунення виявлених попередньою прокурорською перевіркою порушень законодавства.

Прокурор здійснює обхід усіх житлових, комунально-побутових і виробничих приміщень установи за участю на-

чальника колонії (особи, яка виконує його обов'язки), начальника медичної частини, лікарні, керівника служби інтендантського та комунально-побутового забезпечення та інших, від яких отримує пояснення з питань, що виникають під час обходу.

Під час обходу приміщень дисциплінарного ізолятора, приміщень камерного типу, одиночних камер, дільниці посиленого контролю прокурор перевіряє:

- додержання вимог закону щодо забезпечення належних санітарно-епідеміологічних умов у цих приміщеннях, їх відповідного обладнання;

- законність поміщення засуджених до дисциплінарного ізолятора, приміщення камерного типу, одиночної камери за медичними висновками щодо стану їхнього здоров'я.

Потрібно звертати увагу на те, чи трапляються випадки невиконання вимог ст. 106 КВК України щодо негайного повідомлення прокурора про застосування до засуджених фізичних заходів впливу, спецзасобів або зброї.

У процесі обходу житлових приміщень прокурор звертає увагу на забезпеченість засуджених у виправних установах, виправних центрах встановленою нормою жилої площі – 4 кв. м на одну особу, а в лікувальних закладах при виправних колоніях, у виправних колоніях, призначених для тримання і лікування хворих на туберкульоз, у стаціонарі – 5 кв. м.

Під час обходу прокурор проводить бесіди зі засудженими, дає на місці відповіді на їхні запитання. У разі проведення особистого прийому та розгляду звернень засуджених прокурор має керуватися Законом України «Про звернення громадян».

Відповідно до вимог законодавства, засудженим надається індивідуальне спальне місце і постільні речі, вони забезпечуються одягом, білизною і взуттям за сезоном з урахуванням статі та кліматичних умов, а в лікувальних закладах – спеціальним одягом і взуттям.

Вагітним жінкам і матерям-годувальницям створюються поліпшені житлово-побутові умови та встановлюються підвищені норми харчування, тому в колоніях, де відбувають покарання жінки, необхідно перевіряти, чи додержується адміністрацією зазначена норма закону.

Засудженим, які відбувають покарання у виховних колоніях, інвалідам першої та другої груп, жінкам з вагітністю понад чотири місяці, непрацюючим жінкам, які мають дітей у будинках дитини при виправних колоніях, непрацюючим чоловікам віком понад 60 років і жінкам – понад 55 років (якщо вони не одержують пенсії), а також особам, звільненим від роботи через хворобу, зокрема хворим на активну форму туберкульозу, харчування, одяг, взуття, білизна і комунально-побутові послуги надаються безоплатно.

Перевірки стану додержання законів у діяльності оперативних підрозділів органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби України при здійсненні ними оперативно-розшукової діяльності рекомендовано проводити не рідше одного разу на квартал.

В установах попереднього ув'язнення та виконання покарань Державної кримінально-виконавчої служби України прокурорам не рідше одного разу на місяць слід здійснювати особистий прийом взятих під варту та засуджених осіб, перевіряти стан додержання законодавства щодо забезпечення їхнього права на листування та звернення, обліку інформації про злочини та події, законності дій службових осіб, накладення дисциплінарних стягнень та поміщення засуджених, що відбувають покарання у виді арешту, до карцерів, дисциплінарних ізоляторів, приміщень камерного типу (одиначних камер).

В установах попереднього ув'язнення та виконання покарань особистий прийом засуджених осіб не рідше одного разу на місяць також слід здійснювати безпосередньо керівникам місцевих прокуратур, їх першим заступникам та заступникам, а керівникам регіональних прокуратур – не рідше одного разу на квартал.

За результатами проведених перевірок прокурори складають письмові довідки. Копії довідок про результати перевірок і документів прокурорського реагування місцевим прокуратурам слід надсилати до регіональних прокуратур у строк п'ять робочих днів з дати їх складання (внесення).

Копії довідок про результати перевірок і документів прокурорського реагування, складених (внесених) регіональними прокуратурами, слід надсилати до Генеральної прокуратури України у строк п'ять робочих днів з дати їх складання (внесення).

Копії довідок про результати комплексних перевірок, а також перевірок з питань додержання законності при здійсненні оперативно-розшукової діяльності в органах і установах Державної кримінально-виконавчої служби України та внесених документів прокурорського реагування у строк п'ять робочих днів з дати складання (внесення) місцеві прокуратури мають надсилати до регіональних прокуратур, які у цей самий строк копії таких документів, зокрема складених (внесених) регіональними прокуратурами, направляють до Генеральної прокуратури України.

Слід пам'ятати, що керівники місцевих та регіональних прокуратур повинні негайно інформувати відповідних керівників прокуратур вищого рівня телефоном, електронним зв'язком та упродовж доби – письмовим повідомленням про: запровадження режиму особливих умов в установах виконання покарань, особливого режиму в місцях попереднього ув'язнення або про надзвичайні ситуації, зокрема акти протесту та оголошення голодувань засудженими, навмисні самошкодження, вчинення ними самогубств, тяжких та особливо тяжких кримінальних правопорушень; масові заворушення серед засуджених; втечу осіб, госпіталізованих у примусовому порядку, з психіатричних закладів під час застосування примусових заходів медичного характеру, з-під варти або з установ виконання покарань, самовільне залишення меж цих установ чи закладів; заподіяння службовими особами установ попереднього ув'язнення та виконання покарань тілесних ушкоджень засудженим, застосування до них жорстокого поводження чи катування; вчинення службовими особами злочинів та правопорушень, пов'язаних з корупцією; нещасні випадки з тяжкими наслідками на виробничих об'єктах установ виконання покарань; порушення прав ув'язнених чи засуджених під час проведення в установах Державної кримінально-виконавчої служби України спеціальних операцій та (або) застосування зброї, спеціальних засобів.

11.4. Методика прокурорського нагляду за законністю виконання покарань, не пов'язаних із позбавленням волі

Додержання законів при виконанні покарання у виді **штрафу** передбачає перевірку додержання встановленого законом місячного строку сплати штрафу; ініціювання призначення судом розстрочки сплати штрафу та перевірку своєчасності і повноти внесення засудженим таких платежів; ініціювання вирішення судом питання про заміну несплаченої суми штрафу покаранням у виді громадських, виправних робіт або позбавлення волі відповідно до закону; ініціювання початку досудового розслідування за ознаками злочину, передбаченого ст. 389 Кримінального кодексу України (далі – КК України), у разі виявлення фактів ухилення засудженого від сплати штрафу. Це покарання, згідно зі ст. 26 Кримінально-виконавчого кодексу України повинно виконуватись кримінально-виконавчою інспекцією, хоча на її основі створена служба пробації.

Додержання законів при виконанні покарання у виді **позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу** вимагає прокурорської перевірки щодо: законності дій відповідних органів та посадових осіб, які присвоїли певні звання; своєчасності направлення копій вироку суду до відповідних органів та посадових осіб, що присвоїли відповідні звання, ранги, чини або кваліфікаційні класи; перевірки своєчасності внесення відповідними органами та посадовими особами внесення до відповідних документів запису про позбавлення засудженого цього звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу і вжиття заходів до позбавлення його всіх прав і пільг, пов'язаних з цим званням, рангом, чином або кваліфікаційним класом.

Додержання законів при виконанні покарання у виді **позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю** передбачає перевірку:

– додержання законності в діяльності служби пробації при постановці на облік засуджених, своєчасності направлення копій вироку суду на місце їх роботи, а також органу, правомочному анулювати дозвіл на зайняття певним видом діяльності;

- вжиття заходів, які б не дозволили засудженому займати аналогічні посади в разі зміни місця роботи;

- своєчасності виконання вироку суду власником підприємства, установи, організації, де працюють засуджені, та стану контролю за його виконанням з боку служби пробації;

- виконання вироку суду органами, які мають право анулювати дозвіл на зайняття певним видом діяльності;

- вжиття заходів реагування стосовно засуджених, які ухиляються від відбування покарання, а також власників підприємств, установ організацій, які не виконують вирок суду;

- вжиття заходів, котрі б унеможливили займання засудженим аналогічних посад під час зміни місця роботи.

З метою додержання законів при виконанні покарання у виді **громадських робіт** прокурор перевіряє:

- визначення органами місцевого самоврядування виду громадських робіт, які полягають у виконанні засудженими безоплатних суспільно корисних робіт;

- строки громадських робіт (для дорослих – від 60 до 240 годин, для неповнолітніх – від 30 до 120 годин);

- час відбування покарання (виконується у вільний від роботи чи навчання час, не більше як 4 години для дорослих і не більше як 2 години для неповнолітніх, але не менше 25 годин на місяць);

- виконання обов'язків власниками підприємств, установ, організацій за місцем відбування покарання;

- своєчасність, законність і адекватність реагування працівників служби пробації на порушення з боку засуджених, реагування їх на ухилення засуджених від громадських робіт;

- щомісячне інформування уповноваженого органу пробації про кількість відпрацьованих засудженим годин та його ставлення до праці.

Додержання законів при виконанні покарання у виді **виправних робіт** передбачає перевірку діяльності уповноваженого органу пробації, який контролює виконання цього покарання. Тож прокурор з'ясовує:

- обґрунтованість перебування засуджених на обліку у службі пробації;

- наявність порушень строку приведення до виконання у виді виправних робіт (такі вирок повинні приводитись

до виконання не пізніше десятиденного строку з дня набрання вироком законної сили або звернення його до виконання);

- кількість працюючих засуджених та місце відбування покарання;

- додержання строку виправних робіт (від 6 місяців до 2 років);

- щомісячне інформування адміністрацією підприємства, де працює засуджений, уповноваженого органу пробації про кількість відпрацьованих днів та його ставлення до праці;

- своєчасність і правильність відрахувань зі суми заробітку засудженого в дохід держави (у розмірі від 10 до 20 % від розміру заробітної плати);

- законність застосування до засуджених заходів заохочення і стягнення;

- законність притягнення до відповідальності за ухилення від відбування покарання;

- законність звільнення від відбування покарання.

Додержання законів при виконанні покарання у виді **конфіскації майна** передбачає перевірку територіальних підрозділів Державної виконавчої служби України (далі – ДВС) щодо:

- своєчасності та правильності виконавчого провадження;

- додержання закону при оцінці та реалізації конфіскованого майна;

- повноти та своєчасності вжиття заходів до розшуку майна і засуджених, які ухиляються від покарання;

- законності закінчення провадження;

- притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні законів при виконанні цього покарання.

Додержання законів при виконанні покарання у виді **службового обмеження для військовослужбовців** передбачає перевірку:

- своєчасності звернення вироку до виконання, додержання строків цього покарання (від 6 місяців до 2 років);

- повноти відрахувань зі суми грошового забезпечення засудженого у дохід держави (від 10 до 20%);

- недопустимості підвищення засудженого за посадою, у військовому званні;

- зарахування строку покарання у строк вислуги років для присвоєння чергового військового звання;

– додержання прав засуджених з боку командирів військових частин, які виконують це покарання та ін.

Прокурорські перевірки у підрозділах уповноважених органів пробації, які виконують покарання, не пов'язані з позбавленням волі, проводяться щоквартально, а у підрозділах ДВС – один раз на півріччя.

11.5. Методика прокурорського нагляду за законністю перебування осіб у місцях, де виконуються заходи примусового характеру, які призначаються судом

До компетенції суду належить призначення двох видів примусових заходів: медичного і виховного характеру. Залежно від особливостей і важкості захворювання, тяжкості вчиненого діяння, з урахуванням ступеня небезпечності психічно хворого для себе або інших осіб, суд може застосувати такі примусові заходи медичного характеру:

1) надання амбулаторної психіатричної допомоги в примусовому порядку;

2) госпіталізація до психіатричного закладу зі звичайним наглядом;

3) госпіталізація до психіатричного закладу з посиленням наглядом;

4) госпіталізація до психіатричного закладу зі суворим наглядом.

Стаття 96 КК України передбачає примусове лікування, яке може бути застосоване судом, незалежно від призначеного покарання, до осіб, котрі вчинили злочини та мають хворобу, що становить небезпеку для здоров'я інших осіб. У разі призначення покарання у виді позбавлення волі або обмеження волі примусове лікування здійснюється за місцем відбування покарання. У разі призначення покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, примусове лікування здійснюється у спеціальних лікувальних закладах.

Законність перебування осіб у медичних закладах встановлюється прокурором з огляду на наявність судових рішень про застосування до конкретної особи примусових заходів медичного характеру, зі зазначенням яких саме. До копії ухвали

суду, що скеровується до медичного закладу, долучаються документи, котрі посвідчують особу та її місце проживання, з якими також необхідно ознайомитися прокурору.

Здійснюючи нагляд за законністю щодо перебування осіб в місцях реалізації примусових заходів медичного характеру, прокурор для цього має ознайомитися з правилами внутрішнього розпорядку, умовами розташування хворих, з даними, що характеризують періодичність їх освідування комісією лікарів-психіатрів. Особливу увагу прокурор повинен звертати на:

- те, чи особа поміщена в психіатричну лікарню того типу, який визначений судом;

- те, чи поміщення до психіатричного закладу осіб забезпечено додержання умов, що виключають їх небезпечну поведінку;

- те, чи немає випадків жорстокого ставлення до осіб, котрі перебувають на примусовому лікуванні;

- законність і обґрунтованість висновків лікарів-психіатрів, у яких вони обумовлюють потребу продовження лікування;

- законність і обґрунтованість подань адміністрації психіатричних закладів про завершення застосування або зміну заходів медичного характеру.

Примусові заходи виховного характеру застосовуються до неповнолітніх, які вчинили злочин невеликої або середньої тяжкості, а також щодо неповнолітніх осіб, котрі до досягнення віку, з якого може наставати кримінальна відповідальність, вчинили суспільно небезпечні діяння. Суд може також визнати за необхідне призначити неповнолітньому вихователя. Роль прокурора у забезпеченні законності виконання примусових заходів виховного характеру полягає у нагляді за додержанням прав неповнолітніх та за дотриманням ними обов'язків, котрі передбачені цими заходами.

Дещо специфічним у цьому нагляді є додержання неповнолітніми своїх обов'язків. Прокурор оцінює повноту додержання неповнолітніми обов'язків і в разі їх систематичного порушення вживає відповідні заходи. Прокурор може у будь-який час за посвідченням, що підтверджує займану посаду, відвідувати місця, де перебувають особи, щодо яких застосо-

вані примусові заходи медичного або виховного характеру, та вимагати від керівників проведення перевірок установ, де застосовуються заходи медичного та виховного характеру (психіатричні лікарні, школи і заклади соціальної реабілітації для неповнолітніх).

11.6. Методика прокурорського нагляду за законністю перебування осіб у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, в інших установах, що виконують заходи примусового характеру

Перевірки додержання прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, законодавства щодо виконання судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, прокурорам доцільно проводити:

1. В ізоляторах тимчасового тримання, кімнатах для затриманих і та інших місцях (приміщеннях) поліції, у яких тримають доставлених, затриманих, арештованих та взятих під варту осіб, у спеціально відведених місцях для тимчасового тримання (ізоляторах тимчасового тримання) Служби безпеки України, місцях тимчасового тримання осіб органів охорони державного кордону, підрозділах поліції, які здійснюють конвоювання (тримання) осіб, взятих під варту (також у спецтранспорті), – не рідше ніж двічі на місяць.

Зокрема, перед проведенням перевірки відповідних спеціальних установ поліції прокурору необхідно ознайомитися з: матеріалами попередніх перевірок; внесеними документами прокурорського реагування; наглядовими провадженнями за скаргами, що надійшли від затриманих та їхніх родичів; інформацією про результати відомчого контролю, виїздів постійних мобільних груп з моніторингу забезпечення прав і свобод людини та громадянина у діяльності поліції; статистичною інформацією стосовно осіб, які поміщались до кімнат для затриманих чи ізоляторів тимчасового тримання після останньої перевірки; а також дати оцінку повноті вжитих заходів щодо усунення виявлених порушень закону.

Перевірка починається з вивчення обліково-реєстраційних документів, які зберігаються у черговій частині відповідного органу поліції, спеціальній установі, а саме: 1) журналу обліку доставлених, відвідувачів та запрошених; 2) книги обліку осіб, які поміщені до кімнати для затриманих; 3) актів медичного обстеження осіб указаної категорії; 4) журналу реєстрації надання медичної допомоги особам, які перебувають в органі (підрозділі) поліції; 5) журналу інформування центрів з надання безоплатної вторинної допомоги затриманим; 6) книги скарг і пропозицій та інших.

Перевіряючи правильність їх оформлення, дані з цих документів первинного обліку потрібно порівняти, визначивши виключний перелік осіб, затриманих в адміністративному порядку протягом усього періоду, що перевіряється, який минув з моменту останньої перевірки (навіть тих, що перебувають у кімнатах для затриманих на час перевірки). Прокурор повинен з'ясувати законність підстав поміщення та звільнення кожної особи, зокрема своєчасність, а також забезпечення прав затриманих громадян у період перебування в цих кімнатах, надто щодо дотримання строків їх перебування та законності звільнення чи направлення в ІТТ.

Під час проведення перевірок обов'язково слід з'ясувати:

- законність поміщення (затримання), підстави тримання осіб, додержання встановлених законом процесуальних строків затримання або перебування під вартою, зокрема з урахуванням відповідності часу й обставин фактичного затримання даним протоколу;

- додержання прав затриманих та ув'язнених (зокрема щодо допуску захисника, дотримання порядку ознайомлення з правами), виконання ними своїх обов'язків;

- виконання вимог законодавства з питань забезпечення режиму та роздільного тримання різних категорій в'язнів, їх матеріально-побутового забезпечення, медичного обслуговування та харчування;

- додержання вимог законодавства щодо розгляду звернень та листування затриманих і взятих під варту осіб, надання їм побачень;

- законність застосування заходів заохочення та дисциплінарного стягнення.

Зазначений перелік питань не є вичерпним та визначається з урахуванням вимог Конституції України, КПК України, законів України «Про Національну поліцію» та «Про попереднє ув'язнення», міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, тощо.

2. У слідчих ізоляторах Державної кримінально-виконавчої служби України, які, згідно зі статтею 4 Закону України «Про попереднє ув'язнення», є установами для попереднього ув'язнення.

Прокурору при здійсненні перевірок необхідно пам'ятати, що нині слідчі ізолятори виконують функції: установ попереднього ув'язнення (стаття 4 Закону України «Про попереднє ув'язнення»), виправних колоній мінімального рівня безпеки зі загальними умовами тримання і виправних колоній середнього рівня безпеки стосовно засуджених, які залишені для роботи з господарського обслуговування (статті 22, 89 КВК України), арештних домів (стаття 15 КВК України).

Підставою для тримання у слідчому ізоляторі є: вмотивована ухвала слідчого судді, суду про застосування запобіжного заходу – тримання під вартою; ухвала про продовження строку тримання підозрюваного, обвинуваченого під вартою; обвинувальний вирок; ухвала слідчого судді про застосування тимчасового арешту стосовно особи, котру розшукують компетентні органи іноземної держави за кримінальне правопорушення, у зв'язку з яким може бути вирішено питання про видачу особи (екстрадицію) такій державі для притягнення до кримінальної відповідальності або виконання вироку, а також ухвала про застосування екстрадиційного арешту (пункт 6 частини 2 статті 183, статей 583, 584 КПК України); ухвала суду про поміщення засуджених, які тримаються в установах виконання покарань у зв'язку з розглядом кримінального провадження у суді або проведенням з ним слідчих (розшукових) дій.

Оскільки тримання під вартою є найбільш суттєвим втручанням у забезпечення державою принципу недоторканності громадянина, перевіряючи законності тримання осіб, взятих під варту, має приділятися особлива увага. Треба вивчити всі особові справи заарештованих, які надійшли до слідчого ізолятора за час, що минув після останньої прокурорської перевірки;

ознайомитися з процесуальними документами, на підставі яких ці особи тримаються у слідчому ізоляторі (стаття 3 Закону України «Про попереднє ув'язнення»); звертати особливу увагу на дотримання порядку (документального оформлення) затримання, роз'яснення і забезпечення затриманій особі прав, пов'язаних з її захистом.

Потрібно мати на увазі, що початок строку тримання під вартою обчислюється з моменту фактичного позбавлення волі, тобто з часу затримання особи (статті 197, 206, 315 КПК України).

Після ознайомлення зі загальним станом справ в установі здійснюється обхід приміщень, де тримаються особи, взяті під варту, та засуджені, медико-санітарної частини, харчоблоку, карцерів та інших приміщень установи, як правило, у присутності начальника установи, його заступників, працівників медико-санітарної частини та інших структурних підрозділів.

В окремих випадках для оперативного отримання інформації щодо реального стану додержання законів, а також з'ясування матеріально-побутових умов, безпеки виробництва та працевикористання осіб, які тримаються під вартою, прокурору доцільно обійти щонайперше карцерні та виробничі приміщення установи.

Під час обходу камер необхідно з'ясувати, чи додержуються вимоги режиму щодо ізоляції ув'язнених та постійного нагляду за ними, роздільного тримання різних категорій ув'язнених у камерах (статті 7, 8 Закону України «Про попереднє ув'язнення»), чи немає випадків порушення їхніх прав (статті 9, 12, 13 Закону України «Про попереднє ув'язнення»), виконання ув'язненими своїх обов'язків (стаття 10 Закону України «Про попереднє ув'язнення»), звернути увагу на додержання норм щодо матеріально-побутового забезпечення (зокрема надання їм індивідуальних спальних місць), харчування, лікування (стаття 11 Закону України «Про попереднє ув'язнення»). Окремо належить перевірити забезпеченість предметами першої необхідності та продуктами харчування, їх асортимент у крамниці установи, графік її роботи.

Після цього прокурор зазвичай проводить прийом заарештованих та засуджених. Доцільно при обході камер з'ясувати, чи є особи, що бажають прийти на прийом до про-

курора з особистих питань, і обліковувати таких осіб. Під час прийому, залежно від характеру звернень, прокурором приймається рішення про доручення керівництву установи розглянути їх або вони приймаються до провадження прокуратурою, за необхідності вживаються заходи реагування. Якщо перевірку очолюють керівник прокуратури або його заступник, то вони особисто і проводять такий прийом. Слід пам'ятати про неприпустимість направлення скарг тим посадовим особам, дії яких оскаржуються (стаття 7 Закону України «Про звернення громадян»).

Після прийому потрібно ознайомитись у відділі контролю за виконанням судових рішень установи з особовими справами заарештованих та засуджених, з'ясувати законність їх тримання у СІЗО, особливу увагу звертати на строки тримання.

Об'єктами нагляду на вказаному напрямі, зокрема, є органи Національної поліції, державної міграційної, прикордонної, кримінально-виконавчої та фіскальної служб. Крім того, прокурорам слід звертати увагу на законність здійснення доставлення правопорушників службовими особами, що передбачено частинами 2 та 3 статті 259 КУпАП.

Під час перевірок в органах та установах кримінально-виконавчої системи доцільно досліджувати законність застосування заходів адміністративного примусу, а також повноту виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення.

При вивченні матеріалів адміністративного доставлення та затримання за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 188 КУпАП, за незаконне передання заборонених предметів особам, яких тримають у слідчих ізоляторах, установах виконання покарань, потрібно керуватися статтями 260, 261, 264, 265 вказаного Кодексу та пунктами 7–11 Інструкції з оформлення посадовими особами установ виконання покарань та слідчих ізоляторів матеріалів про адміністративні правопорушення, затвердженої Наказом Міністерства юстиції України від 08 вересня 2015 року № 1674/5.

Потрібно ознайомитися з журналом обліку осіб, затриманих за вчинення адміністративного правопорушення, матеріалами їх особистого огляду та огляду речей; відвідати спеціальне приміщення для тримання цих осіб.

Доречно звернути увагу на обов'язкове повідомлення центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про затримання осіб відповідно до пункту 2 Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання, адміністративного арешту або застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 року № 1363.

При вивченні повноти виконання постанов про застосування громадських та виправних робіт слід перевірити дотримання працівниками уповноважених органів з питань пробації вимог статті 30-1, глав 30-А і 31 КУпАП, Порядку виконання адміністративних стягнень у виді громадських робіт та виправних робіт, затвердженого Наказом Міністерства юстиції України від 19 березня 2013 року № 474/5.

Крім того, доцільно перевірити:

– чи траплялися факти незаконного накладення адміністративного стягнення у виді громадських робіт на осіб, визнаних інвалідами першої або другої груп, вагітних жінок, жінок старше 55 років та чоловіків старше 60 років (зокрема, відомості про наявність (відсутність) інвалідності можна отримати у територіальних підрозділах соціального захисту населення місцевих органів влади з урахуванням пенсійної бази даних АСОПД/КОМТЕХ (автоматизована система оброблення пенсійної документації на базі комп'ютерних технологій);

– правильність обчислення часу виконання робіт;
– правомірність вжитих заходів у разі ухилення осіб від відбування цих видів адміністративних стягнень;

– додержання строків звернення до виконання постанов суду, видачі направлень правопорушнику для відбуття громадських (виправних) робіт (зазначені питання з'ясовуються шляхом звірки даних з журналом обліку порушників, на яких накладено адміністративне стягнення у виді громадських робіт, вхідної та вихідної кореспонденції, матеріалами особових справ);

– наявність погодженого з органами місцевого самоврядування переліку об'єктів, на яких порушники відбувають громадські роботи, та видів суспільно корисних робіт;

- достовірність обліку порушників, які відбувають такі роботи, здійснення належного контролю за виконанням ними накладеного стягнення;

- законність заміни громадських (виправних) робіт на штраф або адміністративний арешт;

- забезпечення виконання постанов суду, за якими стягнення у виді громадських (виправних) робіт замінено штрафом або адміністративним арештом;

- своєчасність отримання уповноваженими органами з питань пробації наказів (розпоряджень) про закріплення за правопорушником відповідальних осіб і графіки виконання виду робіт зі зазначенням часу відбування та об'єктів;

- правильність здійснення відрахувань зі заробітної плати порушника та фактичне надходження коштів до бюджету при виконанні стягнення у виді виправних робіт.

В органах та спеціальних установах Національної поліції України під час перевірки законності застосування адміністративного затримання та виконання адміністративного арешту слід керуватись вимогами статей 32, 260 – 263, розділом 32 КУпАП, Законом України «Про Національну поліцію» та ін.

З'ясуванню підлягають такі питання:

- законність адміністративного затримання осіб та їх поміщення до кімнат для затриманих територіальних підрозділів поліції;

- своєчасність звернення до виконання постанов про накладення адміністративного арешту;

- законність доставлення до ІТТ;

- застосування адміністративного арешту до інвалідів першої і другої груп, вагітних жінок, жінок, що мають дітей віком до дванадцяти років, до осіб, які не досягли вісімнадцяти років;

- зарахування строку затримання до строку відбування адміністративного арешту;

- наявність випадків тимчасового звільнення арештованих з ІТТ, зокрема за станом здоров'я, з метою профілактичних бесід з працівниками поліції, здійснення побутових закупівель для власних потреб або з інших причин, а також у випадках, не передбачених законодавством;

– відбування правопорушниками адміністративного арешту у спеціальних установах інших державних органів, передусім прикордонної та міграційної служб;

– додержання порядку особистого огляду та огляду речей адміністративно арештованих, вилучення речей, документів та проведення особистого огляду у присутності понятих однієї статі, перевірка достовірності їхніх підписів, належне оформлення протоколів, дотримання порядку зберігання та повернення речей і документів;

– повнота та законність виконання адміністративного арешту, зокрема у разі відстрочки, заміни на інші види адміністративних стягнень;

– додержання законодавства щодо матеріально-побутового і медико-санітарного забезпечення (ліміт наповнення, норми житлової площі, харчування, доступ свіжого повітря та світла, додержання заборони щодо тримання осіб у підвальних та цокольних приміщеннях тощо);

– стан дотримання вимог режиму, зокрема щодо роздільного тримання адміністративно арештованих та інших категорій осіб;

– відповідність вимогам законодавства санітарно-технічного стану спеціальних установ поліції (наявність технічних паспортів на установу, також з урахуванням змін, проведених під час реконструкції);

– забезпечення прав арештованих щодо додержання порядку і строків розгляду (направлення) звернень, на підтримання особистої гігієни, додержання порядку проведення перевірок, оглядів камер, зберігання речей і документів;

– законність використання праці осіб, підданих адміністративному арешту;

– відповідність порядку застосування до осіб заходів фізичного впливу, спеціальних засобів (звірки із закладами охорони здоров'я за фактами звернення до них осіб, які відбували адміністративний арешт);

– законність притягнення до адміністративної відповідальності громадян, які після відбуття арешту фактично не звільнялися та затримувалися поліцією у кримінальному процесуальному порядку.

У разі виявлення під час перевірок порушень закону у справах про адміністративні правопорушення, за якими судами першої інстанції не прийнято рішень, упродовж доби з моменту виявлення порушень прокурори мають інформувати про результати перевірок відповідні суди, у провадженні яких перебувають такі справи.

Вивченню підлягають також постанови судів у справах про адміністративні правопорушення про накладення стягнень у виді адміністративного арешту, громадських та виправних робіт на предмет їх законності. У разі встановлення порушень вимог КУпАП прокурори повинні вносити апеляційні скарги, забезпечувати участь у розгляді апеляційних скарг прокурорів в апеляційних судах.

Відповідно до частини 2 статті 287 КУпАП, постанова у справі про адміністративне правопорушення оскаржується у порядку, визначеному цим Кодексом. Такий порядок регламентовано частиною 2 статті 294 КУпАП, яка є спеціальною нормою і згідно з якою постанова може бути оскаржена особою, котру притягнуто до адміністративної відповідальності, її законним представником, захисником, потерпілим та його представником. Наведений перелік є вичерпним. Прокурора як суб'єкта оскарження виключено зі зазначеного переліку.

Водночас законодавець залишив незмінними положення статей 250, 287 КУпАП, відповідно до яких право прокурора на оскарження постанов у справах про адміністративне правопорушення збережено.

При проведенні перевірок органів Державної фіскальної служби України, зокрема митниці, потрібно керуватись главою 70 Митного кодексу України, Законом України «Про безоплатну правову допомогу», Порядком інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання, адміністративного арешту або застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 року № 1363, Наказом Міністерства фінансів України «Про затвердження форм документів адміністративного затримання» від 28 травня 2012 року № 608.

Необхідно приділити увагу питанням:

– законності адміністративного доставлення, затримання та тримання осіб у спеціально відведених для цього

приміщеннях, зокрема затримання без фактичного складання протоколу про затримання. З метою виявлення таких фактів слід вивчати скарги осіб, які надходять до органів прокуратури та фіскальної служби. Допущення аналогічних порушень можливе оперативними підрозділами при примусовому триманні осіб у службових та інших приміщеннях під час проведення обшуків, огляду, здійснення приводу, доставлення, тривалого опитування осіб (понад 8 годин) під виглядом свідків, запрошених та застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян;

- дотримання процедури і строків затримання;
- відповідності змісту протоколу вимогам Митного кодексу України;
- повідомлення родичів при затриманні та направлення повідомлення про затримання до посольства (консульства) за фактом затримання іноземця.

В органах Державної прикордонної служби України слід перевіряти законність адміністративного доставлення, затримання, здійснення контролю за примусовими поверненням та видворенням осіб.

Перевіряючи пункт тимчасового тримання (далі – ПТТ) та спеціальні приміщення, прокурорам треба звертати увагу на додержання вимог законодавства щодо:

- затримання осіб, проведення їх особистого огляду, вилучення цінностей, інших предметів, дотримання вимог закону при оформленні справ, роз'яснення прав;
- тримання осіб за відсутності протоколів про адміністративне затримання;
- строків тримання та своєчасності звільнення;
- забезпечення прав утримуваних осіб на захист, надання юридичної та безоплатної правової допомоги, отримання послуг перекладачів, відправлення релігійних обрядів, листування, прогулянки, отримання передач;
- додержання прав осіб при проведенні режимних заходів, зберіганні речей і документів;
- порядку та умов тримання правопорушників, їх медичного обслуговування;
- інформування прокурора протягом 24 годин про розміщення затриманих;

- режиму утримання осіб, санітарної обробки, забезпечення індивідуальним спальним місцем, нормою площі, гарячим харчуванням тощо;
 - тримання затриманих, до яких застосовано адміністративний арешт;
 - повідомлення прокурорів, посольств про затримання;
 - інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги;
 - наявності прогулянкового дворику у ПТТ;
 - заборони поміщення осіб, затриманих за вчинення адміністративних чи кримінальних правопорушень, протидію яким не віднесено до компетенції Держприкордонслужби, а також з метою дисциплінарного, виховного впливу чи витвердження;
 - наявності випадків тимчасового тримання затриманих у службових приміщеннях, що не пристосовані для тривалого тримання людей;
 - своєчасності направлення до суду матеріалів проваджень про адміністративні правопорушення.
- Необхідно також звертати увагу на:
- стан роботи при застосуванні заходів примусового повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства, затриманих у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України;
 - виконання рішень адміністративного суду про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства;
 - прийняття в установленому порядку рішень про розміщення іноземців та осіб без громадянства у пункті тимчасового перебування іноземців (далі – ПТП);
 - дотримання строків при поміщенні осіб до ПТП;
 - продовження строків тримання осіб у ПТП відповідно до частини 7 статті 183-7 Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України;
 - наявність обов'язкового зазначення у рішенні суду затримання як заходу забезпечення примусового видворення. У разі відсутності – вирішувати питання щодо скасування незаконних рішень про поміщення іноземців до ПТП.

Перевірками слід охоплювати такі питання, як:

- організація доставлення і затримання за вчинення адміністративних правопорушень нелегальними мігрантами, забезпечення належних умов тримання. Так, відповідно до частини 11 статті 259 КУпАП, службовим особам органів Державної міграційної служби України надано повноваження доставляти іноземців та осіб без громадянства у приміщення державної міграційної служби, до поліції та ПТПІ для встановлення їх особи і з'ясування обставин правопорушення;

- дотримання вимог законодавства щодо змісту протоколів про адміністративне затримання, проведення особистого огляду, вилучення речей та документів;

- здійснення фактичного адміністративного затримання без складання протоколу;

- повідомлення прокурора про адміністративне затримання іноземців на строк до трьох діб протягом 24 годин;

- повідомлення дипломатичних представництв або консульських установ про затримання іноземців;

- надання затриманим кваліфікованої правової допомоги;

- додержання строків тримання та своєчасність звільнення;

- стан пред'явлення позовів, виконання рішень судів щодо примусового повернення, видворення іноземців та осіб, які незаконно перебувають на території України;

- додержання порядку прийняття рішень про примусове повернення осіб та повідомлення прокурору про підстави їх прийняття протягом 24 годин;

- надання доручень про заборону в'їзду в Україну іноземців Державній прикордонній службі України відповідно до встановленої форми;

- виконання рішень адміністративного суду про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства;

- прийняття в установленому порядку рішень про розміщення іноземців та осіб без громадянства у ПТПІ.

Під час проведення перевірок у ПТПІ з'ясуванню підлягають питання повноти виконання службовими особами покладених законодавством функцій, насамперед щодо законності поміщення та тримання, додержання прав осіб на належні

умови тримання, медичне обслуговування та інших (побачення, листування, передачі, релігійні потреби тощо), додержання строків тримання, звільнення осіб, запобігання жорсткому поводженню з утримуваними, протидії злочинності серед них і співробітників, а також виявлення випадків приховування надзвичайних подій, зокрема таких, що сталися на ґрунті міжетнічних, релігійних та інших конфліктів.

Крім того, слід перевірити законність кожного факту дострокового звільнення правопорушників з ПТПІ до закінчення максимального терміну затримання внаслідок невстановлення їх особи.

Доцільно використовувати відповідні звернення та інші відомості, отримані від громадян, державних органів, правозахисних організацій, повідомлень ЗМІ тощо. До перевірок слід залучати фахівців органів охорони здоров'я, відповідальних за здійснення санітарно-епідеміологічного нагляду, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, закладів охорони здоров'я та інших органів контролю.

Організуючи перевірки, потрібно також пам'ятати, що Верховною Радою України прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень судового захисту іноземців та осіб без громадянства і врегулювання окремих питань, пов'язаних з протидією нелегальній міграції», який набрав чинності 18 червня 2016 року. Законом передбачено низку змін до КУпАП, КАС України та інших законів України з питань забезпечення примусового видворення іноземців шляхом застосування альтернативних заходів (поруки, застави чи затримання), надання їм безоплатної правової допомоги, регламентації порядку продовження строків тримання затриманих у ПТПІ (кожні 3 місяці), повноважень посадових осіб Державної міграційної служби України щодо адміністративного доставлення осіб тощо.

Зокрема, вказаним Законом частину 1 статті 1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» доповнено пунктом 27, відповідно до якого ПТПІ – державна установа, призначена для тимчасового тримання іноземців та осіб без громадянства:

– стосовно яких судом прийнято рішення про примусове видворення;

– стосовно яких судом прийнято рішення про затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення, зокрема відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію;

– затриманих центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, його територіальними органами та підрозділами на строки та в порядку, що передбачені законодавством України;

– затриманих за рішенням суду до завершення розгляду заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні.

Лише в останньому випадку затримання особи та її поміщення до ПТПІ може здійснюватися відповідним державним органом за відсутності рішення суду. Строки затримання у таких випадках, згідно зі статтею 29 Конституції України, не можуть перевищувати 72 години та визначаються частиною 2 статті 263 КУпАП.

Під час перевірки прокурор також має встановити, чи продовжено строки тримання осіб, які перебували в ПТПІ 6 місяців і більше, як це передбачено частиною 7 статті 183-7 КАС України. Строк перебування іноземця або особи без громадянства в ПТПІ обраховується з моменту його чи її адміністративного затримання заінтересованим органом.

У випадках виявлення фактів безпідставного тримання в установі іноземців більше зазначеного строку прокурор зобов'язаний, відповідно до вимог статті 26 Закону України «Про прокуратуру», негайно звільнити незаконно утримувану особу.

Аналогічно прокурор має відреагувати на порушення прав затриманих, допущені після набрання чинності вказаним Законом, у разі коли в постанові суду, на підставі якої особа тримається в установі, не зазначено конкретного рішення щодо порядку забезпечення примусового видворення у виді затримання, передбаченого частиною 2 статті 183-7 КАС України. При цьому посадові особи Державної міграційної служби України та Державної прикордонної служби України на підставі зазначених постанов суду незаконно виносять рішення про поміщення іноземців у ПТПІ.

За таких обставин прокурор своєю вказівкою має скасувати зазначений акт індивідуальної дії Державної міграційної служби України чи Державної прикордонної служби України та негайно звільнити незаконно утримувану особу.

11.7. Методика прокурорського нагляду за законністю звільнення та умовно-дostroкового звільнення від відбування покарання

Нагляд прокурора за законністю звільнення від відбування покарання передбачає з'ясування:

- чи дійсно є підстави звільнення засудженого від відбування покарання з урахуванням тих змін, які можуть бути внесені у строк покарання відповідно до закону;
- чи проведено зі засудженим повний розрахунок;
- чи повернуті особі особисті речі, цінності та чи видані гроші, якщо вони були на особовому рахунку;
- чи виданий засудженому паспорт, а також довідка встановленого зразка, де зазначаються підстави звільнення. Прокурор мусить цікавитись заходами, що вживались адміністрацією кримінально-виконавчої установи щодо надання звільнюваному допомоги у трудовому і побутовому влаштуванні, а також забезпечення звільнюваних необхідним за сезоном одягом, взуттям та безоплатним проїздом до місця проживання або роботи в межах України.

Основне питання, яке виникає при умовно-дostroковому звільненні, – чи довів своє виправлення засуджений. Адміністрація установи виконання покарання має достатньо даних для вивчення особи засудженого: повідомлення соціально-психологічної служби, оперативних підрозділів, відділів нагляду і безпеки, представників громадських та інших організацій, що беруть участь у виправленні засуджених.

Прокурор повинен контролювати, щоб орган чи установа виконання покарання в місячний термін розглянули питання щодо можливості представлення засудженого до умовно-дostroкового звільнення від відбування покарання. Також прокурор має домагатись, аби рішення про подання щодо умовно-дostroкового звільнення адміністрацією і спостереженою комісією приймалось не за формальними показниками

(засуджений не має стягнень, відбув установлену законом частину строку покарання), а з урахуванням усіх обставин, що характеризують поведінку засудженого (розкаювся у вчиненому злочині, сумлінно ставиться до праці, навчання, бере участь у роботі самодіяльних організацій засуджених і т. ін.).

Прокурор не може вказувати, які дані повинні бути покладені в основу рішення адміністрації, спостережної комісії про подання до дострокового звільнення. Хоча він має право вимагати, щоб при прийнятті рішення були достатні дані для відповіді на питання, чи довів своє виправлення засуджений, чим це підтверджується чи заперечується. У разі відмови суду щодо умовно-дострокового звільнення від відбування покарання повторно подання в цьому питанні щодо осіб, засуджених за тяжкі і особливо тяжкі злочини до позбавлення волі на строк не менше п'яти років, може бути внесено не раніше як через рік з дня винесення постанови про відмову, а щодо засуджених за інші злочини та неповнолітніх засуджених – не раніше як через шість місяців, і це має контролюватися прокуратурою.

11.8. Повноваження прокурора під час нагляду за додержанням законів у ході виконання судових рішень у кримінальних справах, а також у процесі застосування інших заходів примусового характеру

1. Згідно зі ст. 26 Закону України «Про прокуратуру», прокурор, здійснюючи 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, має право:

1) у будь-який час за посвідченням, що підтверджує займану посаду, відвідувати місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи, в яких засуджені відбувають покарання, установи, де перебувають особи, щодо яких застосовані примусові заходи медичного або виховного характеру, та будь-які інші місця, до яких доставлено осіб з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення чи в яких особи примусово тримаються за судовим рішенням або рішенням адміністративного органу;

2) опитувати осіб, які перебувають у місцях, зазначених у п. 1 цієї частини, з метою отримання інформації про умови їх тримання та поводження з ними, ознайомлюватися з документами, на підставі яких ці особи тримаються в таких місцях, засуджені або до них застосовано заходи примусового характеру;

3) знайомитися з матеріалами, отримувати їх копії, перевіряти законність наказів, розпоряджень, інших актів відповідних органів і установ та в разі невідповідності законодавству вимагати від посадових чи службових осіб їх скасування та усунення порушень закону, до яких вони призвели, а також скасовувати незаконні акти індивідуальної дії;

4) вимагати від посадових чи службових осіб надання пояснень щодо допущених порушень, а також вимагати усунення порушень та причин і умов, що їм сприяли, притягнення винних до передбаченої законом відповідальності;

5) знайомитися з матеріалами виконавчого провадження щодо виконання судових рішень у кримінальних справах, робити з них виписки, знімати копії та в установленому законом порядку оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця;

6) вимагати від керівників органів вищого рівня проведення перевірок підпорядкованих і підконтрольних органів і установ попереднього ув'язнення, виконання покарань, застосування заходів примусового характеру та перевірок інших місць, зазначених у п. 1 цієї частини;

7) звертатися до суду з позовом (заявою) у визначених законом випадках.

2. Прокурор здійснює 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 в органах та установах, шляхом проведення регулярних перевірок, а також у зв'язку з необхідністю належного реагування на відомості про можливі порушення законодавства, що містяться у скаргах, зверненнях чи будь-яких інших джерелах. У межах реалізації зазначеної функції прокурор має право залучати відповідних спеціалістів.

3. Прокурор зобов'язаний негайно звільнити особу, яка незаконно (за відсутності відповідного судового рішення, рішення адміністративного органу або іншого передбаченого законом документа чи після закінчення передбаченого законом або таким рішенням строку) перебуває у місці тримання затриманих, попереднього ув'язнення, обмеження чи позбавлення волі, установі для виконання заходів примусового характеру, інших місцях, зазначених у п. 1 частини першої цієї статті.

4. Письмові вказівки прокурора стосовно додержання встановлених законодавством порядку та умов тримання осіб у місцях, зазначених у п. 1 частини першої цієї статті, а також письмові вказівки прокурора, надані іншим органам, що виконують судові рішення у кримінальних справах та справах про адміністративні правопорушення, є обов'язковими і підлягають негайному виконанню. Вказівка прокурора – це основний засіб реагування прокурора на виявлені при здійсненні нагляду наявні або потенційно можливі порушення закону стосовно додержання встановлених законодавством порядку та умов:

- тримання осіб у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установах, у яких засуджені відбувають покарання, установах, де перебувають особи, щодо яких застосовано примусові заходи медичного або виховного характеру, та будь-яких інших місцях, в яких особи примусово тримаються за судовим рішенням або рішенням адміністративного органу, а також

- виконання судових рішень у кримінальних справах, які не пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян. Вказівки надаються посадовим та службовим особам зазначених місць, а також іншим органам, що виконують судові рішення у кримінальних справах (працівникам служби пробації, державним виконавцям). Вони даються прокурором у письмовій або усній формі з метою оперативного усунення порушень законів, які не потребують застосування інших актів реагування.

Закон України «Про прокуратуру» ст. 26, надаючи прокуророві повноваження в разі невідповідності законодавству наказів, розпоряджень, інших актів відповідних органів і установ вимагати від посадових чи службових осіб їх скасування та усу-

нення порушень закону, до яких вони призвели, вимагати від посадових чи службових осіб усунення порушень та причин і умов, що їм сприяли, притягнення винних до передбаченої законом відповідальності тощо, не передбачає актів реагування, за допомогою яких прокурор міг би реалізувати відповідні повноваження.

Контрольні запитання

1. Розкрийте поняття нагляду за діяльністю органів і установ виконання покарань.
2. Назвіть завдання прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах.
3. У яких органах і установах здійснюється нагляд прокуратури?
4. Яка роль прокуратури у контролі за діяльністю персоналу органів і установ виконання покарань?
5. Охарактеризуйте методику прокурорського нагляду за законністю виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі.
6. Які загальні питання з'ясовуються прокуратурою при проведенні перевірок в установах виконання покарань ?
7. Які повноваження має прокурор в ході нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах?
8. Розкрийте методику прокурорського нагляду за законністю перебування осіб у місцях, де виконуються заходи примусового характеру.
9. Охарактеризуйте методику прокурорського нагляду за законністю перебування осіб у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення.
10. Які питання підлягають з'ясуванню в разі перевірки законності застосування адміністративного затримання та виконання адміністративного арешту ?
11. Які є методи прокурорського нагляду за законністю звільнення від відбування покарання та умовно-дострокового звільнення?

Рекомендована література

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.

2. Координація прокурором діяльності правоохоронних органів із протидії злочинності та корупції: монографія / за ред. Є. М. Блажівського. К., 2013. 320 с.
3. Кримінально-виконавче право: підручник / В. В. Голіна, А. Х. Степанюк, О. В. Лисодєд та ін.; за ред. В. В. Голіни і А. Х. Степанюка. Х.: Право, 2015. 392 с.
4. Кримінально-виконавчий кодекс України: Закон України від 11 липня 2003 р. № 1129-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15>
5. Лемак Р. В. Прокурорський нагляд за додержанням законів в установах виконання покарань: монографія. Х., 2013. 221 с.
6. Методичні рекомендації з питань організації діяльності прокурорів з нагляду за додержанням законів при виконанні рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. К., 2017. 52 с.
7. Михайленко О. Р. Прокуратура України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 336 с.
8. Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF>
9. Правила внутрішнього розпорядку установ виконання покарань: затв. Наказом Міністерства юстиції України від 29 грудня 2014 р. № 2186/5. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>
10. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України від 23 червня 2005 р. № 2713-IV. URL :<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2713-15>.
11. 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 від 20 квітня 2016 р. № 161. URL: <http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html>
12. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
13. Прокуратура України: навч. посібник / за ред. В. М. Бесчастного. К.: Знання, 2011. 446 с.
14. Прокурорський нагляд в Україні: підручник/ І. І. Когутич, В. Т. Нор, А. А. Павлишин, В. В. Луцик. К.: Ін Юре, 2011. 592 с.
15. Сикал М. М., Гречанюк С. А., Пузирний В. Ф. Контроль за діяльністю Державної кримінально-виконавчої служби України: монографія. Чернігів, 2014. 200 с.

Тема 12

КООРДИНАЦІЯ ПРОКУРАТУРОЮ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ ТА КОРУПЦІЇ

- 12.1. Сутність, завдання і значення функції координації прокуратурою діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції.
- 12.2. Правові та організаційні форми координації прокуратурою діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції.
- 12.3. Напрями координації прокуратурою діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції.
- 12.4. Принципи координаційної діяльності прокуратури України.
- 12.5. Порядок здійснення прокуратурою координаційної діяльності у сфері протидії злочинності та корупції.

12.1. Сутність, завдання і значення функції координації прокуратурою діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції

Наділення координаційними повноваженнями прокуратури об'єктивно зумовлено реалізацією нею конституційної функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство.

Координація діяльності правоохоронних органів усуває дублювання тих самих заходів і дає змогу раціональніше використовувати можливість цих структур правильно розподіляти сили для виконання запланованих заходів. Ця тема має свою тривалу історію.

Так звані міжвідомчі наради за участю працівників суду, прокуратури, ДПУ (згодом – ОДПУ) та робітничо-селянської інспекції почали проводитися з 1922 року під головуванням прокурорів. У повоєнні роки поштовхом для активізації цієї діяльності стала постанова ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР

від 23 липня 1966 року «Про заходи щодо посилення боротьби із злочинністю». Але координуюча роль прокурорів у проведенні таких нарад цим документом не визначалася.

Координаційні повноваження прокурора вперше було закріплено в законі СРСР «Про прокуратуру» від 30 листопада 1979 року. У статті 3 цього закону координація діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинами та іншими правопорушеннями була визначена як один з основних напрямків діяльності прокуратури.

Обговорення шляхів реформування радянської прокуратури в 1988–1991 роках засвідчило, що багато вчених і практиків оцінювали координацію прокуратурою боротьби зі злочинами й іншими правопорушеннями як функцію, яка не власлива органу вищого нагляду за законністю й від якої прокуратуру необхідно якомога швидше звільнити. Вони послалися на те, що «координація – функція управлінська, і для її реалізації потрібно наділити координатора владними повноваженнями», пропонували покласти координацію на тодішні ради народних депутатів усіх рівнів. У результаті в прийнятому 5 листопада 1991 року Законі України «Про прокуратуру» спочатку взагалі не йшлося про координаційну діяльність прокуратури. Це пояснювалось поглядами тодішнього керівництва Генеральної прокуратури, яке вважало, що здійснення такої координації взагалі не притаманне прокуратурі та відволікає її зусилля від здійснення нагляду за додержанням законів. Проте вже Законом України від 26 листопада 1993 року ст. 29 Закону України «Про прокуратуру» було доповнено частиною 3, відповідно до якої, «здійснюючи нагляд, прокурор вживає заходів до узгодження дій правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю». У зв'язку з цим у практичних працівників одразу виникло питання, чи не є це узгодження якимось аналогом координації дій правоохоронних органів.

Про те, що малось на увазі саме це, свідчив зміст наказів Генерального прокурора України з питань організації роботи. Так, у п. 8 наказу від 6 січня 1995 року № 1 «Про організацію роботи органів прокуратури України» прокурорам було запропоновано, «відповідно до Закону України «Про прокуратуру», з метою узгодженості дій правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю проводити координаційні наради, до участі

в яких запрошувати керівників та інших відповідальних працівників». Аналогічна вимога містилась у пункті 10 наказу від 3 жовтня 1998 року № 3 «Про організацію роботи та правове забезпечення органів прокуратури України». Хоча при цьому слід зазначити, що в суто лексичному розумінні «узгодження» – це «дія зі значенням «узгоджувати», тобто надавати відповідності до чого-небудь, єдності з ким-небудь, установлювати відповідність, єдність між чимось».

Отже, термін «узгодження» не є абсолютно тотожним терміну «координація», під яким розуміють «погодження, зведення до відповідності, установлення взаємозв'язку, контакту в діяльності людей».

Координація діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності та корупції є однією з важливих передумов ефективного попередження злочинності, оскільки дає можливість поєднати зусилля державних органів і налагодити роботу між ними для досягнення найбільш дієвих результатів. Для боротьби з таким негативним явищем, як злочинність, координація мусить відбуватися під контролем держави.

Координація консолідує зусилля правоохоронних органів. Її цілі та завдання полягають у забезпеченні злагоджених, цілеспрямованих, спільних дій правоохоронних органів щодо протидії злочинності, зміцнення законності та правопорядку. Належно організована координація покликана усунути дублювання, роз'єднання, забезпечення ефективного виконання правоохоронними органами завдань з протидії злочинності, не припускає змішування їхніх функцій, підміну одних органів іншими.

Нині координаційна діяльність органів прокуратури набула особливого значення у зв'язку із прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру» у 2014 році. Правове визначення цієї діяльності врегульовано ч.2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру», галузевим наказом Генерального прокурора України № 1/1гн «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» від 16 січня 2013 року та Положенням про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції, затвердженим спільним наказом Генерального прокурора України та керівників правоохоронних органів від 11.02.2013 р. № 5/132/21/4/84/82/од-13/10.

Поняття «координація» у тлумачних словниках української мови тлумачиться як: 1) погодження, зведення до відповідності, установлення взаємозв'язку, контакту в діяльності людей, між діями, поняттями тощо; 2) узгодженість рухів, дій та ін. Таким чином, під координацією слід розуміти взаємоузгоджену діяльність кількох суб'єктів для досягнення ними спільної мети.

На думку М. В. Косюти, координація прокуратурою інших правоохоронних органів – це організаційно-правоохоронні багатосторонні відносини, змістом яких є вироблення і реалізація спільних заходів у межах компетенції кожного з учасників, спрямованих на усунення та запобігання злочинним проявам²¹⁰.

О. М. Литвинов під координацією пропонує розуміти узгодження дій тактично самостійних суб'єктів системи профілактики злочинів за різними елементами діяльності за наявності рівноправних зв'язків між ними, спільної стратегічної мети діяльності для підвищення рівня ефективності протидії злочинності²¹¹.

Координаційна діяльність органів прокуратури, на думку Є. М. Блажівського²¹², – це діяльність прокурорів, спрямована на організацію взаємодії між державними органами і досягнення соціально бажаної мети – зміцнення законності.

За характером координація має бути самостійним засобом організації управління та застосовуватися для забезпечення узгодження функціонування автономних підрозділів різних правоохоронних органів, що мають спільну мету.

В юридичній літературі термін «координація» використовується тоді, коли йдеться про погодження спільних дій різних органів, які беруть участь у протидії злочинності та коруп-

²¹⁰ Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2002. С.13.

²¹¹ Литвинов О. М. Адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів в Україні на місцевому рівні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2002. С. 75.

²¹² Блажівський Є. Координаційна діяльність органів прокуратури України у сфері протидії злочинності та корупції. *Вісник Національної академії прокуратури України*. № 2. 2013. С. 5–6.

ції. Значення координації дій правоохоронних органів полягає в тому, що вона дає змогу об'єднувати зусилля під час виконання основних функцій з протидії злочинності та корупції, зміцнення законності, захисту інтересів держави і громадян.

В Україні термін «координація» у правовому сенсі був застосований у 2000 році в п. 1 Положення про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю, схваленого Координаційним комітетом по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України від 17 липня 2000 року.

На відміну від терміна «взаємодія», координація передбачає наявність суб'єкта, котрий координує та, згідно з вимогами закону, наділений певними організаційними повноваженнями щодо всіх інших суб'єктів такої діяльності, проте вони не перебувають із ним у відносинах залежності чи підпорядкування.

Безпосереднім об'єктом координації є не сама злочинність та інші правопорушення, а діяльність правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції. Тимчасом у питанні щодо кола органів, діяльність яких є об'єктом координації прокурорів, немає однозначності.

Закон України «Про прокуратуру» не містить переліку суб'єктів, діяльність яких має координуватися, проте, як передбачено у ст. 25, Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності. Визначення поняття «правоохоронні органи» міститься у ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів». До правоохоронних органів, окрім прокуратури, віднесено органи Національної поліції, Служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

Прокурор має координувати діяльність тих органів, завданням яких є виявлення, припинення та розслідування злочинів і корупційних правопорушень.

Таким чином, аналізуючи наведені положення, можна дійти висновку, що координація прокурором діяльності правоохоронних органів із протидії злочинності та корупції – це діяльність прокурорів, спрямована на організацію взаємодії правоохоронних органів задля досягнення спільної мети протидії злочинності та корупції, забезпечення законності та правопорядку в державі.

Сутність координації правоохоронних органів з протидії і запобігання злочинності та корупції полягає у забезпеченні злагоджених дій відповідних владних структур, що мають спеціальні повноваження у цій сфері, в інтересах досягнення спільної мети – створення ефективного захисту суспільства та його громадян від злочинних і корупційних проявів.

Отже, координаційна діяльність органів прокуратури в сфері протидії злочинності та корупції є однією з важливих передумов ефективної протидії, оскільки дає можливість об'єднати зусилля державних органів та налагодити координацію між ними для досягнення найефективніших результатів.

Питання координаційної діяльності є предметом як відомчого, так і міжвідомчого правового регулювання. Відповідно до ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру», Генеральний прокурор, керівники регіональних та місцевих прокуратур, їхні перші заступники та заступники згідно з розподілом обов'язків координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності. Координаційні повноваження прокурори здійснюють шляхом проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, а також проведення узгоджених заходів, здійснення аналітичної діяльності. Порядок організації роботи з координації діяльності правоохоронних органів, взаємодії органів прокуратури зі суб'єктами протидії злочинності визначається положенням, що затверджується спільним наказом Генерального прокурора, керівників інших правоохоронних органів і підлягає реєстрації у Міністерстві юстиції України.

Так, відомчим є наказ Генерального прокурора України від 16 січня 2013 року № 1/1 гн «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції», згідно з яким основними критеріями оцінки ефективності координаційної діяльності прокурорів визначено реальний

вплив на поліпшення стану протидії злочинності та корупції, підвищення ефективності їх профілактики, захист прав і свобод громадян та інтересів держави від злочинних посягань, зокрема щодо відшкодування завданих їм збитків, рівень довіри громадськості до органів прокуратури та правоохоронних органів. Цим же наказом відповідальність за стан організації такої діяльності покладено у Генеральній прокуратурі України на заступників Генерального прокурора України згідно з розподілом службових обов'язків, а у підпорядкованих прокуратурах – на перших керівників прокуратур. За Регламентом Генеральної прокуратури України, у постановках координаційних, міжвідомчих нарад повинні передбачатися конкретні та, зазвичай, спільні узгоджені заходи, строки і органи, на які покладається їх виконання.

Міжвідомчим є Положення про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції, яке затверджене спільним наказом Генеральної прокуратури України та керівників правоохоронних органів від 11.02.2013 р. № 5/132/21/4/84/82/од-13/10, яким, зокрема, визначено завдання і принципи координації, форми та методи координаційної діяльності, порядок організації підготовки та проведення координаційної наради, оформлення рішень таких нарад і контроль за їх виконанням.

В основі координації прокуратурою діяльності правоохоронних органів лежить єдність мети щодо забезпечення законності і правопорядку. Протидія злочинності може бути результативною лише тоді, коли при проведенні тих чи інших заходів їхні дії будуть узгоджені, своєчасні і не буде паралелізму в роботі. Правоохоронні органи, які протидіють злочинності і корупції, є незалежними один від одного, мають різні процесуальні повноваження, застосовують різні заходи, але це не може бути перепорою для об'єднання їхніх зусиль з протидії злочинності.

У широкому розумінні мету координації можна окреслити як спрямування зусиль правоохоронних органів на запобігання й протидію злочинності й корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданих збитків, поновлення порушених прав, свобод або інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства та держави.

У Положенні про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції серед завдань координації із запобігання і протидії корупції виокремлено такі:

- визначення основних напрямів запобігання і протидії злочинності та корупції на основі аналізу їх структури, динаміки та прогнозування тенденцій розвитку;

- розробка, узгодження і виконання спільних заходів з метою своєчасного виявлення, розкриття, припинення та попередження злочинних і корупційних проявів, усунення причин та умов, що їм сприяли;

- підготовка пропозицій з удосконалення законодавства, спрямованих на підвищення ефективності правоохоронної діяльності у сфері запобігання та протидії злочинності і корупції.

Крім цього, до основних завдань координаційної діяльності можна віднести узгоджене проведення правоохоронних заходів під час різних напрямів і форм протидії злочинності, всебічний аналіз роботи суб'єктів координаційної діяльності з виявлення, припинення, розкриття, розслідування та попередження злочинів тощо.

В літературі слушно визначають також інші завдання координації, зокрема активізацію діяльності правоохоронних органів, економію затрат сил і матеріальних ресурсів, забезпечення реалізації державних програм протидії злочинності і корупції.

Також завданнями для будь-якого координаційного органу регіонального рівня повинні бути: визначення цілей спільних погоджених дій суб'єктів протидії злочинності та постановка задач; розробка стратегії протидії злочинності й узгодження її з тактикою окремих видів діяльності; комплексна оцінка криміногенної обстановки в межах адміністративно-територіальної одиниці, виявлення тенденцій її ускладнення, визначення основних напрямків діяльності; розробка узгоджених планів і програм заходів профілактичної спрямованості; вибір і застосування форм узгодження зусиль суб'єктів протидії злочинності; контроль за ходом реалізації ухвалених рішень, за здійсненням спільних профілактичних заходів; оцінка результатів погодженої діяльності; досягнення

поставлених цілей, виконання задач; вирішення проблем у взаєминах учасників погодженої діяльності; визначення ролі кожного з них у формуванні відносин взаємодії.

12.2. Правові та організаційні форми координації прокуратурою діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції

Конкретні форми координації та механізм їх реалізації розкриваються як у галузевому наказі Генерального прокурора України № 1/1гн «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» від 16 січня 2013 року, так і в інших наказах Генерального прокурора України, передусім від 26 грудня 2011 року № 1 н «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України», від 19 грудня 2012 року № 4гн «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні», а також Положенні про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції (далі – Положення), що затверджене спільним наказом Генерального прокурора України та керівників правоохоронних органів від 11 лютого 2013 року № 5/132/21/4/84/82ЮД-13/40.

Відповідно до згаданого Положення від 11 лютого 2013 року, координація здійснюється у таких формах:

- проведення координаційних нарад керівників правоохоронних органів під головуванням відповідного прокурора;
- проведення спільних засідань колегій правоохоронних органів;
- проведення міжвідомчих нарад за участю керівників правоохоронних органів, органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та державного нагляду (контролю);
- утворення міжвідомчих груп;
- видання спільних наказів, вказівок, інформаційних листів та інших документів організаційного та методичного характеру;
- обмін інформацією з питань стану злочинності та корупції;
- розробка і здійснення узгоджених заходів з метою виявлення, припинення та попередження кримінальних

правопорушень, зокрема з ознаками корупції, а також усунення причин та умов, що сприяли їх вчиненню;

- організація комплексного вивчення ефективності протидії злочинності та корупції у регіонах, де спостерігаються негативні тенденції цієї діяльності;

- спільні виїзди до регіонів для проведення узгоджених заходів, перевірок і надання допомоги правоохоронним органам на місцях;

- вивчення позитивного досвіду з питань запобігання і протидії злочинності та корупції, впровадження його в практичну діяльність правоохоронних органів;

- розробка пропозицій з питань удосконалення правового регулювання запобігання і протидії злочинності та корупції;

- спільне ініціювання та проведення аналітичних, наукових досліджень у сфері боротьби зі злочинністю та корупцією.

Нині активно використовуються різні форми координаційної діяльності, які допомагають об'єднати зусилля правоохоронних органів. Однією з них є проведення координаційних та міжвідомчих нарад керівників правоохоронних органів, що функціонують на центральному, регіональному та місцевому рівнях. Проблематика кожної наради визначається з урахуванням актуальності питання. При цьому обов'язковим є дотримання принципу оперативного реагування на вирішення важливих та актуальних питань.

До складу учасників наради за посадою входять прокурор (голова наради) і керівники відповідних правоохоронних органів або виконавчі їхніх обов'язків (члени наради). На координаційні наради запрошуються керівники органів виконавчої влади та місцевого самоврядування для заслуховування інформації щодо їхньої діяльності з питань попередження і протидії злочинності та корупції.

Без прокурора координаційна діяльність неможлива. Інші правоохоронні органи під час виконання покладених на них завдань можуть узгоджувати свої дії, проте така діяльність не є координаційною. Саме прокурор – організатор і керівник цієї діяльності. Він приймає рішення щодо проведення координаційних заходів, ініціює та організовує їх. Інші суб'єкти координаційної діяльності можуть надавати пропозиції прокурору,

який їх вивчає та узагальнює. Прокурор обирає форму координаційної діяльності, визначає керівників правоохоронних органів, які братимуть у ній участь, запрошує їх до розробки й ухвалення координаційних заходів, готує проекти документів, головує на координаційних (міжвідомчих) нарадах, надсилає прийняті рішення іншим суб'єктам, контролює їх своєчасне і належне виконання. Особливості координаційної діяльності прокурорів різних рівнів визначаються їх компетенцією.

Для участі у координаційних нарадах й обговоренні питань, що розглядаються, можуть запрошуватись і судді. Проте з огляду на їхній особливий правовий статус як представників незалежної судової влади, вони не можуть бути учасниками цих нарад, а також брати участь у реалізації спільних заходів на виконання їхніх рішень.

Ініціатива на скликання координаційної наради може належати особам, наділеним координаційними повноваженнями відповідно до статті 10 Закону України «Про прокуратуру» та статті 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», – це прокурор і перші керівники правоохоронних органів, для яких діяльність із протидії злочинності та корупції є основною. При цьому прокурор має повноваження спеціального суб'єкта координації, сутність яких можна продемонструвати в такій її формі, як координаційна нарада.

Організуюча роль прокурора у підготовці та проведенні координаційних нарад полягає в тому, що він:

- спільно з керівниками інших правоохоронних органів визначає коло питань, які потребують розгляду на нараді;
- організовує роботу постійно діючої робочої групи з представників правоохоронних органів для підготовки наради;
- за потреби особисто керує роботою з підготовки проектів постанов у кожному з питань, що виносяться на розгляд наради;
- витребує інформацію, необхідну для проведення наради; скликає нараду та керує її роботою, зокрема визначає місце, дату і час її проведення, затверджує порядок денний;
- підводить підсумки роботи наради;

– спільно з керівниками інших правоохоронних органів формулює рекомендації до підсумкових документів наради (резольютивної частини постанови);

– здійснює контроль за виконанням напрацьованих нарадою заходів.

Статус учасників координації передбачає, що в роботі координаційних нарад беруть участь перші особи і лише за поважних причин (тривалої хвороби, відпустки, відрядження тощо) – виконавчі їхніх обов'язків.

Дещо іншим є статус присутніх на координаційних нарадах, якими зазвичай є відповідальні посадові особи правоохоронних та інших державних органів, безпосередньо причетні до розроблення і виконання рішень цих нарад.

Забезпечення ефективності координаційних нарад вимагає їх ретельної підготовки. Це означає, що у кожному конкретному випадку прокурор має погодити з керівниками правоохоронних органів – учасниками координаційної наради план її проведення (порядок денний), зокрема питання, які будуть обговорюватися, кандидатури осіб, котрі виступатимуть із доповідями, інформацією, звітами, поясненнями, та склад робочої групи з підготовки наради (за умови її створення).

Важливим аспектом, який характеризує стан координаційної діяльності прокуратури у сфері протидії злочинності, є рівень організаційного забезпечення цього напряму діяльності, наявність вивіреної стратегії та правильної тактики дій учасників координації. Для правильної організації створюється робоча група, метою діяльності якої є підготовка матеріалів і проектів документів з конкретних питань, що виносяться на розгляд координаційних (міжвідомчих) нарад, під головуванням прокурора.

Така робоча група створюється наказом відповідного прокурора з урахуванням пропозицій керівників правоохоронних органів, до її складу включаються зазвичай заступники керівників правоохоронних органів, а також керівники галузевих підрозділів центральних та обласних апаратів.

Завданнями такої міжвідомчої робочої групи є:

1) обмін оперативною інформацією щодо негативних тенденцій у сфері протидії злочинності та корупції, кримінальним проступкам і некримінальним правопорушенням, внесення пропозицій щодо розгляду певних питань на нараді;

2) формування проекту плану роботи (порядку денного) наради та надання його на розгляд її учасників;

3) здійснення контролю за підготовкою проектів документів, інших матеріалів, що вимагають обговорення і прийняття рішень;

4) підготовка проекту рішення наради з питань, що виносяться на її розгляд;

5) організація узгодженого виконання заходів, до роботи над якими за рішенням наради залучається кілька учасників координаційної діяльності;

6) вивчення стану виконання рішень нарад, інформування про їх результати голови та учасників наради;

7) внесення пропозицій щодо підвищення ефективності координаційної діяльності;

8) організація аналітичного вивчення питань, що виносяться на розгляд наради;

9) видання спільних наказів, вказівок, інформаційних листів та інших документів організаційного і методичного характеру.

Міжвідомчі наради також є найбільш поширеною формою координації діяльності.

Порядок підготовки, проведення, документального оформлення міжвідомчих нарад подібний до координаційних. Правом на проведення цих нарад користуються:

а) у Генеральній прокуратурі України – Генеральний прокурор України та його заступники;

б) у прокуратурах Автономної Республіки Крим та обласного рівня, спеціалізованих прокуратурах (на правах обласних) – перші керівники цих прокуратур та їхні заступники;

в) у міських, районних і прирівняних до них прокуратурах – лише прокурори.

Рішення, напрацьовані координаційною (міжвідомчою) нарадою, оформлюються відповідними постановами, які виносяться по кожному питанню порядку денного і вважаються узгодженими за умови їх підписання головою та членами наради упродовж п'яти днів після її проведення. Підписані постанови є обов'язковими для виконання усіма зазначеними у ній органами.

Постанова складається з трьох частин – вступної, описової та резолютивної. У вступній зазначаються назва документа,

місце й дата прийняття, а в описовій викладається зміст розглянутого питання (у формулюванні плану наради), вказуються доповідачі, звітуючі та ті, хто давав пояснення, а також наводиться аналіз стану законності з проблеми, що привернула спільний інтерес. До резолютивної частини постанови заносяться узгоджені заходи, як спільні, так і конкретизовані для певного правоохоронного органу, дані щодо реально визначених виконавців (за назвою правоохоронного органу), строків виконання, посадових осіб, відповідальних за контроль, порядку його здійснення. Усі частини постанови мають бути взаємоузгоджені між собою, а також з відповідними програмами з питань протидії злочинності і корупції, що приймаються компетентними органами.

Проявом формалізму слід визнати й абстрактні, нечіткі постанови координаційних (міжвідомчих) нарад, які по суті не спонукають до конкретних дій, а проконтролювати їх виконання взагалі неможливо. Йдеться про рішення, які зводяться до загальних закликів «активізувати», «підвищити», «покращити», «посилити» тощо.

Прокурор може також проконтролювати безпосередньо на місці, як виконана постанова (рішення) координаційної (міжвідомчої) наради. Здійснюючи відповідну перевірку з цього питання, варто звернути увагу:

- як виконують керівники правоохоронних органів – учасники наради свої обов'язки щодо реалізації прийнятих у координації узгоджених рішень;

- чи відповідають їхні дії прийнятим рішенням за змістом і процедурою;

- якщо мають місце відхилення за змістом і процедурою, то чим вони обумовлені;

- чи не потребують коригування схвалені нарадою заходи за строками виконання і складом виконавців;

- чи не порушується при виконанні рішень законність; якщо такі факти є, то хто її порушив і яких вжито заходів.

Така форма координації, як видання спільних наказів, вказівок, підготовка інформаційних листів та інших документів, використовується в практичній діяльності правоохоронних органів доволі широко. Готуються ці документи з огляду на компетенцію кожного суб'єкта координаційної діяльності.

Досить часто спільні документи розробляються за результатами вивчень (аналізів, узагальнень) практики протидії злочинності чи корупції в цілому або за окремими видами та оформлюються у вигляді планів (програм) профілактичних заходів органів влади, місцевого самоврядування, суб'єктів охорони правопорядку. Це, здебільшого, так звані цільові плани і програми з чітко визначеним строком реалізації. Їм притаманні високий ступінь інтеграції діяльності виконавців, тимчасова організаційна єдність, чітка субординація цілей, наявність загального сценарію, самостійне фінансування, наявність спеціального органу управління. Основне призначення такого документа полягає в тому, щоб реально вирішити конкретну актуальну проблему в чітко окреслених часових межах.

Спільними також можуть бути методичні напрацювання щодо виявлення, документування й розслідування окремих кримінальних правопорушень, наприклад, тяжких або вчинених у певній сфері правовідносин (економічній, кредитно-фінансовій, ювенальній, військовій тощо) чи деякими категоріями правопорушників (топ-менеджерами, банківськими працівниками, військовослужбовцями, неповнолітніми, раніше засудженими тощо).

Видання та використання спільних документів допомагає запроваджувати єдині уніфіковані підходи стосовно діяльності у сфері протидії злочинності і корупції та завдяки цьому уникати прикрих помилок, активно використовувати передовий досвід, напрацьований у цій сфері різними учасниками процесу, і наукові здобутки.

Отож вибір форм взаємодії правоохоронних органів та практичної реалізації скоординованих заходів визначається прокурорами у кожному конкретному випадку з огляду на обставини і характер проблеми, що потребує вирішення, та узгодження цього питання з керівниками правоохоронних органів.

12.3. Напрями координації прокуратурою діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції

Закон України «Про прокуратуру» та Положення про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері

протидії злочинності та корупції від 11 лютого 2013 року № 5/132/21/4/84/82/ОД-13/10 не містять окремих положень щодо визначення рівнів координації прокурором діяльності правоохоронних органів із протидії злочинності та корупції. Однак аналіз законодавчих та інших нормативних актів, зокрема актів Генеральної прокуратури України, дає нам підстави для теоретичного визначення рівнів такої координації та їх специфіки.

Відповідно до змісту ч. 1 ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» та наказу Генерального прокурора України «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» (далі – наказ № 1/1 гн), координацію діяльності правоохоронних органів реалізують прокурори всіх рівнів. Тимчасом особливості координаційної діяльності прокурорів різних рівнів визначаються, перш за все, їх компетенцією, яка поширюється на окреслену територію. Прокуратура координує діяльність з протидії злочинності та корупції установ чи відомств правоохоронних органів (суб'єктів координації), що не перебувають у її підпорядкуванні, однак діють на підвідомчій їй території, тобто мають однопорядкове, однорівневе становище.

З огляду на будову системи органів прокуратури та розмежування їхніх повноважень, умовно можна виокремити такі рівні координації прокурором діяльності правоохоронних органів із протидії злочинності та корупції: загальнодержавний, регіональний та місцевий.

Загальнодержавний рівень координації. На цьому рівні координують діяльність правоохоронних органів Генеральний прокурор України або його заступники. Генеральний прокурор України очолює координацію правоохоронних органів держави, спрямовує її відповідно до пріоритетних загальнодержавних напрямів протидії злочинності та корупції.

Отже, суб'єктами координації Генеральної прокуратури України є правоохоронні органи держави на рівні їх перших керівників (заступників).

Зокрема, Генеральний прокурор скликає координаційні наради, на яких присутні керівники правоохоронних органів.

Регіональний рівень координації. На рівні регіонів відповідальність за організацію роботи з координації діяльності

правоохоронних органів із протидії злочинності та корупції покладено на перших керівників прокуратур Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя.

Організаційне забезпечення координаційних заходів під головуванням вказаних прокурорів (їхніх заступників) з питань протидії злочинності та корупції покладається на структурні підрозділи відповідних органів прокуратури.

Місцевий рівень координації. Координаторами діяльності правоохоронних органів на місцевому рівні є керівники місцевих прокуратур.

Координаційна діяльність прокуратури на цьому рівні має свої особливості. Зокрема, керівники місцевих прокуратур не мають організаційної можливості самостійно провести деякі необхідні на підвідомчій їм території координаційні заходи і повинні їх реалізовувати через прокурорів вищого рівня. Переважно це пов'язано з тим, що немає суворо побудованої за адміністративно-територіальним та галузевим (предметним) принципами відповідної горизонталі правоохоронних органів, натомість прокурор координує діяльність правоохоронних органів однопорядкового, однорівневого становища.

Однак варто наголосити, що одним зі стрижневих принципів координації є принцип рівності суб'єктів координаційної діяльності у визначенні проблемних питань щодо запобігання і протидії злочинності та корупції, розробці пропозицій щодо заходів, спрямованих на їх подолання (пункт 3 Положення). Дотримуючись визначених процедур, прокурори усіх рівнів мають можливість і зобов'язані реалізовувати необхідні на відповідній території спільні заходи із протидії злочинності та корупції.

Під час дослідження організаційних засад координації прокурором діяльності правоохоронних органів із протидії злочинності та корупції постає важливе питання – визначення напрямів такої координації.

Аналізуючи правові та наукові джерела, можна скласти такий перелік основних напрямів координації прокурором діяльності правоохоронних органів із протидії злочинності та корупції:

1) спільний всебічний аналіз стану злочинності та корупції на відповідній території, їхньої структури й динаміки,

прогнозування тенденцій розвитку, вивчення практики виявлення, припинення, розкриття, розслідування та попередження злочинних і корупційних проявів;

2) розробка та забезпечення виконання координаційних заходів із протидії злочинності та корупції;

3) спільне вивчення та узагальнення результатів діяльності з протидії злочинності та корупції з подальшим виробленням пропозицій з питань вдосконалення її організації та правового регулювання;

4) підготовка інформаційних матеріалів з питань протидії злочинності та корупції і направлення їх у разі потреби Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, іншим державним органам та органам місцевого самоврядування;

5) узагальнення практики виконання міжнародних договорів України та угод з іноземними державами й міжнародними організаціями з питань співробітництва у сфері протидії злочинності та корупції й розробка відповідних пропозицій щодо вдосконалення його організації та правового регулювання;

6) систематичне вивчення практики координації, узагальнення результатів цієї діяльності, визначення ефективності прийнятих рішень і заходів щодо їх реалізації, аналіз позитивного досвіду роботи та забезпечення поширення його в правоохоронній діяльності;

7) надання практичної та методичної допомоги підпорядкованим органам і працівникам з питань організації координаційної діяльності у сфері протидії злочинності та корупції, а також проведення підготовки, навчання та підвищення кваліфікації кадрів.

На підставі всебічного аналізу злочинності та корупції, її тенденцій (зокрема світових) нині можна назвати такі основні пріоритети координаційної діяльності на загальнодержавному рівні:

1 – протидія тероризму та іншим насильницьким проявам екстремізму;

2 – протидія незаконному обігу наркотиків та злочинності серед неповнолітніх;

3 – протидія організованим, економічній злочинності та кіберзлочинності;

4 – протидія незаконній міграції та торгівлі людьми.

Доречно зауважити, що корупція є супутником фактично всіх вказаних видів злочинності.

12.4. Принципи координаційної діяльності прокуратури України

Узгодженість дій правоохоронних органів дає змогу комплексно узагальнювати практику застосування законів щодо протидії злочинним проявам і готувати обґрунтовані пропозиції стосовно поліпшення правоохоронної діяльності. Роль принципів, які виступають фундаментом у взаємодії, є дуже суттєва.

Підвищення результативності діяльності правоохоронних органів у протидії злочинності і корупції можна досягти завдяки об'єднанню зусиль, спрямованих на реалізацію повноважень, властивих кожному з цих органів, усуненню дублювання в їхній роботі, виявленню резервів і нових дієвих форм протидії злочинності й корупції.

Під принципами координації розуміють загальні керівні положення або засади, які визначають повноваження суб'єктів координації. Окрім цього, вважаємо, до них також слід віднести найголовніші принципи протидії злочинності.

Основні принципи координації визначено у пункті 3 Положення про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції, а саме:

- верховенство права;
- законність;
- рівність суб'єктів координаційної діяльності у визначенні проблемних питань щодо запобігання і протидії злочинності та корупції, розробці пропозицій стосовно заходів, спрямованих на їх подолання;
- самостійність кожного правоохоронного органу в реалізації узгоджених рішень;
- забезпечення повноти використання всіх форм координації;
- публічність, гласність і відкритість координаційних заходів, висвітлення їх результатів у засобах масової інформації в межах, які не суперечать вимогам законодавства про захист

прав і свобод людини та громадянина, державної й іншої таємниці.

Принцип верховенства права має засадничий характер у здійсненні координаційної діяльності, що виявляється у «зв'язаності» і «обмеженні» діяльності всіх її суб'єктів основними правами людини.

Найвагомішим у здійсненні координаційної діяльності визнано принцип законності. Законність дій і рішень – чи не найголовніше конституційне правило всієї публічної та громадської діяльності в нашій державі. Координація має проводитись за умови суворого дотримання законності. Цей принцип чітко виражений у законодавчих актах, що регламентують діяльність правоохоронних органів, де закріплено вимоги про необхідність додержуватися законодавства України.

Необхідність додержання засади законності вимагає від учасників координаційної діяльності: вирішувати лише ті питання, які віднесені законом до компетенції правоохоронних або інших органів, що беруть участь у координації; приймати рішення відповідно до встановленої процедури та в межах, визначених законом; реалізувати координаційні заходи у визначеному правовими нормами порядку.

Дотримання принципу законності передбачає безумовне і точне виконання всіма учасниками чинного законодавства, забезпечення невідворотності покарання за скоєний злочин, а також захист прав і законних інтересів людини.

Принцип законності потребує, щоб уся діяльність системи запобігання корупції ґрунтувалася виключно на правових засадах, положеннях Конституції та законів України. Жодні прагнення ефективності та високої результативності не виправдовують застосування профілактичних заходів, які суперечать нормам закону. Принцип законності визначає місце закону в ієрархії всіх інших нормативних актів і має бути головним орієнтиром у діяльності правоохоронних органів щодо протидії злочинності.

Не менш важливим є принцип рівності суб'єктів координаційної діяльності у визначенні проблемних питань стосовно запобігання і протидії злочинності та корупції, розробці пропозицій щодо заходів, спрямованих на їх подолання. Учасники наради мають право на уважне ставлення до пропозицій,

на недопущення дискримінаційних кроків з боку інших учасників взаємодії в процесі розробки і узгодження рекомендацій та здійснення заходів у боротьбі зі злочинністю. Виконання розроблених заходів доручається правоохоронним органам в особі конкретних посадових осіб, які за це несуть персональну відповідальність.

Рівність суб'єктів координаційної діяльності передбачає відсутність головного та підпорядкованих суб'єктів, однакові права та можливості для них впливати на перебіг такої діяльності, недопущення дискримінації чи нав'язування з боку інших учасників своєї думки під час розроблення рекомендацій та здійснення заходів щодо протидії і запобігання корупції.

Принцип самостійності є гарантією процесійного підходу до здійснення взаємодії. Так, взаємодія органів прокуратури з іншими правоохоронними органами здійснюється за організуючої ролі прокурора й ініціативності всіх органів, які в цьому беруть участь. Спільні рішення виконуються кожним органом самостійно в межах компетенції. Вимагати від органу виконання певних дій поза межами його компетенції неприпустимо.

На виконання вказаного принципу прокурор має зважати на те, що він виступає організатором координації, проте не може давати розпоряджень іншим правоохоронним органам з питань координації чи втручатися в їх оперативну діяльність.

Самостійність правоохоронного органу в реалізації узгоджених рішень означає недопущення впливу на нього інших суб'єктів координаційної діяльності, виконання ним відповідних заходів лише в тій частині і в тих межах, які належать до його компетенції. Водночас, передбачаючи певні зобов'язання, учасник координаційної діяльності сам визначає спосіб їх здійснення, потрібні для цього правові засоби з огляду на характер своєї професійної діяльності.

Беручи участь у спільному прийнятті рішень, керуючись інтересами і можливостями учасників координаційної діяльності, спрямованої на підвищення ефективності боротьби зі злочинністю, керівник кожного правоохоронного органу відповідає за виконання заходів, належних до його компетенції. Персональна відповідальність керівника правоохоронного органу за виконання узгоджених рішень є неодмінною умовою

забезпечення високого рівня виконавчої дисципліни в усій координаційній діяльності.

Неухильне виконання зазначених нормативних актів і використання повною мірою наданих координаційних повноважень є запорукою успіху в подоланні негативної тенденції поширення злочинності та корупції.

Важливе значення має принцип гласності, що забезпечує в певних межах інформативність органів влади і населення про діяльність правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю та створює таким чином сприятливі умови для перевірки обґрунтованості й необхідності прийняття конкретних рішень. Прокуратура мусить повною мірою використовувати можливість посилення за рахунок гласності ефекту, отриманого у боротьбі зі злочинністю, від координаційних заходів, що здійснюються.

Принцип гласності реалізується за допомогою виступів прокурорів і керівників правоохоронних органів у засобах масової інформації, проведення брифінгів і прес-конференцій, оприлюднення даних про прийняті рішення і вжиті заходи на сайтах органів прокуратури.

Координаційна діяльність прокуратури в сфері протидії злочинності та корупції базується на цілісній системі взаємопов'язаних і взаємоузгоджених принципів, що визначають її сутність і значення, допомагають подолати прогалини нормативного регулювання, гарантують її дієвість. Додержання принципів координаційної діяльності всіма її учасниками має важливе практичне значення, оскільки дає можливість забезпечувати її ефективність.

12.5. Порядок здійснення прокуратурою координаційної діяльності у сфері протидії злочинності та корупції

Координаційні повноваження прокурора у сфері протидії злочинності та корупції тісно пов'язані з конституційними функціями прокуратури. Нині значення координаційної діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції суттєво зростає, що об'єктивно зумовлено скасуванням функції загального нагляду та відсутністю зба-

лансованого державного механізму нагляду за додержанням прав і свобод людини, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами.

На відміну від інших координаційних органів з питань протидії злочинності та корупції, прокуратура вживає заходів до узгодження дій лише тих органів, які спеціально створені для боротьби зі злочинністю та корупцією й проводять цю боротьбу повсякденно.

Координаційна діяльність загалом та органів прокуратури зокрема надзвичайно трудомістка та структурно розгалужена управлінська діяльність. Трудомісткість такої діяльності зумовлена тим, що доводиться узгоджувати правоохоронну діяльність щонайменше двох рівних, не підпорядкованих один одному, суб'єктів правоохоронної діяльності, які наділені різним обсягом повноважень, мають лише властиву їм компетенцію, сферу відання (правоохоронного впливу), застосовують лише властиві їм методи. Структурна розгалуженість координаційної діяльності визначається множинністю її складових. Зважаючи на таку множинність суб'єктів координаційної діяльності, в літературі висловлюються різні позиції з приводу можливості суб'єкта координації втручатися в організаційно-розпорядчу й оперативну діяльність інших суб'єктів. Формами такого втручання можуть бути: перевірка виконання раніше запланованих заходів, витребування, звітів, статистичної та іншої необхідної інформації; призупинення діяльності окремих суб'єктів міжвідомчої слідчо-оперативної групи, що координується органами прокуратури, які одночасно виступають формами контролю, що, своєю чергою, є гарантією ефективності виконання органами прокуратури координаційної функції.

Це дало підстави деяким ученим стверджувати, що наділення органів прокуратури контрольними повноваженнями під час виконання ними координаційної функції свідчить про можливість останніх втручатися в організаційно-розпорядчу й оперативну діяльність правоохоронних органів. Проте варто наголосити, що таке втручання обмежене. Скажімо, контролюючи виконання запланованих заходів, органи прокуратури не можуть притягати суб'єктів координаційної діяльності

до юридичної відповідальності, застосовувати до них інші заходи примусу, давати вказівки про відкомандирування до слідчо-оперативної групи того чи іншого працівника правоохоронного органу, давати вказівки правоохоронному органу, які правоохоронні заходи та методи застосовувати, тощо.

У чинному Положенні про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції, затвердженому спільним наказом Генерального прокурора України та керівників правоохоронних органів від 11 лютого 2013 року, одним із принципів координації названо рівність суб'єктів координаційної діяльності у визначенні проблемних питань щодо запобігання і протидії злочинності та корупції, розробці пропозицій стосовно заходів, спрямованих на їх подолання. Подібне положення було закріплено й у наказі Генерального прокурора України від 28 жовтня 2002 року № 1/1 «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю», в якому констатовано, що під час координаційної діяльності прокурори не мають права втручатися в організаційно-розпорядчу й оперативну діяльність інших правоохоронних органів.

Зважаючи на коло питань, які можуть розглядатися під час розроблення, узгодження і виконання координаційних заходів, повноваження органів прокуратури з питань координації діяльності правоохоронних органів було б доцільно поділити на два види: загальні (стосуються усіх напрямів і форм координаційної діяльності) та спеціальні (стосуються окремих їх видів). Наприклад, прокурор як голова такої форми координаційної діяльності, як координаційна нарада, має такі повноваження: організовує підготовку відповідних документів, що потребують обговорення на координаційній нараді; визначає місце, дату і час проведення координаційної наради, затверджує її порядок денний; скликає координаційну нараду та керує її роботою; витребує інформацію, потрібну для правильної організації роботи з координації; організовує робочі групи з представників органів – учасників координації з метою забезпечення підготовки відповідних матеріалів до координаційних нарад, формування інформаційно-аналітичної бази з координаційної діяльності, висвітлення останньої в засобах масової інформації; призначає з-поміж працівників

апарату прокуратури відповідального секретаря координаційної наради.

Натомість доречно зауважити, що координаційні повноваження органів прокуратури залежать від реалізації тієї чи іншої координаційної форми, напряду координаційної діяльності, через що їх доцільно назвати спеціальними координаційними повноваженнями.

Характерно, що основними критеріями оцінки ефективності координаційної діяльності прокурорів щодо протидії корупції вважається реальний вплив на покращення стану корупції, підвищення ефективності їх профілактики, захист прав і свобод людини та інтересів держави від злочинних посягань.

Досвід координаційної діяльності у сфері протидії злочинності в Польщі, Словаччині, Румунії, Японії, Фінляндії, США свідчить про те, що успіх протидії злочинності залежить від системного та комплексного підходу його організації, належно продуманого зосередження сил та засобів, їх спрямування на найбільш небезпечні протиправні посягання.

Оцінка ефективності координаційних заходів здійснюється на основі таких критеріїв, як-от: а) обсяг виконаної координаційної роботи (проведених координаційних нарад, розглянутих на них питань та прийнятих щодо них рішень, застосованих форм координації тощо); б) результативність застосованих координаційних форм, тобто співвідношення між кількістю заходів під час застосування заданої координаційної форми та фактичного рівня її застосування; в) питома вага координаційних форм серед інших заходів із боротьби зі злочинністю тощо.

Об'єктивними проявами низької ефективності координаційної діяльності прокурора можуть бути: недотримання чинних нормативних вимог щодо підготовки координаційних (міжвідомчих) нарад (не дотримано усталеного алгоритму підготовки наради, не запрошено або невчасно поінформовано учасників наради тощо), обґрунтованості визначення ініційованих до розгляду питань (питання порядку денного сформульовано занадто абстрактно або вони не пов'язані з діяльністю правоохоронних органів, не враховано специфіку криміногенної ситуації в адміністративно-територіальних одиницях, на які поширюється територіальна юрисдикція

органу прокуратури тощо); неправильне визначення виду наради; відсутність плановості здійснення координаційної діяльності; відсутність або недотримання затвердженого керівником органу прокуратури плану підготовки координаційної (міжвідомчої) наради; зосередженість на розгляді питань, які можуть оперативно вирішуватись у робочому порядку або ж зовсім не віднесені до компетенції суб'єктів протидії злочинності та корупції; недотримання рекомендації стосовно доцільності обговорення на координаційній (міжвідомчій) нараді питання про стан виконання ухвалених рішень лише у разі неякісного їх виконання або зволікання з виконанням; занадто широке формулювання питань порядку денного нарад; незалучення до координаційної діяльності суб'єктів, уповноважених на участь у вирішенні окремих питань у сфері протидії злочинності та корупції (найперше місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування); дублювання в рішеннях координаційних (міжвідомчих) нарад вимог галузевих наказів; відсутність у постановках координаційних (міжвідомчих) нарад узгоджених заходів, спрямованих на вирішення комплексних питань у сфері протидії злочинності та корупції; покладання на окремих суб'єктів координаційної діяльності обов'язку виконання рішень з питань, не віднесених до їх компетенції; виначення виконавцями окремих пунктів постанов органів публічної влади, керівники яких на нараду не запрошувались; відсутність чітких термінів виконання окремих пунктів рішень координаційних (міжвідомчих) нарад та ін.

Оцінюючи ефективність координації діяльності правоохоронних органів загалом, можна висновувати про її ефективність на основі цілої низки показників. Показники координації виступають безпосередніми вимірювачами ефективності, вони виражаються в конкретних даних, і їх доцільно поділити на кількісні, якісні та результативні.

Кількісні показники визначають кількість проведених координаційних заходів: координаційних та міжвідомчих нарад, спільних засідань колегій, спільно проведених аналізів, спільних виїздів до регіонів для проведення перевірок і надання допомоги місцевим правоохоронним органам та інше. Перелічені показники завжди використовуються під час оцінки координаційної діяльності. Водночас їх потрібно порівнювати

з такими ж даними за аналогічний минулий період – півріччя, рік тощо.

Порівнюючи кількісні показники координаційної діяльності один з одним, ми одержуємо дані про те, як прокурор міста (району), області застосовує свої повноваження щодо узгодження дій правоохоронних органів із протидії злочинності та корупції.

Заразом для вимірювання ефективності координаційних дій необхідно зважити на *якісні показники*, тобто якість координаційної діяльності. Якісний показник – це аналіз якості координаційної діяльності: якість координаційних рішень, спільних планів, матеріалів інформаційного забезпечення, а також результати реалізації координаційних рішень. Для оцінки якості цих показників слід вивчати всі матеріали, що стосуються координаційної діяльності, і давати оцінку їхній якості.

Одночасно з цим до переліку даних, на які треба зважати, визначаючи ефективність координації, доцільно віднести і *показники результативності*. Показники результативності свідчать про зміни криміногенної ситуації, що настали після проведення скоординованих заходів: збільшилася або зменшилася кількість злочинів, зокрема тяжких і особливо тяжких; злочинів, учинених неповнолітніми; вчинених у стані алкогольного сп'яніння, і т. ін.

Отже, під час визначення ефективності координаційної діяльності правоохоронних органів з питань протидії злочинності та корупції беруться до уваги кількісні та якісні показники і результати цієї діяльності. Одержані дані потрібно порівнювати з відповідними даними минулого аналогічного періоду. Залежно від досягнутих наслідків, тобто реального стану законності, необхідно давати оцінку ефективності координаційної діяльності правоохоронних органів з питань протидії злочинності та корупції.

Контрольні запитання

1. Що становить предмет координації і який його характер?
2. Які правоохоронні органи здійснюють боротьбу у сфері протидії злочинності та корупції? Як це питання врегульовано законодавством?

3. Чому суд не потрібно відносити до правоохоронних органів, які ведуть боротьбу зі злочинністю?
4. Який зміст координаційної діяльності правоохоронних органів, які здійснюють боротьбу зі злочинністю?
5. У чому відмінність координаційного характеру взаємозв'язку між правоохоронними органами від взаємодії?
6. Чому саме на прокуратуру покладено функцію координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції?
7. Які основні риси координації діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю?
8. Які завдання координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції?
9. Назвіть нормативні акти, що утворюють правову основу боротьби зі злочинністю.
10. Перелічіть основні напрями координаційної діяльності у сфері протидії злочинності та корупції.
11. Які основні форми координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції?
12. Який склад координаційної наради?
13. Хто є головою координаційної наради?
14. Які повноваження голови координаційної наради?
15. Який статус осіб, запрошених до участі у роботі наради?
16. В якому документі закріплюється хід і результати координаційної наради? Який порядок його оформлення?
17. Із якою метою організуються робочі групи координаційних нарад і який їхній склад?
18. Чи можлива взаємодія правоохоронних органів, що ведуть боротьбу зі злочинністю, зі судами? Якщо так, то в яких формах відбувається ця взаємодія?

Рекомендована література

1. Бурбика М. М. Координаційна діяльність органів прокуратури у сфері протидії злочинності: організаційно-правові засади: монографія / Ін-т законодавства Верховної Ради України. Суми: Сум. держ. ун-т, 2011. 350 с.
2. Кальман О., Гладун О. Координація діяльності правоохоронних органів із запобігання і протидії корупції: вимоги нового законодавства. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 3. С. 85–90.

3. Каркач П. М., Синчук В. Л. Координаційна функція прокуратури України: навчально-методичний посібник. Х., 2005.
4. Координація прокурором діяльності правоохоронних органів із протидії злочинності та корупції: монографія / В. П. Пшонка та ін.; за ред. Є. М. Блажівського; Ген. прокуратура України, Нац. акад. прокуратури України. К.: Правова єдність; Алерта, 2013. 313 с.
5. Михайленко О. Координаційна діяльність у боротьбі зі злочинністю. *Прокуратура. Людина. Держава.* 2004. № 7.
6. Півненко В. Координація – механізм саморегуляції кримінальної юстиції як системи. *Прокуратура. Людина. Держава.* 2004. № 12.
7. Прінь Л. Організація координаційної діяльності правоохоронних органів. *Прокуратура. Людина. Держава.* 2005. № 1. С. 27–33.
8. Соломка В. Координаційна діяльність прокурорів. *Прокуратура. Людина. Держава.* 2004. № 3.
9. Суходубов Д. В. Координаційна діяльність прокуратури у сфері протидії злочинності: монографія / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». Х.: Право, 2013. 247 с.
10. Сухонос В. Деякі аспекти координаційної діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю. *Прокуратура. Людина. Держава.* 2004. № 6. С. 7–13.

Тема 13

ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ПРОКУРАТУРИ В ГАЛУЗІ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ТА ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ

- 13.1. Поняття міжнародного співробітництва і правової допомоги у роботі органів прокуратури України.
- 13.2. Основні напрями та форми міжнародного співробітництва і правової допомоги у роботі органів прокуратури України.
- 13.3. Організація і здійснення діяльності органів прокуратури України в галузі міжнародного співробітництва і правової допомоги з питань кримінального судочинства.

13.1. Поняття міжнародного співробітництва і правової допомоги у роботі органів прокуратури України

Безперервний розвиток економічних, політичних та культурних зв'язків держав супроводжується перманентним поширенням злочинності, боротьба з якою ведеться всім світовим товариством, оскільки міжнародна і національна злочинність, включаючи її найбільш загрозливі прояви, створює постійний ризик ескалації насильства, порушення прав людини, безпеці народів, державним відносинам. Об'єктивні реалії вимагають розширення та поглиблення взаємодії між державами, їх судових та правоохоронних органів у боротьбі з міжнародними та національними кримінальними правопорушеннями.

КПК України від 13 квітня 2012 р. містить окремий Розділ IX «Міжнародне співробітництво під час кримінального провадження», що передбачає з'ясування таких окремих положень, котрі стосуються загальних засад міжнародного співробітництва, міжнародної правової допомоги під час проведення процесуальних дій, видачі осіб, які вчинили кримінальне правопорушення (екстрадиції), кримінального провадження у порядку перейняття, визнання та виконання вироків іноземних судів та передання засуджених осіб.

Назагал міжнародне співробітництво під час кримінального провадження є комплексним правовим інститутом та регулюється і нормами кримінального процесуального законодавства, що регламентують власне кримінальні провадження у зв'язку з таким співробітництвом, і нормами міжнародного права, що регулюють міждержавні відносини або відносини між Україною та відповідним міжнародним судовим органом (міжнародні правовідносини) з питань кримінального провадження, а також адміністративно-правовими нормами, що визначають порядок організації в Україні міжнародного співробітництва у кримінально-правовій сфері та управління таким співробітництвом, що позначається на колі правових джерел цього інституту.

В КПК України не міститься визначення поняття міжнародного співробітництва у кримінальному провадженні, а в переліку термінів, які наведені у ст. 541 КПК, вказано на форми такого співробітництва, зокрема, дано визначення поняття міжнародної правової допомоги, поняття видачі особи, переняття кримінального провадження тощо.

Отже, якщо проаналізувати різні тлумачення, які наводяться у науковій та навчальній літературі²¹³, можна запропонувати таке трактування: **міжнародне співробітництво у кримінальному провадженні** – це врегульована міжнародними договорами та (або) внутрішньодержавним кримінальним процесуальним законодавством чи заснована на принципі взаємності різноманітна за напрямками і формами взаємодія правоохоронних і судових органів України з відповідними компетентними органами держав або міжнародних організацій, здійснювана на всіх стадіях кримінального процесу, спрямована на вирішення загальних завдань кримінального провадження, пов'язана із розслідуванням, розглядом і вирішенням кримінальних проваджень, а також виконанням

²¹³ Кримінальний процес: підручник / Ю. М. Гошевий, В. Я. Тацій, А. Р. Туманянц та ін.; за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Гошевого, О.В. Капліної, О. Г. Шило. Харків: Право, 2013. 824 с.; Зуєв В. В. Міжнародне співробітництво за новим КПК України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2012. С. 129–131; Виноградова О. І. Міжнародне співробітництво України у галузі боротьби зі злочинністю (кримінально-процесуальний аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2000. 230 с.

прийнятих процесуальних рішень, захистом прав та законних інтересів осіб, що беруть участь у кримінальному судочинстві.

Правову основу міжнародної співпраці під час кримінального провадження формують Конституція України, загально-визнані засади та норми міжнародного права та міжнародні договори України (ратифіковані), КК, КПК, закони України «Про прокуратуру», «Про міжнародні договори України», накази Генерального прокурора тощо. Угоди щодо міжнародного співробітництва та правової допомоги укладено також іншими відомствами України, зокрема МВС, СБУ, органами Державної фіскальної служби. Але основним, центральним органом із цих питань виступає Генеральна прокуратура України (далі – ГПУ). Найбільша кількість міжнародно-правових запитів, особливо у кримінальних провадженнях, реалізується через ГПУ та відповідні підрозділи прокуратур нижчого рівня.

Базовими міжнародними правовими актами є: Статут ООН, Загальна декларація прав людини, понад 60 двосторонніх та багатосторонніх договорів про правову допомогу у кримінальних справах, укладені з різними державами. Серед них Конвенція про взаємну допомогу у кримінальних справах 1959 р., Конвенція про видачу правопорушників 1957 р., Конвенція про передачу провадження у кримінальних справах 1972 р. та двосторонні, наприклад, Договір між Україною та Канадою про взаємодопомогу у кримінальних справах, ратифікований 17 грудня 1997 р. Вони визначають власне обсяг і види правової допомоги під час розслідування злочинів, можливість застосування норм процесуального законодавства запитуючої сторони під час виконання доручень, умови, підстави і порядок видачі осіб, стосовно яких розпочато кримінальне переслідування, тощо. У таких міжнародних договорах може бути обумовлено коло процесуальних дій, які здійснюються в порядку надання правової допомоги. Тобто обсяг співробітництва залежить від правової підстави, на основі якої реалізується звернення однієї держави до іншої. Інколи це можуть бути інші питання, скажімо, обмін інформацією відповідно до Європейської Конвенції про інформацію щодо іноземного законодавства 1968 р.

В науці кримінального процесу та в спеціальній літературі немає єдності думок з приводу того, що є формами між-

народного співробітництва у кримінальному провадженні. Наприклад, В. Меркушин пропонує, окрім тих форм, які передбачені КПК, виділяти ще: 1) обмін інформацією про вчинені злочини і злочинців; 2) обмін інформацією з правових питань; 3) розшук осіб; 4) передачу предметів; 5) допити осіб тощо²¹⁴. М. Пашковський виокремлює процесуальні та непроцесуальні форми співробітництва²¹⁵. Також у літературі пропонується здійснювати поділ форм міжнародного співробітництва на традиційні та нетрадиційні: традиційні – правова допомога у вузькому розумінні та видача осіб; нетрадиційні – міжнародний розшук злочинців, конфіскація майна, одержаного злочинним шляхом, міжнародне співробітництво у розслідуванні комп'ютерних злочинів тощо²¹⁶.

Міжнародне співробітництво реалізується шляхом надання міжнародної правової допомоги, що є офіційною діяльністю державних органів, яка здійснюється зазвичай на підставі міжнародних договорів. Договори про правову допомогу забезпечують найбільш повне здійснення національної юрисдикції й уникнення конфлікту юрисдикцій – саме з цією метою держави їх укладають. З появою міжнародних судових органів міжнародні договори можуть передбачати можливість надання правової допомоги для здійснення міжнародної кримінальної юрисдикції.

До прийняття КПК України від 2012 р., ні на доктринальному, ані на законодавчому рівні не було єдиного визначення поняття «міжнародна правова допомога в кримінальних справах (кримінальному провадженні)». В теорії міжнародна правова допомога у кримінальних справах розглядається як акт, встановлена законом процедура та міжгалузевий правовий інститут. Найпоширенішими є два різні підходи: вузьке трактування – як окрема форма міжнародного співробітництва;

²¹⁴ Омаров Аміл Азад Огли. Інститут підслідності в кримінальному провадженні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2017. 214 с.

²¹⁵ Пашковський М. І. Особливості доказування у кримінальних справах, пов'язаних з наданням міжнародної правової допомоги: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Одеса, 2002. 243 с.

²¹⁶ Стринатко Ю. Д. Поняття та ознаки міжнародно-правової допомоги у кримінальному провадженні. *Форум права*. 2012. № 4. С. 880–884.

та широке трактування – як комплексний міжгалузевий правовий інститут, який регламентує усі форми міжнародного співробітництва з питань провадження у судових справах²¹⁷. Предметом міжнародної правової допомоги, як правило, є діяльність уповноважених правоохоронних або судових органів з проведення процесуальних дій на території іноземної держави.

У ст. 541 КПК України вперше на національному рівні закріплено визначення міжнародної правової допомоги (далі – МПД), якій притаманні такі ознаки: 1) здійснюється компетентними органами; 2) полягає у вчиненні процесуальних дій; 3) вчинення таких дій є необхідним для: а) досудового розслідування; б) судового розгляду; в) виконання вироку, який винесено як судом держави, так і міжнародною судовою установою.

МПД також характеризується *специфічним суб'єктним складом* – це компетентні органи держав, уповноважені на співробітництво; *специфічним фактичним складом* – провадження на території запитуваної держави процесуальних дій; *специфічною метою* – сприяння здійсненню правосуддя у кримінальному провадженні в іноземній державі шляхом збирання і надання доказів, виконання процесуальних рішень, забезпечення відшкодування збитків, заподіяних кримінальним правопорушенням, та захист законних інтересів учасників кримінального процесу.

За відсутності міжнародного договору міжнародне співробітництво може бути надано на підставі запиту іншої держави на засадах взаємності. Тобто Україна розглядає запит іноземної держави лише за умови гарантії, що така держава розгляне запит України в майбутньому на засадах взаємності. Така гарантія має бути підтверджена у письмовій формі.

За відсутності міжнародного договору з відповідною державою уповноважений орган надсилає запит про надання міжнародної правової допомоги через Міністерство закордонних справ, тобто не безпосередньо, а дипломатичним шляхом.

²¹⁷Маланюк А. Г. Провадження у кримінальних справах, пов'язане з міжнародними відносинами, за законодавством України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Львів, 2004. 237 с.

З огляду на це слід ідентифікувати суб'єктів міжнародного співробітництва, тобто тих, хто уповноважений реалізувати таке співробітництво.

Такими суб'єктами є: 1) запитуюча сторона – держава, компетентний орган якої звертається зі запитом, або міжнародна судова установа; 2) запитувана сторона – держава, до компетентного органу якої скеровується запит.

Відповідними компетентними органами України у сфері міжнародного співробітництва під час кримінального провадження є:

1) *Генеральна прокуратура України* – звертається зі запитом про міжнародну правову допомогу у кримінальному провадженні під час досудового розслідування та розглядає відповідні запити іноземних компетентних органів (ст. 92 Закону України «Про прокуратуру»)²¹⁸;

2) *Національне антикорупційне бюро України (НАБУ)* – звертається зі запитом про міжнародну правову допомогу у кримінальному провадженні під час досудового розслідування та розглядає відповідні запити іноземних компетентних органів у підслідних йому кримінальних провадженнях (ст. ст. 16, 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»²¹⁹);

3) *Міністерство юстиції України* – звертається зі запитом судів про міжнародну правову допомогу у кримінальному провадженні під час судового розгляду та розглядає запити судів іноземних держав (п. 9 ст. 1 Положення про Міністерство юстиції України²²⁰).

Такий перелік центральних органів, уповноважених на міжнародне співробітництво, визначено також у КПК України.

В міжнародному та національному праві органами юстиції вважаються: органи прокуратури в особі відповідних прокурорів; орган досудового розслідування в особі слідчих

²¹⁸ Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

²¹⁹ Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>

²²⁰ Положення про Міністерство юстиції України: Постанова КМУ від 02.07.2014 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF>

та начальників слідчих підрозділів; суди загальної юрисдикції; Міністерство юстиції України і його відповідні органи та установи кримінально-виконавчої служби Міністерства юстиції України.

З метою підтримки органів юстиції може використовуватися допомога Національних центральних бюро (НЦБ) Інтерполу²²¹. Зазначені бюро Інтерполу є такими, що пов'язують Інтерпол з поліціями держав-членів Інтерполу. Вони є базовими пунктами для підтримки міжнародної поліцейської співпраці. Діяльність же Інтерполу заснована в 1923 році з метою реалізації потреб держав під час узгодження та координації сумісних зусиль для боротьби з міжнародною та національною злочинністю. Членами цієї потужної організації є понад 200 держав. СРСР було прийнято до Інтерполу у 1990 році. Україна є членом цієї організації як правонаступниця СРСР.

Відповідно до вимог частини 2 статті 2 Закону України «Про прокуратуру», з метою реалізації своїх функцій прокуратура здійснює міжнародне співробітництво. Зокрема, органи прокуратури, згідно з міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та кримінальним процесуальним законодавством України, здійснюють співробітництво з компетентними органами інших держав з питань проведення процесуальних дій під час розслідування кримінальних правопорушень, видачі осіб, які їх вчинили, перейнятті кримінального провадження та з інших питань, передбачених такими договорами. У разі відсутності міжнародного договору України співробітництво у цій сфері здійснюється органами прокуратури України на підставі взаємних письмових гарантій.

Будучи одним зі засобів здійснення функціональної діяльності прокуратури, міжнародно-правове співробітництво обумовлює постановку питання щодо визначення статусу суб'єктів, відповідного правового режиму, організаційних правил його здійснення. Вирішення цих питань лежить у площині наукового пізнання й обґрунтування правових основ загальної сфери прокурорської діяльності та її специфічного

²²¹ Про Національне центральне бюро Інтерполу в Україні: Постанова КМУ від 25.03.1993 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-93-%D0%BF>

сегмента – правового регулювання міжнародного співробітництва органів прокуратури.

Відомо, що міжнародне співробітництво під час кримінального провадження та наглядова діяльність на зазначеному напрямі здійснюються органами прокуратури України відповідно до Конституції України, чинного законодавства, міжнародних договорів України, а також загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права. Водночас органи прокуратури України повинні дотримуватися принципів взаємної поваги до національного суверенітету і прав людини, добросовісного виконання зобов'язань і невтручання у внутрішні справи іноземних держав.

13.2. Основні напрями та форми міжнародного співробітництва і правової допомоги у роботі органів прокуратури України

Реформа прокуратури України, передусім приведення повноважень та діяльності органів прокуратури до європейських стандартів, передбачає відведення цій інституції провідної ролі в національній системі кримінального судочинства, а також у міжнародно-правовому співробітництві з компетентними органами іноземних держав у зазначеній сфері. У Рекомендації Rec (2000) 19 від 6 жовтня 2000 року «Роль прокуратури в системі кримінального правосуддя»²²² підкреслюється: незважаючи на те що інші державні органи можуть виконувати функції, які стосуються міжнародного співробітництва в галузі правосуддя, треба розширювати прямі контакти між прокурорами різних країн, які або закріплені в системі міжнародних угод, або здійснюються в робочому порядку. Потрібно вживати заходів задля розширення безпосередніх контактів прокурорів для здійснення міжнародного співробітництва в сфері кримінального судочинства. З метою поліпшення раціоналізації та досягнення координації дій із взаємодопомоги,

²²² Council of Europe: Committee of Ministers, Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, 6 October 2000, Rec(2000)19. URL: <http://www.refworld.org/docid/43f5c8694.html>

мають бути докладені зусилля, щоб сприяти усвідомленню прокурорами в цілому необхідності активної участі в міжнародному співробітництві та спеціалізації окремих прокурорів у цій сфері. Тому держави повинні вживати ефективних заходів для забезпечення додаткової підготовки прокурорів у специфічних питаннях або в специфічних сферах у світлі сучасних умов, зокрема беручи до уваги види й розвиток злочинності, а також міжнародне співробітництво в кримінальних провадженнях.

До головних напрямів взаємодії органів прокуратури України із компетентними установами іноземних держав та міжнародними організаціями відносять виконання зобов'язань держави Україна за міжнародними договорами про міжнародне співробітництво, як-от:

- 1) надання міжнародної правової допомоги;
- 2) видача осіб (екстрадиція);
- 3) перейняття кримінального провадження та з інших передбачених такими договорами питань;
- 4) налагодження, підтримання та розвиток контактів із компетентними установами іноземних держав і міжнародними організаціями, проведення заходів міжнародного співробітництва – зустрічей, переговорів, конференцій, семінарів, круглих столів та тренінгів, а також реалізація проектів і програм співпраці;
- 5) удосконалення договірної бази співробітництва, механізмів та процедур надання правової допомоги шляхом укладання міжвідомчих угод, які стосуються компетенції прокуратури, та участі в підготовці міжнародних договорів України у галузі співробітництва під час кримінального провадження, а також законодавства з цих питань²²³.

У юридичній літературі немає визначення поняття «форма міжнародного співробітництва прокуратури». Під формою міжнародного співробітництва прокуратури слід розуміти

²²³ Бацько І. М. Міжнародне співробітництво як напрям роботи органів прокуратури // Прокуратура України в умовах європейської інтеграції: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (19 травня 2016 року). К.: Національна академія прокуратури України, 2016. 334 с.; Про організацію роботи органів прокуратури України у галузі міжнародного співробітництва: наказ Генерального прокурора України від 18.09.2015 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0223900-15#n69>

передбачений законом порядок виконання дій прокуратурою щодо участі в розробленні міжнародних договорів, безпосереднього здійснення (реалізації) міжнародних договорів про надання взаємної правової допомоги у цивільних, сімейних і кримінальних та інших справах, укладення й виконання угод про правову допомогу й співробітництво між прокуратурами інших держав, а також прокуратур через міждержавні органи.

Розглянемо окремі напрями та форми міжнародного співробітництва у роботі органів прокуратури.

Надання міжнародної правової допомоги. Процесуальні дії, які можуть бути проведені в порядку надання міжнародної правової допомоги, – це будь-які процесуальні дії, передбачені КПК України або міжнародним договором. Зокрема, вручення документів (ст. 564 КПК), виклик особи, яка перебуває за межами України (ст. 566 КПК), допит за запитом компетентного органу іноземної держави та за запитом компетентного органу України проводиться у присутності слідчого судді за місцем знаходження особи за допомогою відео- або телефонної конференції (ст. 567 КПК), розшук, арешт і конфіскація майна (ст. 568 КПК), контрольована поставка (ст. 569 КПК) тощо.

Скажімо, за статистичними даними прокуратури Львівської області, впродовж 2017 року безпосередньо до прокуратури області надійшло 159 запитів про надання правової допомоги, за 9 місяців 2018 року – 99 таких запитів, які виконані. З урахуванням зазначених обсягів роботи, це другий результат за об'ємом виконання в Україні. Окрім цього, регіональною прокуратурою організовано виконання 77 запитів у 2017 році та 71 за 9 місяців 2018 року, які надійшли з Генеральної прокуратури України як центрального органу, який уповноважений розглядати запит запитуваної сторони.

Зважаючи на те, що кожний запит про надання міжнародної правової допомоги передбачає здійснення переважно цілої низки процесуальних дій та інших заходів, пов'язаних із розшуком осіб чи предметів, перевіркою об'єктів за криміналістичними обліками, наданням характеризуючих матеріалів, реальні обсяги співробітництва є об'ємні.

Згідно зі ст. 561 КПК України, на території України з метою виконання запиту про надання міжнародної правової допомоги можуть бути проведені будь-які процесуальні дії,

передбачені КПК України або міжнародним договором. Тобто йдеться про більш широке коло процесуальних дій, ніж це тлумачиться зазвичай, – а саме процесуальні дії, що передбачені КПК України та міжнародними договорами України.

Слід визначитися, які саме процесуальні дії за вказаних умов маються на увазі. Поняття процесуальних дій є досить широким, адже традиційно до них відносять будь-які дії, що передбачені КПК України.

Своєю чергою, міжнародні договори України по-різному визначають перелік таких дій. Згідно зі ст. 3 Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах 1959 року, запитувана сторона виконує, у передбачений законодавством спосіб будь-які судові доручення, які стосуються кримінальної справи і які надсилаються їй судовими властями запитуючої Сторони з метою забезпечення свідоцьких показань або передачі документів, що становлять собою речові докази, матеріалів судової справи або документів.

Відповідно до ст. 6 Мінської конвенції 1993 року з Протоколом 1997 року, Договірні Сторони надають одна одній правову допомогу шляхом виконання процесуальних та інших дій, передбачених законодавством запитуваної Договірної Сторони, зокрема: складання та пересилки документів, проведення оглядів, обшуків, вилучення та передачі речових доказів, проведення експертизи, допиту сторін, третіх осіб, підозрюваних, обвинувачених, потерпілих, свідків, експертів, розшуку осіб, здійснення кримінального переслідування, видачі осіб для їх притягнення до кримінальної відповідальності або приведення вироку до виконання, визнання та виконання судових рішень у цивільних справах, вироків у частині виконання цивільного позову, виконавчих написів, а також шляхом вручення документів.

Подібна ситуація щодо тлумачення запитуваних процесуальних дій характерна для двосторонніх міжнародних договорів України. Згідно зі ст. 3 Договору між Україною та Республікою Грузія про правову допомогу та правові відносини у цивільних та кримінальних справах 1995 року, держави домовилися, що обсяг правової допомоги охоплює виконання процесуальних дій, які передбачені законодавством запитуючої Договірної Сторони, зокрема допиту сторін, обвинува-

чених та підсудних, потерпілих, свідків, експертів, проведення експертиз, судового огляду, передачі речових доказів, порушення кримінального переслідування та видачі осіб, які скоїли злочини, визнання та виконання судових рішень у цивільних справах, вручення та пересилання документів, надання на прохання другої Договірної Сторони відомостей про судимість обвинувачених.

Відповідно до ст. 1 Договору між Україною та Федеративною Республікою Бразилія про взаємну правову допомогу у кримінальних справах 2002 року, така допомога передбачає: а) отримання показань або заяв осіб; б) забезпечення документами, протоколами та іншими предметами; в) встановлення місцезнаходження чи ідентифікацію фізичних чи юридичних осіб або предметів; г) вручення документів; ґ) передачу осіб, які перебувають під вартою, для дачі показань або з іншою метою; д) здійснення розшуку і вилучення; е) заходи, пов'язані з арештом та конфіскацією майна, реституцією і стягненням штрафів та є) будь-яку іншу форму допомоги, що не забороне-на законодавством запитуваної Сторони.

За договором між Україною і Республікою Польща про правову допомогу та правові відносини у цивільних і кримінальних справах 1993 року (ст. 4), обсягом правової допомоги охоплені: 1) підготовка, пересилка та вручення документів; 2) виконання обшуку; 3) вилучення та видача речових доказів; 4) проведення експертизи; 5) проведення огляду; 6) здійснення допиту сторін, свідків, експертів, підозрюваних, обвинувачених і підсудних; 7) вчинення інших процесуальних дій.

З метою спрощення порядку надання правової допомоги і реалізації в межах своєї компетенції повноваження впроваджувати безпосередній порядок зносин між органами прокуратури, між Генеральною прокуратурою України та Міністерством юстиції Республіки Польщі укладено угоду про правову допомогу та правові відносини у цивільних і кримінальних справах 1998 року, в якій дещо детальніше регламентовано порядок виконання клопотань про правову допомогу. Вказаною угодою передбачено, що такі клопотання передаються регіональними прокуратурами та воєводськими прокуратурами на адреси тих воєводських (регіональних) прокуратур, компетенція яких поширюється на територію, де повинні виконуватись дії.

Автори коментаря КПК України зазначають, що законодавство України не встановлює вичерпного переліку процесуальних дій та заходів, які можуть бути проведені у порядку надання правової допомоги. Вони передбачені у главі 20 (слідчі (розшукові) дії) та главі 21 (негласні слідчі (розшукові) дії) КПК України. Перелік процесуальних дій не вичерпується посиленням на процесуальні дії, різновиди та порядок яких визначені КПК. Процесуальні дії можуть бути встановлені й у міжнародному договорі²²⁴.

Отже, всі дії, які проводяться у межах міжнародної правової допомоги, можна умовно поділити на дві групи: а) процесуальні дії, передбачені КПК України; б) процесуальні дії, передбачені міжнародними договорами України.

Аналіз КПК України свідчить, що до першої групи процесуальних дій належать:

- процесуальні дії, проведення яких безпосередньо передбачено у межах міжнародного співробітництва, згідно з Розділом IX КПК України: вручення документів (ст. ст. 542, 564); зберігання та передання речових доказів і документів (ст. 549); тимчасова передача (ст. 565); виклик особи, яка перебуває за межами України (ст. 566); допит шляхом проведення відео- або телефонної кореспонденції (ст. 567); розшук, арешт та конфіскація майна (ст. 568); контрольована поставка (ст. 569); прикордонне переслідування (ст. 570);

- слідчі (розшукові) дії: допит (ст. 224), пред'явлення особи, речей для впізнання (ст. ст. 228, 229); обшук (ст. 234); огляд (ст. 237); огляд трупа, в тому числі пов'язаний з ексгумацією (ст. ст. 238, 239); слідчий експеримент (ст. 240); освідування особи (ст. 241); проведення експертизи (ст.ст. 242–244); отримання зразків для експертизи (ст. 245);

- негласні слідчі (розшукові) дії: втручання у приватне спілкування (ст. 258); збереження інформації (ст. 259); аудіо-, відеоконтроль особи (ст. 260); накладення арешту на кореспонденцію (ст. 261); огляд і виїмка кореспонденції (ст. 262); зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж

²²⁴ Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар / за заг. ред. В. Г. Гончаренка, В. Т. Нора, М. Є. Шумила. К.: Юстініан, 2012. С. 1107.

(ст. 263); зняття інформації з електронних інформаційних систем (ст. 264); дослідження інформації, отриманої при застосуванні технічних засобів (ст. 266); обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи (ст. 267); установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу (ст. 268); спостереження за особою, річчю або місцем (ст. 269); аудіо, відео контроль місця (ст. 270); контроль за вчиненням злочину (ст. 271); виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації (ст. 272); негласне отримання зразків, необхідних для порівняльного дослідження (ст. 274);

– інші процесуальні дії, передбачені КПК України: залучення особи до провадження як потерпілого (ст. 55), цивільного позивача (ст. 61), цивільного відповідача (ст. 62), їхніх представників (ст.ст. 58, 59, 63, 64), перекладача (ст. 68); експерта (ст. 69), спеціаліста (ст. 71); вручення повістки про виклик (ст. 135); тимчасовий доступ до речей і документів (ст. 159); тимчасове вилучення майна (ст.ст. 167, 168); арешт майна (ст. 170); вручення письмового повідомлення про підозру (ст. 278) та інші.

Своєю чергою, до другої групи процесуальних дій, проведення яких у межах міжнародної правової допомоги передбачено міжнародними договорами України, можуть, наприклад, належати: опитування (ст. 4 Договору між Україною і Республікою Молдова про правову допомогу і правові відносини у цивільних і кримінальних справах 1992 р.); розшук, арешт та конфіскація майна чи доходів, отриманих злочинним шляхом; одержання заяв; спостереження, зокрема електронне (ст. ст. 12–14, 18, 20 Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 р.); визначення місцезнаходження осіб і предметів, включаючи їх ідентифікацію (ст. 2 Договору між Україною та Республікою Індія про взаємну правову допомогу в кримінальних справах 2002 р.); здійснення розшуку і вилучення (ст. 1 Договору між Україною та Федеративною Республікою Бразилія про взаємну правову допомогу у кримінальних справах 2002 р.); термінове збереження комп'ютерних даних, які зберігаються; термінове збереження і часткове розкриття даних про рух інформації; обшук і арешт комп'ютерних даних, які зберігаються; збирання даних

про рух інформації у реальному масштабі часу; перехоплення даних змісту інформації (ст.ст. 16–21 Конвенції про кіберзлочинність 2001 р.); проведення обшуку й накладення арешту, а також заморожування; виявлення, заморожування та відстеження доходів від злочинів; вилучення активів (ст. 46 Конвенції ООН проти корупції 2003 р.); інші дії, залежно від змісту конкретного міжнародного договору, що є підставою для співробітництва.

Наведена класифікація узгоджується зі ст. 561 КПК України, відкриває широкі можливості для співпраці компетентних органів держав під час кримінального провадження.

Підставою для проведення вищевказаних дій щодо надання міжнародної правової допомоги є отримання або направлення запиту про міжнародну правову допомогу. В міжнародних договорах про правову допомогу запит про правову допомогу називається дорученням, вимогою чи проханням.

Порядок направлення запитів, їхній зміст і форму визначено ст.ст. 551, 552, 548 КПК України. Відповідно до ст. 548 КПК, запит і долучені до нього документи складаються у письмовій формі, засвідчуються підписом уповноваженої особи та печаткою відповідного органу. Запит і долучені до нього документи супроводжуються засвідченим у встановленому порядку перекладом мовою, визначеною відповідним міжнародним договором України, а за відсутності такого договору – офіційною мовою запитуваної сторони або іншою прийнятною для цієї сторони мовою.

Однак, відповідно до деяких міжнародних договорів України, вимога щодо письмової форми запиту є необов'язковою. Наприклад, ч. 1 ст. 4 Договору між Україною та США про взаємну правову допомогу у кримінальних справах від 22 липня 1998 р. допускається у невідкладних випадках та за згоди центрального органу запитуваної сторони можливість направлення запиту не у письмовій формі, а в усній, а далі протягом 10 днів – підтвердження такого запиту в письмовій формі.

У разі звернення зі запитом про міжнародну правову допомогу слід чітко дотримуватися передбаченого КПК порядку зносин. Наприклад, ст. 553 КПК встановлено додаткові критерії допустимості доказів, які одержані з джерел в іноземній державі в результаті виконання запиту про міжнародну правову допомогу.

Якщо для виконання запиту компетентного органу іноземної держави необхідно провести процесуальну дію, виконання якої в Україні можливе лише з дозволу прокурора або суду, така дія здійснюється лише за умови отримання відповідного дозволу в порядку, навіть якщо законодавство запитуючої сторони цього не передбачає. Підставою для вирішення питання щодо надання такого дозволу є матеріали звернення компетентного органу іноземної держави.

За результатами розгляду запиту про міжнародну правову допомогу відповідним центральним органом може бути прийнято такі рішення:

1) доручити його виконання відповідному компетентному органу;

2) можливості виконання запиту із застосуванням законодавства іноземної держави (тут слід перевірити, чи міжнародним договором передбачена така можливість, чи надіслано витяги зі законодавства запитуючої Сторони тощо);

3) відкласти виконання запиту (ст. 559 КПК передбачено, що надання правової допомоги може бути повністю або частково відкладено, якщо виконання доручення перешкоджатиме досудовому розслідуванню або судовому розгляду, що триває в Україні);

4) відмовити у виконанні запиту (підстави для відмови передбачені ст. 557 КПК. У разі неможливості виконати запит про міжнародну правову допомогу, а також у разі відмови у наданні міжнародної правової допомоги з підстав, передбачених статтею 557 КПК України, уповноважений (центральный) орган України щодо міжнародної правової допомоги або орган, уповноважений здійснювати зносини, відповідно до частини третьої статті 545 КПК України, повертає такий запит компетентному органу іноземної держави із зазначенням причин. До того ж, перелік підстав для відмови, який передбачено ч. 2 ст. 557 КПК, є вичерпним);

5) можливості виконання запиту, якщо витрати на його виконання явно будуть перевищувати завдану кримінальним правопорушенням шкоду або не відповідатимуть тяжкості вчиненого кримінального правопорушення. Наприклад, у ч. 3 ст. 2 Договору між Україною та США про взаємну правову допомогу у кримінальних справах від 22 липня 1998 р. зафіксовано

принцип пропорційності, яким мають керуватися держави під час вирішення питання про звернення зі запитом. Тобто запитуюча Сторона має зважити тяжкість кримінального правопорушення та міру покарання за нього із обсягами допомоги, яка запитується. В літературі вказують, що таке положення не завжди зможе забезпечити інтереси України та потерпілих та у більшості міжнародних договорів не передбачено можливості відмови у виконанні міжнародної правової допомоги із зазначеної підстави, а застережень при ратифікації Україною міжнародних договорів з цього приводу не зроблено;

б) вчинення інших дій, передбачених міжнародним договором. Зокрема, у ч. 2 ст. 3 Договору між Україною та США про взаємну правову допомогу у кримінальних справах від 22 липня 1998 р. вказано, що перед відмовою у наданні міжнародної правової допомоги центральні органи України та США повинні провести консультації з приводу узгодження умов виконання запиту.

Запит компетентного органу іноземної держави про міжнародну правову допомогу виконується упродовж одного місяця з дати його надходження до безпосереднього виконавця. У п. 7.17 Наказу Генерального прокурора «Про організацію роботи органів прокуратури України у галузі міжнародного співробітництва» вказано, що у разі неможливості виконання такого запиту у місячний строк за 5 днів до спливу строку прокурор зобов'язаний подати до Генеральної прокуратури клопотання про його продовження.

Видача осіб (екстрадиція). У наукових джерелах сутність екстрадиції визначають по-різному. Приміром, К. Донець вважає, що вона функціонує у вигляді комплексного правового інституту²²⁵. Ю. Аленін трактує її як діяльність компетентних органів, що базується на загально визначених принципах міжнародного права, нормах міжнародних договорів і внутрішньодержавного законодавства, які передбачають, що держава у разі, якщо злочин належить до її юрисдикції (якщо вона потерпіла від злочину чи він був вчинений на її території, або

²²⁵ Донець К. Прокурорський нагляд за здійсненням видачі особи (екстрадиції) у кримінальних провадженнях під час досудового розслідування. *Вісник прокуратури*. 2015. № 7. С. 71–78.

ж його вчинив її громадянин), запитує і отримує обвинуваченого, підсудного чи засудженого з держави, на території якої він перебуває, або ж розглядає заявлене клопотання іноземної держави і передає запитувану особу²²⁶.

Характеристика екстрадиції як «процедури» більшою мірою визначає її функціональний аспект, який, на нашу думку, досить повно розкритий у дефініції за КПК України, де конкретизовано її складники: офіційне звернення про встановлення місця перебування на території запитуваної держави особи, яку необхідно видати, та про видачу такої особи; перевірку обставин, що можуть перешкоджати видачі; прийняття рішення за запитом; фактичну передачу такої особи під юрисдикцію запитуючої держави (абз. 2 ч. 1 ст. 541 КПК). Позиціонування екстрадиції як «діяльності» та як «процесу» передбачає виділення найважливіших із заходів, які реалізуються у її межах. Тому наведені точки зору збагатили б доповнення про те, що держава не тільки може виконати клопотання про екстрадицію, але й відмовити. Це уточнення підкреслило б той факт, що у вирішенні питання про екстрадицію беруться до уваги права особи, щодо якої вчиняється ця дія, а також інтєреси держави перебування такої особи, яка може бути зацікавлена у притягненні її до відповідальності за вчинені злочини на своїй території.

Основними правовими джерелами, на яких базується екстрадиція, є Конвенція про видачу правопорушників від 1957 р.²²⁷, а також Додатковий протокол до неї 1975 р.²²⁸ та Другий додатковий протокол 1978 р.²²⁹, Конвенція 1959 р., Конвенція про передачу засуджених осіб від 1983 р.²³⁰, а також

²²⁶ Кримінально-процесуальне право України: підручник / за заг. ред. Ю. П. Алєніна. Х.: ТОВ «Одіссей», 2009. С. 794.

²²⁷ Конвенція про видачу правопорушників від 13.12.1957 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_033

²²⁸ Додатковий Протокол до Конвенції про видачу правопорушників від 15.10.1975 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_034

²²⁹ Другий Додатковий Протокол до Конвенції про видачу правопорушників від 15.10.1975 р. від 17.03.1978 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_035

²³⁰ Конвенція про передачу засуджених осіб від 21.03.1983 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_025

відповідні норми багатосторонніх спеціальних міжнародних договорів про протидію окремим видам злочинів (Конвенція ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин 1988 р. (ст. 6), Конвенція про кіберзлочинність 2001 р. (статті 22, 24), Конвенція Ради Європи про запобігання тероризму 2005 р. (статті 18–19)), двосторонні міжнародні договори України з іншими державами, відповідні рішення міжнародних організацій (наприклад, Рамкове рішення № 2002/584/ПВД Ради ЄС про європейський ордер та процедури передачі осіб між державами-членами 2002 р.), КПК.

Віднедавна формується відповідна практика ЄСПЛ щодо України. Зокрема, у своїх рішеннях у справах «Новік проти України» (2008), «Солдатенко проти України» (2008), «Світлорусов проти України» (2009), «Байсаков та інші проти України» (2010), «Дубовик проти України» (2010), «Крейдіч проти України» (2010) ЄСПЛ неодноразово констатував порушення Україною статей 3, 5, 6 КЗПЛ при вирішенні національними судами питань щодо екстрадиції. Отже, ці та інші рішення ЄСПЛ повинні бути враховані в правозастосовній практиці з питань екстрадиції.

Одне з чільних місць у міжнародному співробітництві з видачі правопорушників належить органам прокуратури України, які виконують функції безпосередньої видачі особи, здійснюють прокурорський нагляд за дотриманням прав осіб та законністю рішень, які приймаються уповноваженими органами під час процедури екстрадиції. За Генеральною прокуратурою України закріплено статус одного із центральних органів України щодо видачі осіб (екстрадиції). Відповідні норми містяться в національному законодавстві та міжнародних договорах України. Зокрема, п. 2 ст. 574 КПК окреслює її компетенцію видачею осіб, підозрюваних, обвинувачених у кримінальних провадженнях під час досудового розслідування. Проте, як зазначає А. Богуцька, на підставі міжнародного договору у здійсненні процедури екстрадиції органами досудового розслідування чи судовими органами на всіх стадіях кримінального провадження центральним органом України щодо видачі особи є тільки Генеральна прокуратура України (це положення закріплено ст. 80 Конвенції про правову допомогу і правові

відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах між країнами СНД, підписаної у 1993 р.)²³¹.

Генеральна прокуратура України щодо видачі особи (екстрадиції) має повноваження:

- звертатися до компетентних органів іноземних держав зі запитом про видачу особи (екстрадицію), тимчасову видачу або транзитне перевезення;

- розглядати запити компетентних органів іноземних держав про видачу особи (екстрадицію), тимчасову видачу або транзитне перевезення та приймати рішення щодо них;

- організувати проведення екстрадиційної перевірки;

- організувати прийом-передачу осіб, щодо яких прийнято рішення про видачу (екстрадицію), тимчасову видачу чи транзитне перевезення;

- здійснювати інші повноваження у порядку виконання окремих процесуальних дій щодо особи, які встановлюються відповідними статтями КПК (застосування запобіжних заходів, спрощеного порядку видачі особи, відстрочення передачі тощо), а також визначені міжнародними договорами України про видачу особи (екстрадиція).

Важливо зазначити, що окреслені питання перебувають у системному взаємозв'язку з діяльністю прокурора. Дотримання встановлених процедур, строків, повноти, а також належної якості підготовки та виконання запитів про правову допомогу у кримінальному провадженні є одним із критеріїв оцінки ефективності прокурорської діяльності у галузі міжнародного співробітництва, що передбачено п. 10.1 Наказу Генерального прокурора України від 18 вересня 2015 р. № 233.

Окреме місце в структурі повноважень Генеральної прокуратури займає обґрунтування рішення про відмову в екстрадиції. Більшість норм, які встановлюють підстави відмови,

²³¹ Богуцька А. В. Співробітництво Генеральної прокуратури України в міжнародно-правовій сфері // Актуальні проблеми сучасного міжнародного права: зб. наук. ст. за матеріалами І Харк. міжнар.-прав. читань, присвяч. пам'яті проф. М. В. Яновського і В. С. Семенова (Харків, 27 листоп. 2015 р.): у 2 ч. Харків, 2015. Ч. 1. С. 292–297.

зосереджено у ст. 589 КПК. Наведений перелік причин та обставин, які перешкоджають цьому, не є вичерпним, у нормі абз. 6 ч. 1 ст. 589 міститься застереження про те, що в окремих випадках такі підстави можуть встановлюватися міжнародними договорами України. У цьому контексті слід розглядати нормативно-правові акти, які встановлюють загальний перелік особливих підстав (конвенції, двосторонні договори) та у відносинах з окремими країнами (за двосторонніми договорами). Наприклад, ст. 3 договору між Україною та Сполученими Штатами Америки про взаємну правову допомогу у кримінальних справах встановлює, що у передачі особи, яка перебуває під вартою для дачі показань або інших цілей, може бути відмовлено, якщо це завдасть шкоду безпеці або подібним істотним інтересам запитуваної держави.

Прокурорський нагляд за здійсненням екстрадиції забезпечує виконання таких завдань:

- попередження та припинення порушень прав та законних інтересів осіб, стосовно яких проводиться екстрадиція;
- забезпечення встановлених законодавством умов і порядку проведення процедур екстрадиції.

Прокурорський нагляд у цій сфері регламентується виключно національним законодавством, переважно в межах загальних функцій прокуратури, передбачених ст. 36 КПК. Зокрема, згідно з п. 17 ч. 1, прокурор уповноважений доручати органу досудового розслідування виконання запиту (доручення) компетентного органу іноземної держави про міжнародну правову допомогу або перейняття кримінального провадження, перевіряти повноту та об'єктивність розслідування у перейнятому кримінальному провадженні, згідно з п. 18 ч. 1 – перевіряти перед направленням прокуророві вищого рівня документи органу досудового розслідування про видачу особи (екстрадицію), повертати їх відповідному органу з письмовими вказівками, якщо такі документи не обґрунтовані або не відповідають вимогам відповідних міжнародних договорів.

Окрім того, компетенцію органів прокуратури у здійсненні прокурорського нагляду чіткіше окреслюють норми наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи органів прокуратури України у галузі міжнародно-правового

співробітництва». З наведеного переліку у нормативному акті доцільно згадати такі:

- забезпечення виконання підпорядкованими прокурорами та органами досудового розслідування вимог ст. 575 КПК України щодо видачі особи (екстрадиції);

- надання висновку щодо обґрунтованості клопотання про екстрадицію;

- оцінка відповідності нормам національного чи міжнародного законодавства документів органу досудового розслідування щодо екстрадиції, підготовлених українською стороною;

- здійснення нагляду за дотриманням законності у процесі затримання розшукуваної особи (за зверненням іноземної держави);

- інформування компетентних органів іноземних держав про затримання осіб, розшукуваних ними для притягнення до кримінальної відповідальності чи виконання вироку суду;

- проведення перевірки наявності законних підстав для затримання, відповідності процесуального оформлення затримання законодавству України, своєчасності та повноти виконання органом, що здійснив затримання, вимог ст.ст. 208, 582 КПК України;

- забезпечення додержання законних прав особи у процесі екстрадиції;

- попередження порушень українськими органами досудового розслідування конституційних прав громадян під час їх екстрадиції.

Прокурорський нагляд за виконанням зобов'язань щодо здійснення екстрадиції полягає у зверненні прокурора до слідчого судді про застосування таких запобіжних заходів щодо осіб, які підлягають екстрадиції, як тимчасовий та екстрадиційний арешт (ст.ст. 583 та 584 КПК відповідно). Як захід прокурорського нагляду за обґрунтованістю клопотання про екстрадицію розглядаємо також екстрадиційну перевірку, яка може проводитися прокуратурою за зверненням центрального органу (ст. 587 КПК України).

Отже, на органи прокуратури покладаються особливі функції зі здійснення та забезпечення дотримання законодавства під час видачі осіб за запитом іноземної держави.

Їх можна поділити на дві групи: безпосередня видача підозрюваних, обвинувачених у кримінальних провадженнях під час досудового слідства; прокурорський нагляд за дотриманням прав та законних інтересів осіб, стосовно яких ведеться провадження про екстрадицію. Складність правозастосовної практики у цій сфері відносин зумовлюється: наявністю багатьох нормативно-правових актів, які регулюють відносини України з іншими країнами, порядок взаємодії уповноважених органів, підстави відмови у задоволенні клопотання про екстрадицію, наявністю політичних, військових, економічних інтересів, які можуть бути порушені внаслідок видачі особи.

Водночас треба наголосити, що проведений аналіз прокурорської діяльності під час екстрадиції засвідчує, що навіть в умовах активного реформування кримінальної юстиції сьогодні існують проблеми, пов'язані з недостатнім нормативним врегулюванням процесу екстрадиції, суперечностями та неузгодженостями, незважаючи на наявність національної та міжнародної нормативно-правової бази.

Зокрема, беззаперечним є той факт, що затримання особи, видача якої запитується, передбачає необхідність складання протоколу затримання. На думку І. Басистої, В. Галагана та інших, такий протокол має називатися «Протокол повідомлення та роз'яснення прав особі, стосовно якої розглядається питання про видачу в іноземну державу». До такого протоколу, окрім обов'язкових реквізитів, передбачених ст. 104 КПК України, потрібно вносити відомості про: послідовність дій (повідомлення переліку прав, які визначені у ст. 581 КПК України); участь усіх осіб, присутніх під час затримання тощо. Оскільки у главі 44 КПК України відсутні будь-які вказівки законодавця про порядок складання такого протоколу, його назву і реквізити, то цю прогалину слід заповнити шляхом доповнення КПК новою статтею²³².

Уповноважена службова особа, яка здійснила затримання особи, зобов'язана негайно повідомити прокурора, в межах територіальної юрисдикції якого здійснено затримання,

²³² Міжнародний розшук та видача особи, яка вчинила кримінальне правопорушення: навч. посібн. / І. В. Басиста, В. І. Галаган, О. М. Калачова, Л. В. Максимів. К., 2016. 277 с.

й надати йому копію протоколу (ч. 5 ст. 208, ч. 2 ст. 582 КПК України). Отримання прокурором копії протоколу затримання вимагає від нього не тільки негайного повідомлення регіональної прокуратури про вказаний факт, але й зобов'язує його провести ефективний прокурорський нагляд за законністю затримання особи з метою недопущення порушення або обмеження її прав і свобод.

Згідно з ч. 2 ст. 61 Мінської конвенції, особа може бути затримана, якщо є передбачені законодавством підстави для підозри, що вона вчинила на території іншої Договірної Сторони злочин, який тягне за собою видачу.

Нормами вказаних договорів передбачено обов'язок Договірних Сторін видавати одна одній всіх осіб, що переслідуються за вчинення правопорушень, з урахуванням положень та умов Конвенцій.

Порядок затримання осіб у зв'язку з їх міжнародним розшуком та застосування щодо них тимчасового арешту регламентовано ст.ст. 208, 582, 583 КПК України.

Згідно з вимогами, прокурор звертається до слідчого судді, у межах територіальної юрисдикції якого здійснено затримання особи, що вчинила злочин за межами України, з клопотанням про застосування тимчасового арешту, за результатами розгляду якого слідчий суддя виносить ухвалу про застосування тимчасового арешту або про відмову в його застосуванні, якщо для його обрання немає підстав.

Водночас набувають поширення випадки прийняття судами загальної юрисдикції рішень про відмову в застосуванні тимчасового арешту, що призводить до звільнення осіб з-під варти. Такі рішення зазвичай обґрунтовуються ненаданням прокурором документів, передбачених ч. 4 ст. 583 КПК України, або їх неналежним, на думку судів, оформленням.

Встановлено, що рішення суду апеляційної інстанції обґрунтовують відсутністю перекладу українською мовою частини доданих до запиту документів (процесуальних рішень про притягнення як обвинуваченого та взяття під варту, документів, що посвідчують особу), ненаданням даних, які б свідчили про свідоме ухилення особи від явки до органів правосуддя, тощо.

Заразом судами не враховується, що положеннями чинного законодавства встановлено мінімальні вимоги до обсягу документів та відомостей, які надаються суду з клопотанням про застосування тимчасового арешту, оскільки процесуальні рішення ухвалюються в іноземній державі та їх переклад українською мовою на момент затримання особи на території України відсутній. Надання інших даних кримінального провадження, досудове розслідування у якому проводиться правоохоронним органом іноземної держави, крім визначених п. 2 ч. 4 ст. 583 КПК України, на вказаному етапі не передбачено.

Документи, які містять відомості про вчинення розшукуваною особою злочину на території іноземної держави, є документами, що у будь-який спосіб свідчать про факт учинення злочинних дій на території іншої держави. Водночас чинним законодавством не конкретизовано види таких документів, а також їх належність до певної державної установи або організації.

Підтверджувальним документом у цьому випадку може бути лист Інтерполу про перебування особи у міжнародному розшуку з метою арешту, рішення суду про взяття особи під варту або посилання на наявність такого рішення тощо.

Також безпідставними є зауваження суду щодо оформлення відповідних документів. Доцільно зважити, що клопотання про застосування до особи тимчасового арешту, згідно зі ст. 583 КПК України, має бути розглянуто у найкоротший термін, але не пізніше 72 годин з моменту затримання. Очевидно, що одержання протягом цього часу від іноземної держави належно оформлених документів є фактично неможливим.

До того ж норми зазначених вище міжнародних договорів передбачають отримання клопотань про застосування тимчасового арешту факсом, телеграфом, поштою, каналами Інтерполу. Частиною 4 статті 548 КПК України передбачено отримання запитів електронним, факсимільним або іншим засобом зв'язку.

У разі звільнення осіб вказаної категорії з-під варту через відмови судів у застосуванні тимчасового арешту слід брати до уваги те, що такі особи продовжують перебувати у міжнародному розшуку та стосовно них є чинні рішення судів іно-

земних держав про взяття під варту, у зв'язку з чим, відповідно до ст.ст. 208, 582 КПК України, їх затримання є прямим обов'язком правоохоронних органів України.

Невиконання правоохоронними органами закріплених у міжнародних документах зобов'язань щодо затримання на території України осіб, які розшукуються правоохоронними органами іноземних держав з метою арешту та екстрадиції і їх подальшої видачі запитуючим державам за наявності для того підстав може призвести до негативних наслідків та погіршення іміджу нашої держави загалом.

Слід враховувати, що Європейський суд з прав людини в рішенні у справі «Квінн проти Франції» зазначає, що тримання під вартою з метою здійснення екстрадиції виправдане з точки зору п.п. f) п. 1 ст. 5 Конвенції про захист прав і основоположних свобод 1950 року.

Чинне кримінальне процесуальне законодавство не передбачає застосування до особи, яка розшукується іноземною державою, з моменту її затримання до отримання запиту про видачу (екстрадицію) альтернативних заходів, окрім тримання під вартою (тимчасовий арешт), що зможуть забезпечити її перебування у контрольованому правоохоронними органами місці.

Обрання судом альтернативного запобіжного заходу можливе лише після надходження запиту іноземної держави про видачу особи під час застосування до неї екстрадиційного арешту відповідно до вимог ст.ст. 584, 585 КПК України.

З огляду на все доцільно зауважити, що закон на момент прийняття рішення про застосування тимчасового арешту виключає можливість прийняття іншого рішення, зокрема застосування іншого запобіжного заходу, не пов'язаного із триманням під вартою.

Складною з фінансової та організаційної точки зору є також відсутність змоги у прокурора забезпечити право особи на користування послугами перекладача у разі затримання іноземця, зустрічі з представником дипломатичної чи консульської установи своєї держави, оскільки не в усіх регіонах країни є перекладачі певних мов або консульські установи такої держави. Як наслідок, відбувається порушення ст. 6 Конвенції про захист прав і основоположних свобод. У прокурорському

кошторисі графа для таких цілей (оплата праці перекладача) відсутня.

ЄСПЛ наголошує, що, відповідно до ст. 5 пар. 2 Конвенції, будь-яка затримана особа повинна бути поінформованою простою, зрозумілою і доступною мовою про правові і фактичні підстави затримання, щоб мати змогу звернутися до суду і оскаржити законність затримання (Рішення у справах «Ван дер Леер проти Нідерландів»; «Шамаєв та інші проти Грузії та Росії» тощо).

Неузгодженими є також положення щодо підстав затримання осіб, видача яких запитується. Підставами затримання особи, видача якої запитується, є положення ст. 208 КПК з врахуванням особливостей Розділу IX КПК (ч. 7 ст. 585 КПК України). Аналіз статей Розділу IX свідчить про відсутність таких особливостей, пов'язаних із затриманням особи, видача якої запитується, окрім тих, які передбачені в ст. 582 КПК України. Процесуальний закон також не містить підстав для повторного затримання й повторного застосування тимчасового арешту, хоча здійснення повторного екстрадиційного арешту встановлено ч. 13 ст. 584 КПК України²³³. Серед переліку підстав для затримання особи (ст.ст. 207, 208, 582 КПК України) немає такої підстави, як оголошення особи в міжнародний розшук для подальшої її екстрадиції.

Також проблема у прокурора може виникнути під час подання клопотання про обрання до особи тимчасового арешту. П. 2 ч. 4 ст. 583 КПК України встановлено, що до такого клопотання мусять бути долучені документи, що містять дані про вчинення особою злочину на території іноземної держави та обрання щодо неї запобіжного заходу компетентним органом іноземної держави (ордер на арешт, копія вироку). Зрозуміло, що часто прокурор не може отримати такі документи у 60-годинний термін, що може бути підставою для відмови у задоволенні клопотання про застосування тимчасового арешту. Тобто у КПК не узгоджено питання механізму видачі по строках.

²³³ Кримінальний процесуальний кодекс 2012 року: ідеологія та практика правозастосування: кол. монографія / за заг. ред. Ю. П. Алєніна; відпов. за вип. І. В. Гловюк. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 271.

Прокурор також зобов'язаний роз'яснити право затриманої особи на спрощену процедуру видачі. Застосування такої спрощеної процедури виключає обов'язок прокурора проводити екстрадиційну перевірку, а також не враховувати як імперативних, так і дискреційних підстав, що перешкоджають видачі.

Особливої ваги в умовах дії процесуального закону набуває положення ст. 586 КПК України, де передбачено підстави припинення тимчасового арешту або запобіжного заходу.

Скасування тимчасового арешту або запобіжного заходу здійснюється керівником відповідної регіональної прокуратури, його першим заступником чи заступником за дорученням центрального органу України, а під час екстрадиційної перевірки встановлення обставин, за наявності яких видача не здійснюється, за погодженням із відповідним центральним органом України. Копія постанови про скасування тимчасового арешту або запобіжного заходу надсилається уповноваженій службовій особі місця ув'язнення, слідчому судді, який приймав рішення про застосування тимчасового арешту або запобіжного заходу, а також особі, щодо якої застосовувався запобіжний захід, не пов'язаний із триманням під вартою. Тут потрібно зауважити, що прокурор регіональної прокуратури не наділений функціями надавати вказівки слідчому судді щодо ухвал про застосування тимчасового арешту або запобіжного заходу. Таке рішення вправі прийняти лише слідчий суддя.

Заразом під час розгляду слідчим суддею клопотань про тимчасовий, екстрадиційний арешт, а також про наявність підстав для подальшого тримання особи під вартою мусить бути забезпечена участь прокурора, який має достатній фаховий рівень у галузі міжнародного співробітництва. Регіональні прокуратури зобов'язані надавати слідчому судді матеріали, які підтверджують законність і обґрунтованість рішення про видачу особи.

Також при з'ясуванні можливих підстав для відмови у видачі прокурору треба враховувати вимоги ЄСПЛ щодо обов'язку держави володіти інформацією про ситуацію в країні повернення особи, причому навіть покладається обов'язок перевірити таку ситуацію. Тобто держави зобов'язані виявляти

ризик можливого жорстокого поводження із особою у разі її екстрадиції.

Переїняття кримінального провадження. Переїняттям кримінального провадження є здійснення компетентними органами однієї держави розслідування з метою притягнення особи до кримінальної відповідальності за злочини, вчинені на території іншої держави, за її запитом (п. 3 ч. 1 ст. 541 КПК України).

Виокремлюють два різновиди переїняття кримінального провадження: 1) переїняття лише матеріалів кримінального провадження; 2) переїняття матеріалів кримінального провадження, поєднане з передачею особи, яка підозрюється (обвинувачується) у вчиненні злочину.

Нормативно-правовою базою для вирішення процесуальних питань переїняття кримінального переслідування, окрім КПК України, є: Конвенція про передачу провадження у кримінальних справах від 1972 р.²³⁴, двосторонні договори, практика ЄСПЛ (наприклад, рішення від 18.05.2010 р. «Гарькавий проти України») та відомчі нормативно-правові акти.

У ст. 6 Європейської конвенції про передачу провадження у кримінальних справах 1972 року визначено: якщо особа підозрюється у вчиненні злочину, передбаченого законодавством Договірної Держави, ця держава може звернутись до іншої Договірної Держави із клопотанням про порушення кримінального переслідування у випадках та на умовах, передбачених цією Конвенцією. Конвенція про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах 1993 року (ст. 72) передбачає, що кожна Договірна Сторона зобов'язується за дорученням іншої Договірної Сторони здійснювати відповідно до свого законодавства кримінальне переслідування стосовно власних громадян, підозрюваних у тому, що вони вчинили на території запитованої Договірної Сторони злочин. З викладеного вбачається, що для переїняття кримінального провадження необхідними є такі умови, як клопотання запитуючої сторони та визначення осо-

²³⁴ Конвенція про передачу провадження у кримінальних справах від 15.05.1972 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_008

би, яка підозрюється у вчиненні злочину. Таким чином, після визначення особи, яка, ймовірно, вчинила злочин, вручення їй повідомлення про підозру, встановлення її перебування на території запитуваної держави чи наявності у неї громадянства цієї держави, за умови, що видача особи, яка підлягає притягненню до кримінальної відповідальності, неможлива або у видачі такої особи Україні відмовлено, у слідчого чи прокурора з'являються правові підстави для підготовки клопотання про передання кримінального провадження компетентному органу іноземної держави.

Фактичними підставами для звернення до іноземного компетентного органу з клопотанням про передання кримінального провадження є необхідність притягнення до кримінальної відповідальності особи, яка вчинила на території України кримінальне правопорушення (злочин) та перебуває за межами території України і не підлягає видачі (екстрадиції).

Причетність особи до вчинення кримінального правопорушення повинна бути підтверджена матеріалами кримінального провадження – зібраними доказами. При цьому матеріали можуть бути направлені для подальшого розслідування іноземному компетентному органу за умови проведення повною мірою всіх можливих процесуальних дій на території України. Водночас процесуальний статус особи, визначений згідно з КПК України, підтверджується відповідним процесуальним документом (повідомлення про підозру, обвинувальний акт).

Відповідно до статті 599 КПК України, незакінчене кримінальне провадження може бути передане іншій державі за умови, що видача особи, яка підлягає притягненню до кримінальної відповідальності, неможлива або у видачі такої особи Україні відмовлено. Зазвичай основною причиною, що унеможлиблює видачу (екстрадицію) особи в Україну, є наявність у неї громадянства запитуваної держави.

Згідно зі статтею 72 Мінської конвенції, кожна Договірنا Сторона зобов'язується за дорученням іншої Договірної Сторони здійснювати відповідно до свого законодавства кримінальне переслідування проти власних громадян, підозрюваних у тому, що вони вчинили на території запитуючої Договірної Сторони злочин.

Вимоги до клопотання про передання кримінального провадження наведені у ст. 600 КПК України та в нормах відповідних міжнародних договорів, зокрема в статтях 13, 15 Європейської конвенції про передачу провадження у кримінальних справах 1972 року, ст. 73 Конвенції про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах 1993 року тощо. До клопотання додаються: матеріали кримінального провадження, засвідчені гербовою печаткою та перекладені іноземною мовою у разі відповідних вимог міжнародного договору, текст статті закону України про кримінальну відповідальність, за яким кваліфікується кримінальне правопорушення, щодо якого здійснюється провадження, відомості про громадянство особи, а також наявні речові докази.

Копії матеріалів кримінального провадження залишаються в органі, який здійснював кримінальне провадження. Водночас ані Кодексом, ані міжнародно-правовими договорами не визначено обсяг доказової бази, необхідний для передачі кримінального провадження. За загальним правилом, кримінальне провадження передається у разі, якщо під час розслідування здійснено всі процесуальні дії, проведення яких можливе на території України та в межах надання міжнародної правової допомоги щодо здійснення процесуальних дій. При цьому треба враховувати: якщо, безумовно, керуватись таким принципом, то розслідування кримінального провадження може тривати роками, що порушує будь-які розумні строки. У результаті – втрачатимуться доказові дані, не відбиратимуться показання у свідків та, як наслідок, у подальшому компетентному органу іноземної держави буде складніше прийняти законне й обґрунтоване рішення у провадженні.

Ба більше, спливатимуть строки давності притягнення до кримінальної відповідальності і виникатиме ситуація, за якої особа, котра підозрюється у вчиненні злочину, перебуватиме за кордоном, строки давності спливли і кримінальне провадження неможливо передати для здійснення кримінального переслідування, розгляд питання про звільнення від кримінальної відповідальності гальмуватиметься відсутністю підозрюваного, який не бажатиме повертатись в Україну для участі в судовому розгляді. Саме тому роль прокурора

як процесуального керівника має бути визначальною у встановленні моменту необхідності звернення з клопотанням про передання кримінального провадження компетентному органу іноземної держави.

Недарма, згідно зі статтями 36, 551, 599 КПК України, саме прокурору надано право погоджувати клопотання слідчого про міжнародну правову допомогу та про передання кримінального провадження компетентному органу іноземної держави. Прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва, оцінивши зібрані під час розслідування докази, може підтримати чи не підтримати вказаний запит, а за потреби надати вказівки щодо проведення відповідних процесуальних дій. Таким чином, процесуальному керівнику доцільно систематично вивчати матеріали проваджень, у яких особа перебуває в розшуку або встановлена за кордоном, щодо можливості оперативної передачі кримінального провадження іноземній державі. Одне з найбільш дискусійних питань, що виникає на практиці при переданні кримінального провадження, – необхідність винесення слідчим інших, окрім зазначених вище, процесуальних документів. Так, оскільки рішення слідчого, прокурора про передання кримінального провадження компетентному органу іншої держави є процесуальним рішенням, то відповідно до ст. 110 КПК України, воно має прийматися у формі постанови.

Постанова вноситься у випадках, передбачених КПК України, а також у разі, коли слідчий, прокурор визнає це за необхідне. Водночас у Главі 45 КПК України не міститься вказівки щодо долучення такої постанови. Враховуючи викладене, на нашу думку, доцільним вбачається складання слідчим постанови про передання кримінального провадження компетентному органу іншої держави та подальше регламентування окресленого питання у КПК України.

Отже, можна констатувати, що своєчасність прийняття рішення про передання кримінального провадження для здійснення переслідування особи за кордон та належність підготовки його матеріалів є надзвичайно важливими для організації подальшого кримінального переслідування компетентними органами іноземної держави, прийняття ними

законного й обґрунтованого рішення і, відповідно, забезпечення прав громадян та загальних засад кримінального провадження, і передусім законності, права на захист, розумних строків, а також принципу невідворотності покарання за вчинений злочин.

Складаючи (погоджуючи) клопотання, прокурор мусить зважати на те, що зміст і форма клопотання про перейняття кримінального провадження повинні відповідати вимогам КПК України (ст.ст. 548, 600) та відповідних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Клопотання та долучені до нього документи складаються у письмовій формі, засвідчуються підписом уповноваженої особи та печаткою відповідного органу. Клопотання й долучені до нього документи супроводжуються засвідченим у встановленому порядку перекладом мовою, визначеною відповідним міжнародним договором України, а за відсутності такого договору – офіційною мовою запитуваної сторони або іншою прийнятною для цієї сторони мовою. Клопотання надсилається за кордон поштою, а в невідкладних випадках електронним, факсимільним або іншим засобом зв'язку. У такому разі оригінал запиту надсилається поштою не пізніше трьох днів з моменту його передання електронною поштою, факсимільним або іншим засобом зв'язку.

Окрім зазначених загальних вимог, у ч. 2 ст. 600 КПК України вказано, що клопотання про перейняття кримінального провадження мусить містити: назву органу, який здійснює кримінальне провадження; посилання на відповідний міжнародний договір про надання правової допомоги; найменування кримінального провадження, передання якого запитується; опис кримінального правопорушення, що є предметом кримінального провадження, та його правову кваліфікацію; прізвище, ім'я, по батькові особи, щодо якої здійснюється кримінальне провадження, дату і місце народження, місце проживання або перебування та інші відомості про неї. До клопотання додаються такі документи: матеріали кримінального провадження; текст статті Закону України про кримінальну відповідальність, за яким кваліфікується кримінальне правопорушення, щодо якого здійснюється провадження; відомості про громадянство особи. Разом з клопотанням та документа-

ми компетентному органу іншої держави передаються наявні речові докази. Усі копії матеріалів обов'язково залишаються в органі, який здійснював кримінальне провадження в Україні.

Таке клопотання, відповідно до ч. 1 ст. 599 КПК України, розглядається уповноваженим (центральним) органом України (Генеральною прокуратурою України, а у випадках, передбачених чинним міжнародним договором України, – відповідною прокуратурою обласного рівня) упродовж двадцяти днів з моменту надходження. При цьому на вимогу уповноваженого (центрального) органу України слідчий або поновлює кримінальне провадження, або продовжує – якщо це передбачено КПК України – строки розслідування або тримання під вартою з урахуванням часу, необхідного для перейняття його компетентним органом іноземної держави.

Перевіркою, що здійснюється під час розгляду клопотання центральним органом, найперше має встановлюватись законність і обґрунтованість перейняття кримінального переслідування. Практиці відомі випадки відмови у задоволенні такого клопотання у зв'язку з: неповнотою розслідування і передчасністю звернення про надання правової допомоги; недоведеністю вини особи, що підлягає притягненню до кримінальної відповідальності; відсутністю документів, що підтверджують проживання чи перебування особи за місцем, куди мусить бути направлено провадження; відсутністю даних про належність особи до громадянства запитуваної держави²³⁵.

Окремо підлягають виявленню обставини, що унеможливають перейняття кримінального провадження, оскільки вони встановлені і КПК України (ст. 596 КПК), і міжнародними договорами, конвенціями, які уклала чи ратифікувала наша держава.

Зазвичай міжнародні договори обмежуються визначенням єдиної підстави для відмови у наданні будь-якого виду правової допомоги – це загроза суверенітету чи безпеці, або суперечність основним принципам законодавства запитуваної Договірної Сторони. Детальніший перелік таких обставин

²³⁵ Маланюк А. Г. Провадження у кримінальних справах, пов'язане з міжнародними відносинами, за законодавством України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Львів, 2004. С. 99.

наводить Європейська конвенція про передачу провадження у кримінальних справах 1972 року, а саме:

- непідтвердження обставин, на яких ґрунтується клопотання;
- підозрювана особа не має постійного помешкання в запитованій державі;
- підозрювана особа не є громадянином запитованої держави і не мала постійного помешкання на території цієї держави на момент вчинення злочину;
- злочин, якого стосується клопотання, має політичний характер або ж є суто військовим чи податковим;
- існують серйозні підстави зробити висновок про те, що клопотання мотивоване расовими, релігійними, національними міркуваннями або політичними поглядами;
- щодо заданого злочину застосовується або було застосовано законодавство запитованої держави;
- на момент отримання клопотання закінчилися строки давності відповідно до законодавства запитованої держави (в окремих випадках з урахуванням продовження строків давності на 6 місяців за ст. 23 Конвенції);
- злочин був учинений за межами території запитуючої держави;
- кримінальне переслідування суперечить міжнародним зобов'язанням запитованої держави;
- кримінальне переслідування суперечить основоположним принципам правової системи запитованої держави;
- якщо запитуюча держава порушила процедуру, передбачену цією Конвенцією.

Оскільки положення Конвенції розроблялись на основі узагальнення міжнародної практики держав, то вважаємо, що вони повинні братись до уваги у кожному випадку перейняття кримінального провадження.

Перейняття кримінального провадження від іноземного органу ставить ще низку запитань, на які не дають відповіді ні міжнародні акти України, ні її внутрішньодержавне законодавство. Йдеться, зокрема, про перебіг строків тримання під вартою, здійснення досудового розслідування і порядок їх продовження.

Як свідчить практика державних органів України, у цій сфері бувають значні затримки розслідування злочинів, пов'язані,

насамперед, з перекладом матеріалів провадження, на що неодноразово звертала увагу Генеральна прокуратура України²³⁶.

Не вдаючись до розгляду причин цього явища, зазначимо, що перебіг строку досудового розслідування може починатись лише з того часу, коли слідчий, прокурор має фактичну можливість здійснювати провадження. Цей момент окреслюється винесенням слідчим, прокурором постанови про прийняття провадження. Час, протягом якого провадилось досудове розслідування в іноземній державі, не має братись до уваги, а його продовження повинно здійснюватися у порядку, передбаченому КПК України.

Дещо складніше вирішується питання щодо строків тримання під вартою підозрюваного, обвинуваченого. Адже якщо особа перебувала під вартою в іноземній державі, то ігнорувати цей факт було б неправильно. Проте залишається відкритим питання про врахування цього строку в Україні. Можливими є два варіанти: або зарахування його до строку тримання під вартою в Україні, або врахування лише при призначенні покарання українським судом.

Налагодження, підтримання та розвиток контактів із компетентними установами іноземних держав і міжнародними організаціями, проведення заходів міжнародного співробітництва – зустрічей, переговорів, конференцій, семінарів, круглих столів та тренінгів, а також реалізація проектів і програм співпраці. Офіційні контакти працівників органів прокуратури з представниками іноземних держав і міжнародних організацій здійснюються виключно у порядку та обсягах, передбачених законодавством України, міжнародними договорами нашої держави та міжвідомчими угодами Генеральної прокуратури України.

Зустрічі з представниками іноземних держав і міжнародних організацій в органах прокуратури України за своєю метою та тематичною спрямованістю поділяються на:

- а) візити знайомства;
- б) робочі зустрічі;

²³⁶ Маланюк А. Г. Провадження у кримінальних справах, пов'язане з міжнародними відносинами, за законодавством України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Львів, 2004. С. 103.

- в) консультації, переговори та бесіди;
- г) протокольні заходи.

Візити знайомства здійснюються керівниками представництв іноземних держав і міжнародних організацій в Україні та мають на меті знайомство і налагодження ділових контактів із Генеральним прокурором України, його заступниками, а також з іншими керівниками органів прокуратури.

Робочі зустрічі передбачають обговорення стану та перспектив співробітництва, підписання за їх наслідками підсумкових дво- чи багатосторонніх документів, а також участь у заходах міжнародного співробітництва (конференції, семінари, форуми, симпозіуми, круглі столи, тренінги тощо).

Консультації, переговори та бесіди мають конкретну цільову спрямованість, як-от: обговорення проектів відомчих угод прокуратури, стану співпраці у конкретному кримінальному провадженні, визначення більш ефективних та прийнятних форм застосування окремих норм міжнародних договорів, центральним органом із виконання яких є Генеральна прокуратура України, тощо.

Протокольні заходи – прийоми з нагоди візитів іноземних делегацій, свят і ювілейних дат, офіційні обіди (вечері), зустрічі та проводи іноземного гостя (делегації) у разі прибуття та від'їзду з України.

Звернення щодо організації в органах прокуратури зустрічей з представниками іноземних держав або міжнародних організацій (іноземними делегаціями) разом із необхідними пропозиціями щодо їх реалізації доповідаються керівництву Генеральної прокуратури України управлінням міжнародно-правового співробітництва, а керівникам регіональних прокуратур – підрозділом із міжнародно-правових доручень або спеціально визначеними відповідними наказами працівниками, якщо такі підрозділи не створені. Відповідні звернення підлягають реєстрації у встановленому для службової кореспонденції порядку.

Організація в органах прокуратури зустрічей з іноземними гостями здійснюється за умови погодження відповідних пропозицій з відповідними посадовими особами, як правило, не пізніше ніж за 10 календарних днів до запропонованої (можливої) дати зустрічі. Звернення обов'язково мусить міс-

тити інформацію щодо мети зустрічі, переліку питань для обговорення, осіб, які братимуть участь у зустрічі, зі зазначенням їхніх посад, за можливості – біографічну довідку про керівника делегації, а також довідкові матеріали інформаційного характеру. Рішення про згоду на зустріч приймається:

а) Генеральним прокурором України, його першим заступником або заступником – у разі проведення заходу в Генеральній прокуратурі України;

б) керівниками регіональних прокуратур за погодженням із керівництвом Генеральної прокуратури України у разі проведення зустрічей в очолюваних ними прокуратурах.

За дорученням керівництва відповідної прокуратури зустріч із представниками іноземних держав або міжнародних організацій може бути проведена начальником структурного підрозділу з урахуванням відповідності його посади службовому статусу гостя (керівника делегації).

Залежно від предмета обговорення під час зустрічі може бути передбачено підписання спільних документів, проведення офіційного обіду (вечері) на честь особи, яка очолює іноземну делегацію (на честь делегації), обмін пам'ятними подарунками та сувенірами, фотографування, прес-конференцію тощо.

У Генеральній прокуратурі України організаційне та протокольне забезпечення зустрічей покладається на управління міжнародно-правового співробітництва, яке з цією метою взаємодіє з іншими підрозділами Генеральної прокуратури України. У регіональних прокуратурах ця робота здійснюється підрозділами з міжнародно-правових доручень або спеціально визначеними відповідними наказами працівниками, якщо такі підрозділи не створені, у взаємодії з іншими підрозділами.

Візиту до органів прокуратури України за своїм значенням, статусом особи, яка очолює іноземну делегацію (генеральний прокурор, керівник установи юстиції, правоохоронного органу іноземної держави або особа, що виконує аналогічні функції, інші представники іноземних держав та міжнародних організацій), поділяються на:

- а) офіційні візити;
- б) робочі візити;
- в) візити проїздом;
- г) візити у статусі особистого гостя.

Офіційні візити до органів прокуратури України належать до вищої категорії візитів. У їх рамках передбачається проведення зустрічей, переговорів, підписання спільних документів та офіційний прийом (сніданок, обід, вечеря). Можлива організація для делегації культурної програми, зокрема відвідання театрів та музеїв. Якщо програмою офіційного візиту передбачено організацію поїздок у регіони України, делегацію супроводжує представник управління міжнародно-правового співробітництва та/або працівник іншого структурного підрозділу, визначений керівництвом Генеральної прокуратури України.

До категорії робочих візитів належать такі, що мають конкретну цільову спрямованість, зокрема проведення консультацій, робочих зустрічей, а також участь у заходах міжнародного співробітництва (конференціях, семінарах, форумах) та святкуванні ювілейних дат.

Пропозиції щодо організації візитів представників (делегацій) іноземних держав і міжнародних організацій підлягають реєстрації в порядку, встановленому для службової кореспонденції. Як правило, вони мають бути надіслані не пізніше ніж за 30 календарних днів до запропонованої (можливої) дати початку візиту. Звернення обов'язково мусить містити інформацію стосовно мети та термінів візиту, переліку питань для обговорення, пропозицій щодо запланованих до підписання документів, даних про склад делегації із зазначенням посад, біографічну довідку про керівника делегації, побажання щодо програми візиту, а також довідкові матеріали інформаційного характеру з приводу тематики переговорів.

Рішення щодо можливості здійснення візиту іноземної делегації, прийнятних термінів його проведення та тривалості з урахуванням висловлених пропозицій приймається виключно Генеральним прокурором України або особою, котра виконує його обов'язки.

Виїзд працівників органів прокуратури України у закордонні службові відрядження здійснюється в разі необхідності:

а) присутності на заходах правоохоронних органів інших держав щодо надання правової допомоги під час кримінального провадження за клопотаннями правоохоронних органів України, за умови отримання згоди на це запитуваної сторони;

б) участі в переговорах та робочих зустрічах із представниками правоохоронних та інших державних органів зарубіжних країн або міжнародних організацій у складі державних делегацій та делегацій Генеральної прокуратури України;

в) проходження навчання або стажування;

г) участі в міжнародних заходах (симпозіумах, конференціях, семінарах тощо).

Удосконалення договірної бази співробітництва, механізмів та процедур надання правової допомоги шляхом укладання міжвідомчих угод, які стосуються компетенції прокуратури, та участі в підготовці міжнародних договорів України у галузі співробітництва під час кримінального провадження, а також законодавства з цих питань полягає в тому, що для здійснення цього співробітництва між прокуратурами держав СНД спільним рішенням генеральних прокурорів від 7 листопада 1995 року створено *Координаційну раду генеральних прокурорів СНД*.

Рішенням Ради глав держав СНД від 25 січня 2000 р. Координаційній раді генеральних прокурорів держав-учасниць СНД надано статус *«міждержавного органу СНД»*.

Цим же рішенням Ради глав держав СНД затверджено Положення про Координаційну раду генеральних прокурорів держав-учасниць СНД, яким визначено «правовий статус, функції та організаційні основи діяльності Координаційної ради генеральних прокурорів держав-учасниць СНД».

«Основними завданнями» Координаційної ради визначено такі:

– узгодження й поєднання зусиль, координація дій, розширення співробітництва прокуратур держав-учасниць СНД у захисті прав і свобод громадян;

– зміцнення законності й правопорядку в боротьбі зі злочинністю;

– розробка пропозицій щодо зближення національного законодавства;

– участь у розвитку договірно-правової бази СНД (ст. 2).

Для вирішення цих завдань Координаційна рада:

1) організовує безпосередню взаємодію і співробітництво прокуратур держав-учасниць СНД у боротьбі зі злочинністю, порушеннями законності та правопорядку, у захисті прав і законних інтересів громадян;

2) координує (узгоджує) діяльність міждержавних органів СНД у сфері боротьби зі злочинністю й зміцненні правопорядку;

3) вивчає й узагальнює практику виконання міжнародних договорів у сфері боротьби зі злочинністю і напрацьовує пропозиції щодо удосконалювання правового регулювання цих питань;

4) аналізує стан і динаміку злочинності на територіях держав-учасниць СНД, особливо її організованих форм, розробляє пропозиції щодо стратегії боротьби з нею;

5) здійснює обмін інформацією про стан злочинності й тенденції її розвитку, про організацію та досвід роботи органів прокуратури, про координацію діяльності національних правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю;

6) здійснює розробку й узгодження пропозицій про місце і роль прокуратури та інших правоохоронних органів у державній системі з урахуванням закономірностей і специфіки її розвитку в кожній державі;

7) бере участь у роботі зі зближення законодавств держав-учасниць СНД, створення спільного правового простору;

8) організовує співробітництво з питань розробки й вжиття заходів щодо підготовки і підвищення кваліфікації слідчих кадрів, їх наукового, науково-технічного, методичного й інформаційного забезпечення;

9) організовує спільні наукові дослідження з актуальних проблем боротьби зі злочинністю (ст. 4);

10) визначає конкретні форми співробітництва прокуратур держав-учасниць СНД;

11) бере участь у розробці і реалізації міждержавних програм боротьби зі злочинністю, підготовці проектів міжнародних договорів у правовій сфері, зокрема про надання правової допомоги і з інших питань;

12) розробляє і вносить у встановленому порядку проекти відповідних документів на розгляд Ради глав держав СНД;

13) взаємодіє у вирішенні практичних питань співробітництва з Виконавчим комітетом СНД і Міжпарламентською Асамблеєю держав-учасниць СНД, іншими органами та організаціями;

14) формує робочі органи Координаційної ради;

15) призначає (звільняє) виконавчого секретаря Координаційної ради, його заступника, а також керівників інших структурних підрозділів Координаційної ради, затверджує структуру і штати цих підрозділів і вносить у встановленому порядку пропозиції щодо фінансування його діяльності, контролює фінансово-господарську діяльність створюваних робочих органів (ст. 5).

Членами Координаційної ради є генеральні прокурори чи особи, що виконують їхні обов'язки (але не заступники), держав-учасниць СНД, глави яких підписали рішення про Координаційну раду (ст. 6).

Основною формою діяльності Координаційної ради є засідання, що проводяться за потреби, але не менше двох разів на рік (ст. 12). Координаційна рада приймає рішення, комюніке, заяви, звертання і рекомендації з питань її компетенції, затверджує Регламент Координаційної ради (ст. 15). Рішення щодо обговорюваних питань приймаються голосуванням на основі консенсусу (ст. 16).

Також, до прикладу, можна навести положення із деяких міжвідомчих угод про співпрацю, укладених між Генеральною прокуратурою України та прокуратурами іноземних держав, повний перелік яких відображено на офіційному сайті Генеральної прокуратури України:

– відповідно до Меморандуму про порозуміння між Департаментом Генерального Аторнея Австралії та Генеральною прокуратурою України з приводу співробітництва в переслідуванні воєнних злочинців від 20 серпня 1992 року, сторони взаємно вирішили:

1) сприяти виявленню архівних джерел і конкретних матеріалів, які можуть стосуватися розслідування;

2) надавати одне одному матеріали, архівні документи, прізвища підозрюваних та інформацію, причетну до підозрюваних;

3) якщо надійшов відповідний запит, одержувати свідчення якомога повнішою мірою та відповідно до процесуальних норм запитувальної сторони;

4) сприяти поїздкам свідків, експертів і спеціалістів до Австралії та України тощо;

– Меморандум про співробітництво між Генеральною Прокуратурою України і Федеральною прокуратурою Швейцарської Конфедерації в боротьбі з організованою злочинністю і відмиванням доходів від 19 квітня 1999 року передбачає, що співробітництво здійснюється сторонами шляхом обміну інформацією та матеріалами стосовно організованої злочинності, причетних до неї осіб та організацій, а також відомостями щодо підприємств та установ, банків і власності, які використовуються для відмивання майнових цінностей, здобутих внаслідок злочинної діяльності (з посиланням на ймовірні джерела походження цих матеріальних цінностей, банківські документи, номери рахунків тощо), при цьому:

1. Генеральна прокуратура України інформує Федеральну прокуратуру Швейцарської Конфедерації про громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства, підозрюваних у тому, що вони депонували у швейцарських банках матеріальні цінності, отримані злочинним шляхом, чи здійснювали або здійснюють на території Швейцарії злочинну діяльність.

2. Федеральна прокуратура Швейцарської Конфедерації надає ГПУ інформацію про громадян України, підозрюваних у тому, що вони провадили або провадять на території України або Швейцарської Конфедерації злочинну діяльність.

На підставі отриманої інформації сторони можуть вживати заходів, що передбачені законодавством їхніх країн (скажімо, надання запитів згідно зі ст. 3 Європейської конвенції про взаємну правову допомогу у кримінальних справах).

Співробітництво також передбачає обмін даними з питань чинного законодавства, зокрема обмін текстами законодавчих та інших нормативних актів, аналогічними матеріалами і статистичними даними й повідомленнями, що стосуються боротьби з організованою злочинністю і відмиванням грошей;

– згідно з Меморандумом порозуміння між Генеральною прокуратурою України і Міністерством юстиції США про співпрацю в переслідуванні нацистських воєнних злочинців від 26 серпня 1993 року, сторони надаватимуть одна одній інформацію про підозрюваних, потерпілих і свідків, про архівні та будь-які інші матеріали, що мають стосунок до розслідування або притягнення до відповідальності, конфіденційно дипломатичними та іншими каналами.

Сторони сприятимуть одна одній у проведенні опитувань ймовірних свідків і потерпілих, отриманні від них заяв у порядку, передбаченому законодавством, експертних аналізів, перевірок та інших слідчих дій безпосередньо в місцях скоєння злочинів, у витребуванні, копіюванні та належному посвідченні необхідних документів.

У разі запиту, для використання в суді або в інших цілях, запитувана сторона надаватиме оригінали архівних документів та інших матеріалів, котрі якнайшвидше повертаються запитуваній стороні;

– відповідно до Меморандуму про взаємопорозуміння між Генеральною прокуратурою України та Міністерством юстиції Канади від 25 вересня 1992 року, українська сторона вживатиме всіх необхідних заходів, що даватимуть можливість канадській стороні здійснювати такі розслідування на території України:

1) проводити опитування свідків і отримувати від них добровільно підписані показання;

2) отримувати повний доступ до всіх організацій, включно з архівами та установами прокуратури, які мають у своєму розпорядженні документи, судові справи або інші важливі для слідства матеріали; мати право копіювати такі матеріали і судові записи та інші матеріали і вивозити їх до Канади. На прохання канадської сторони копії документів завірятимуться так, аби бути прийнятними для канадського суду;

3) відвідувати місця, де було вчинено ймовірні злочини, фотографувати ці місця і проводити там таку судову експертизу, яка вважатиметься за доцільну;

4) проводити експертний аналіз документів та інших здобутих речових доказів;

– Угода про правову допомогу і співробітництво між Генеральною прокуратурою України і Генеральною прокуратурою Киргизької Республіки від 24 червня 1993 року передбачає такий обсяг співробітництва та правової допомоги:

1) пересилання матеріалів дослідчої перевірки;

2) порушення кримінальних справ і розслідування злочинів;

3) виконання окремих доручень у кримінальних, цивільних, арбітражних і сімейних справах;

- 4) розшук підозрюваних, обвинувачених, а також відправлення етапом заарештованих і засуджених осіб;
- 5) видача осіб, які вчинили злочини (екстрадиція):
- 6) розшук осіб, які пропали безвісти;
- 7) розшук викраденого майна і повернення незаконно придбаних предметів і цінностей;
- 8) надання можливості використання архівних матеріалів, не пов'язаних із державною таємницею;
- 9) реабілітація жертв політичних репресій.

Сторони вважають за можливе надавати й іншу правову допомогу з питань прокурорської діяльності, а також розширювати процесуальне співробітництво, зокрема обмін досвідом, надання допомоги в підвищенні кваліфікації працівників прокуратур, створення груп для координації роботи з окремих напрямів, обмін статистикою та іншою інформацією.

Аналогічні положення закріплено також у відповідних угодах про правову допомогу та співробітництво між Генеральною прокуратурою України та Прокуратурою Республіки Білорусь від 30 липня 1993 року, Прокуратурою Російської Федерації від 21 травня 1993 року, прокуратурами Грузії, Молдови, Азербайджану тощо.

13.3. Організація і здійснення діяльності органів прокуратури України в галузі міжнародного співробітництва і правової допомоги з питань кримінального судочинства

Діяльність органів прокуратури України у названій галузі має на меті: а) забезпечити належну організацію роботи органів прокуратури України на цьому напрямі; б) забезпечити чіткий розподіл компетенції центрального апарату Генеральної прокуратури України і підпорядкованих органів; в) посилити нагляд за законністю діяльності органів досудового розслідування під час виконання міжнародних договорів України; г) засобами прокурорського нагляду забезпечити додержання під час досудового розслідування прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб у вирішенні питань, що регулюються нормами міжнародного права.

З цією метою:

– нагляд доручається спеціально визначеним працівникам апаратів регіональних прокуратур, які мають достатню кваліфікацію та досвід роботи; у разі потреби – зі звільненням їх від виконання інших обов'язків;

– готуються міжнародні запити (клопотання, доручення) на адресу компетентних органів іноземних держав, а саме:

а) забезпечується ретельне вивчення кримінальних проваджень, звертається увага на наявність підстав для звернення та відповідність змісту і форми запитів і необхідних додатків положенням міжнародних договорів, а також вимогам наказів Генпрокурора;

б) вказується, зі застосуванням якого законодавства потрібно виконувати запитовані процесуальні дії. У разі постановки питання про проведення слідчих чи процесуальних дій, згідно з вимогами кримінального процесуального законодавства України, долучаються виписки з відповідних статей КПК України, що регламентують порядок їх виконання;

в) вживаються заходи, щоби не допускати випадків направлення міжнародних запитів, у яких ставиться питання про проведення обшуків, накладення арештів на майно та інших процесуальних дій, що обмежують права і свободи громадян, а також зачіпають інтереси юридичних осіб, за відсутності передбачених законом підстав для їх проведення та без наявності процесуальних рішень із цього приводу;

г) вживаються заходи, щоб унеможливити випадки направлення міжнародних запитів, які не містять у собі достатньої інформації про зв'язок розслідування з необхідністю проведення на території іноземної держави конкретних процесуальних дій, а також достатніх для ідентифікації анкетних даних фізичних осіб або реквізитів юридичних осіб та їхніх банківських рахунків.

Співробітництво органів прокуратури України з компетентними установами іноземних держав базується на принципах:

а) взаємної поваги до національного суверенітету і неухильного дотримання норм національного законодавства та міжнародного права;

б) невтручання у внутрішні справи іноземних держав.

Основними критеріями оцінки ефективності прокурорської діяльності у галузі міжнародного співробітництва під час кримінального провадження мажна визначити такі: 1) дотримання встановлених процедур, строків, повноти, а також належної якості підготовки та виконання запитів про правову допомогу у кримінальному провадженні; 2) забезпечення прав громадян та юридичних осіб, інтереси яких зачіпаються при наданні та отриманні міжнародної правової допомоги під час кримінального провадження.

Порядок підготовки та виконання міжнародних запитів про проведення процесуальних дій.

Фактичними підставами для звернення до іноземних колег по правову допомогу є потреба отримання доказів за кордоном та неможливість їх одержання в разі проведення процесуальних дій на території України.

Відповідно до ст. 93 КПК України, докази можуть бути одержані на території іноземної держави в результаті здійснення міжнародного співробітництва під час кримінального провадження. Зазвичай допомога надається за умови наявності між двома державами договору про взаємну допомогу у кримінальних справах та на його підставі. Обсяг допомоги, тобто можливості проведення за запитом тих чи інших процесуальних дій з метою одержання доказів, регламентується договором, а також законодавством запитуваної держави.

Ст. 1 Європейської конвенції 1959 року визначає, що Сторони зобов'язуються надавати одна одній, відповідно до положень цієї Конвенції, якнайширшу взаємну допомогу у кримінальному переслідуванні правопорушників, покарання яких, на момент прохання про надання допомоги, підпадає під юрисдикцію запитуючої Сторони. Водночас констатується, що Конвенція не застосовується до арешту, виконання вироків або правопорушень, передбачених військовим правом, які не є злочинами відповідно до звичайного кримінального права.

Звернення по правову допомогу мусить відповідати вимогам законів та міжнародних договорів України.

Кримінальне процесуальне законодавство передбачає можливість звернення по міжнародну правову допомогу за відсутності міжнародного договору України на засадах взаємності (ст. 544 КПК України) за обов'язкової умови додержання встановленого КПК України порядку передачі запиту.

Тому в разі потреби у проведенні процесуальних дій на території іноземної держави та можливості їх виконання, згідно з чинними міжнародними договорами та іншим законодавством України, готується запит про надання правової допомоги у кримінальному провадженні.

За ст. 551 КПК України, запит (доручення, клопотання) складає орган, який здійснює кримінальне провадження, тобто суд, прокурор або слідчий. Якщо запит готує слідчий, то він зобов'язаний погодити його з прокурором.

Зміст та форма запиту про міжнародну правову допомогу мають відповідати загальним вимогам, установленим ст. 552 КПК України, а також міжнародному договору України, що застосовується у конкретному випадку. Запит може бути підготовлений у формі доручення. Запит і долучені до нього документи складаються у письмовій формі, засвідчуються підписом уповноваженої особи та печаткою відповідного органу.

Для іноземних країн є позитивною і прийнятною практика структурованого запиту (вступ, описова частина, обґрунтування допомоги, запитувані дії тощо).

Запит повинен містити обов'язкові відомості, визначені ч. 2 ст. 552 КПК України. Загальний опис фабули має бути простим і стислим, але достатнім з юридичної точки зору для отримання допомоги. Так, рекомендації Департаменту юстиції США щодо підготовки запитів про надання взаємної правової допомоги свідчать, що загальна фабула має бути близькою до оповідання. За можливості доцільно уникати технічних термінів або ж пояснювати їх. Доволі часто короткий запит не відображає його суті, проте містить низку додатків, у яких не систематизовано та не обґрунтовано викладену потребу в проведенні процесуальних дій. Варто уникати використання таких додатків і за потреби робити короткий витяг.

До запиту про допит особи як свідка, потерпілого, експерта, підозрюваного або обвинуваченого додається належно засвідчений витяг відповідних статей КПК України з метою роз'яснення особі її процесуальних прав і обов'язків. До запиту також додається перелік питань, які треба поставити особі, або відомості, які потрібно одержати від особи. Для виконання таких запитуваних дій необхідною також є інформація для ідентифікації осіб, надання їхньої контактної інформації.

Свою чергою, до запиту про проведення обшуку, огляду місця події, вилучення, арешту чи конфіскації майна або інших процесуальних дій, дозвіл на проведення яких надається судом згідно з вимогами КПК України, додається інформація про докази, які обґрунтовують потребу у відповідних заходах. За ч. 2 ст. 562 КПК України, до такого запиту обов'язково долучається копія процесуального рішення прокурора або суду.

На органи прокуратури покладається обов'язок забезпечувати виконання запиту іноземної держави про проведення процесуальних дій, який надійшов з уповноваженого (центрального) органу або безпосередньо з іноземної компетентної установи, відповідно до вимог ст. 558 КПК України та з дотриманням місячного строку проведення слідчих (розшукових) дій з дати надходження звернення до безпосереднього виконавця.

У разі неможливості виконання запитуваних процесуальних дій у встановлений законом строк за п'ять днів до його закінчення слід вносити клопотання про необхідність продовження строку виконання запиту.

Порядок підготовки та виконання клопотань про екстрадицію (видачу) осіб.

1. Клопотання про екстрадицію (видачу) осіб складається у письмовій формі і має містити дані про особу, видача якої вимагається, обставини і кваліфікацію вчиненого нею злочину.

2. До клопотання долучаються такі документи:

1) засвідчена копія ухвали слідчого судді або суду про тримання особи під вартою, якщо видача запитується для притягнення до кримінальної відповідальності;

2) копія вироку з підтвердженням набуття ним законної сили, якщо видача запитується для приведення вироку до виконання;

3) довідка про відомості, які вказують на вчинення кримінального правопорушення особою, або довідка про докази, якими підтверджується винуватість розшукуваної особи у його вчиненні;

4) положення статті закону України про кримінальну відповідальність, за яким кваліфікується кримінальне правопорушення;

5) висновок компетентних органів України про громадянство особи, видача якої запитується, складений згідно з вимогами закону про громадянство України;

6) довідка про частину невідбутого покарання, якщо йдеться про видачу особи, яка вже відбула частину призначеного судом покарання;

7) інформація про перебіг строків давності;

8) інші відомості, передбачені міжнародним договором України, який також чинний для іноземної держави, на території якої встановлено розшукувану особу.

Клопотання про видачу особи (екстрадицію) передається до відповідного центрального органу України через відповідну регіональну прокуратуру у десятиденний строк з дня затримання особи на території іноземної держави. У зазначений строк керівник відповідного органу досудового розслідування у складі апарату Національної поліції, центрального апарату органу безпеки, органу, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, органу Державного бюро розслідувань України, органу Державної кримінально-виконавчої служби України, Національного антикорупційного бюро України безпосередньо передає Генеральній прокуратурі України клопотання про видачу особи (екстрадицію).

Керівники регіональних прокуратур у разі прийняття рішення про видачу особи з відстрочкою повинні забезпечити контроль за досудовим розслідуванням, судовим провадженням, відбуванням особою покарання, ходом її лікування, а також триманням під вартою. Про закінчення досудового розслідування, результати судового провадження, відбуття покарання та закінчення лікування, а також про звільнення особи з-під варти слід невідкладно інформувати управління міжнародно-правового співробітництва Генеральної прокуратури України.

У разі одержання регіональними або місцевими прокуратурами повідомлення іноземного правоохоронного органу або іншої іноземної установи чи органу МВС України, зокрема Робочого апарату Укрбюро Інтерполу, про затримання чи встановлення іноземним компетентним органом особи, яка розшукується українськими правоохоронними органами з метою видачі (екстрадиції) в Україну, не пізніше 60 годин з часу

отримання такого повідомлення факсимільним та поштовим відправленням через регіональні прокуратури слід інформувати Генеральну прокуратуру України про намір вимагати видачу (екстрадицію) особи.

З надходженням від компетентних органів іноземної держави згоди на видачу розшукуваної особи Генеральна прокуратура України направляє доручення Міністерству внутрішніх справ України та Державній кримінально-виконавчій службі України щодо організації прийняття цієї особи та етапування її до місця проведення досудового розслідування.

Після закінчення провадження стосовно виданої особи до Генеральної прокуратури України надсилається засвідчена копія процесуального рішення для подальшого інформування відповідного іноземного органу.

За відсутності обставин, які на основі чинного законодавства України і положень міжнародних договорів перешкоджають вирішенню питання щодо видачі особи, прокурорам регіонального рівня надсилаються доручення щодо організації проведення перевірок на наявність можливих перешкод для видачі. Матеріали перевірок надсилаються до Генеральної прокуратури України тими ж каналами.

Прокурори за місцем затримання і взяття під варту осіб, які підлягають видачі, організують перевірки стосовно:

а) законності й підстав їх затримання, строків, наявності документів про арешт, а за відсутності вказаних документів забезпечують їх отримання від компетентних установ іноземних держав і висувають перед ними вимогу щодо направлення відповідних клопотань про видачу до Генеральної прокуратури України або Міністерства юстиції України, якщо згідно з вимогами міжнародного договору питання видачі віднесено до його компетенції;

б) мети їх приїзду в Україну, місця й часу проживання та реєстрації, громадянства, надання притулку, обставин і мотивів кримінального переслідування на території іноземної держави;

в) достовірності наявних у них документів, установлення їх особи, громадянства відповідно до Закону України «Про громадянство України»;

г) наявності можливих перешкод для видачі, передбачених міжнародним договором.

Матеріали перевірок разом із висновком щодо можливості видачі невідкладно надаються через прокурорів регіонального рівня та інших прирівняних до них прокурорів до Генеральної прокуратури України або Міністерства юстиції України, якщо згідно з вимогами міжнародного договору питання видачі віднесено до його компетенції.

Прокурори регіонального рівня у межах їхньої компетенції забезпечують контроль за додержанням вимог міжнародних договорів та ст. 576 КПК України щодо меж кримінальної відповідальності осіб, виданих в Україну, у кримінальному провадженні на стадії досудового розслідування та під час судового провадження.

Порядок підготовки та виконання клопотань про передачу (порушення) кримінального переслідування осіб.

Згідно зі ст. 72 Мінської конвенції, кожна Договірна Сторона зобов'язується за дорученням іншої Договірної Сторони здійснювати відповідно до свого законодавства кримінальне переслідування проти власних громадян, підозрюваних у тому, що вони вчинили на території запитуючої Договірної Сторони злочин.

Статтею 6 Європейської конвенції 1972 року регламентовано, що, якщо особа підозрюється у вчиненні злочину, передбаченого законодавством Договірної Держави, ця держава може звернутися до іншої Договірної Держави з клопотанням про порушення кримінального переслідування у випадках та на умовах, передбачених цією Конвенцією.

Водночас з'ясовано, що Європейська конвенція 1972 року, порівняно з Мінською конвенцією, містить значно ширший перелік підстав для звернення зі запитом про передання кримінального провадження. Статтею 8 цієї Конвенції передбачено, що Договірна Держава може звернутися до іншої Договірної Держави з клопотанням про порушення кримінального переслідування в одному або декількох випадках:

а) якщо підозрювана особа має постійне помешкання в запитуваній державі;

б) якщо підозрювана особа є громадянином запитуваної держави або якщо ця держава є країною її походження;

в) якщо підозрювана особа відбуває або має відбувати в запитуваній державі покарання, яке передбачає позбавлення волі;

г) якщо у запитуваній державі за той самий злочин або за інші злочини проти підозрюваної особи порушено кримінальне переслідування;

г) якщо вона вважає, що передача провадження виправдана інтересами встановлення істини, і, зокрема, що найбільш суттєві докази знаходяться в запитуваній державі;

д) якщо вона вважає, що виконання в запитуваній державі вироку, у разі винесення такого, може збільшити можливість соціальної реабілітації засудженого;

е) якщо вона вважає, що присутність на судовому засіданні підозрюваної особи не може бути забезпечена в запитуючій державі, натомість її присутність на судовому засіданні може бути забезпечена в запитуваній державі;

є) якщо вона вважає, що не може сама виконати вирок, у разі винесення такого, навіть з використанням екстрадиції, тоді як запитувана держава спроможна це зробити.

Заразом статтею 10 Європейської конвенції 1972 року встановлено, що запитувана держава не вживає дій щодо клопотання, якщо на час його подання вже збігли строки притягнення до кримінальної відповідальності згідно зі законодавством запитуючої держави.

Згідно зі статтею 49 КК України, особа звільняється від кримінальної відповідальності, якщо з дня вчинення нею злочину минули визначені цією статтею строки.

Зважаючи на викладене, у разі коли строки давності притягнення особи до кримінальної відповідальності закінчилися, питання про передання кримінального провадження не розглядається.

Кримінальне процесуальне законодавство передбачає можливість звернення з клопотанням про передання кримінального провадження за відсутності міжнародного договору на засадах взаємності (ст. 544 КПК України) за обов'язкової умови додержання встановленого КПК України порядку передачі запиту.

У разі необхідності передання кримінального провадження компетентним органам іноземної держави та можливості

такого передання згідно з чинними міжнародними договорами, а також іншим законодавством України готується клопотання про передання кримінального провадження.

Відповідно до ст. 599 КПК України, клопотання складає орган, який здійснює кримінальне провадження, тобто суд, прокурор або слідчий. Якщо запит готує слідчий, то він зобов'язаний погодити його з прокурором.

Зміст і форма клопотання про передання кримінального провадження мають відповідати загальним вимогам, установленим ст. 600 КПК України, а також міжнародному договору України, що застосовується у конкретному випадку.

Згідно зі встановленими КПК України вимогами, клопотання має містити:

- 1) назву органу, який здійснює кримінальне провадження;
- 2) посилання на відповідний міжнародний договір про надання правової допомоги;

- 3) найменування кримінального провадження, передання якого запитується;

- 4) опис кримінального правопорушення, що є предметом кримінального провадження, та його правову кваліфікацію;

- 5) прізвище, ім'я, по батькові особи, щодо якої здійснюється кримінальне провадження, дату і місце народження, місце проживання або перебування та інші відомості про неї.

До клопотання додаються такі документи:

- 1) матеріали кримінального провадження, які мають бути оформлені згідно з вимогами законодавства України та засвідчені гербовою печаткою;

- 2) текст статті закону України про кримінальну відповідальність, за яким кваліфікується кримінальне правопорушення, щодо якого здійснюється провадження;

- 3) відомості про громадянство особи.

При здійсненні нагляду за додержанням правоохоронними органами України вимог статей 552, 600 КПК України щодо порядку підготовки запиту про міжнародну правову допомогу та передання кримінального провадження особливу увагу потрібно звертати на відповідність змісту та форми запиту, додатків до нього положенням міжнародних договорів, зокрема заявам чи застереженням запитуваної держави.

До клопотань українського органу досудового розслідування про передання кримінального провадження компетентному органу іншої держави слід долучати висновок регіональної прокуратури щодо законності та обґрунтованості притягнення особи до відповідальності, повноти розслідування в Україні, наявності процесуальних строків (із обов'язковим зазначенням дати їх закінчення), належності оформлення матеріалів кримінального провадження, можливості їх спрямування для перейняття провадження компетентним органом іноземної держави.

Прокурорам слід не допускати випадків порушення клопотання про передання кримінального провадження іноземному компетентному органу до виконання у повному обсязі на території України всіх необхідних та можливих за відсутності підозрюваного процесуальних дій.

Разом із клопотанням та документами компетентному органу іншої держави передаються наявні речові докази. Їх передача здійснюється в порядку, передбаченому ст. 100 КПК України, в упакованому й опечатаному вигляді з описом вмісту на упаковці, засвідченим печаткою установи, і зазначенням номера кримінального провадження.

У разі наявності у кримінальному провадженні габаритних речових доказів (транспортних засобів) або предметів, обіг та перетин кордону яких є обмеженим (наркотичних речовин, зброї, боєприпасів, історичних та культурних цінностей тощо), вони з кримінальним провадженням не передаються. При цьому орган досудового розслідування до передання кримінального провадження проводить із такими речовими доказами всі можливі на території України процесуальні дії та передає їх на відповідальне зберігання. Про місце зберігання речових доказів чітко зазначається у запиті про передання провадження. У разі виникнення у запитованій стороні потреби у проведенні додаткових процесуальних дій з речовими доказами, не переданими з кримінальним провадженням, їх може бути здійснено в Україні на запит про надання міжнародної правової допомоги у встановленому законодавством порядку.

Крім названих у ст. 600 КПК України реквізитів і додатків клопотання про передання кримінального провадження, можуть ставитися й інші обов'язкові вимоги, обумовлені міжна-

родними договорами. Копії матеріалів залишаються в органі, який здійснював кримінальне провадження в Україні.

Керівники регіональних та місцевих прокуратур у межах компетенції забезпечують контроль за кваліфікованою і своєчасною підготовкою клопотань про передання кримінального провадження та належним оформленням матеріалів кримінального провадження.

Час отримання від запитуваної держави повідомлення про перейняття кримінального переслідування є моментом перейняття компетентним органом іншої держави кримінального провадження.

До отримання рішення запитуваної держави щодо клопотання про порушення кримінального переслідування запитуюча держава зберігає за собою право здійснювати всі дії стосовно кримінального переслідування, за винятком притягнення до судової відповідальності або, у відповідних випадках, прийняття компетентним адміністративним органом рішення у справі.

Перейняття кримінального провадження від компетентних органів іншої держави може відбуватися за наявності умов, визначених міжнародними договорами та ч. 2 ст. 595 КПК України, зокрема:

- особа, яка притягається до кримінальної відповідальності, є громадянином України і перебуває на її території;
- особа, яка притягається до кримінальної відповідальності, є іноземцем або особою без громадянства і перебуває на території України, а її видача згідно з КПК або міжнародним договором України неможлива або у видачі відмовлено;
- запитуюча держава надала гарантії, що у разі ухвалення вироку в Україні особа, яка притягається до кримінальної відповідальності, не піддаватиметься у запитуючій державі державному обвинуваченню за те саме кримінальне правопорушення;
- діяння, якого стосується запит, є кримінальним правопорушенням за законом України про кримінальну відповідальність.

Згідно з ч. 3 ст. 595 КПК України, у разі перейняття кримінального провадження Генеральна прокуратура України в порядку, передбаченому цим Кодексом, доручає здійснення

досудового розслідування відповідному прокурору, який доручає кримінальне провадження органу досудового розслідування (ч. 17 ст. 36 КПК України).

Досудове розслідування кримінального правопорушення розпочинається після внесення слідчим або прокурором відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань за правилами, передбаченими ст. 214 КПК України, та з кваліфікацією дій особи за відповідними статтями КК України. При цьому правильність кваліфікації кримінального правопорушення за КК України має важливе значення для подальшого розслідування та прийняття у кримінальному провадженні законного рішення.

Здійснення досудового розслідування до внесення відомостей до реєстру або без такого внесення не допускається і тягне за собою відповідальність, установлену законом (ч. 3 ст. 214 КПК України).

Відповідно до міжнародних договорів, будь-яка держава має повноваження переслідувати за вчинення злочину згідно зі своїм законодавством.

Орган, який здійснює досудове розслідування, організовує переклад матеріалів українською мовою, якщо вони надійшли в Україну відповідно до міжнародного договору мовою запитувачої сторони.

Прокурор, відповідно до п.17 ч.2 ст. 36 КПК України, доручає органу досудового розслідування виконання запиту компетентного органу іноземної держави про перейняття кримінального провадження, перевіряє повноту, всебічність та об'єктивність розслідування у перейнятому кримінальному провадженні.

З огляду на вимоги міжнародних договорів та КПК України, прокурор зобов'язаний забезпечити:

- належну організацію слідчим підрозділом перекладу матеріалів українською мовою, якщо вони надійшли мовою запитувачої сторони;

- повноту, своєчасність проведення необхідних слідчих дій, їх відповідність вимогам КПК України, законність прийняття процесуальних рішень;

- дотримання вимог обліково-реєстраційної дисципліни тощо.

Контрольні запитання

1. Що таке міжнародне співробітництво?
2. Що таке правова допомога?
3. Які ви знаєте напрями міжнародного співробітництва і правової допомоги у роботі органів прокуратури України?
4. Які ви знаєте форми міжнародного співробітництва і правової допомоги у роботі органів прокуратури України?
5. Що становить правову базу міжнародного співробітництва і правової допомоги у роботі органів прокуратури України?
6. Що таке видача (екстрадиція)?
7. Що таке перейняття кримінального провадження?
8. Розкрийте основні положення Наказу Генерального прокурора України від 18.09.2015 р. «Про організацію роботи органів прокуратури України у галузі міжнародного співробітництва».
9. На кого у системі прокуратури покладається обов'язок здійснення міжнародного співробітництва і правової допомоги?
10. На яких принципах базується міжнародне співробітництво і правова допомога?
11. Який загальний порядок надання правової допомоги?
12. Який порядок підготовки та виконання міжнародних запитів про проведення процесуальних дій?
13. Який порядок підготовки та виконання запитів про видачу (екстрадицію)?
14. Який порядок підготовки та виконання клопотань про перейняття кримінального провадження?

Рекомендована література

1. Бацько І. М. Міжнародне співробітництво як напрям роботи органів прокуратури // Прокуратура України в умовах європейської інтеграції: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (19 травня 2016 року). К.: Національна академія прокуратури України, 2016. 334 с.
2. Богущька А. В. Співробітництво Генеральної прокуратури України в міжнародно-правовій сфері // Актуальні проблеми сучасного міжнародного права: зб. наук. ст. за матеріалами І Харк. міжнар.-прав. читань, присвяч. пам'яті М. В. Яновського і В. С. Семенова (Харків, 27 листоп. 2015 р.): у 2 ч. Харків, 2015. Ч. 1. С. 292–297.
3. Виноградова О. І. Міжнародне співробітництво України у галузі боротьби зі злочинністю (кримінально-процесуальний аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2000. 230 с.

4. Додатковий Протокол до Конвенції про видачу правопорушників від 15.10.1975 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_034
5. Донець К. Прокурорський нагляд за здійсненням видачі особи (екстрадиції) у кримінальних провадженнях під час досудового розслідування. *Вісник прокуратури*. 2015. № 7. С. 71–78.
6. Другий Додатковий Протокол до Конвенції про видачу правопорушників від 15.10.1975 р. від 17.03.1978 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_035
7. Зуєв В. В. Міжнародне співробітництво за новим КПК України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2012. С. 129–131.
8. Конвенція про передачу провадження у кримінальних справах від 15.05.1972 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_008
9. Конвенція про видачу правопорушників від 13.12.1957 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_033
10. Конвенція про передачу засуджених осіб від 21.03.1983 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_025
11. Кримінальний процес: підручник / Ю. М. Гошевий, В. Я. Тацій, А. Р. Туманянц та ін.; за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Гошевого, О. В. Капліної, О. Г. Шило. Харків: Право, 2013. 824 с.
12. Кримінальний процесуальний кодекс України: науково-практичний коментар / за заг. ред. В. Г. Гончаренка, В. Т. Нора, М. Є. Шумила. К.: Юстініан, 2012. 1224 с.
13. Кримінальний процесуальний кодекс 2012 року: ідеологія та практика правозастосування: кол. монографія / за заг. ред. Ю. П. Аленіна; відпов. за вип. І. В. Гловюк. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. 1148 с.
14. Кримінально-процесуальне право України: підручник / за заг. ред. Ю. П. Аленіна. Х.: ТОВ «Одіссей», 2009. 806 с.
15. Маланюк А. Г. Провадження у кримінальних справах, пов'язане з міжнародними відносинами, за законодавством України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Львів, 2004. 237 с.
16. Міжнародний розшук та видача особи, яка вчинила кримінальне правопорушення: навчальний посібник / І. В. Басиста, В. І. Галаган, О. М. Калачова, Л. В. Максимів. К., 2016. 277 с.
17. Омаров Аміл Азад Огли. Інститут підслідності в кримінальному провадженні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2017. 214 с.
18. Пашковський М. І. Особливості доказування у кримінальних справах, пов'язаних з наданням міжнародної правової допомоги: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Одеса, 2002. 243 с.

19. Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF>
20. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
21. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>
22. Про Національне центральне бюро Інтерполу в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.1993 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-93-%D0%BF>
23. Про організацію роботи органів прокуратури України у галузі міжнародного співробітництва: Наказ Генерального прокурора України від 18.09.2015 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0223900-15#n69>
24. Стринатко Ю. Д. Поняття та ознаки міжнародно-правової допомоги у кримінальному провадженні. *Форум права*. 2012. № 4. С. 880–884.
25. Council of Europe: Committee of Ministers, Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, 6 October 2000, Rec(2000)19. URL: <http://www.refworld.org/docid/43f5c8694.html>

Борейко Галина Дмитрівна,
кандидат юридичних наук (теми 4, 12);
Броневицька Оксана Михайлівна,
кандидат юридичних наук, доцент (тема 13);
Лісіцина Юлія Олександрівна,
кандидат юридичних наук (теми 4, 5);
Луцик Василь Васильович,
кандидат юридичних наук, доцент (теми 1, 3, 7, 8);
Навроцька Віра Вячеславівна,
кандидат юридичних наук, доцент (теми 9, 10);
Серкевич Ірина Ростиславівна,
кандидат юридичних наук (теми 2, 6);
Телефанко Богдан Миколайович,
кандидат юридичних наук, доцент (тема 11)

Прокурорське право

Навчальний посібник

Редагування *Оксана Шмиговська*
Макетування *Галина Шушняк*
Друк *Іван Хоминець*

Формат 60×84/16. Папір офсетний. Умовн. друк. арк. 37,20.
Тираж 100 прим. Зам № 180-18.

Львівський державний університет внутрішніх справ
Україна, 79007, м. Львів, вул. Городоцька, 26.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
ДК № 2541 від 26 червня 2006 р.