

Генеральна прокуратура України
Національна академія прокуратури України

**ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ
В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ
ІНТЕГРАЦІЇ**

II

**ДОПОВНЕННЯ ДО
МАТЕРІАЛІВ МІЖНАРОДНОЇ
НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ
КОНФЕРЕНЦІЇ**

19 травня 2016 року

УДК 343.16

ББК 67.99

П 78

Організаційний комітет: Севрук Ю. Г. (голова), Присяжнюк І. І. (заступник голови), Толочко О. М., Попов Г. В., Лісова Н. В., Козьяков І. М., Наулік Н. С., Черніков Є. Е., Барандич С. П., Біднова О. О.

Прокуратура України в умовах європейської інтеграції: матеріали
П 78 Міжнародної науково-практичної конференції (19 травня 2016 року). – К.:
Національна академія прокуратури України, 2016. – 334 с.
ISBN 978-617-7220-12-0

У збірнику матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції «Прокуратура України в умовах європейської інтеграції», що відбулася 19 травня 2016 року в Національній академії прокуратури України, вміщено тези наукових повідомлень і виступів представників міжнародних організацій, діяльність яких спрямована на реформування прокуратури України відповідно до європейських стандартів, працівників органів прокуратури, інших відомств, представників суддівського корпусу, наукових установ і навчальних закладів.

Захід було організовано з метою здійснення комплексного аналізу сучасного стану реформування органів прокуратури України в умовах європейської інтеграції та напрацювання пропозицій щодо його удосконалення.

УДК 343. 16

ББК 67.99

Тези наукових повідомлень і виступів друкуються в авторській редакції із незначними коректорськими правками. Відповідальність за точність поданих фактів, цитат, цифр, прізвищ тощо несуть автори.

ISBN 978-617-7220-12-0

© Генеральна прокуратура України, 2016
© Національна академія прокуратури України, 2016

ЗМІСТ

Вітальне слово ректора Національної академії прокуратури України ПРИСЯЖНЮКА І. І.	12
Вітальне слово заступника Генерального прокурора України ГОВДИ Р. М.	13
ГЕРАН ЛОЇК Актуальні проблеми управління в органах прокуратури (публікується англійською та українською мовами)	15
ЗЕЛЬТЕР ВАЛЬТЕР Особливості правового статусу прокуратури Федеративної Республіки Німеччина в системі органів державної влади (публікується німецькою та українською мовами)	21
ЛАНЧІНСЬКА КЯСТУТІС Реформа прокуратури в умовах євроінтеграції (публікується російською та українською мовами)	27
ПОВАЖАН МІХАЛ Кілька ремарок щодо реформування органів прокуратури Словаччини і Чехії (публікується англійською та українською мовами)	30
ТЕРМАЧІЧ ТЕТЯНА Роль професійної підготовки працівників прокуратури у реформуванні органів прокуратури в Україні (публікується англійською та українською мовами)	36
АМЕЛІН О. В. Особливості доказування у кримінальних провадженнях в сфері інформаційних відносин	43
АРУШАНЯН К. К. Проблемні питання встановлення строку повідомлення про підозру	46
БАБІН Б. В., ПЛЕШКО Е. А. Міжнародні злочини, вчинені під час конфлікту в Сирії: український вимір	48
БАГАНЕЦЬ О. В. Проблеми протидії корупційним злочинам в умовах реформування органів прокуратури	52
БАЙЖАНОВ О. О. Окремі питання прокурорського нагляду за додержанням законів при тимчасовому вилученні майна у кримінальному провадженні	56

БАЦЬКО І. М.

Міжнародне співробітництво як напрям роботи
органів прокуратури України..... 59

БЕВЗЮК І. М.

Психологічні аспекти перевірки доброчесності прокурора 62

БЕЗКРОВНИЙ Є. А.

Проблемні питання розгляду звернень колегіальними
органами прокуратури 65

БЕЛІКОВА С. О.

Питання судової практики з розгляду
адміністративних позовів прокурора..... 68

БОГАТИРЬОВА О. І., ЛУК'ЯНЕНКО Р. В.

Особливості організації роботи прокурора за додержанням законів
у місцях несвободи в умовах надзвичайних ситуацій 71

БОЙКО О. П.

Процесуальне керівництво прокурором
досудовим розслідуванням 75

БОРТУН М. І.

Деякі аспекти взаємодії прокурора та слідчого судді
в кримінальному провадженні 78

ВОРОБЕЙ П. А., РЕМЕГА В. В.

Про деякі змістовні елементи запобіжної діяльності прокуратури
у сфері виконання покарань України.....81

ГАРКУША А. Г.

Окремі аспекти процесуального керівництва прокурора
під час досудового розслідування 84

ГЕСЕЛЕВ О. В.

Актуальні питання організації та здійснення процесуального
керівництва досудовим розслідуванням в умовах реформування
органів прокуратури..... 86

ГОГУСЬ О. В.

Проблемні питання забезпечення цивільного позову
в кримінальних провадженнях щодо неповнолітніх 89

ГОРБАЧЕВЬКИЙ В. Я., ЛІХОВИЦЬКИЙ Я. О.

Про деякі організаційно-правові засади запобігання прокуратурою злочинам, що здійснюється у сфері виконання покарань 93

ГРИНЮК В. О.

До питання доцільності як засади реалізації функції обвинувачення у кримінальному провадженні України..... 96

ГУЗИР В. П.

Роль та місце прокуратури у формуванні правосвідомості 100

ДЕМІДОВ І. І.

Інститут прокурорського самоврядування в Україні в умовах євроінтеграції103

ДЖУЖА О. М., КОЛЬ С. О.

Оцінка ефективності запобіжної діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання і протидії злочинності щодо виконання її завдань і функцій в сучасний період 105

ДРАГАН О. В.

Повноваження прокурора при здійсненні представництва інтересів громадянина або держави в суді в умовах реформування органів прокуратури України відповідно до європейських стандартів..... 108

ДУЛЬСЬКИЙ О. О.

Підвищення ролі оперативно-розшукової діяльності в забезпеченні верховенства права при здійсненні кримінальних проваджень..... 111

ЄНІ О. В.

Процесуальні аспекти діяльності прокурора щодо відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження..... 114

ЄРМАК О. В.

До питання про підстави застосування спеціальної конфіскації117

ЄРЬОМЕНКО І. В.

Фактори, причини та умови, що призводять до неналежного досудового розслідування у кримінальних провадженнях до моменту повідомлення особі про підозру 119

ЖЕРБИЦЬКИЙ В. Г.

Реформування правоохоронних органів у воєнній сфері 122

ЖУРАВЛЬОВ Д. В.

Державний контроль у сфері юстиції – гарантія захисту прав та інтересів громадян..... 125

КАНИГІНА Г. В.

Судді та прокурори у демократичному суспільстві.....131

КОВАЛЕНКО Л. Б.

Обставини, що підлягають доказуванню у кримінальних провадженнях щодо злочинів проти власності133

КОВАЛЬОВА І. С.

Міжнародно-правова регламентація стандартів забезпечення діяльності працівника підприємства, установи чи організації..... 136

КОГУТИЧ І. І.

Окремі аспекти поняття та змісту підготовки (організації роботи) прокурора до підтримання державного обвинувачення 139

КОЗАЧЕНКО В. І.

Інститут внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань у кримінальному процесі Федеративної Республіки Німеччина та України 143

КОЗІЙ В. В.

Становлення та розвиток інституту об'єднання і виділення кримінальних проваджень (справ) в Україні 146

КОКОШКО М. В.

Окремі аспекти кримінального провадження щодо неповнолітніх за кримінально-процесуальним законодавством України та Федеративної Республіки Німеччина149

КОЛЬ І. О., ЯВОРСЬКА О. О.

Стан наукового дослідження та концептуальне визначення прокуратури України як суб'єкта запобігання і протидії злочинам152

КОЛЬ О. Г., СУПРУНЕНКО Д. О.

Правозастосовні та організаційні запобіжні заходи прокуратури в процесі нагляду за виконанням кримінальних покарань та поступенітенціарного впливу на осіб, звільнених з місць позбавлення та обмеження волі..... 155

КОНИК М. Ю.

Прокурорський нагляд за виконанням оперативними підрозділами доручень на проведення візуального спостереження за особою, річчю або місцем при розслідуванні одержання неправомірної вигоди службовою особою 159

КРАВЧУК В. М.

Реформування інституту прокуратури: пропозиції до здійснення.....162

КУЦЕНКО О. П.

Основні форми організації роботи та управління в органах прокуратури у сучасних умовах 166

ЛАПКІН А. В.

Прокурорський нагляд за законністю закриття кримінальних проваджень.....169

ЛИТВИНОВ В. В.

Процесуальні особливості відкриття матеріалів іншій стороні у кримінальному провадженні, яке містить відомості, що становлять державну таємницю172

ЛІСОВА Н. В., ГРИНЕВИЧ М. С.

Особливості представницьких функцій прокурора у надзвичайних ситуаціях.....175

ЛОТЮК Д. П.

Основні аспекти взаємодії органів прокуратури із засобами масової інформації.....178

МАЛЮГА В. І.

Система та класифікація засад діяльності прокуратури..... 181

МАЛЯРЕНКО В. Т.

Актуальні проблеми реформи органів прокуратури України..... 184

МАСЛОВА О. В.

Нормативно-правове регулювання оплати праці прокурора як гарантія незалежності його діяльності..... 188

МАТІЄК Л. Г.

Критерії прийнятності обвинувального акта прокурора191

МЕЛЬНИЧЕНКО В. І.

Проблеми визначення функцій прокуратури України в сучасних умовах 194

МІНЯЙЛО Н. Є.

Представництво прокурором інтересів держави в суді
у протидії організованій злочинності в Україні..... 197

НАУЛІК Н. С.

Діяльність прокурора у зарубіжних країнах
поза межами кримінальної юстиції..... 200

НЕЦЬКА Л. С.

Застосування практики Європейського суду з прав людини
у представницькій діяльності прокурора 203

ОВЧАРЕНКО А. С.

Оцінювання професійної діяльності прокурора 206

ОДНОЛЬКО І. В.

Компетенція прокурора під час досудового
розслідування кримінальних правопорушень 209

ОНИЩУК М. В.

Тези виступу.....212

ОСТРІЙЧУК О. П.

Значення показань потерпілого у кримінальному провадженні.....214

ПАВЛОВА Н. В., ФЕДЧЕНКО В. М.

Особливості повноважень Генеральної прокуратури
України у рамках міжнародного співробітництва..... 217

ПЛОТНІКОВА В. П.

Оцінка ефективності роботи керівника місцевої
прокуратури: напрями та критерії..... 221

ПОГОРЕЦЬКИЙ М. А.

Прокурорський нагляд за законністю здійснення
контролю за вчиненням злочину..... 223

ПОЗДНЯКОВА С. В., ГАРКУШИН Т. А.

Розробка системи оцінки компетентності прокурорів..... 227

ПОЛЕГЕНЬКА О. Р.

Організація діяльності та управління військової
прокуратури в сучасних умовах.....231

ПОЛЯНСЬКИЙ Ю. Є., ДОЛЕЖАН В. В.

Деякі проблеми розвитку прокуратури
України у європейській перспективі 235

ПОПОВ Г. В.

Визначення розумності строків прокурором при здійсненні
процесуального керівництва досудовим розслідуванням..... 238

РОГАЛЬСЬКА В. В.

Повноваження прокурора під час здійснення ним
процесуального керівництва досудовим розслідуванням:
окремі аспекти 241

РУДЕНКО М. В.

Становлення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури – перші
спроби аналізу законодавства та практики його застосування 244

САВЧЕНКО А. В., ВАСИЛЮК І. М.

Функції прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам в Україні 247

САПІН О. В.

Особливості застосування Рекомендації Rec(2000)19
Комітету міністрів державам-членам «Щодо ролі прокуратури
в системі кримінального правосуддя» в контексті сучасного
реформування прокуратури України
(кримінальний процесуальний аспект)..... 250

СЕВРУК О. Р.

Проблемні аспекти представництва прокурором інтересів
недїездатних та обмежено дїездатних осіб у судї 252

СЕМКІВ Т. Г.

Концептуальні засади проведення таємної перевірки
добросовісності прокурорів 254

СЕРГЄЄВА Д. Б.

Прокурорський нагляд за законністю використання
у доказуванні фото-, аудіо-, відеозаписів та інших носіїв
інформації, отриманих під час негласних слідчих (розшукових) дій..... 256

СЕРЕДА В. О.

Проблеми підвищення ефективності діяльності прокуратури
в умовах європейської інтеграції..... 260

СТАРЕНЬКИЙ О. С.

Прокурорський нагляд за законністю отримання доказів захисником шляхом ініціювання проведення негласних слідчих (розшукових) дій у досудовому розслідуванні..... 262

СТЕФАНЧУК М. М.

Правова визначеність як засадниче положення реалізації прокуратурою функції представництва інтересів громадянина або держави в суді..... 265

СТОЛЯРЧУК Є. В.

Повернення обвинувального акта прокурору: проблемні питання та шляхи їх вирішення 268

СУХАЧОВ О. О.

Прокурорський нагляд за використанням оперативними підрозділами засобів забезпечення конспірації при проведенні негласних слідчих (розшукових) дій 271

ТИМЧЕНКО С. М.

Проблемні питання при здійсненні прокуратурою представницьких повноважень на сучасному етапі розвитку суспільства.....274

ТИЩЕНКО С. В.

Правова визначеність як засада кримінального провадження України..... 279

ТОЛОЧКО О. М.

Європейські стандарти організації та функціонування прокуратури в демократичному суспільстві 282

ТОПЧИЙ Н. В.

Нормативно-правове забезпечення діяльності прокуратури як органу кримінальної юстиції в механізмі правоохоронної діяльності 286

ТУМАНЯНЦ А. Р.

Проблемні питання застосування частини 6 статті 36 КПК України щодо надання права прокурорам вищого рівня скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих і прокурорів нижчого рівня у межах строків досудового розслідування..... 289

ТУПЕЛЬНЯК І. І.

Особливості процесуального керівництва прокурором у провадженнях про охорону довкілля..... 292

ТУРКОТ М. С.

Сучасні вимоги до підготовки військових прокурорів 295

УДАЛОВА Л. Д. Окремі аспекти реформування прокуратури України в контексті європейської інтеграції	298
ЦИКТИЧ В. М. Предмет прокурорського нагляду й судового контролю у досудовому розслідуванні	301
ЧАЙКОВСЬКА Н. П. Представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді в умовах європейської інтеграції: правові проблеми та шляхи їх вирішення	305
ЧЕРНІКОВ Є. Е. Реформування прокуратури: завдання та виклики сьогодення	307
ЧЕРНОБАЙ А. М. Актуальні питання організації роботи та управління в органах прокуратури	310
ЧЕРНЯК Н. П. Прокурор як процесуальний керівник під час досудового розслідування	312
ШЕВЧЕНКО Є. В. Суб'єкт виконання ухвали про дозвіл на проведення слідчої (розшукової) дії під час досудового розслідування.....	314
ШЕМШУЧЕНКО Ю. С. Проблеми вдосконалення законодавства України про прокуратуру в контексті міжнародного досвіду	317
ШТАНЬКО А. О. Допустимість втручання у приватне спілкування.....	320
ЩЕРБАКОВА Г. В. Напрями використання криміналістичних знань прокурором – процесуальним керівником досудовим розслідуванням	324
ЯКОВЕНКО С. С. Сучасний стан та шляхи зміни інституту угод у кримінальному провадженні	327
ЯНОВСЬКА О. Г. Етичні засади діяльності прокурора в кримінальному судочинстві України.....	329
ЗАКЛЮЧНИЙ ДОКУМЕНТ	332

Вітальне слово
ректора Національної академії прокуратури України
ПРИСЯЖНЮКА І. І.

Шановні учасники конференції!

Користуючись нагодою, дозвольте висловити свою повагу та щиру вдячність міжнародним партнерам Ради Європи, Європейського Союзу та Німецькому Фонду міжнародного правового співробітництва, посольству США, шановним науковцям і юристам-практикам за участь у роботі конференції, а також за змістовну та конструктивну роботу експертів над впровадженням в Україні європейських стандартів діяльності прокуратури.

Необхідність проведення сьогоднішньої конференції не викликає жодних сумнівів.

Адже прокуратура України перебуває на етапі трансформації із карального органу на орган захисту прав людини та суспільства.

А це означає, що важливого значення набуває обговорення питань щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві.

Із моменту здобуття Україною незалежності робилися неодноразові спроби реформувати органи прокуратури.

Однак максимум, який вдалося досягти, – це певні косметичні зміни, які жодним чином не впливали на докорінну зміну органів прокуратури.

Сьогодні все ж таки це питання зрушило з мертвої точки і в прокуратурі України відбувся ряд реформ, що вивели цей орган на новий рівень діяльності.

У будь-якому разі, формуючи модель прокуратури, потрібно враховувати міжнародний досвід.

А також зважати на історичні традиції та реальний стан соціально-економічного розвитку України.

В умовах реформування прокуратури в Україні важливо, щоб за жодних умов не були порушені гарантовані конституцією права та свободи людини.

В Академії докорінно змінюються підходи до визначення вектора підвищення професійного рівня працівників органів прокуратури та спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора.

Сьогодні акцентується увага на високій професійній компетентності викладачів, а також максимальному наближенні навчального процесу до потреб практики.

Для цього нами проведено ряд реформаторських змін у підході до проведення занять та визначення їх тематики.

В Академії запроваджуються нові форми навчання для прокурорів в Україні: тренінги, он-лайн конференції, науково-практичні семінари із запрошенням міжнародних експертів з проблемних питань діяльності прокуратури.

Ми дуже сподіваємося, що робота нашої конференції сприятиме подальшим якісним зрушенням у підготовці фахових прокурорів з європейським мисленням, що в результаті дасть змогу завершити проведення ефективної реформи органів прокуратури України.

Вітальне слово
заступника Генерального прокурора України
ГОВДИ Р.М.

Шановні учасники конференції, присутні!

Спершу я хотів би передати слова вдячності від Генерального прокурора України Ю.В. Луценка за те, що в цьому заході беруть участь наші західні партнери, ветерани органів прокуратури, які прийшли поділитись багаторічним досвідом, науковці, а також представники судової гілки влади. Саме такий представницький склад конференції, на мій погляд, здатен розробити і надати відповіді на питання, які пов'язані з проведенням реформування, його якістю, подальшими кроками та які обговорюються у нашому суспільстві достатньо тривалий час.

У своєму виступі хотілось би стисло окреслити певне коло питань, які обов'язково необхідно обговорити та стосовно яких потрібно подискутувати на цій конференції, врахувавши усі точки зору.

Одним із пріоритетів національних інтересів України є інтеграція нашої держави в європейський простір. Процес ратифікації угоди між Україною та Європейським Союзом став потужною рушійною силою, зокрема, щодо перетворення нашого відомства на прокуратуру європейського зразка. Для набуття членства в ЄС Україна виконала низку умов. Нове бачення ролі прокуратури у демократичному суспільстві, а також системи кримінального судочинства і поза ним – для нас головний пріоритет і в цьому ми орієнтуємося на європейські стандарти та рекомендації Ради Європи щодо функціонування прокуратури і статусу прокурора. Вже здійснюється низка структурних перетворень правоохоронної системи та суттєво нового антикорупційного законодавства. Водночас продовжує руйнувати демократичні засади та напрацювання в процесі євроінтеграції корупція, що стала загрозою національній безпеці нашої держави. На боротьбу із цим ганебним явищем створено Національне антикорупційне бюро, Національне агентство з питань запобігання корупції та ряд інших серйозних органів. Ці органи є незалежними, що робить протидію корупції більш реальною та ефективною. Із метою викорінення корупційних проявів у середині прокурорської системи вже законодавчо закріплено створення Генеральної інспекції внутрішніх розслідувань та безпеки.

Добір кадрів відбуватиметься на відкритій конкурсній основі й це управління буде діяти на засадах незалежності та самостійності. Для ефективної роботи робляться кроки з метою налагодження співпраці з іншими правоохоронними органами, особливо зі Службою безпеки України. Це буде серйозним доповненням до загальної державної протидії корупції. Всі рівні перед законом – це основна вимога проєвропейської держави та принципова позиція. Корупціонери мають притягуватись до відповідальності незалежно від посади, місця праці й інших соціальних характеристик. Високих стандартів потребують і завдання, які нині стоять перед органами прокуратури і продиктовані реаліями сьогодення та метою розбудови України як рівноправної серед європейської спільноти держав.

Зараз, як ніколи, у суспільстві очікуються результати роботи органів прокуратури в новому форматі. Саме тому першочерговим завданням є продовження реформування

органів прокуратури, аналіз того, що вже було зроблено, і планування абсолютно нових завдань. Нещодавно внесено зміни до законодавчих актів щодо діяльності Генеральної прокуратури України, які надали можливість доступу на посади прокурорів не тільки місцевої, а й регіональних прокуратур і Генеральної прокуратури України новим фахівцям. На мій погляд, позитивне в цьому те, що прийдуть працювати люди, які мають стаж роботи 3–5 років поза системою, але цінність не в стажі, а у тих сформованих ідеалах структури цінностей, які були сформовані, та можуть подивитись інакше на систему, висловити власну думку та порушити дискусію.

Це посилить внутрішню, професійну конкуренцію. І якість роботи відомства, на мій погляд, дещо підвищиться. Дотримуючись кардинальних засад діяльності відповідно до міжнародних норм і стандартів, слід вживати заходів, спрямованих на структурну перебудову органів прокуратури, оптимізацію чисельності, а також перегляд функцій конкретних працівників, підрозділів. До одних із основних завдань належить психологічна реформа. Це – перезавантаження філософії працівників і керівників, які працювали ще з радянських часів. Ми потребуємо переосмислення та встановлення конкретних критеріїв щодо орієнтирів в оцінці своєї роботи на технічному чи професіональному рівні, при вирішенні питання підвищення або заохочення. Потребують серйозної дискусії й оціночні категорії, які дають змогу робити це ефективно, а головне – зрозуміло для всіх. Наявність справедливих «кар'єрних ліфтів» є запорукою більш професійної та ефективної діяльності наших працівників.

Юридичним визначенням алгоритму дій прокурора на етапах процесуально-наглядової діяльності є основні орієнтири у прийнятті тих чи інших рішень на напрямах, які потребують спрямування на них зусиль на певних проміжках часу, тобто основні пріоритети. Мається на увазі розроблення кримінальної концепції і кримінальної політики у відомстві, що унеможливить двояку оцінку діяльності прокурора.

Ще один елемент – розуміння прокурором своїх гарантій незалежності, тобто розуміння прокурором того, що він робить і як оцінюють ту чи іншу його дію. Гарантії незалежності вже визначено у профільному законі, кримінальному процесуальному законодавстві та низці інших законів. Цей процес в принципі розпочався, але він буде тривати доти, доки не зміниться наша ментальність. Тому головна мета – це наповнення органів прокуратури кваліфікованими спеціалістами з високими професійними та моральними якостями, які орієнтуються на кращу правову західну освіту, ідею європейського суду, його рішення, ідею конституційних судів ради західних країн і використовують їх у своїй діяльності.

Водночас без реформування правоохоронної системи в цілому зробити це буде складно. Тому важливо прийняти новий закон про судоустрій і статус суддів. Не менш важливим є прийняття закону про проступки, який розвантажить роботу прокурорів і слідчих, а передусім – завершення реформи поліції органів досудового розслідування. Тому запорукою успіху є спільні зусилля, спрямовані на забезпечення прозорості та відкритої роботи відомства. На моє глибоке переконання, той склад конференції, який сьогодні представлений та має власний погляд на реформи і досвід їх проведення за кордоном, повинен дати нам результат, нові ідеї й бачення подальших кроків у реформуванні та їх обговоренні.

Отож я закликаю всіх до активної дискусії, обміну думками з тим, щоб зрозуміти, як реформувати, як ми реформуємо та як ми повинні надалі продовжувати цей процес.

Дякую за увагу і закликаю до плідної роботи!

GUE'RIN LOÏC,
Prosecutor Expert of the EU funded Project
«Support to Justice Sector Reforms in Ukraine»

Managing a Public Prosecutor's Office: challenges

A proper management of a prosecution service should depend on its objectives set under a peculiar legal framework. The Public Prosecutor's Office of Ukraine (PPO) has a three levels organization, prosecutors are submitted to the Constitution of Ukraine, which enshrines their functions, Law «On the PPO», as well as other legislation such as the Labour code, Criminal Procedure Code, anti-corruption laws, etc. Apparently, the public prosecution service of Ukraine cannot be managed in a way as are the decentralized prosecution services of Italia or France, or the centralized Crown prosecution service of Great Britain or the Federal based prosecution service of Germany.

However, independently from a status of prosecutors and organisation of their work, set by the concrete legal framework, there is no exception that a prosecution service's main function is prosecuting crimes, bringing alleged perpetrators to court and supporting public accusation. In this respect and in order to ensure that they are able to carry out their professional responsibilities independently, prosecutors should be protected against arbitrary action by Governments which means [cf. International Association of Prosecutors]:

- they perform their professional functions without intimidation, hindrance, harassment, improper interference or unjustified exposure to civil, penal or other liability;
- their recruitment and promotion are based on objective factors, and in particular professional qualifications, ability, integrity, performance and experience, and decided upon in accordance with fair and impartial procedures;
- expeditious and fair hearings, based on law or legal regulations, where disciplinary steps are necessitated by complaints alleging action outside the range of proper professional standards;
- objective evaluation process is set up.

Recruitment and evaluation based on objective, fair and transparent process are the areas where simple and efficient measures can be adopted, contributing to restore public trust to prosecutors.

Confidence in the prosecution service depends on independence of prosecutors when making their prosecutorial decisions, as well as on effectiveness of the prosecution body as a whole. And here comes the issue of performance.

Performance is what an organization does with its resources to achieve its results, how well those results compare to what the organization intended to achieve and how well lessons learned have been identified. Qualitative or/and quantitative indicators are used in order to measure performance of organizations with the intention of gauging its performance, respecting expected results.

A manager should be able to motivate, reward hard work, value fairness, understand and correct possible failure, etc.

Performance management is a holistic process bringing together many activities that collectively contribute to the effective management of individuals and teams in order to achieve high levels of organisational performance. The process is strategic, in that it is about

broader issues and long-term goals, and integrated in that it links various aspects of the business, people management, individuals and team.

Individual performance appraisal is one of the tools that can be used to manage performance. Here a question arises: how to appraise individual performance to ensure its objectiveness? In this respect exact performance indicators, the periodicity of appraisal, range of persons, who are entitled assess individual performance, clear assessment procedure should be defined.

Scope of individual performance indicators can be based on assessment how prosecutors are respectful at all time and under all circumstances of their duties, which means how they:

- Perform their duties, including the duty to take action, always in accordance with national and international law;
- Carry out their functions fairly, consistently, impartially and expeditiously;
- Respect, protect and uphold human dignity and human rights;
- Take into account there are acting on behalf of society and in the public interest;
- Strive to take a fair balance between the general interest of society and the interests and rights of individuals.

Concretely, there is a long list of quantitative indicators which can be used within a period of time:

- average number of cases per prosecutors;
- average number of appellate cases per prosecutors;
- number of cases completed per prosecutor for a period;
- number of cases where a prosecution has been initiated and then abandoned or stayed;
- proportion of cases in which the offenders pleaded guilty;
- proportion of cases that went to trial, where a conviction was obtained;
- proportion of cases that went to trial in which the offender was eventually acquitted;
- number of cases of wrongful convictions;
- proportion of cases that were diverted away from the formal criminal justice process;
- average cost per case prosecuted during a given period of time, usually a year, and other indicators.

On the one hand, performance appraisal of each prosecutor should be compared to the average one and, on the other hand to the expected performance of the prosecutor as previously set. Then conclusion can be drawn with regards change of position, promotion, bonuses, sanctions, training, etc.

While carrying out the individual prosecutor's performance evaluation, the manager should be careful not to limit appraisal to quantitative aspect only, neglecting qualitative ones, and not to multiply indicators without using them properly.

A bureaucratic system is keen to set up and then show up hundreds of indicators, spending a lot of time to elaborate them, employing for such a purpose a lot of staff whose main activity would be to justify their survival in the system by initiating again and again new indicators.

At the same time, only few indicators are needed but they have to be relevant, consistent, comparable, approved by all stakeholders and, above all, properly interpreted and used.

Assigning objectives, qualitative as well as quantitative, and checking by using these indicators whether or not objectives assigned are achieved, is part of the job of a manager.

Furthermore, individual performance appraisal can be used not only for the purpose of improving individual efficiency, but as well as a management tool when it comes to the notion of prosecutorial policy. Improving number of diversion/alternative measures, of plea-bargaining, favouring reparation or mediation measures, instead of a pure prosecution

procedure can be part of a prosecutorial policy aiming to decrease workload of court, to take more social or cost efficient measures than imprisonment of the offender.

This is what can be reflected in the individual objectives assigned and checked through appropriate indicators.

But let us go back to the question of *average cost per case prosecuted during a given period of time*, in other words to the notion of the cost effectiveness.

Could the expected «cost» of a prosecution affect prosecutorial decisions? Could an investigation/prosecution be given up because of the lack of cost effectiveness?

The question is very controversial. One may agree that would be better to spend limited money of the tax-payer on tackling serious crime as corruption or organized crime, rather than to spend time and money on investigating petty offences without any chance of catching the perpetrator. At the same time, one must remember that it is not the function of a prosecution service to improve State's budget incomes.

However, on a more global point of view, it is for sure that the cost effectiveness must be somewhere taken into account and that a meaningful management (governance?) must be coupled with the adequate strategic framework linked to the financial needs.

Usually, it is said that reforming means changing people, institutions, and processes.

In this respect, a manager must be capable and willing to perform a functional screening of the entity he/she is in charge. And, as it is very related to cost efficiency, as a preliminary step for any reform, to check *who is doing what*, where staff is needed, where it is underemployed, is there a need to re-organize the entity due to change of functions, and other organisational issues. The main challenge for him would be to decide how to achieve more output with less input.

Based on this functional screening, the management will be able to set performance-based budgeting and program budgeting approaches, suggest regulatory, methodological and institutional improvements on that basis by reference to best practices in the area (cost-per-case methodology etc.).

Conclusion:

A manager is someone able to plan, organize, direct, and control.

On the time being, based on Constitutional and legislative changes with regards the PPO functions, focusing them on criminal justice, a new management of the Public Prosecutor's Office of Ukraine is in the position of completing efficiently the reforms already undertaken.

Part of the Presidential Justice Sector Reforms Strategy and its Action Plan devoted to the reform of the Public Prosecutors' Office is a road map, and it is time to carry on implementation .

ГЕРАН ЛОЇК,
прокурор, Головний експерт проекту Європейського Союзу
«Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні»

Актуальні проблеми управління в органах прокуратури

Належне управління в органах прокуратури залежить від його цілей, встановлених законодавством. Прокуратура України має три рівня організації, її функції закріплені в Конституції України, Законі України «Про прокуратуру», а також інших законодавчих актах, таких як Трудовий кодекс України, Кримінально-процесуальний кодекс України, законах по боротьбі з корупцією тощо. Звісно, організація роботи в органах прокуратури України не може бути ідентичною роботі в децентралізованих органах прокуратури Італії чи Франції або централізованих Королівської прокуратури Великобританії чи федеральної прокуратури Німеччини.

Проте незалежно від статусу прокурорів і організації їх роботи, що встановлюються законами держави, основними функціями прокуратури є здійснення кримінального переслідування за злочин, притягнення суб'єктів злочину до відповідальності та підтримання державного обвинувачення. З метою гарантування, що прокурори будуть в змозі виконувати свої професійні обов'язки незалежно, а також, що вони будуть захищені від впливу уряду, необхідно, щоб:

- вони виконували свої професійні функції без перешкод, залякування, втручання або невинуватого притягнення до цивільної, кримінальної або іншої відповідальності;

- набір і просування по службі здійснювалось на основі об'єктивних факторів, зокрема професійної кваліфікації, здібностей, продуктивності й досвіду. Рішення щодо вибору кандидата на посаду прокурора має бути справедливим і неупередженим;

- дисциплінарні стягнення накладалися на таких працівників лише у зв'язку зі скаргами щодо невиконання прокурорами Кодексу професійної етики;

- був визначений процес неупередженого оцінювання роботи.

Підбір кадрів та оцінка їх роботи мають бути засновані на об'єктивній, справедливій та прозорій процедурі, що є тими простими та ефективними заходами, які сприяють відновленню довіри громадськості до прокурорів.

Довіра до органів прокуратури залежить від незалежності прокурорів щодо прийняття ними професійних рішень, а також від ефективності органу прокуратури загалом. І тут постає запитання про продуктивність.

Продуктивність – це те, що організація робить зі своїми ресурсами для досягнення результатів, те, наскільки ці результати є високими порівняно із запланованими і наскільки якісно отримані уроки були засвоєні. Якісні та/або кількісні показники використовуються для оцінювання ефективності організацій.

Менеджер повинен вміти мотивувати, винагороджувати за працьовитість, розуміти і правильно виправити помилку і т.д.

Продуктивність управління є цілісним процесом об'єднання багатьох заходів, які сукупно сприяють ефективному управлінню працівниками і групами з метою досягнення високого рівня організаційної результативності. Це – стратегічний процес, так як мова йде про довгострокові цілі та широкі питання, які включають різні аспекти бізнесу, управління людьми, окремими особами і командою.

Індивідуальна оцінка продуктивності є одним з інструментів, які можуть бути використані для управління продуктивністю. Тут постає запитання: як об'єктивно оцінити індивідуальну продуктивність? Стосовно цього мають бути визначені чіткі показники ефективності, періодичність оцінки, коло осіб, які мають право оцінювати індивідуальні показники.

Показники оцінки індивідуальної продуктивності можуть бути засновані на оцінюванні того, наскільки прокурори шанобливі в будь-який час і за будь-яких обставин, зокрема, вони повинні:

- виконувати свої обов'язки, в тому числі обов'язок вжиття заходів винятково відповідно до національного та міжнародного права;
- виконувати свої функції справедливо, послідовно, неупереджено і оперативно;
- поважати, захищати і відстоювати людську гідність і права людини;
- завжди враховувати, що вони діють від імені суспільства і в інтересах суспільства;
- прагнути досягнути балансу між загальними інтересами суспільства та інтересами і правами окремих осіб.

Існує довгий перелік кількісних показників, які можуть бути використані протягом певного періоду часу:

- середнє число справ на одного прокурора;
- середнє число апеляційних справ на одного прокурора;
- число закритих проваджень на прокурора протягом періоду;
- середнє число справ, в яких злочинці визнали свою провину;
- частка справ, які були направлені до суду і щодо яких був винесений обвинувальний вирок;
- частка справ, які були направлені до суду і в яких злочинець був виправданий;
- число випадків неправомірних вироків;
- частка справ, які були відвернені від формального процесу кримінального судочинства;
- середня вартість однієї порушеної кримінальної справи протягом певного періоду часу, як правило, рік;
- інші показники.

З одного боку, оцінювання ефективності кожного прокурора має порівнюватись із середніми показниками і, з другого боку, з очікуваними показниками ефективності прокурора. Тоді можна дійти висновку щодо зміни становища, просування по службі, преміювання, депреміювання, навчання тощо.

При проведенні оцінювання ефективності окремого прокурора менеджер повинен бути обережним і не робити оцінку ефективності тільки в кількісному аспекті, нехтуючи якісними.

Бюрократична система прагне встановити сотні показників, витратити багато часу, щоб розробити їх, залучаючи з цією метою багато співробітників, які будуть виправдовувати свою необхідність в системі шляхом створення нових показників.

У той же час, необхідні лише деякі показники, але вони повинні бути актуальні, послідовні, порівнювані, схвалені усіма зацікавленими сторонами і насамперед правильно інтерпретовані й використані.

Встановлення цілей – як якісних, так і кількісних, а також перевірка за допомогою цих показників, чи були досягнуті такі цілі, є частиною роботи менеджера.

Крім того, оцінка індивідуальної продуктивності може бути використана не тільки

з метою підвищення індивідуальної ефективності, а і як інструмент управління, коли йдеться про поняття прокурорської політики. Збільшення кількості альтернативних заходів, таких як переговори про укладення угоди про визнання провини, заходів медіації, замість існуючих сьогодні процесуальних заходів, може бути частиною прокурорської політики, спрямованої на зниження навантаження на суд, а також прийняття соціальних або більш економічно ефективних заходів, ніж тюремне ув'язнення злочинця.

Це те, що може бути відображено у індивідуальних завданнях, які ставляться та перевіряються з допомогою відповідних індикаторів.

Але повернімося до питання середніх витрат на справу за певний період часу, інакше кажучи, до поняття ефективності витрат.

Чи можуть очікувані витрати на діяльність органів прокуратури впливати на процесуальні рішення? Чи має слідчий або прокурор залишити справу у разі неефективності витрат?

Це питання – неоднозначне. Хтось може погодитись, що буде краще витратити кошти платників податків на розкриття тяжких злочинів, таких як корупція або організована злочинність, ніж витратити час та кошти на розкриття злочинів невеликої тяжкості без будь-якого шансу заарештувати злочинця. У той же час ми маємо пам'ятати, що це не є функцією прокуратури – збільшувати суми надходжень до бюджету держави.

Однак, якщо мислити більш глобально, можна з певністю стверджувати, що ефективність витрат також має бути врахована при організації роботи в органах прокуратури.

Зазвичай кажуть, що реформування передбачає зміну людей, інституцій та процесів. З цього погляду, менеджер має бути в змозі та бажати здійснити функціональну перевірку того органу, на чолі якого він/вона стоїть. Попереднім заходом для будь-якої реформи є перевірка того, хто і що робить, які кадри необхідні, а яких забагато, чи існує потреба реорганізувати орган через зміну функцій, а також вирішити інші організаційні питання. Головним викликом для нього може бути вирішення питання, як досягти більшого результату за найменших затрат.

Грунтуючись на такій функціональній перевірці, менеджмент буде в змозі розробити бюджет та програму фінансування, запропонувати регуляторні, методологічні та інституційні покращення на цій основі, звернувшись до кращих практик.

Отже, доходимо таких висновків.

Менеджер – це та людина, яка в змозі планувати, організовувати, направляти та контролювати.

Засновуючись на Конституції та законодавчих змінах стосовно функцій прокуратури, зосереджених на кримінальній юстиції, новому керівництву Генеральної прокуратури України слід підтримувати позицію щодо ефективного завершення вже розпочатих реформ.

Частина схваленої Президентом Стратегії реформування сектору юстиції та її Плану дій щодо реформи прокуратури є дорожньою картою, і саме зараз настав час її виконувати.

Переклад виконано

Відділом міжнародних зв'язків Національної академії прокуратури України

SELTHER WALTER,
Generalstaatsanwalt a.D.

Stellung der Staatsanwaltschaft in Deutschland im System der Staatsgewalten und ihre Aufgaben

Für die Staatsanwaltschaften besteht eine Sequenzzuständigkeit, d.h. der Zuständigkeitsbereich der an jedem Sitz eines Landgerichts eingerichteten Staatsanwaltschaft richtet sich nach dem des Landgerichts. Auch örtlich deckt sich der Geschäftsbereich der Staatsanwaltschaft mit dem Bezirk des jeweiligen Landgerichts. Die Staatsanwaltschaften sind also für die jeweiligen Landgerichte, aber auch für die im Landgerichtsbezirk befindlichen Amtsgerichte zuständig.

Die Staatsanwaltschaften unterstehen den am Sitz des jeweiligen Oberlandesgerichts eingerichteten Generalstaatsanwaltschaften. Diese nehmen die staatsanwaltschaftlichen Aufgaben bei dem jeweiligen Oberlandesgericht wahr. Darüber hinaus haben sie – neben weiteren Aufgaben – die Fach – und Dienstaufsicht über die ihnen nachgeordneten Staatsanwaltschaften. Leiter der Generalstaatsanwaltschaft ist der Generalstaatsanwalt oder die Generalstaatsanwältin.

Alle Staatsanwaltschaften einschließlich der Generalstaatsanwaltschaft unterstehen dem Ministerium der Justiz des betreffenden Landes.

Auch bei dem Bundesgerichtshof in Karlsruhe besteht eine Staatsanwaltschaft, die als einzige dem Bundesminister der Justiz unterstellt ist. Sie wird von dem Generalbundesanwalt geleitet. Diese «Bundesstaatsanwaltschaft» nimmt, ausgerichtet an der sachlichen Zuständigkeit des eben erwähnten Bundesgerichtshofs, die staatsanwaltschaftlichen Aufgaben an diesem Bundesgericht vor. Darüber hinaus ist sie in den so genannten Staatsschutzsachen auch erstinstanzlich tätig. Hierbei handelt es sich um bedeutende Fälle von Straftaten gegen die innere und äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland. Der Generalbundesanwalt ist entgegen weitverbreiteter Annahme nicht Vorgesetzter der Staatsanwaltschaften und der Generalstaatsanwaltschaften der Länder; er kann diesen mithin keine Weisungen erteilen.

Eine Staatsanwaltschaft wird geführt von einem Leitenden Oberstaatsanwalt. Der Behörde gehören darüber hinaus Oberstaatsanwälte als Abteilungsleiter sowie – je nach Größe – mehrere Staatsanwälte an.

In Deutschland gibt es 24 Generalstaatsanwaltschaften, denen insgesamt 115 Staatsanwaltschaften mit etwa 5300 Staatsanwältinnen und Staatsanwälten unterstehen.

Staatsrechtliche und statusrechtliche Stellung des Staatsanwalts nach deutschem Recht

Die Institution der Staatsanwaltschaft in der heutigen Form ist in Deutschland vergleichsweise jung. Frankreich hatte im Jahre 1798 erstmals in den damals besetzten linksrheinischen Gebieten eine Anklagebehörde eingeführt. Dies wurde später von mehreren deutschen Staaten übernommen. Mit den am 1. Oktober 1879 in Kraft getretenen Reichsjustizgesetzen wurde die Staatsanwaltschaft im gesamten Deutschen Reich eingeführt. Bis dahin hatten die Gerichte ermitteln und entscheiden können. Das damalige Unbehagen über diesen Rechtszustand gab der Volksmund mit den Worten wieder: «Wer den Ankläger zum Richter hat, braucht Gott zum Advokaten». Nunmehr sollte die Staatsanwaltschaft als «Wächter des Gesetzes» tätig sein; insbesondere sollte sie, «indem sie bei Polizei und Gerichten gleichermaßen als Wächter des Gesetzes fungiere, das vermittelnde Band zwischen ihnen bilden». Mit der Einführung der Staatsanwaltschaft wurde vor allem die Erwartung verknüpft,

dass das Strafverfahren nunmehr in besonderer Weise rechtsstaatlich und fair gestaltet wird.

Die Staatsanwaltschaft wurde von Anfang an dem Justizministerium und nicht dem Innenministerium, also dem Polizeiministerium, unterstellt, um den «Rechts- und nicht den Machtwillen des Staates» zu repräsentieren. Um diesen Ansprüchen gerecht zu werden, ist die Staatsanwaltschaft nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesgerichtshofs sowie nach ihrem Selbstverständnis ein gegenüber dem Gericht selbständiges, der rechtsprechenden Gewalt zugeordnetes Organ der Strafrechtspflege, das gemeinsam mit dem Gericht die Aufgabe der Justizgewährung zu erfüllen hat.

Sie ist also nicht Teil der rechtsprechenden Gewalt im Sinne des Grundgesetzes (Art. 92); sie kann aber aufgrund ihrer besonderen Aufgabenstellung im gerichtlichen Verfahren auch nicht der Exekutive zugerechnet werden. Als Organ der staatlichen Strafverfolgung, die an das Gesetz gebunden und verpflichtet ist, ebenso wie das Gericht auf die Ermittlung der Wahrheit und die Findung eines gerechten Urteils hinzuwirken, ist die Staatsanwaltschaft gleichsam selbstverständlich dem Justizressort zugeordnet. Die Selbständigkeit gegenüber dem Gericht wird ausdrücklich im Gerichtsverfassungsgesetz festgestellt. Danach ist die Staatsanwaltschaft in ihren amtlichen Verrichtungen von den Gerichten unabhängig (§ 150 GVG).

Dennoch ist nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland die Rechtsprechung allein den Gerichten anvertraut, und nur den Richtern ist sachliche und persönliche Unabhängigkeit verliehen (Art. 97 GG). Staatsanwälte sind dagegen Beamte, allerdings mit besonderer Stellung, und haben «den dienstlichen Anweisungen ihrer Vorgesetzten nachzukommen» (§ 146 GVG). Sie unterliegen sowohl den internen Weisungen ihres Vorgesetzten innerhalb der staatsanwaltschaftlichen Hierarchie als auch den externen Weisungen des Justizministers. Internes und externes Weisungsrecht sind deckungsgleich. Das interne Weisungsrecht ist die Weisungsbefugnis des Generalstaatsanwalts gegenüber den Staatsanwälten seines Bezirks, ebenso wie des Leitenden Oberstaatsanwalts seiner Behörde und seinen Staatsanwälten.

Die Leiter der Staatsanwaltschaften haben in ihrer Behörde innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs gegenüber allen Staatsanwälten das Recht der Devolution und der Substitution (§ 145 GVG). Das heißt: Sie können die Ermittlungen selbst übernehmen oder einen anderen als den nach der Geschäftsverteilung an sich zuständigen Staatsanwalt beauftragen.

Der Generalstaatsanwalt hat diese Rechte für seinen Bezirk ebenfalls. Er kann also jedes Ermittlungsverfahren an sich ziehen oder eine andere als die an sich zuständige Staatsanwaltschaft mit den Ermittlungen beauftragen.

Aufgabenstellung der Staatsanwaltschaft

Der Kernbereich staatsanwaltschaftlicher Tätigkeit liegt naturgemäß in der Strafverfolgung und Strafvollstreckung. Üblicherweise wird die Staatsanwaltschaft als Ermittlungs- und Anklagebehörde bezeichnet. Bei der Bezeichnung als «Anklagebehörde» bleibt aber unberücksichtigt, dass die Staatsanwaltschaften etwa 65–70% aller bei ihnen anhängig werdender Ermittlungsverfahren einstellen und demzufolge nur etwa in knapp 1/3 aller Fälle Anklage erheben oder bei Gericht einen Strafbefehl beantragen. Im Wege des Strafbefehls kann bei Vergehen im schriftlichen Verfahren auf Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr erkannt werden, wenn der Staatsanwalt eine Hauptverhandlung vor dem Amtsgericht nicht für geboten hält (§§ 407 ff. StPO).

In der eben genannten Quote der Einstellungen sind aber nicht nur die Verfahren erfasst, in denen eine strafbare Handlung nicht vorlag oder nicht nachgewiesen werden konnte. Enthalten sind auch diejenigen Verfahren, in denen eine Einstellung aus Opportunitätsgründen – mit und ohne Auflagen – erfolgt war.

Bis zum Abschluss des Ermittlungsverfahrens durch Einstellung oder Anklageerhebung hat die Staatsanwaltschaft die Ermittlungen zu führen. Sie ist «Herrin des Ermittlungsverfahrens» und hat in diesem Verfahrensabschnitt die Rechtsförmlichkeit zu garantieren.

Die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft in der Bundesrepublik Deutschland ist geprägt durch das Legalitätsprinzip, das vor allem in der Strafprozessordnung (§ 152 Abs. 2 StPO) seinen Niederschlag gefunden hat.

Danach hat der Staatsanwalt grundsätzlich einzuschreiten, wenn zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für eine verfolgbare Straftat vorliegen (Anfangsverdacht). Dies ist immer dann der Fall, wenn es aufgrund konkreter Tatsachen nach kriminalistischer Erfahrung möglich erscheint, dass eine verfolgbare Straftat begangen worden ist.

Das Legalitätsprinzip bedeutet danach Verfolgungszwang gegen jeden Verdächtigen. Es stellt insoweit eine Aktualisierung des Willkürverbots als eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes der Verfassung dar (Art. 3 GG). Andernfalls würde nach deutschem Rechtsverständnis die Einheit der Rechtsanwendung zerstört und die Gleichheit aller vor dem Gesetz beseitigt. Danach ist das Legalitätsprinzip das notwendige Korrelat zum Anklagegrundsatz und zum Anklagemonopol der Staatsanwaltschaft (§§ 151, 152 Abs. 1 StPO). Als besonders bedeutsames Institut des deutschen Strafprozessrechts ist das Legalitätsprinzip durch die Straftatbestände der Rechtsbeugung (§ 339 StGB), der Strafvereitelung im Amt (§ 258 a StGB) und der Verfolgung Unschuldiger (§ 344 StGB) geschützt.

Soweit sich das Legalitätsprinzip über den Ermittlungszwang hinaus auch auf den Anklagezwang bezieht, hat es in den letzten Jahrzehnten Lockerungen insoweit erfahren, als der Gesetzgeber in den §§ 153 ff. StPO die Möglichkeiten, ein Verfahren ohne strafgerichtliche Sanktionen einzustellen, erweitert und damit dem Opportunitätsprinzip größeren Raum gegeben hat.

Die Einstellung aus Opportunitätsgründen betrifft in erster Linie Straftaten der unteren bis mittleren Kriminalität. So kann die Staatsanwaltschaft bei Vergehen von der Strafverfolgung absehen, wenn die Schuld des Täters gering ist und kein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung besteht (§ 153 StPO). Darüber hinaus besteht die Möglichkeit der Einstellung des Verfahrens gegen Zahlung eines Geldbetrages oder sonstiger Auflagen und Weisungen, sofern dadurch das an sich gegebene öffentliche Interesse an der Strafverfolgung beseitigt werden kann und die Schwere der Schuld nicht entgegensteht (§ 153 a StPO).

Im Jugendstrafrecht ist durch das so genannte Diversionsverfahren (§ 45 Abs. 2 Jugendgerichtsgesetz) die Möglichkeit eines Verfolgungsverzichts nach erzieherischen Maßnahmen im weitesten Umfang eröffnet worden.

Eine weitere Möglichkeit der Einstellung aus Opportunitätsgründen betrifft solche Straftaten, die neben anderen dem Beschuldigten zur Last gelegten Straftaten von geringer Bedeutung sind und das zu erwartende Strafmaß nicht entscheidend erhöhen (§ 154 StPO).



ЗЕЛЬТЕР ВАЛЬТЕР,

представник Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва, Генеральний прокурор ФРН у відставці

Статус прокуратури в Німеччині в системі державних органів та її повноваження

Прокуратурам властиві послідовні повноваження, це означає, що сфера повноважень прокуратури, створеної за кожним місцезнаходженням суду землі, орієнтується на

сферу повноважень суду землі. Також і територіально сфера діяльності прокуратури покривається округом відповідного суду землі. Таким чином, прокуратури компетентні за відповідні суди землі, але також і за дільничні суди, які знаходяться на території округу суду землі.

Прокуратури підпорядковані генеральним прокуратурам, які створені за місцезнаходженням відповідного Вищого суду землі. Генеральні прокуратури здійснюють повноваження прокуратури при відповідному Вищому суді землі. Окрім цього вони разом з іншими повноваженнями здійснюють спеціалізований та службовий нагляд за підпорядкованими їм прокуратурами. Керівником Генеральної прокуратури є генеральний прокурор.

Всі прокуратури, включаючи генеральну прокуратуру, підпорядковані Міністерству юстиції відповідної землі.

Також при Федеральній судовій палаті в м. Карлсруе є прокуратура. Це єдина прокуратура, яка підпорядкована Федеральному міністрові юстиції. Її очолює Генеральний федеральний прокурор. Ця «федеральна прокуратура» здійснює, орієнтуючись на компетенцію вищезгаданої Федеральної судової палати, повноваження прокуратури в цьому Федеральному суді. Також вона задіяна на рівні першої інстанції в так званих справах про державні злочини. Тут ідеться про значимі випадки злочинів проти внутрішньої та зовнішньої безпеки Федеративної Республіки Німеччина. Генеральний федеральний прокурор всупереч поширеному уявленню не є керівником прокуратур та генеральних прокуратур земель; він не може давати їм ніяких вказівок.

Прокуратуру очолює керуючий старший прокурор. До установи входять окрім цього старші прокурори в якості керівників відділів, а також – залежно від величини установи – певна кількість прокурорів.

В Німеччині є 24 генеральні прокуратури, яким підпорядковані загалом 115 прокуратур, кількість прокурорів у яких сягає близько 5300 осіб.

Державно-правовий та правовий статус прокурора згідно з німецьким правом

Інститут прокуратури в його сьогоденній формі в Німеччині порівняно молодий. У 1798 році у Франції вперше було створено орган звинувачення на тодішніх окупованих лівобережних рейнських територіях. Пізніше це запозичили деякі інші німецькі землі. 1 жовтня 1879 року, коли вступили в силу закони про юстицію Рейху, було введено прокуратуру на всій території Німецького Рейху. До цього часу суди могли здійснювати розслідування та виносити рішення. Тогочасний дискомфорт, пов'язаний із цим правовим станом, був відтворений в народній мудрості таким прислів'ям: «Тому, у кого звинувач є суддею, потрібен Бог в якості адвоката». Тепер прокуратура повинна діяти як «сторож закону»; саме вона повинна, «діючи при поліції та судах в якості сторожа закону, формувати посередницькі узи між ними». Із введенням прокуратури було пов'язане перш за все очікування того, що кримінальне провадження відбуватиметься особливим чином в рамках праводержавності та справедливо.

З самого початку прокуратура була підпорядкована Міністерству юстиції, а не Міністерству внутрішніх справ, а отже, Міністерству поліції, для того щоб репрезентувати «правову, а не силову волю держави». Задля того, щоб відповідати цим вимогам, то згідно з судовою практикою Федерального конституційного суду та Федеральної судової палати, а також згідно з власним уявленням прокуратура є по відношенню до суду самостійним органом кримінальної юстиції, підпорядкованим судовій владі, який спільно з судом повинен здійснювати повноваження щодо гарантування правосуддя.

Таким чином, вона не є частиною судової влади в світлі Основного Закону (ст. 92); але, виходячи із своїх спеціальних повноважень в судовому процесі, вона не може бути віднесена і до виконавчої влади. Будучи органом державного кримінального переслідування, яке пов'язане законом і зобов'язано, так само, як і суд, направляти свої дії на встановлення істини та віднаходження справедливого вироку, прокуратура підпорядкована одночасно, само собою зрозуміло, сфері юстиції. Самостійність по відношенню до суду виписана чітко в Законі про судовий устрій, відповідно до якого прокуратура є незалежною від судів у виконанні своїх обов'язків (§ 150 Закону про судовий устрій).

Але все-таки згідно з Основним Законом Федеративної Республіки Німеччина (ОЗ) судочинство ввірено тільки судам, та лише суддям надана предметна та особиста незалежність (ст. 97 ОЗ). На протигагу цьому прокурори є службовцями, щоправда, з особливим статусом, та повинні «слідувати службовим вказівкам своїх керівників» (§ 146 Закону про судовий устрій). Вони підвідомчі як *внутрішнім* вказівкам свого начальника в межах ієрархії прокуратури, так і *зовнішнім* вказівкам міністра юстиції. Внутрішнє та зовнішнє право давати вказівки є конгруентним. Внутрішнє право давати вказівки – це повноваження генерального прокурора по відношенню до прокурорів свого округу, так само як і керуючого старшого прокурора по відношенню до своєї установи та своїх прокурорів.

Керівники прокуратур в межах своєї установи в рамках своєї сфери повноважень мають право делегування та заміни по відношенню до своїх прокурорів (§ 145 Закону про судовий устрій). Це означає: вони можуть взяти на себе проведення розслідування або доручити іншому прокуророві, ніж тому, який, по суті, має повноваження згідно з розподілом справ.

Так само генеральний прокурор має ці права в межах свого округу. Отже, він може будь-яке розслідування взяти до себе або доручити це розслідування іншій прокуратурі, ніж тій, яка, по суті, уповноважена.

Визначення повноважень прокуратури

Основна сфера діяльності прокуратури знаходиться, звичайно, в площині кримінального переслідування та виконання рішень у кримінальних справах. За звичаєм прокуратуру називають органом розслідування та звинувачення. Однак, називаючи її «органом звинувачення», не враховується те, що прокуратури близько 65%–70% всіх розслідувань, які проводяться у них, призупиняють і в результаті цього лише приблизно в 1/3 справ висувають звинувачення або подають клопотання в суд про постановлення судового наказу. За допомогою судового наказу в разі проступку шляхом провадження в письмовій формі може бути винесено рішення про грошовий штраф або позбавлення волі строком на один рік, якщо прокурор не вважає за необхідне розглядати справу в дільничному суді (§§ 407 та наступні Кримінального процесуального кодексу).

Однак у щойно названій квоті стосовно припинення справ охоплені не тільки провадження, в яких не мало місця кримінально каране діяння або воно не могло бути доведено. Сюди входять також ті провадження, в яких припинення відбулося з причин доцільності звинувачення – за наявності зобов'язань або без.

Прокуратура зобов'язана проводити розслідування до самого завершення дізнання та слідства шляхом припинення справи або висунення звинувачення. Вона є «королевою розслідування» та повинна гарантувати на цьому процесуальному відрізу дотримання юридичних формальностей.

Діяльність прокуратури у Федеративній Республіці Німеччина обумовлена *принципом офіційності*, який перш за все знайшов своє відображення в Кримінальному процесуальному кодексі (§ 152 абз. 2 КПК).

Прокурор має за цим принципом приступати до справи, якщо наявні достатні фактичні відправні пункти щодо кримінально караного злочину (початкова підозра). Це завжди має місце, коли на основі конкретних фактів згідно з криміналістичним досвідом виявляється ймовірність того, що вчинено кримінально караній злочин.

Принцип офіційності означає проведення обов'язкового кримінального переслідування стосовно кожного підозрюваного. У цьому відношенні він відображає актуалізацію заборони свавілля як загального правового принципу Конституції (ст. 3 ОЗ). Інакше згідно з нормами німецького права була б порушена єдність правозастосування та усунена рівність усіх перед законом. Відповідно до цього принцип офіційності є необхідним доповненням принципу звинувачення та монополії прокуратури на пред'явлення звинувачення (§§ 151, 152 абз. 1 КПК). Як особливо значимий інститут німецького кримінального процесуального права принцип офіційності захищений нормами, що передбачають відповідальність за порушення права суддею чи державним службовцем (§ 339 КК), перешкоджання покаранню, вчинене посадовою особою (§ 258а КК), та переслідування невинного (§ 344 КК).

Оскільки принцип офіційності через обов'язок проведення розслідування стосується також обов'язку пред'явлення звинувачення, то в останні десятиріччя він зазнав пом'якшень, коли законодавець в §§ 153 та наступних КПК розширив можливості припинення провадження без санкцій суду у кримінальних справах і тим самим надав більшого простору принципу доцільності звинувачення.

Припинення провадження по причині доцільності звинувачення стосується насамперед злочинів нижчого та середнього рівнів кримінальності. Таким чином, у випадку проступків прокуратура може відмовитись від переслідування, якщо вина злочинця є незначною та не має публічного інтересу до кримінального переслідування (§153 КПК). Окрім цього є можливість припинення провадження шляхом внесення грошової суми або надання інших зобов'язань і вказівок, якщо тим самим можна буде усунути наявний суспільний інтерес щодо кримінального переслідування і цьому не перешкоджає важкість вини (§ 153а КПК).

В праві у справах неповнолітніх шляхом так званого диверсійного провадження (§ 45 абз. 2 Закону про суд у справах неповнолітніх) відкрита можливість для відмови від переслідування, якщо вже проводяться або були введені виховні заходи в найбільш широкому обсязі.

Інша можливість припинення провадження по причині доцільності звинувачення стосується тих злочинів, які поруч з іншими злочинами, що ставляться в вину звинуваченому, є малозначними та які не в значній мірі підвищать очікувану міру покарання.

Переклад виконано

Німецьким Фондом міжнародного правового співробітництва

ЛАНЧИНСКАС КЯСТУТИС,
Глава Консультативной миссии
Европейского Союза в Украине

Реформа прокуратуры в условиях евроинтеграции

Основная текущая задача прокуратуры в Украине – это вернуть доверие граждан за счет:

- прозрачности: при необходимости информировать граждан о принятии решений в четкой и обоснованной манере;

- применения законодательства на равноправных условиях, без дискриминации и справедливо по отношению ко всем гражданам вне зависимости от их политической позиции, финансового положения, пола, возраста и т.д.

Что означает быть прокурором в Европе? С учетом того, что в Европейский Союз входят 28 стран-членов, которые имеют соответствующее количество правовых систем, ответить на данный вопрос нелегко.

Рекомендация Совета Европы относительно роли прокуроров: «Государственные обвинители (прокуроры) – это представители власти, которые от имени общества и в его интересах обеспечивают применение законов, тогда как нарушение закона предполагает уголовные санкции, принимая во внимание как права людей, так и необходимую эффективность системы уголовного правосудия».

Государственные обвинители призваны сбалансировать, то есть найти правильное сочетание между правами людей и эффективностью процесса расследования уголовных правонарушений, должны работать в интересах общества и гарантировать применение законов.

Борьба с коррупцией, особенно с коррупцией в крупных масштабах, должна стать центральным элементом работы прокуратуры в Украине. Существует широко распространенное мнение, что атмосфера безнаказанности до сих пор царит в Украине. Наблюдаются большие ожидания со стороны граждан и международного сообщества относительно искоренения коррупции. Данная задача не является простой, но вполне выполнима.

Проблемой является вопрос сотрудничества с правоохранительными органами, особенно с Национальной полицией Украины, Национальным антикоррупционным бюро Украины, Специализированной антикоррупционной прокуратурой Украины и органами правосудия. Эксперты Консультативной миссии Европейского Союза общались со многими должностными лицами и представителями гражданского общества в разных частях Украины. Не вся получаемая информация была положительной. Сотрудничество правоохранительных органов и прокуратуры представляется проблематичным. Отсутствует ощущение общей цели, стандартные рабочие процедуры – сложные и бюрократичные, а эффективность уголовных расследований далеко не оптимальна.

По нашему мнению, следует изменить культуру, избавиться от бюрократии, тогда прокуратура и прочие правоохранительные органы будут работать совместно для достижения общей цели. Ошибки не станут препятствием при определении санкций, а скорее стимулом к обучению и улучшению.

Положительная практика: Специализированная антикоррупционная прокуратура Украины (существует всего несколько месяцев), которая работает в тандеме с Национальным антикоррупционным бюро Украины, уже выпустила свои первые обвинительные акты. Эти два учреждения привлекают в свой штат молодых специалистов с высоким уровнем мотивации и квалификации, которые решительно настроены сломать старые привычки и построить светлое будущее для своей страны.

Призываю вас продолжать реформирование прокуратуры, расширять сотрудничество с другими правоохранительными органами и бороться с коррупцией. Прокуратура играет жизненно важную роль в установлении верховенства права и борьбе с коррупцией. Вам, дамы и господа, предстоит столкнуться с вызовами, но вы не одни. Европа готова поддерживать вас, и Консультативная миссия также готова помогать.



ЛАНЧІНСЬКА КЯСТУТІС,
Голова Консультативної місії Європейського Союзу в Україні

Реформа прокуратури в умовах євроінтеграції

Першочергове поточне завдання прокуратури в Україні – повернення довіри громадян за рахунок: прозорості: за необхідності інформування громадян щодо прийнятих рішень в чіткій та обґрунтованій манері; застосування законодавства за рівноправних умов, без дискримінації та справедливо стосовно всіх громадян, незалежно від їх політичної позиції, фінансового стану, статі, віку тощо.

Що означає бути прокурором в Європі? З урахуванням того, що до Європейського Союзу належать 28 країн-членів, які мають відповідну кількість правових систем, дати відповідь на це запитання нелегко.

Рекомендація Ради Європи щодо ролі прокурорів: «Державні обвинувачі (прокурори) це представники влади, які від імені суспільства та в його інтересах забезпечують застосування законів, тоді як порушення закону передбачає кримінальні санкції, беручи до уваги як права людей, так і необхідну ефективність системи кримінального правосуддя».

Державні обвинувачі покликані збалансувати, тобто знайти правильне поєднання між правами людей та ефективністю процесу розслідування кримінальних правопорушень, повинні працювати в інтересах суспільства та гарантувати застосування законів.

Боротьба з корупцією, особливо з корупцією у великих масштабах, повинна стати центральним елементом роботи прокуратури в Україні. Існує поширена думка, що атмосфера безкарності досі панує в Україні. Великі очікування громадян і міжнародної спільноти пов'язані з викоріненням корупції. Це завдання непросте, але воно цілком здійсненне.

Проблему становить питання співпраці з правоохоронними органами, особливо з Національною поліцією України, Національним антикорупційним бюро України, Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою України і органами правосуддя. Експерти Консультативної місії Європейського Союзу в Україні спілкувалися з багатьма посадовими особами та представниками громадянського суспільства в різних

частинах України. Не вся отримана інформація була позитивною. Співробітництво правоохоронних органів та прокуратури вбачається проблематичним. Відсутнє відчуття спільної мети, стандартні робочі процедури – складні й бюрократичні, а ефективність кримінальних розслідувань аж ніяк не оптимальна.

На нашу думку, слід змінити культуру, позбутися бюрократії, тоді прокуратура та інші правоохоронні органи працюватимуть спільно для досягнення загальної мети. Помилки не стануть на заваді при визначенні санкцій, а скоріше стимулом до навчання та покращення.

Позитивна практика: Спеціалізована антикорупційна прокуратура України (існує всього кілька місяців), яка працює в тандемі з Національним антикорупційним бюро України, вже випустила свої перші обвинувальні акти. Ці дві установи залучають до свого штату молодих фахівців з високим рівнем мотивації і кваліфікації, які рішуче налаштовані зламати старі звички і побудувати світле майбутнє для своєї країни.

Закликаю вас продовжувати реформування прокуратури, розширювати співпрацю з іншими правоохоронними органами та боротися з корупцією. Прокуратура відіграє життєво важливу роль у встановленні верховенства права і боротьбі з корупцією. Вам, пані та панове, доведеться мати справу з викликами, але ви не самі. Європа готова підтримати вас, і Консультативна місія також готова допомагати.

Переклад виконано

Відділом міжнародних зв'язків Національної академії прокуратури України

POVAŽAN MICHAL,
PhD, Assistant Professor, Department of legal history and legal
comparativism Faculty of Law, Comenius University in Bratislava
doctor, assistant professor Bratislava, Slovakia

Few Remarks on Transformation of Prosecutor's Office in Slovakia and Czech Republic

Transformation of Prosecutor's Office in central and eastern European countries was and still is a great challenge to legal systems and to societies of particular countries. Development of the countries was very similar in many aspects and their legal experience could be helpful for another transformation in the region. The paper deals with experience of Slovakia and Czech Republic on the beginning of nineties of 20th century.

Central and Eastern Europe could be considered as one cultural region. At least from outside. We, inhabitants and scholars of it, see lot of differences, but in theoretical study, it is possible to abstract from differences and focus on similarities. Based on this approach, I try to highlight aspects that could be shared between Slovak, Czech and Ukrainian way of Prosecutor's Office transformation. In this paper, I focus on example of Slovakia and Czech Republic to show similarities among their transformation and that of Ukraine and solutions they took.

For the paper I see as main sources works of Vojtech Bacho (1, p. 37–40), Štefan Beneč (2, p. 289–292) and Jozef Čentéš, Michal Považan, Ján Šanta (3, 1–255). Of course, such a broad topic cannot be based only on several sources and is derived from my work on Prosecutor's Office transformation to be published in 2016.

To keep space designed for the paper I have chosen only several aspect of transformation of the Prosecutor's Office.

As substantial I consider several aspects of Prosecutor's Office transformation in countries of former Czecho-Slovakia.

1. Legality of transformation.
2. Political support.
3. Substantial personal changes.
4. Inculturalisation of western patterns (the last but not least important).

Legality of Transformation

For lawyers, legality is *conditio sine qua non* of their lives, but in transformation process, very often, legality is the first victim. Politicians like to say: there is no time to formalise the process. But this lack of time is in direct contradiction with very idea of rule of law. How is possible to build „recht staat“ when we fail to follow law we are bound to?

Rule of law is not only theory from books. It is part of agreement between society and its rulers. If the rulers are not bound by laws they passed, trust to them simply vanishes. To loose trust is the easiest thing in the world, to get it back is the most difficult.

Part of legality problem is constitutionality. To pass amendments to a living constitution is usually difficult and needs special majority in parliament. But this could not be reason to violate it. If it happens, who could trust at least partly illegal Prosecutor's Office?

Czecho-Slovak example shows that to follow constitution is not in contradiction to

transformation of Prosecutor's Office. Time needed to prepare new constitution could be used to discuss on new model of prosecution. In Czecho-Slovak example, the discussion took more than three years and actually it was finished when Czecho-Slovakia was erased from the map. Its results were used by new republics and become part of new constitution.

Political support

Prosecutor's Office is part of the government and powerful one. It is more than clear that politicians want to influence the process of its transformation. This is not negative. Politicians, by other words elected representatives of the people have vested right to it. Their influence is part of the discussion on future model of Prosecutor's Office. It is necessary to find balance among politicians, community of prosecutors and general public. Example of former Czecho-Slovakia shows importance of representative figure in position of prosecutor general. Prosecutor general should have support or be able to get it from all three parts of actors mentioned above. All Czecho-Slovak prosecutor general after change of regime in 1989 were partly politicians (members of parliamentary parties or somehow related to them), none of them had experience as prosecutor and all of them dealt with law in their previous careers. This amalgam strengthens their position – they have support of relevant politicians and trust of general public. They were supporters of gradual changes – it means common prosecutors did not feel in danger by their nomination. They brought some kind of consensual atmosphere to the office. In such an atmosphere, it was possible to implement substantial changes.

Substantial personal changes

To transform Prosecutor's Office was not the main task of politicians of the time. Within first years of transformation only few minor legislative changes were made. The most important was incompatibility of prosecutorial position and membership in political party. This change shows importance of limitation of political parties (mainly communistic one) on Prosecutor's Office. To get independence of the Prosecutor's Office is not matter of legal change, it is matter of personal changes in the office. Prosecutor's Office is monocratic organisation. It means all are responsible and depend on prosecutor general od in broader sense on their senior prosecutor. In such an organisation, to make substantial personal changes means to change figures in General Prosecutor's Office and chief prosecutors in regions. These chief prosecutors are responsible for carrying changes further. The question is how to select such people. The advice from Venice commission and other organisation was to make opened completions between candidates. Actually, this was refused from cultural reasons. Senior lawyer in former Czecho-Slovakia would not take part in such competition. It was matter of personal dignity for them. Finally, process of direct nomination was chosen and it worked well. Within short time Prosecutor's Office got confidence of the general public and become stabilised part of national institutions.

Inculturalisation of western patterns

Problem of legal transplants is well known and not necessary to open it in this short paper (4, 1–121). During the transformation from this aspect was the question mentioned above concerning selection of chief prosecutors. Another problem was self-government of prosecutors and selection of prosecutor general. It recommended to organise self-government of prosecutors with right to select or at least to nominate candidate to prosecutorial general. This question was deeply discussed in Slovakia during preparation of constitutional amendments in years 1998 – 2000. In that time self-government was passed for judges only. After several years of implementation, it is possible to say that Slovak judges were not prepared for self-

government and this institute work well in many western countries, but not in Slovakia and now it is one of main problems of Slovak judiciary.

Recommendations of Venice commission are well based on experience in various countries, but it does not mean that they will work in all countries.

Paper picked 4 aspects of Prosecutor's Office transformation in former Czecho-Slovakia. Based on authors research, these aspects are shared by majority of countries in Central and Eastern Europe and should be taken into consideration during transformation process.

Cited sources:

1. Bacho, Vojtech: Prokuratúra – významný nástroj záruk zákonnosti v právnom štáte. In *Justičná revue*, 44, no. 10 (1992), p. 37–40.

2. Beneč, Štefan: Úvahy o ústavnóm postavení prokuratúry v SR. In *Justičná revue*. 52, no. 3 (2000), p. 289–292.

3. Čentěš, Jozef - Považan, Michal – Šanta, Ján: *Dejiny prokuratúry na Slovensku*. Bratislava: ATTICUM, 2014, 255 p.

4. Watson, Alan: *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*. The University of Georgia Press, 1993, 121 p.

ПОВАЖАН МІХАЛ,
доктор філософії, доцент кафедри історії права
Університету імені Коменського в Братиславі,
доктор, доцент,
м. Братислава, Словаччина

Кілька ремарок щодо реформування органів прокуратури Словаччини і Чехії

Реформування органів прокуратури в країнах Центральної і Східної Європи було й залишається, як і раніше, великою проблемою для правових систем та суспільства окремих держав. Розвиток держав у багатьох аспектах був подібний і їх правовий досвід може бути корисний для України. Тому буде розглядатися досвід Словаччини та Чехії з реформування органів прокуратури на початку дев'яностих років ХХ століття.

Центральну і Східну Європу можна розглядати як один культурний регіон. Принаймні ззовні. Ми, мешканці і вчені держав цього регіону, бачимо багато відмінностей, але в теоретичному дослідженні можна абстрагуватися від відмінностей і зосередити увагу на спільних ознаках. Ґрунтуючись на цьому підході, я намагаюся виділити такі аспекти, які можуть бути спільними для словацького, чеського та українського шляхів реформування органів прокуратури. У цій публікації я зупинюся на прикладі Словаччини і Чехії, щоб показати подібність між їх реформуванням, а також те, як Україна може запозичити їхній досвід.

Основними джерелами роботи є твори Войтеха Бахо [1, с. 37–40], Штефана Бенєка [2, с. 289–292] і Йозефа Центеса, Міхала Поважана, Яна Санта [3, с. 1–255]. Звичайно, така широка тема не може ґрунтуватися тільки на декількох джерелах і походить від моєї роботи щодо реформування органів прокуратури, яка буде опублікована в 2016 році.

Із метою відповідності тез вимогам щодо розміру я вибрав лише кілька аспектів реформування органів прокуратури.

З моєї точки зору, найбільш істотними аспектами реформування органів прокуратури в країнах колишньої Чехословаччини є наведені нижче.

1. Законність.
2. Політична підтримка.
3. Істотні кадрові зміни.
4. Запозичення західних моделей реформування (останній, але не менш важливий).

Законність реформування.

Для юристів правомірність – неодмінна умова їхнього життя, але в процесі реформування дуже часто правомірність є першою жертвою. Політики люблять говорити: немає часу, щоб формалізувати цей процес. Але такий недолік часу перебуває у безпосередній суперечності із самою ідеєю верховенства закону. Як можна побудувати правову державу, якщо ми не виконуємо закони, які маємо виконувати?

Верховенство закону не є тільки теорією з книг. Вона – частина угоди між суспільством і владою. Якщо влада не дотримується законів, які приймає, довіра до неї просто зникає. Найпростіше всього втратити довіру, набагато важче її повернути.

Частиною проблеми законності є проблема конституційності. Процедура внесення змін до конституції, як правило, складна й вимагає особливої більшості в парламенті. Але це не може бути підставою для того, щоб її порушувати. Якщо таке порушення станеться, хто буде довіряти, навіть частково, незаконним органам прокуратури?

Чехословацький приклад показує, що реформування органів прокуратури можливо із додержанням конституції. Час, необхідний для підготовки нової конституції, можливо, краще використати для обговорення нової моделі органів прокуратури. У чехословацькому прикладі обговорення тривало більше трьох років і закінчилось лише коли Чехословаччина зникла з мапи. Результати обговорення були використані вже новою республікою і стали частиною нової конституції.

Політична підтримка.

Органи прокуратури є частиною уряду і дуже потужним відомством. У зв'язку з цим зрозуміло, що політики хочуть впливати на процес їх реформування. Це не є негативним явищем. Політики, іншими словами, обрані представники народу, наділені правом на такі дії. Їх вплив є частиною обговорення майбутньої моделі органів прокуратури. Необхідно віднайти баланс між політиками, прокурорами і громадськістю. Приклад колишньої Чехословаччини показує важливість представницької фігури на посаді Генерального прокурора. Генеральний прокурор повинен мати підтримку або бути в змозі отримати підтримку від осіб, згаданих вище. Усі чехословацькі генеральні прокурори після зміни режиму в 1989 році були частково політиками (члени парламентських партій або якимось пов'язані з ними), жоден із них не мав досвіду роботи прокурором, і всі займалися правом у своїх попередніх кар'єрах. Такий досвід зміцнює їхні позиції – вони мають підтримку відповідних політиків і довіру широкого загалу. Вони були прихильниками поступових змін – це означає, що прокурори не відчували себе в небезпеці коли їх висували на цю посаду. Вони принесли атмосферу консенсусу в органи прокуратури. Саме в такій атмосфері можна було здійснити суттєві зміни.

Істотні кадрові зміни.

Реформування органів прокуратури не було головним завданням політиків того часу. Протягом перших років реформування відбулося декілька незначних законодавчих змін. Найважливішим із них була заборона сумісництва посади прокурора і члена політичної партії. Ця зміна показує важливість обмеження впливу політичних партій (в основному комуністичної) на органи прокуратури. Забезпечення незалежності органів прокуратури не завжди можливе лише за допомогою правових змін, украй важливі також кадрові зміни в органах прокуратури. Органи прокуратури є єдиновладною організацією. Це означає, що всі працівники несуть відповідальність за свої дії і залежать від позиції Генерального прокурора. У такому відомстві як органи прокуратури, щоб внести суттєві кадрові зміни необхідно змінити прокурорів Генеральної прокуратури та регіональних прокурорів. Ці прокурори несуть відповідальність за проведення змін у подальшому. Питання полягає в тому, як вибрати таких людей. Венеціанська комісія порадила провести відкритий конкурс для кандидатів на посаду прокурора. Але такого конкурсу не було проведено з культурних причин. Старший юрист в колишній Чехословаччині не брав би участь в такому конкурсі. Це питання особистої гідності для них. І, нарешті, був обраний процес прямого призначення і він працював добре. У стислий проміжок часу органи прокуратури отримали довіру широкої громадськості і стали потужною частиною національних відомств.

Запозичення західних моделей реформування.

Проблема правових запозичень є широко відомою і не має необхідності висвітлювати вказане питання в цій публікації [4, 1–121]. Під час реформування виникало питання щодо вибору прокурорів. Іншою проблемою було прокурорське самоврядування і вибір Генерального прокурора. Західна модель реформування рекомендувала організувати самоврядування прокурорів з правом вибору або принаймні правом висунення кандидата на посаду Генерального прокурора. Це питання широко обговорювалось в Словаччині у процесі підготовки конституційних змін в 1998–2000 роках. У той час функціонувало тільки *суддівське самоврядування*, але після декількох років його роботи можна зробити висновок, що словацькі судді не були готові до самоврядування і що цей інститут працює добре у багатьох західних країнах, але не в Словаччині, і на сьогодні це – одна з основних проблем словацької судової системи.

Рекомендації Венеціанської комісії ґрунтуються на досвіді різних країн, але це не означає, що вони будуть працювати в усіх країнах.

Тезами охоплено чотири аспекти реформування органів прокуратури в колишній Чехословаччині. На підставі досліджень авторів ці аспекти є загальними для більшості країн Центральної і Східної Європи і повинні бути прийняті до уваги в ході процесу реформування.

Література:

1. Bacho, Vojtech: Prokuratúra – významný nástroj záruk zákonnosti v právnom štáte. In *Justičná revue*, 44, no. 10 (1992), p. 37–40.
2. Beneč, Štefan: Úvahy o ústavnóm postavení prokuratúry v SR. In *Justičná revue*. 52, no. 3 (2000), p. 289–292.
3. Čentéš, Jozef – Považan, Michal – Šanta, Ján: *Dejiny prokuratúry na Slovensku*. Bratislava: ATTICUM, 2014, 255 p.
4. Watson, Alan: *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*. The University of Georgia Press, 1993, 121 p.

Переклад виконано

Відділом міжнародних зв'язків Національної академії прокуратури України

TERMACIC TETIANA,
Head of Human Rights National Implementation Division

The role of professional training of prosecutors in the reform of the public prosecution in Ukraine

Distinguished Prosecutors, representatives of the Judiciary and of the international community, ladies and gentlemen!

I am delighted to address you on behalf of the Directorate General Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe at today's Conference. I would like to thank the Prosecutor General's Office of Ukraine and the National Academy of Prosecutors for a long-lasting fruitful co-operation. I wish you strength and courage to achieve the long-awaited reform of the prosecution service of Ukraine. I reiterate the Council of Europe's commitment to provide all the support you will need in this process that will lead to a fair and transparent prosecution service, commanding public trust.

The reform process, which started in the 90s after Ukraine's accession to the Council of Europe, has reached a new stage and I am pleased to say that the Council of Europe's extensive expert advice and technical support has generally been taken on board by the authorities.

After having successfully assisted Ukraine in adopting a new Code of Criminal Procedure and a new Law on the Public Prosecution Service in line with European standards, the new challenge is to ensure that the implementation of the new legislation will be pursued in the same spirit.

A precondition for achieving the aims of the reforms is that all those concerned are committed to fully performing the work that the effective implementation of the reformed legislation requires. This requires a change of mind-set, even of philosophy.

The newly adopted Law on Public Prosecution Service paved the way for strategic changes within the institution. The Law provides for limiting the functions of prosecutors; establishing specific criteria and procedures for appointment, and improving the processes for disciplinary actions against prosecutors; providing for institutional set-up of prosecutorial self-governance and a new system of training of prosecutors, etc. Another outstanding development to accomplish the legal part of the reform process lies with the adoption of the constitutional amendments as regards the judiciary, including the prosecution service.

The prosecution reform should ultimately lead to the strengthening of the external independence of the prosecution service, avoiding excessive centralisation within the system and to ensuring the effective individual independence of prosecutors. By pursuing a zero tolerance policy towards corruption and by holding public trust, the Ukrainian prosecution service should demonstrate its efficient functioning, as the reform plays a crucial factor in the success of the overall justice sector reform in Ukraine.

As the general supervision of compliance with laws is no longer within the prosecutor's competence, it is crucial to ensure an efficient transfer of this function to other relevant agencies. In this respect, the capacities of the free legal aid system and the Ombudsperson's office should be enhanced and public outreach has to be ensured.

Acknowledging the complexity of the implementation of the reform, the Council of Europe's support to the Ukrainian authorities has not been limited to legal expertise. Capacity

development has also been an area in which we have been working with the authorities. Currently, this is done through the project «Continuous support to criminal justice reforms in Ukraine», funded by the Danish government. Our support is aimed at improving the institutional and operational capacities of the public prosecution service and the free legal aid system, in order to implement the reforms. Equally, we contribute to enhancing the knowledge and skills of prosecutors to apply human rights standards in their daily work.

A well-trained prosecutor will perform his/her duties with more confidence and his/her decision is likely to be better accepted because there will be trust that it is reasoned on the basis of legality, respect for rule of law and human rights. This is why professional training is so important. Because law, be it national or international, evolves, this is not a one-off event but rather an uninterrupted journey from school, university, and throughout a professional career.

Because the actors of the justice chain have a fundamental role to play in the respect of the rule of law and protection of human rights, they should not limit themselves to abstract knowledge; there should be focus on how to apply it in concrete situations. Education means acquiring: skills, knowledge and values. The aim is not for each prosecutor to become an expert in human rights, it is rather to develop a reflex that a criminal case might have a human rights dimension.

European judges, lawyers and prosecutors certainly do use convention-based arguments in their judgments, submissions and decisions. However, it is also clear that, in far too many situations, the Convention and the case law of the Strasbourg Court are not taken into consideration by practitioners in situations to which they are clearly relevant. This may be because for many national judges and prosecutors, the task of applying the case law of the Strasbourg Court can appear overwhelming, as the principles of interpretation may seem alien to national legal traditions.

This is why the provision of professional training on Convention standards and the translation and dissemination of the case law of the Strasbourg Court are essential. Without them, it would be very hard to ensure that proper account of the Convention and its case law is taken in the deliberations and decision-making at the national level.

Several Council of Europe documents provide a useful rationale for a life-long education journey for prosecutors

The Committee of Ministers of the Council of Europe in its Recommendation Rec (2000) 19 on the role of public prosecution in the criminal justice system stated that «the highest level of professional skills and integrity is a pre-requisite for an effective prosecution service and for public trust in that service... States should therefore take effective measures to ensure that prosecutors have appropriate education and training, both before and after their appointment. In particular, prosecutors should be made aware of:

- a) the principles and ethical duties of their office;
- b) the constitutional and other legal protection of persons involved in legal proceedings;
- c) human rights and freedoms as laid down by the ECHR (Articles 5 and 6 in particular) and by the case law of the European Court of Human Rights;
- d) principles and practices of organisation of work, management and human resources;
- e) mechanisms and materials which contribute to efficiency and consistency in their activities».

The same principles were further reiterated in the CCPE Opinion № 9 (2014).

The CM Rec (2004) 4 on the ECHR in university education and professional training recalls that human rights should be incorporated in the curriculum of stable professional training

structures, the Convention and its case law should be part of the common core curriculum of law, political and administrative science, a component of the preparation programmes of examinations for access to the legal professions and of the initial and continuous education for judges, prosecutors and lawyers, law enforcement bodies and personnel of immigration services. It will be updated in 2016–2017 to take into account new developments, including the use of new technologies.

This recommendation is actually the birth certificate of the European Programme for Human Rights Education for Legal Professionals (HELP). The only genuine PAN-European programme of legal human rights education, HELP is a network of judicial training institutions and bar associations from all 47 member states, such as the National Academy of Prosecutors of Ukraine. Its' aim is to ensure that human rights training throughout the European space is of good quality and meets the specific needs of each category, be it judges, prosecutors or lawyers.

In the recent years HELP has become the platform for all human rights capacity development endeavours undertaken by the Council of Europe. Its relevance has been reaffirmed by the 47 member states in the Brussels Declaration's action plan, which recalls the shared responsibility between them and the Council of Europe in protecting human rights at the national level.

Ladies and gentlemen, allow me to say few words about the support the Council of Europe continues to provide to Ukrainian prosecutors in this respect.

The training on the Convention that the Organisation has been carrying out for nearly two decades has constituted a significant part of it. The Council of Europe has channelled its supports via the National Academy of Prosecutors of Ukraine as soon as it was entrusted with the specialised training of prosecutors, in close cooperation with the Office of the Prosecutor General. The Academy's membership of the HELP Network allows it benefit from modern and adapted tools and methodology for human rights education for legal professionals.

In the framework of the reform, the Council of Europe has recently finalised the training of 600 newly appointed local prosecutors on management, communication, human rights, anti-corruption and on the implementation of the Code of Criminal Procedure. Trainers of the Academy will also be trained on modern training techniques.

Ukraine now has a unique opportunity to absorb the best practices and methodologies to be put into the base construction of a new, modern, life-long education journey for prosecutors. Ultimately, good quality training should generate decision-making based on observance of the rule of law principle and protection of human rights.

Ladies and gentlemen, let me thank once more our long-term partners and organisers of this event, the General Prosecutor's Office of Ukraine and the National Academy of Prosecutors, for their initiative and organisation of this Conference. I would also like to take this opportunity to express my gratitude to the other international counterparts, present today, for their co-operation, synergies and firm commitment to our joint initiatives over the last years.

Last but not least, I wish to thank to the Danish Ministry of Foreign Affairs for our long track of successful co-operation in supporting democratic developments and human rights protection in Europe, and specifically in Ukraine.

I am confident that all these partnerships will further develop and lead to fostering the process of an effective implementation of the public prosecution reform in Ukraine, even in a context marked by several vicissitudes of legal, economic and political nature.

Let me conclude by confirming that the Council of Europe will continue to support your country – our member State – in its further reforms endeavours.

ТЕРМАЧІЧ ТЕТЯНА,
Голова відділу сприяння впровадженню прав людини
на національному рівні Директорату з прав людини
Генерального Директорату з прав людини
та верховенства права Ради Європи

Роль професійної підготовки працівників прокуратури у реформуванні органів прокуратури в Україні

Шановні прокурори, представники суддівського корпусу та міжнародної спільноти, пані та панове!

Від імені Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи я рада звернутися до вас на сьогоднішній конференції. Хотіла б подякувати Генеральній прокуратурі України та Національній академії прокуратури України за довготривалу та плідну співпрацю. Бажаю вам сил та насаги у впровадженні довгоочікуваної реформи органів прокуратури України. Хочу ще раз наголосити на готовності Ради Європи надати будь-яку допомогу, яка вам може знадобитися в цьому процесі і яка могла б сприяти усталенню чесності та прозорості в роботі органів прокуратури, що матимуть довіру з боку населення.

Процес реформування, розпочатий в 90-х роках після вступу України до Ради Європи, досяг нового етапу, і я із задоволенням можу зазначити, що масштабна експертно-консультаційна й технічна допомога, яку надавала Рада Європи, була загалом прийнята українською владою.

Із нашою підтримкою Україна прийняла новий Кримінальний процесуальний кодекс і новий Закон «Про прокуратуру», які відповідають європейським стандартам. І наразі перед нами стоїть нове завдання, яке полягає у забезпеченні того, що реалізація нових нормативно-правових документів буде здійснюватися в тому ж дусі.

Однією з передумов для досягнення цілей реформ є забезпечення того, щоб усі учасники цього процесу віддано і повною мірою виконували роботу, необхідну для ефективного впровадження оновленого законодавства. Це вимагає зміни способу мислення, ба навіть філософії.

Становлення спеціалізованої антикорупційної прокуратури – перші спроби аналізу законодавства та практики його застосування

Новий Закон України «Про прокуратуру» заклав підґрунтя стратегічних змін у цьому органі. Законом передбачено: обмеження функцій прокурорів; встановлення конкретних критеріїв та процедур призначення на посаду, вдосконалення процедур дисциплінарної відповідальності прокурорів; засади створення органів прокурорського самоврядування та нової системи підготовки прокурорів тощо. Ще одним вагомим аспектом виконання правової частини процесу реформування є внесення змін до Конституції України щодо правосуддя, що також стосуються прокуратури.

Реформа прокуратури повинна в результаті сприяти посиленню зовнішньої незалежності прокуратури, одночасно уникаючи надмірної централізації в межах системи, а також забезпечити дієвими механізмами індивідуальної незалежності прокурорів. Дотримуючись принципу нульової терпимості до корупції та отримавши довіру суспільства, прокуратура України зможе продемонструвати ефективність своєї

роботи, оскільки зазначена реформа є надзвичайно важливим чинником успішності реформування у сфері правосуддя в Україні в цілому.

Зважаючи на те, що загальний нагляд за дотриманням законності більше не належить до функцій прокурорів, то вкрай важливо забезпечити передачу цієї функції іншим відповідним органам. У зв'язку із цим необхідно посилити потенціал системи безоплатної правової допомоги та функції Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також активізувати заходи щодо роботи із громадськістю.

Розуміючи складність процесу впровадження реформи, Рада Європи не обмежує сприяння уряду України виключно правовими консультаціями. Одним із напрямів, за яким ми працюємо із представниками влади, є заходи із розвитку потенціалу. Зараз це відбувається в межах проекту «Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні», який фінансується урядом Данії. Наша допомога спрямована на вдосконалення інституційного та операційного потенціалу органів прокуратури, а також системи надання безоплатної правової допомоги, що сприятиме проведенню реформ. Також ми підтримуємо підвищення рівня знань і навичок прокурорів, зокрема щодо застосування стандартів прав людини у їхній повсякденній роботі.

Оскільки учасники процесу здійснення правосуддя відіграють основоположну роль у забезпеченні верховенства права та захисту прав людини, їхній світогляд не може обмежуватись абстрактними знаннями; вони повинні зосереджувати увагу на тому, як застосувати ці знання в конкретній ситуації. Освіта передбачає отримання навичок, знань і цінностей. Мета полягає не в тому, щоб кожен прокурор став експертом з прав людини, а в тому, щоб виробити в них звичку розглядати кримінальну справу з урахуванням виміру прав людини.

У своїх постановах, ухвалах та рішеннях європейські судді, адвокати та прокурори, звичайно ж, застосовують твердження, що ґрунтуються на Конвенції. Водночас також зрозуміло, що в дуже багатьох ситуаціях правники-практики не беруть до уваги положення Конвенції і прецеденти Страсбурзького суду навіть у тих випадках, коли це було б цілком доречно. Можливо, причиною цього є те, що для багатьох суддів та прокурорів застосування практики Європейського суду з прав людини видається занадто складним, оскільки принципи тлумачення можуть видаватися чужорідними по відношенню до національних правових традицій.

Саме через це проведення професійного навчання стандартів Конвенції, а також переклад та розповсюдження рішень ЄСПЛ є надзвичайно важливими. Без цього буде дуже важко забезпечити належний рівень застосування положень Конвенції та прецедентів у процесі судочинства та прийнятті рішень на національному рівні.

У декількох документах Ради Європи надано добре обґрунтування необхідності постійної освіти для прокурорів.

Комітет міністрів Ради Європи у своїй Рекомендації державам-учасницям Res (2000) 19 щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя зазначив, що «найвищий рівень володіння професійними навичками та доброчесність є передумовами ефективної роботи прокуратури і забезпечення суспільної довіри до цієї служби... Тому держави повинні забезпечити прокурорів відповідним рівнем підготовки й освіти як до, так і після їх призначення. Зокрема, прокурори повинні бути ознайомлені із:

- а) нормами і моральними обов'язками їх установи;
- б) конституційним та іншим правовим захистом осіб, які є учасниками провадження;
- в) правами і свободами людини, як їх викладено в Європейській конвенції з прав людини (зокрема, статтях 5 і 6), а також із практикою Європейського суду з прав людини;
- г) принципами та методиками організації роботи, управління та роботи із персоналом;
- д) механізмами й фактами, які сприяють ефективності та послідовності їхньої діяльності».

Такі самі принципи було детально викладено у Висновку Консультативної ради європейських прокурорів № 9 (2014).

У Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи Rec (2004) про роль ЄКПЛ в університетській освіті та професійній підготовці наголошено, що права людини необхідно зробити частиною навчальної програми постійних професійних навчальних закладів, а Конвенція і відповідне прецедентне право повинні входити до обов'язкової частини навчальних програм з юриспруденції, політології та управлінської діяльності, а також стати елементом підготовчих програм для складання іспитів з метою отримання доступу до різноманітних правничих професій і первинної підготовки та підвищення кваліфікації суддів, прокурорів, адвокатів, працівників правоохоронних органів та імміграційних служб. Рекомендацію буде оновлено в 2016–2017 роках із урахуванням нових реалій, у тому числі застосування нових технологій.

Зазначена Рекомендація є в певному сенсі «свідоцтвом про народження» Європейської програми Ради Європи щодо освіти в галузі прав людини для представників юридичних професій (HELP). Програма HELP є єдиною оригінальною загальноєвропейською програмою юридичного навчання у сфері прав людини, яка об'єднує в мережу навчальні заклади для представників систем правосуддя та асоціацій адвокатів 47 держав-учасниць; і одним із таких закладів є Національна академія прокуратури України. Мета програми – забезпечити підготовку у сфері прав людини в межах європейського простору на високому якісному рівні та відповідно до конкретних вимог у кожній із категорій – для суддів, прокурорів або адвокатів.

За останні декілька років програма HELP перетворилась на платформу, на основі якої проводяться усі заходи з розвитку потенціалу у сфері прав людини під егідою Ради Європи. Її актуальність була підтверджена 47 державами-учасницями у Плані дій до Брюссельської декларації, в якій згадується про спільну відповідальність держав та Ради Європи щодо захисту прав людини на національному рівні.

Пані та панове! Дозвольте мені також сказати декілька слів щодо тієї допомоги, яку Рада Європи продовжує надавати українським прокурорам у цьому контексті.

Навчання з питань Конвенції, яке організація проводила протягом майже двох десятиліть, є суттєвою частиною зазначеної допомоги. Рада Європи почала надавати допомогу через Національну академію прокуратури України одразу, як тільки останній було довірено завдання стосовно проведення спеціалізованої підготовки для прокурорів у тісній співпраці із Генеральною прокуратурою України. Участь Академії в діяльності мережі закладів HELP дає змогу цій установі отримувати сучасні необхідні інструменти та методики викладання предмета прав людини для правників.

У межах впровадження реформи Рада Європи нещодавно успішно завершила навчання 600 новопризначених керівників та заступників керівників місцевих

прокуратур із таких дисциплін, як менеджмент, комунікація, права людини, протидія корупції, а також впровадження Кримінального процесуального кодексу. Викладачі Академії також отримають підготовку щодо сучасних методик викладання.

Зараз Україна має унікальну можливість скористатися передовим досвідом та методиками, які може бути покладено в основу створення нової, сучасної системи постійної освіти для прокурорів. Зрештою, високоякісна підготовка повинна сприяти прийняттю рішень, які ґрунтуватимуться на засадах дотримання принципу верховенства права та захисту прав людини.

Пані та панове! Я хотіла б іще раз висловити слова подяки нашим давнім партнерам та організаторам цього заходу – Генеральній прокуратурі України та Національній академії прокуратури України за їхню ініціативність та організацію цієї конференції. Я також хотіла б скористатися цією нагодою, щоб висловити свою подяку іншим міжнародним партнерам, які присутні на цьому заході, за їхню співпрацю, зусилля та відданість нашій спільній справі, якою ми займаємось протягом останніх років.

І останнє, але не менш важливе, я хотіла б подякувати Міністерству закордонних справ Королівства Данія за тривалу та успішну співпрацю на підтримку демократичного розвитку і захисту прав людини в Європі та в Україні зокрема.

Я впевнена, що всі згадані партнерські відносини і співпраця будуть і надалі розвиватися і стимулюватимуть процес ефективного впровадження реформи прокуратури в Україні навіть в умовах численних складнощів правового, економічного та політичного характеру.

І на завершення свого виступу я хотіла б іще раз підтвердити готовність Ради Європи й надалі допомагати вашій країні як одній із держав-учасниць нашої організації у подальшому процесі реформ.

Переклад виконано
Офісом Ради Європи в Україні

АМЕЛІН О. В.,
науковий співробітник відділу науково-методичного забезпечення
прокурорської діяльності у сфері кримінальної юстиції
Національної академії прокуратури України,
м. Київ, Україна

Особливості доказування у кримінальних провадженнях в сфері інформаційних відносин

«Кіберпростір», «кіберзлочинність», «кібератака», «хакер» – ці поняття вже стали звичними у спілкуванні як працівників прокуратури (процесуальних керівників), так і пересічних громадян України. Темпи розвитку української складової «світової павутини» сьогодні можуть конкурувати як із європейськими, так і з загальносвітovими. Водночас поширення використання інформаційних технологій призводить до збільшення вразливості електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку щодо вчинення правопорушень з використанням засобів комп'ютерної техніки. Комп'ютерні технології надали можливість для вчинення злочинів традиційного характеру, таких як шпигунство, шахрайство, крадіжка, особиста образа (наклеп), розповсюдження порнографії, а також сприяли виникненню нових видів кримінальних правопорушень, таких як викрадення комп'ютерної інформації, DoS-атаки, дефейс, розповсюдження шкідливих програм (вірусів), кардерство, фішинг, кібертероризм (комп'ютерний екстремізм), стирання програм або даних, розсилка листів (спам), створення несправжніх Інтернет-аукціонів та інше.

Родовим об'єктом зазначених злочинів є частина інформаційних відносин, засобом забезпечення яких є електронно-обчислювальні машини (комп'ютери), системи, комп'ютерні мережі та мережі електрозв'язку. Інакше кажучи, ці злочини пов'язані із застосуванням спеціальних технічних засобів

Виконуючи свої повноваження у формі процесуального керівництва, прокурорам необхідно враховувати, що тактика та методика розслідування кримінальних проваджень у сфері інформаційних відносин залежать від способів вчинення кримінальних правопорушень.

Зважаючи на те, що в літературі кіберзлочини поділяються на два види: насильницькі (кібертероризм, порнографія і т.д.) та ненасильницькі (фішинг, DoS-атаки тощо), проведення слідчих (розшукових) дій має здійснюватися з урахуванням певних особливостей. Зокрема, з метою досягнення позитивних результатів, а також для відповідних комп'ютерно-технічних досліджень необхідне використання наукових, технічних та інших спеціальних знань, специфічних програмно-технічних засобів і методів.

Практика показує, що під час розслідування вказаної категорії кримінальних правопорушень та їх судового розгляду однією з найбільших проблем є зібрання та дослідження електронних доказів вчинення злочинів. Як справедливо зазначають Калиновський К.Б. та Маркелова Т.Ю., вказана проблема стосується не тільки злочинів у сфері комп'ютерної інформації (передбачених статтями 361–363-1 КК України), але й багатьох «традиційних» суспільно небезпечних діянь, які залишають після себе електронні сліди у комп'ютерних мережах, на магнітних та оптичних носіях чи екранах моніторів [1, с. 18].

На нашу думку, одним із джерел виникнення вказаної проблеми слугує відсутність належної первинної підготовки службових осіб правоохоронних та судових органів державної влади. Зокрема, без наявності базового обсягу знань у галузі ІТ-технологій та повноцінно сформованої методики збирання і використання таких доказів доводиться залучати спеціалістів, вилучати велику кількість обладнання або ж витрачати багато часу на їх пошук та фіксацію. Окрім цього, відсутність засобів, котрі можуть бути використані слідчими з цією метою самостійно (без участі спеціалістів), є ще однією перешкодою ефективної роботи з електронними доказами [2, с. 314].

Ще більше проблем викликають так звані електронні речові докази, які виступають знаряддям і засобами вчинення кримінальних правопорушень у сфері комп'ютерних технологій. Як правило, це «шкідливі програми», що використовуються у формі комп'ютерних вірусів; програм, призначених для нейтралізації паролів чи інших засобів захисту комп'ютерної інформації від несанкціонованого доступу; програми-шпигуни тощо [3, с. 946]. З метою дослідження таких доказів необхідно використовувати особливого роду методи та засоби, що дозволять не лише продемонструвати суть такого доказу, його внутрішню будову, взаємозв'язки структурних елементів, способи існування та поширення, але й рівень небезпеки цієї програми, реальні наслідки її використання та розмір заподіяної шкоди.

У більшості випадків дослідження такої інформації фактично відбувається у формі експертизи без участі слідчих при її проведенні. Більш того, ініціатори цих досліджень без допомоги спеціалістів не можуть правильно сформулювати у процесуальних документах запитання до експерта, оскільки не мають уявлення про те, які саме докази можуть міститися на вилучених предметах. Вказане зазвичай призводить до необхідності дослідження великої кількості електронних носіїв з метою банальної констатації наявності або відсутності електронних слідів кримінального правопорушення.

Крім того, відсутність конкретного законодавчого визначення поняття «електронний доказ» призводить до появи проблем під час збирання, перевірки та оцінки доказів з метою встановлення обставин, що мають значення для кримінального провадження.

Так, відповідно до ч. 2 ст. 84 КПК України процесуальними джерелами доказів, з-поміж іншого, є документи. Пунктом 1 ч. 2 ст. 99 вказаного Кодексу визначено, що до документів можуть належати носії інформації, у тому числі електронні. Таким чином, ми маємо опосередковане визначення поняття «електронний доказ», яке нерозривно пов'язане із категорією «документи».

Однак таке розуміння електронних доказів не є оптимальним, оскільки унеможливує використання під час доказування інших електронних джерел.

Як приклад, з метою встановлення можливих слідів злочину необхідно провести експертизу щодо шкідливості програми, встановленої на головному сервері відділу бухгалтерського обліку центрального органу державної влади. Вилучення матеріального носія (системного блоку), з урахуванням тривалості експертизи, позбавить можливості виплати заробітної плати державним службовцям.

Використовуючи відповідні криміналістичні засоби, а саме – програмні інструменти для криміналістичного дослідження вмісту образу диску [4], було проведено необхідну експертизу.

Виникає запитання: чи можна вважати образ диску доказом в розумінні, визначеному у Кримінальному процесуальному кодексі України? Мабуть, ні.

Усе вищезазначене свідчить, що вирішення окреслених проблем потребує передусім підвищення професійного рівня службових осіб різних відомств правоохоронних органів та суддів шляхом впровадження обов'язкових тренінгів на базі вищих навчальних закладів.

Також існує потреба у розробці єдиної методики збирання електронних доказів під час досудового розслідування та представлення їх у суді.

Література:

1. Калиновский К.Б. Доказательственное значение «электронной» информации в российском уголовном процессе / К.Б. Калиновский, Т.Ю. Маркелова // Российский следователь. – 2001. – № 6.

2. Мурадов В.В. Електронні докази: криміналістичний аспект використання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pap.in.ua/3-2_2013/9/Muradov%20V.V..pdf

3. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. – К.: Юридична думка, 2007. – 1184 с.

4. Образ диску (image) – файл, що містить у собі повну копію змісту і структури файлової системи і даних, що знаходяться на диску. Таким чином, образ диску містить всю інформацію, що необхідна для дублювання структури, місцезнаходження і вмісту даних якого-небудь засобу зберігання інформації.

АРУШАНЯН К. К.,
викладач відділу підготовки прокурорів з нагляду за додержанням
законів органами, які проводять досудове розслідування
Національної академії прокуратури України,
кандидат юридичних наук,
м. Київ, Україна

Проблемні питання встановлення строку повідомлення про підозру

У п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод встановлено право особи на судовий розгляд впродовж розумного строку [1]. Водночас вітчизняне законодавство передбачає більш високі стандарти здійснення кримінального провадження. Так, загальні засади кримінального провадження передбачають 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). Крім того, відповідно до 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 [2]. Дотримання розумних строків повідомлення про підозру є важливою умовою забезпечення виконання завдань кримінального провадження в цілому відповідно до його засад. Тому доцільним є створення додаткових правових механізмів, які сприятимуть дотриманню розумних строків проведення досудового розслідування.

Згідно із ч. 4 ст. 22 КПК України засада змагальності кримінального провадження передбачає, що саме прокурор як сторона обвинувачення здійснює повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального правопорушення, звертається з обвинувальним актом до суду та підтримує державне обвинувачення у суді. У випадках, передбачених КПК України, повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального правопорушення може здійснюватися слідчим за погодженням із прокурором, а обвинувачення може підтримуватися потерпілим, його представником.

Акт письмового повідомлення особі про підозру має важливе юридичне значення, адже слугує одним із засобів забезпечення невідворотності відповідальності осіб, які вчинили кримінальне правопорушення. Обґрунтована підозра дає можливість призначити таким особам справедливе покарання відповідно до характеру і тяжкості вчиненого кримінального правопорушення. Акт повідомлення особі про підозру – це початковий момент реалізації прокурором функції обвинувачення, а також забезпечує кримінальну відповідальність особи, винуватої у вчиненні кримінального правопорушення. Після повідомлення особі про підозру її можна оголосити в розшук, відсторонити від займаної посади, застосувати інші заходи забезпечення кримінального провадження, у тому числі запобіжні заходи [3, с. 92].

Так, до Верховної Ради України подано проект Закону України «Про внесення змін до статті 276 Кримінального процесуального кодексу України (щодо повідомлення про підозру)», реєстр. № 4270, яким пропонується здійснювати повідомлення про підозру «не пізніше 6 місяців з моменту внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових

розслідувань. У разі невручення письмового повідомлення про підозру в межах 6 місяців прокурор, слідчий суддя зобов'язані закрити провадження у справі з підстав, передбачених ст.ст. 283, 284 цього Кодексу» [4].

На наш погляд, така пропозиція недоцільна, а встановлення 6-місячного строку для повідомлення особі про підозру є необґрунтованим. Крім того, зобов'язання закрити провадження у справі з підстав, передбачених ст.ст. 283, 284 цього Кодексу, у разі невручення письмового повідомлення про підозру в межах 6 місяців не відповідає загальним засадам кримінального провадження та його завданням. Так, у разі невручення письмового повідомлення про підозру в межах 6 місяців можуть бути відсутні підстави для закриття кримінального провадження, передбачені ст. 284 КПК України. Отже, закриття такого провадження не відповідатиме засадам законності та публічності та не будуть виконані завдання кримінального провадження щодо захисту особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорони прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожен, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура.

Закриття кримінального провадження припиняє кримінальні процесуальні правовідносини і має здійснюватись після виконання всіх можливих дій, спрямованих на виконання завдань кримінального провадження. Тому вважаємо, що закриття кримінального провадження можливе виключно тоді, коли виконані всі можливі та необхідні процесуальні дії з метою повного та неупередженого розслідування кримінального правопорушення, встановлення всіх обставин, які підлягають доказуванню у кримінальному провадженні, однак вичерпано можливості для подальшого отримання доказів.

Література:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Міжнародний документ від 4 листопада 1950 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_004
2. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
3. Процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням: організаційно-правові та криміналістичні основи: наук.-практ. посіб. / ред. кол.: І.М. Козьяков, В.Т. Маляренко, Г.П. Серета, Є.Д. Скулиш, О.Н. Ярмиш. – К.: Національна академія прокуратури України, 2014. – 750 с.
4. Проект Закону про внесення змін до статті 276 Кримінального процесуального кодексу України (щодо повідомлення про підозру) від 18 березня 2016 року № 4270 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58452

БАБІН Б. В.,
завідувач сектору Інституту законодавства Верховної Ради України,
доктор юридичних наук, професор,
м. Київ, Україна

ПЛЕШКО Е. А.,
начальник відділу Військової прокуратури
Південного регіону України,
кандидат юридичних наук,
м. Одеса, Україна

Міжнародні злочини, вчинені під час конфлікту в Сирії: український вимір

Початок інтервенції військ Російської Федерації у Сирію у вересні 2015 року ставить питання щодо правової оцінки відповідних злочинів, що надзвичайно актуально. Після окупації у 2014 році Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, окремих районів Донецької та Луганської областей в умовах гібридної війни певна частина громадян України отримали громадянство держави-окупанта та були добровільно або за призовом зараховані до збройних сил РФ, зокрема до підрозділів Чорноморського флоту РФ та інших збройних угруповань. З 2015 року Російська Федерація (РФ) бере участь у збройному конфлікті у Сирійській Арабській Республіці (Сирії) шляхом нанесення авіаційних та ракетних ударів; для їх забезпечення використовуються потужності пункту берегового базування збройних сил РФ та інші надані урядом Сирії об'єкти базування, забезпечення функціонування угруповань сил РФ у Сирії здійснюється із залученням військовослужбовців різних видів військ, зокрема морських сил РФ – як Чорноморського флоту так і інших флотів РФ.

Забезпечення діяльності збройних сил РФ у Сирії здійснюється з використанням об'єктів військової інфраструктури, повітряного простору та акваторії окупованого та анексованого Криму. У складі угруповання збройних сил РФ у Сирії та сил забезпечення її діяльності, зокрема у Чорноморському флоті РФ, залучено значну кількість вищезазначених військовослужбовців Російської Федерації, що є громадянами України. З боку окремих третіх держав, зокрема військово-політичних та стратегічних партнерів України (США, держави ЄС, Туреччина), а також опозиційних уряду Сирії угруповань, визнаних державами-партнерами України як сторона конфлікту, з боку ключових міжнародних правозахисних організацій містяться численні звинувачення представників збройних сил РФ у вчиненні злочинів проти людяності та воєнних злочинів [1]. За цих умов потребує негайного вирішення проблема унеможливлення втягнення України у військовий конфлікт у Сирії та поширення на РФ відповідальності за вчинені міжнародні злочини, вжиття відповідних правових заходів із одночасним захистом інтересів України в умовах гібридної війни з Російською Федерацією.

Військовий конфлікт у Сирії став міжнародним після залучення у нього збройних сил РФ та інших третіх держав. Залучення збройних сил у конфлікт формально відповідає низці резолюцій Ради Безпеки ООН (№ 2249 (2015) від 20 листопада 2015 року,

№ 2254 (2015) від 18 грудня 2015 року та ін.), за якими охочі держави мають право «попереджувати та припиняти терористичні акти» шляхом застосування зброї проти визнаних міжнародним співтовариством міжнародних терористичних організацій. Російська Федерація декларує саме такий формат застосування власних збройних сил у Сирії [2]. Водночас навіть під час застосування таких збройних заходів держави мають діяти відповідно до Статуту ООН, норм міжнародного права, прав людини, міжнародного біженського та міжнародного гуманітарного права (МГП), а всі винні у порушенні норм МГП, порушень або утисків прав людини або мають іншу причетність до цього повинні понести відповідальність (п.п. 4, 5 Резолюції Ради Безпеки ООН № 2249 (2015) від 20 листопада 2015 року) [3]. Таким чином, навіть відповідність декларованій меті участі збройних сил РФ у конфлікті не виключає порушень її військовослужбовцями законів та звичаїв війни, зокрема широкомасштабних та таких, що охоплювалися умислом керівництва збройних сил Російської Федерації.

Проте невідповідність декларованій меті участі збройних сил РФ у конфлікті, що може виражатися у веденні нею військових дій проти інших учасників збройного протистояння у Сирії, крім визнаних міжнародних терористичних угруповань, є актом агресії Російської Федерації проти сирійського народу та/або окремих народів, що мешкають у Сирії, які борються за власне самовизначення, тобто є плануванням, підготовкою та розв'язуванням агресивної війни чи воєнного конфлікту. Згідно з ч. 3 ст. 6 КК України злочин визнається вчиненим на території України, якщо його виконавець або хоча б один із співучасників діяв на території України [4]. За змістом ч. 2 ст. 12 Закону України 2014 року № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» підслідність кримінальних правопорушень, вчинених на тимчасово окупованій території, визначається Генеральною прокуратурою України. Матеріали досудового розслідування щодо злочинів, кримінальні провадження стосовно яких знаходяться на стадії досудового слідства, повинні бути передані органам досудового слідства, визначеним Генеральною прокуратурою України [5].

Згідно з ч. 1 ст. 7 КК України громадяни України та особи без громадянства, що постійно проживають в Україні, які вчинили злочини за її межами, підлягають кримінальній відповідальності за цим Кодексом, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про громадянство України» 2001 року № 2235-III, якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. За п.п. 1, 3, ч. 1, ч. 3 ст. 19 цього Закону добровільне набуття повнолітнім громадянином України громадянства іншої держави та/або добровільний вступ громадянина на військову службу іншої держави, яка відповідно до законодавства цієї держави не є військовим обов'язком чи альтернативною (невійськовою) службою, є підставами для втрати громадянства України, але виключно з дати видання відповідного указу Президента України про таку втрату [6].

Громадяни України, що отримали у 2014 році громадянство РФ на тимчасово окупованих територіях автоматично через неправомірні акти влади РФ, зокрема неправомірно призвані окупаційною владою на строкову службу до збройних сил РФ, не мають навіть підстави для втрати громадянства України. Таким чином, станом на

сьогодні наявні всі матеріальні та процесуальні підстави для порушень кримінальних проваджень, передбачених ст.ст. 437, 438 КК України, щодо громадян України, які перебувають у складі збройних сил РФ, та щодо осіб, які перебували у складі збройних сил РФ на тимчасово окупованих територіях та є активно залученими у діяльність збройних сил РФ у Сирії. Оскільки конфлікт у Сирії є міжнародним, передбачені у ст. 438 зазначеного вище Кодексу порушення охоплюють усі приписи Гаазьких та Женевських конвенцій, до яких приєдналася Україна, міжнародного звичаєвого гуманітарного права тощо.

Притягнення до відповідальності військовослужбовців збройних сил РФ, що перебувають у складі Чорноморського флоту РФ, має певну особливість. Згідно з ч. 2 ст. 19 Угоди між Україною і Російською Федерацією про статус та умови перебування ЧФ РФ на території України 1997 року у разі вчинення особами, які входять до складу військових формувань (з'єднань та військових частин ЧФ РФ, дислокованих на території України), – громадянами РФ – злочинів проти Російської Федерації, а також проти осіб, які входять до складу таких військових формувань; а також у разі вчинення особами, які входять до складу таких військових формувань, злочинів під час виконання службових обов'язків у місцях дислокації таких військових формувань – законодавство України не застосовується та застосовується законодавство Російської Федерації і діють суди, прокуратура та інші компетентні органи РФ. За змістом ч. 3 цієї статті компетентні органи сторін можуть звертатися один до одного з проханням про передачу або прийняття юрисдикції щодо окремих таких справ; такі звернення мають розглядатися «невідкладно і доброзичливо» [7]. Таким чином, ч. 2 ст. 19 Угоди 1997 року не охоплює випадків злочинів, вчинених військовослужбовцями РФ поза місць дислокації, злочинів, вчинених ними проти інтересів третіх держав та резидентів третіх держав, а також будь-яких злочинів, вчинених військовослужбовцями Чорноморського флоту РФ, які входять до складу військових формувань з постійним місцем розташування поза Кримом в самій Російській Федерації.

Водночас всупереч Угоді 1997 року, яка не передбачала механізм власного дострокового припинення або скасування, федеральним законом Російської Федерації від 2 квітня 2014 року № 38-ФЗ дію Угоди 1997 року було заявлено про припинення її дії, без якихось пояснень причин такого припинення [8]. Україною таке припинення не було визнано. Тому за ситуації, що склалася, доцільно обговорення з Російською Федерацією дії цієї угоди щодо застосування законодавства України проти військовослужбовців Чорноморського флоту Російської Федерації, які вчинили міжнародні злочини у Сирії.

Література:

1. Russian air strikes on Jabhat Al Nusra prison kill 39 people ; January 9, 2016 ; URL:<http://www.thenational.ae/world/middle-east/russian-air-strikes-on-jabhat-al-nusra-prison-kill-39-people>; Russia / Syria: Extensive Recent Use of Cluster Munitions. Indiscriminate Attacks Despite Syria's Written Guarantees / Human Rights Watch, 2015; URL: <https://www.hrw.org/news/2015/12/20/russia/syria-extensive-recent-use-cluster-munitions>
2. Резолюція 2254 (2015), прийнята СБ ООН на его 7588-м засіданні 18 декабра 2015 года ; URL : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15>

3. Резолюція 2249 (2015), прийнята СБ ООН на його 7565-м засіданні 20 листопада 2015 року ; URL : <http://daccess-ods.un.org/TMP/6980855.4649353.html>
4. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III ; URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
5. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 17 квітня 2014 року № 1207-VII ; URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>
6. Про громадянство України: Закон України від 18 січня 2001 року № 2235-III; URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>
7. Угода між Україною і Російською Федерацією про статус та умови перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України від 28 травня 1997 року ; URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/643_076
8. О прекращении действия соглашений, касающихся пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины: Федеральный закон от 2 апреля 2014 года № 38-ФЗ; URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38251>

БАГАНЕЦЬ О. В.,
здобувач кафедри правосуддя Київського національного університету
імені Тараса Шевченка, заслужений юрист України,
м. Київ, Україна

Проблеми протидії корупційним злочинам в умовах реформування органів прокуратури

Аналіз статистичних даних свідчить про те, що за роки реформування правоохоронних і судових органів значно погіршився стан боротьби із організованою злочинністю в сфері корупції. Якщо в 2014 році правоохоронцями виявлено 32 організовані злочинні групи (ОЗГ) з корумпованими зв'язками, з яких 14 діяли в органах влади та управління (при цьому було припинено злочинну діяльність 18 організованих груп у бюджетній сфері), то в 2015 році виявлено лише 11 організованих груп з ознаками корупції (що на 65,6% або майже втричі менше), з яких лише 4 (тобто на 71,4% або майже в чотири рази менше) – в органах влади і управління, а також припинено злочинну діяльність шести організованих злочинних груп в бюджетній сфері, що на 66,6% менше, ніж у попередньому періоді.

Ще гірші результати в частині викриття осіб, які вчинили ці злочини. Так, у 2015 році правоохоронцями встановлено 570 осіб, які вчинили злочини даної категорії, проти 676 осіб у 2014 році, що менше на 15,7%. До речі, упродовж 2014–2015 років не викрито жодного організованого злочинного угруповання в сфері приватизації, нафтогазової та металургійної промисловості, тим більше – електроенергетичному комплексі, а в 2015 році – й у сфері земельних відносин, що може свідчити про згортання активної та головне – професійної діяльності правоохоронних органів, основною причиною такого стану є проведення так званих реформ у правоохоронній системі.

Значно менше в 2015 році направлено до суду з обвинувальними актами кримінальних проваджень даної категорії – 176. Тоді як у 2014 році їх було 213, це при тому, що судами навіть із зазначеної кількості повернуто прокурорам 21 справу з різних підстав. Попри те, що встановлена в ході розслідування сума збитків, завданих злочинами, вчиненими ОЗГ, в цілому є незначною, відсоток їх відшкодування в період 2014–2015 років залишається ще гіршим. Так, якщо в 2014 році із встановлених 289 мільйонів гривень збитків під час досудового слідства було відшкодовано 63 мільйони гривень, тобто лише четверту частину, то в 2015 році було встановлено збитків на суму втричі меншу – 62,2 мільйона гривень, з яких відшкодовано ще менше – лише 10 мільйонів гривень.

Незважаючи на те, що протягом 2015 року дещо покращилася робота правоохоронних органів із викриття й розслідування корупційних злочинів (трохи більше закінчено розслідувань, більше тяжких і особливо тяжких злочинів), в частині якісних і ефективних показників її результати не зовсім втішні та не відповідають вимогам часу і настроям суспільства, а тим паче – проголошеним деклараціям. Зокрема, в 2015 році різко погіршилася результативність роботи органів прокуратури на цьому напрямі, якими до суду направлено з обвинувальним актом лише 246 проваджень даної категорії, тобто менше на 45%, ніж у 2014 році (що становить 9,9% від загального числа

направлених до суду всіма органами), тоді як в 2014-му їх було – 448. Попри те, що протягом останніх років кількість виявлених корупційних правопорушень, вчинених професійними суддями, є незначною, робота на цьому напрямі в 2015 році теж погіршилася. Так, якщо у 2014 році всіма правоохоронними органами було притягнуто до кримінальної відповідальності за корупційні дії 17 професійних суддів, то в 2015 – лише 10, це вдвічі менше.

Загалом правоохоронними органами в 2015 році направлено до суду 942 кримінальні провадження про одержання неправомірної вигоди, що на 9,2% менше, ніж у 2014 році. Погіршився й стан відшкодування збитків, завданих корупційними кримінальними правопорушеннями. Якщо в 2014 році було відшкодовано 77 мільйонів 395 тисяч гривень із 153 мільйонів 789 тисяч гривень (50,3%), то в 2015-му із встановлених 3,6 мільярда гривень відшкодовано лише трохи більше 548 мільйонів гривень або лише 15%. Насторожує збільшення проваджень, направлених до судів для вирішення питання про звільнення осіб від кримінальної відповідальності (якщо в 2014 році таких справ було 25, то в 2015 – 47, тобто майже вдвічі більше), що може свідчити про погіршення якості проведення досудового розслідування в цій категорії справ, що змушує правоохоронців іти на компроміс з особами, які вчинили ці злочини.

Прийняттям у жовтні 2014 року нового Закону України «Про прокуратуру» [1], редакцію якого розробляли ще за часів В. Януковича і яку з незрозумілих причин витягнула, так би мовити, «з нафталіну» нова демократична влада, в антиконституційний спосіб прокуратура була фактично позбавлена функцій здійснення нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство, в тому числі й дотриманням ними вимог галузевих законів, таких, як «Про Національну поліцію» [2], «Про Службу безпеки України» [3] тощо. Залишивши за прокурором згідно з вимогами ст. 25 лише права та виконання обов'язків, передбачених Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» [4] та Кримінальним процесуальним кодексом України [5].

Теж саме відбулося і з перехідними положеннями до Конституції України, законодавці проігнорували їх вимоги в частині залишення за прокуратурою на перехідний період функцій нагляду за додержанням і застосуванням законів, в результаті чого правоохоронні органи, які повинні боротися зі злочинністю, залишилися безконтрольними, а прокурор таким чином був позбавлений можливості в межах правового поля реагувати на їхню бездіяльність щодо протидії злочинності та порушення ними прав і свобод громадян.

Прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру» прокурори теж суттєво обмежені і в частині координації діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю, бо тепер про таку функцію йдеться лише в межах здійснення нагляду (і то обмеженого, про що йшлося вище) за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство. Водночас у попередньому законі навіть була окрема норма, відповідно до якої Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори саме з метою підвищення ефективності протидії злочинності та корупції, координували таку діяльність правоохоронних органів. Більше того, діючим на той час наказом Генерального прокурора України від 16 січня 2013 року [6] два профільні головні управління Генеральної прокуратури України за участю за необхідності інших підрозділів центрального апарату, прокура-

тур обласного рівня із залученням інших правоохоронних органів, а також органів державного нагляду (контролю) – зобов'язані були організовувати комплексне вивчення ефективності протидії злочинності та корупції в регіонах, де мали місце негативні тенденції цієї діяльності. Окрім того, спільним наказом Генерального прокурора України та керівників правоохоронних органів у 2012 році було затверджено Положення про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю та корупцією [7], згідно з якою вивчення основних напрямів запобігання і протидії злочинності та корупції на основі аналізу її структури, динаміки та прогнозування тенденцій розвитку цих негативних явищ здійснювалося шляхом проведення координаційної наради керівників правоохоронних органів, до якої входили прокурор (голова наради) і керівники відповідних правоохоронних органів (члени наради). Тобто раніше існувала належна правова база для впливу скоординованих заходів правоохоронних органів на стан боротьби зі злочинністю. Хоча заради об'єктивності варто зауважити, що нею не завжди вміло користалися, але такі вимоги існували, чого немає сьогодні.

Чи розроблено зараз хоча б подібний спільний наказ Генерального прокурора України та керівників інших правоохоронних органів, який має бути зареєстрований у Міністерстві юстиції України, чого вимагає новий закон, мені невідомо, але знаю інше: після звільнення з посади виконувача обов'язків Генерального прокурора України О. Махніцького в Україні на центральному рівні не було проведено жодної такої координаційної наради. Незважаючи на постійне зомбування суспільства заявами про титанічні зусилля «реформаторів» змінити прокуратуру на європейську, в новому Законі України «Про прокуратуру» лише на прокурорів регіонів покладено обов'язок щодо здійснення контролю за веденням та аналізом статистичних даних. Таких обов'язків не покладено ані на Генеральну прокуратуру України, ані на місцевих прокурорів. Як зазначалося, про необхідність здійснення аналітичної діяльності в Законі України «Про прокуратуру» згадується лише як про спосіб здійснення прокурором координаційних повноважень, які фактично нічим не підкріплені, а тому прокуратура не в змозі – через урізані повноваження – реально вплинути на бездіяльність інших правоохоронних органів щодо протидії злочинності. Не розуміли законодавці при зміні вказаних вище законів і того, що досягти позитивних результатів у боротьбі зі злочинністю можна лише при забезпеченні належної взаємодії між слідчим та наглядовим прокурором, а також із оперативними працівниками, якої внаслідок викладених вище причин, нині немає як узагалі на центральному рівні, так і на місцях зокрема, тим більше, що місцеві прокуратури утворені на базі ліквідованих «реформаторами» в середньому замість 4–7 районних і міських прокуратур (і це без проведення адміністративно-територіальної реформи), а тому діють на значній відстані від інших правоохоронних органів на місцях, і, як результат, ні про яку координацію дій не може йтися, а велика кількість тих же міськрайвідділів поліції залишилися по суті без прокурорського нагляду.

Неналежне матеріальне й соціальне забезпечення, передусім працівників прокуратури, які в результаті непродуманих «реформ» залишились найменш оплачуваними категоріями правоохоронців (у місцевих прокуратурах заробітна плата в середньому становить 4–5 тисяч гривень) і це при тому, що після «реформування» їх кількість значно скоротилася, а навантаження суттєво зросло. Водночас, наприклад, у патрульних поліцейських, більшість яких не має ані юридичної освіти, ані будь-якого досві-

ду правоохоронної діяльності, заробітна плата складає 8–10 тисяч гривень, а в тих же детективів НАБУ навіть по 30–40 тисяч гривень. Окрім того, слідчі прокуратур і прокурори позбавлені ще цілого ряду соціальних пільг і гарантій, в тому числі й на майбутнє (особливо що стосується вікового цензу для призначення пенсії, щодо її максимального розміру тощо), що суттєво позначилося на їх працездатності та результатах роботи. Не варто забувати і про вкрай негативну ситуацію з матеріально-технічним забезпеченням прокуратур, коли працівники прокуратури змушені власним коштом підтримувати їх життєдіяльність. Враховуючи, що в державі продовжується та штучно підігрівається кампанія з дискредитації органів прокуратури, можна зробити невтішний висновок: за таких умов очікувати покращення криміногенної ситуації в державі немає жодних підстав.

Як підсумок, хочу зазначити, що не так давно прочитав публікацію одного із членів Фонду сприяння конституційним реформам в Україні, з висновками якої в більшій частині повністю погоджуюсь, тому хочу закінчити свою думку словами цього автора: «Трагедія нашої держави в тому, що до реформування правоохоронної сфери загалом та прокуратури зокрема допущені особи, які не лише не знають змісту Конституції України, Кримінального процесуального кодексу України, а взагалі не знають жодного закону та не розуміють теорії держави і права» [8].

Література:

1. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
2. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
3. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
4. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 року № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–10. – Ст. 474.
6. Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції: наказ Генерального прокурора України № 1/1гн від 16 січня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=
7. Про затвердження Положення про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією: наказ Генерального прокурора України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, Міністерства освіти України, ДМСУ, ДПСУ, ДПСУ від 26 квітня 2012 року № 43/375/166/353/284/241/290/236 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://cct.com.ua/2012/26.04.2012_43_375_166_353_284_241_290_236.htm
8. Спектор Ю. Уся правда про реформу прокуратури / Ю. Спектор // Офіційний сайт racurs.ua [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.racurs.ua/1142-usya-pravda-pro-reformu-prokuratury>

БАЙЖАНОВ О. О.,
прокурор Київської місцевої прокуратури № 3,
м. Київ, Україна

Окремі питання прокурорського нагляду за додержанням законів при тимчасовому вилученні майна у кримінальному провадженні

Прокурор у кримінальному провадженні постає окремим інститутом в умовах реформування органів прокуратури при виконанні Україною своїх зобов'язань перед Радою Європи та імплементації європейських стандартів.

Адже прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів при проведенні досудового розслідування, повинен керуватися не тільки необхідністю швидкого, повного та всебічного слідства, невідворотного притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності, але і охорони прав, свобод та законних інтересів особи, в тому числі права власності, яке є фундаментом майнової самостійності й так цінується у країнах ЄС.

Так, ст. 1 Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року закріплює, що «кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права» [1].

Вказаний принцип також міститься у частинах 1 та 2 ст. 41 Конституції України, ст. 16 Кримінального процесуального кодексу України (КПК України), частинах 1 та 2 ст. 321 Цивільного кодексу України тощо.

На практиці повсякчас виникають колізії при обмеженні права власності, фізичних та (або) юридичних осіб, вирішення яких, на нашу думку, є одним із завдань прокурора у кримінальному провадженні.

Недосконалість деяких положень нового кримінального процесуального законодавства створила певну невизначеність в розумінні професійними учасниками кримінального провадження, низки норм, і зокрема тих, що регулюють порядок застосування заходів кримінально-процесуального примусу [2, с. 310].

Основними механізмами обмеження права власності у кримінальному судочинстві є такі заходи забезпечення кримінального провадження, як тимчасове вилучення майна та арешт майна.

Метою доповіді є аналіз проблемних питань, що виникають у діяльності прокурора при здійсненні тимчасового вилучення майна в рамках досудового розслідування, формулювання пропозицій з удосконалення порядку його застосування.

Окремі проблемні аспекти тимчасового вилучення майна розглядали такі вчені, як О.В. Верховгляд-Герасименко, С.Л. Дерев'янкін, О.А. Колесников, С.М. Смоков, О.Ю. Татаров, А.В. Холостенко, О.Г. Шило та інші. Однак ступінь дослідження обраної нами наукової проблематики наразі залишається недостатнім, практичні питання її вирішення прокурором у контексті останніх змін до КПК України досі не вирішені.

Відповідно до ст. 167 КПК України тимчасовим вилученням майна є фактичне позбавлення підозрюваного або осіб, у володінні яких перебуває зазначене у ч. 2 цієї статті майно, можливості володіти, користуватися та розпоряджатися певним майном

до вирішення питання про його арешт або повернення. У ч. 2 цієї статті наведено виключний перелік достатніх підстав для тимчасового вилучення майна у вигляді речей, документів, грошей тощо.

Аналізуючи зміст ст. 168 КПК України у взаємозв'язку з відповідними нормами статей 236, 237 КПК України, Ю.М. Мирошніченко підсумував, що тимчасово вилученим може вважатися лише майно, яке одержане в результаті: 1) затримання особи в порядку, передбаченому статтями 207, 208 КПК України; 2) обшуку; 3) огляду. При цьому тимчасово вилученими вважаються: при затриманні – усі речі, документи, гроші тощо; при обшуку – речі та документи, які не входять до переліку, щодо якого прямо надано дозвіл на їх відшукання в ухвалі про дозвіл на проведення обшуку, та не належать до предметів, вилучених законом з обігу; при огляді – речі та документи, що не належать до предметів, які вилучені законом з обігу. Відтак, можна зробити висновок, що речі, на вилучення яких під час обшуку дав дозвіл слідчий суддя, не вважаються тимчасово вилученими. Не є такими й речі та документи, вилучені на підставі ухвали слідчого судді, винесеної за результатами розгляду клопотання слідчого згідно з главою 15 КПК України [2, с. 311].

З урахуванням положень чинного КПК України, на нашу думку, якщо майно тимчасово вилучено у порядку, встановленому ст. 168 КПК України, то сторона обвинувачення згідно з ч. 5 ст. 171 КПК України за будь-яких обставин повинна звернутись до слідчого судді з клопотанням про арешт тимчасово вилученого майна у строк не пізніше наступного робочого дня після вилучення майна, інакше майно має бути негайно повернуто особі, у якої його вилучено.

Однак на практиці наявні непоодинокі випадки, коли орган досудового розслідування, без складання клопотання про арешт тимчасово вилученого майна, визнає таке майно речовим доказом у провадженні та вирішує його долю в порядку ст. 100 КПК України. Як зазначає О.А. Колесников, таким чином деякі слідчі обґрунтують неприйняття рішення в порядку ст. 169 КПК України необхідністю проведення судових експертиз [3, с. 114].

Також існують факти відмови слідчими суддями у задоволенні скарг на бездіяльність слідчого, яка полягає у неповоротливості тимчасово вилученого майна, поданих власниками/особами, у яких тимчасово вилучено це майно, у зв'язку з тим, що майно визнано речовим доказом і питання щодо його зберігання вирішується слідчим у ході досудового розслідування [4; 5]. Але ми критично ставимося до такої судової практики і вважаємо її помилковою.

У такому разі прокурор, з урахуванням необхідності суворого дотримання конституційних приписів щодо права власності, після відмови у погодженні клопотання слідчого про арешт майна або у випадку не звернення останнім з таким клопотанням зобов'язаний визнати таке вилучення майна безпідставним та своєю постановою повернути його особі, у якої воно було вилучено.

Також викликає занепокоєння незмінність законодавчих положень п. 2 ч. 1 ст. 169 КПК України, що передбачають повернення тимчасово вилученого майна особі, у якої воно було вилучено, за ухвалою слідчого судді чи суду у разі відмови у задоволенні клопотання тільки прокурора про арешт цього майна.

Однак згідно з приписами ч. 1 ст. 171 КПК України з клопотанням про арешт майна до слідчого судді, суду має право звернутися прокурор, слідчий за погодженням з прокурором.

Відповідно до ч. 3 ст. 173 КПК України відмова у задоволенні або часткове задоволення клопотання про арешт майна тягне за собою негайне повернення особи, відповідно, всього або частини тимчасово вилученого майна.

Зміст п. 2 ч. 1 ст. 169 КПК України щодо повернення тимчасово вилученого майна виключно у разі відмови у задоволенні клопотання прокурора про його арешт, а також відсутність конкретизації у ч. 3 ст. 173 КПК України процесуальної особи сторони обвинувачення (слідчий чи прокурор), відмова у задоволенні судом клопотання якої тягне за собою негайне повернення майна, залишає слідчим протиправне «місце для маневру».

Хоча у нашій практиці й не зустрічались такі випадки, але слідчі фактично можуть використати вказане упущення у кримінальному процесуальному законодавстві, посилаючись на ненастання юридичного факту за ст. 169 КПК України з метою протиправного обмеження права власності осіб, у яких тимчасово вилучено майно, а слідчим суддею відмовлено у задоволенні клопотання слідчого про арешт цього майна. Так факти не повинні залишатись поза увагою прокурора у кримінальному провадженні, якому необхідно прийняти рішення в порядку п. 1 ч. 1 ст. 169 КПК України.

Тож ми пропонуємо внести зміни до ст. 169 КПК України, а саме викласти п. 2 ч. 1 ст. 169 КПК України в одній з двох нових редакцій: «2) за ухвалою слідчого судді чи суду, у разі відмови у задоволенні клопотання про арешт цього майна;» або «2) за ухвалою слідчого судді чи суду, у разі відмови у задоволенні клопотання слідчого, прокурора про арешт цього майна;».

Враховуючи викладене, можна зробити висновок про те, що у чинному КПК України залишаються прогалини, які стосуються виконання процедури належного здійснення тимчасового вилучення майна та його подальшого арешту, що може негативно вплинути на стан додержання права володільців такого майна користуватись, володіти та розпоряджатись ним. Тому порядок застосування вказаних заходів забезпечення кримінального провадження, які нерозривно пов'язані між собою, потребує подальшого детального дослідження та формулювання пропозицій щодо його удосконалення.

Література:

1. Конвенція про захист прав і основних свобод людини від 4 листопада 1950 року, ратифікована Законом України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004

2. Мирошніченко Ю.М. Проблемні питання тимчасового вилучення й арешту майна за новим кримінально-процесуальним законом / Ю.М. Мирошніченко // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – №№ 2–3. – С. 310–312.

3. Колесников О.А. Проблемні питання процесуального порядку тимчасового вилучення майна в ході огляду місця події / О.А. Колесников // Актуальні питання досудового розслідування слідчими органів внутрішніх справ: проблеми теорії та практики: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції (Дніпропетровськ, 18–19 квітня 2013 року). – К.: Хай-Тек Прес, 2013. – С. 111–115.

4. Ухвала слідчого судді Дніпровського районного суду міста Києва від 8 червня 2015 року (справа № 755/7351/15-к) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/52994094>

5. Ухвала слідчого судді Солом'янського районного суду міста Києва від 20 січня 2015 року (справа № 760/16814/15-к) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56875011>

БАЦЬКО І. М.,
доцент кафедри кримінального процесу Дніпропетровського
державного університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент,
м. Дніпропетровськ, Україна

Міжнародне співробітництво як напрям роботи органів прокуратури України

У сучасних умовах одним з важливих напрямів кримінально-процесуальної діяльності є міжнародне співробітництво, що регламентується наказом Генеральної прокуратури України від 18 вересня 2015 року № 223 «Про організацію роботи органів прокуратури України у галузі міжнародного співробітництва» (Наказ).

Міжнародне співробітництво під час кримінального провадження разом із наглядовою діяльністю здійснюються посадовими особами прокуратури України відповідно до приписів Конституції України, чинного законодавства, міжнародних договорів України, а також загально визнаних принципів і норм міжнародного права. При цьому органи прокуратури України повинні дотримуватися принципів взаємної поваги до національного суверенітету і прав людини, добросовісного виконання зобов'язань та невтручання у внутрішні справи іноземних держав.

До головних напрямів взаємодії органів прокуратури України із компетентними установами іноземних держав та міжнародними організаціями відноситься виконання зобов'язань української держави за міжнародними договорами про міжнародне співробітництво, зокрема:

- 1) надання міжнародної правової допомоги;
- 2) видача осіб (екстрадиція);
- 3) перейняття кримінального провадження та з інших передбачених такими договорами питань;
- 4) установлення, 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 реалізацію 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 питань.

Контроль за виконанням Наказу покладено на першого заступника та заступників Генерального прокурора України згідно з розподілом обов'язків, керівників регіональних прокуратур. Основними критеріями оцінки ефективності прокурорської діяльності у галузі міжнародного співробітництва під час кримінального провадження визначено: дотримання встановлених процедур, строків, повноти, а також належної якості підготовки та виконання запитів про правову допомогу у кримінальному провадженні, а також забезпечення прав громадян та юридичних осіб, інтереси яких зачіпаються, при наданні та отриманні міжнародної правової допомоги під час кримінального провадження.

Перший заступник та заступники Генерального прокурора України, заступник Генерального прокурора України – Головний військовий прокурор, заступник Генерального прокурора України – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, керівники структурних підрозділів центрального апарату, регіональних та місцевих прокуратур у своїй діяльності забезпечують додержання вимог міжнародних договорів та законодавства України у галузі міжнародного співробітництва під час кримінального провадження. Названі посадові особи зобов'язані у повсякденній діяльності підвищувати та зміцнювати авторитет органів прокуратури України на міжнародній арені.

Керівники регіональних та місцевих прокуратур безпосередню діяльність у галузі міжнародного співробітництва під час кримінального провадження здійснюють винятково у випадках, коли це прямо передбачено відповідними міжнародними договорами України, або в межах повноважень, наданих їм законодавством і наказами Генеральної прокуратури України.

Організація роботи та здійснення нагляду у галузі міжнародного співробітництва під час кримінального провадження покладається на управління міжнародно-правового співробітництва Генеральної прокуратури України, структурні підрозділи з міжнародно-правових доручень регіональних прокуратур або спеціально визначених відповідними наказами працівників прокуратур, де такі підрозділи не створені.

Керівники регіональних та місцевих прокуратур у межах компетенції забезпечують належну організацію нагляду у галузі міжнародного співробітництва під час кримінального провадження.

Прокурор – процесуальний керівник відповідного рівня вживає заходи щодо забезпечення виконання прокурорами нижчого рівня та органами досудового розслідування вимог ст. 575 КПК України щодо видачі особи (екстрадиції). Зокрема, організують вивчення матеріалів кримінального провадження стосовно встановленої або затриманої за кордоном особи зі складанням висновку щодо обґрунтованості звернення, наявності умов для екстрадиції такої особи та відповідності документів органу досудового розслідування вимогам міжнародних договорів і чинного законодавства України.

З метою своєчасного одержання від ініціатора розшуку відповідного запиту не пізніше 60 годин із моменту затримання, у тому числі в порядку ст. 208 КПК України, або встановлення на території України особи, яка вчинила злочин за її межами, згідно з вимогами ч. 4 ст. 582 КПК України та ст. 574 КПК України керівник прокуратури відповідного рівня зобов'язаний інформувати про це факсимільним зв'язком і поштою управління міжнародно-правового співробітництва Генеральної прокуратури України або Міністерство юстиції України, якщо питання видачі такої особи належить до його компетенції. Про кожен випадок затримання або взяття під варту громадянина іноземної держави, який розшукується з метою екстрадиції, негайно повідомляють Міністерство закордонних справ України. Відповідно до ст. 36 Віденської конвенції про консульські зносини процесуальний керівник зобов'язаний забезпечувати співробітникам дипломатичного представництва або консульської установи держави, громадянином якої є така особа, побачення із затриманим (заарештованим).

Крім цього керівник прокуратури відповідного рівня забезпечує організацію нагляду за додержанням правоохоронними органами України вимог статей 208, 582 КПК України при затриманні розшукуваної особи за умови наявності звернення компетент-

ного органу іноземної держави, яке повинно містити інформацію, передбачену міжнародним договором. У разі, якщо у зверненні компетентного органу іноземної держави не вказано необхідних даних, необхідно невідкладно доручати уповноваженій службовій особі їх одержання.

За кожним фактом затримання іноземця або особи без громадянства, розшукуваних компетентними органами іноземних держав для притягнення до кримінальної відповідальності чи виконання вироку суду, процесуальний керівник проводить перевірку наявності законних підстав для затримання, відповідності процесуального оформлення затримання законодавству України, своєчасності і повноти виконання органом, що здійснив затримання, вимог статей 208, 581, 582 КПК України, зокрема щодо роз'яснення затриманій особі її прав, отримання від неї пояснень або заяв. Про результати перевірки впродовж 60 годин повідомляють управління міжнародно-правового співробітництва Генеральної прокуратури України.

При надходженні звернення іноземного компетентного органу, прокурор в межах своєї компетенції звертається до слідчого судді з клопотанням про застосування тимчасового арешту такої особи на строк, передбачений кримінальним процесуальним законодавством або відповідним міжнародним договором України, до надходження запиту про її видачу. Разом із клопотанням на розгляд слідчого судді надаються відповідні документи, передбачені міжнародним договором України та ст. 583 КПК України. Таким же чином забезпечується звернення з клопотанням про тримання особи під вартою у порядку ст. 597 КПК України.

Прокурор як владний суб'єкт кримінального процесу бере участь у правових відносинах на всіх стадіях кримінального судочинства. Природно, що персоналії прокурорів на різних стадіях кримінального провадження можуть змінюватися. Проте функції процесуального керівництва і підтримання державного обвинувачення в суді виконують прокурори як штатні працівники, наділені владними повноваженнями відповідно до приписів чинного законодавства.

Належне законодавче регулювання правовідносин у сфері міжнародного співробітництва під час кримінального провадження разом із наглядовою діяльністю є запорукою дотримання законності під час кримінального судочинства. Подальше наукове дослідження порядку надання міжнародної правової допомоги, видачі осіб (екстрадиції) та перейняття кримінального провадження разом із іншими передбаченими міжнародними договорами питаннями слугуватиме удосконаленню цього напрямку діяльності органів прокуратури.

БЕВЗЮК І. М.,
 викладач відділу підготовки прокурорів з організації роботи в органах
 прокуратури Національної академії прокуратури України,
 кандидат психологічних наук,
 м. Київ, Україна

Психологічні аспекти перевірки доброчесності прокурора

Попередній практичний досвід психологічного забезпечення діяльності органів прокуратури України, вивчення кращих практик національних правоохоронних органів, сучасних наукових розробок дав нам змогу сформулювати на теоретико-концептуальному рівні психограму професійно успішного прокурора, що містить п'ять блоків якостей – факторів прокурорської професійної придатності:

- 1) високий рівень соціалізації особистості прокурора;
- 2) розвинені пізнавальні здібності;
- 3) висока емоційно-вольова стабільність;
- 4) розвинені комунікативні здібності;
- 5) виражені організаторські здібності.

До базових якостей, що формують вказані фактори, належать: високий рівень правосвідомості; чесність, совісність; принциповість; вимогливість; обов'язковість, сумлінність, дисциплінованість. Із урахуванням законодавчих вимог до доброчесності прокурорів (статті 27, 32 Закону України «Про прокуратуру» [1]) психограма доповнюється психологічною якістю – антикорупційна резистентність прокурора. Це інтегральна психологічна якість, реалізована в мотивації прокурорів, їх моральних якостях і провідних цінностях, що проявляється в ситуаціях дії корупціогенних факторів прокурорської діяльності та особистого життя.

У процесі дослідження нами виявлено, що антикорупційна резистентність прокурора структурується двома підсистемами.

I. Внутрішня підсистема (свідомість):

1. Регулятивні компоненти: а) сформованість навички адекватного аналізу різних проявів корупції; б) сформованість навички особистісної оцінки корупційних ситуацій; в) сформованість навички виявлення, запобігання та врегулювання ситуацій, пов'язаних з виникненням конфліктів інтересів; г) ефективність управління власною поведінкою та емоційним станом.

2. Психологічні компоненти: а) стійкість до стресогенних впливів; б) розвиненість соціальної апперцепції.

II. Зовнішня підсистема (діяльність, спосіб життя):

1. Когнітивні компоненти: а) знання про причини, види, прояви та наслідки корупції; б) вміння виділяти маркери корупційних ситуацій; в) знання щодо можливих форм конфлікту інтересів, їхнього виявлення, запобігання та врегулювання; г) навичка протистояння та протидії у ситуаціях корупціогенного впливу; г) навичка забезпечення прозорості доходів і видатків.

2. Соціально-професійні компоненти: а) сформованість морально-етичної та нормативно-правової позиції; б) орієнтованість на прийняття, рефлексію та

відтворення етичних і правових цінностей, які актуалізують антикорупційну резистентність; в) готовність до декларування майна, доходів, видатків і зобов'язань фінансового характеру, забезпечення прозорості доходів і видатків.

Варто підкреслити, що на етапі професійно-психологічного відбору кандидатів на посаду прокурора існують способи виявлення індивідуальних особливостей, які за певних обставин можуть призводити до здійснення корупційних правопорушень. До таких характерологічних особливостей належать: жадібність, заздрість, наявність корисливих цілей; емоційно-вольова та моральна лабільність, мінливість і нестійкість інтересів; легке піддавання впливу, маніпулюванню; схильність до уникнення відповідальності; до негативізму, конфліктних форм поведінки; схильність до дотримання суб'єктивно прийнятних правил і норм, які в стресових або екстремальних ситуаціях можуть ігноруватися.

Разом із тим аналіз доступних наукових джерел свідчить про відсутність стандартної методики, за допомогою якої можна діагностувати цю найважливішу психологічну якість особистості прокурора – його антикорупційну резистентність. На нашу думку, доцільно використовувати методики, інформативність, об'єктивність і валідність яких доведені практичним застосуванням при психодіагностичних дослідженнях працівників правоохоронної сфери в Україні та за кордоном. Для проведення психологічного обстеження кандидатів на посади прокурорів місцевих прокуратур пропонуємо такі методики, як:

1) 16-факторний особистісний опитувальник Р. Кеттелла (16-PF) – для з'ясування особливостей характеру, схильностей та інтересів особистості;

2) індивідуально-типологічний опитувальник (ІТО) – для з'ясування індивідуально-типологічних властивостей, що дає змогу виявити провідні тенденції, які визначають індивідуальний тип переживання, силу та спрямування мотивації, стиль міжособистісного спілкування та пізнавальних процесів;

3) методика «Ціннісні орієнтації» М. Рокіча та методика діагностики ступеня задоволеності основних потреб В. Скворцова;

4) дослідження соціально-психологічних установок у мотиваційній сфері за методикою О. Потьомкіної для визначення домінування установок у мотиваційній сфері особистості;

5) тематичний апперцептивний тест Г. Мюррея – для виявлення тих особливостей особистості, що проявляються в соціальному середовищі і в соціальних відносинах;

6) методика колірних виборів М. Люшера – для індивідуальної оцінки особистості та об'єктивного виміру суб'єктивного стану за допомогою колірного тесту.

Резюмуючи викладене, зазначимо, що потреба в психологічній діагностиці антикорупційної резистентності прокурорів зумовлює необхідність удосконалення нормативно-правового регулювання, зокрема шляхом:

1) доповнення визначеного в ст. 32 Закону України «Про прокуратуру» порядку спеціальної перевірки кандидата на посаду прокурора положенням про проведення тестування особистісних характеристик (психологічний тест), метою якого є виявлення якостей, рис, типів характеру, стилю поведінки кандидата, визначення його емоційного стану, в тому числі психологічної діагностики рівня його антикорупційної резистентності;

2) доповнення переліку п. 6 ст. 27 підпунктом наступного змісту: «за психологіч-

ними якостями, типом характеру та стилем поведінки не може виконувати обов'язки прокурора».

Крім того, має бути виправлена помилка, яка виникла у результаті внесення законодавчих змін до ст. 27 Закону України «Про прокуратуру». Відповідно до чинної редакції ч. 1 вказаної статті добір кандидатів на посаду прокурора здійснюється на конкурсних засадах із числа осіб, які відповідають вимогам, установленим частинами першою та *п'ятою* ст. 27 цього Закону, за результатами кваліфікаційного іспиту, проведеного відповідно до вимог цього Закону. Однак згідно із Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо забезпечення прозорості в організації діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з метою виконання рекомендацій Міжнародного валютного фонду» [2] у зв'язку із доповненням цієї статті окремою нормою щодо прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури визначено частину *п'яту* вважати частиною *шостою*. Тому в ч. 1 ст. 27 слово «*п'ятою*» необхідно замінити словом «*шостою*».

Література:

1. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – №№ 2–3. – Ст. 12.

2. Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо забезпечення прозорості в організації діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з метою виконання рекомендацій Міжнародного валютного фонду: Закон України від 18 лютого 2016 року № 1020-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 11. – Ст. 128.

БЕЗКРОВНИЙ Є. А.,
викладач відділу підготовки прокурорів
з організації роботи в органах прокуратури
Національної академії прокуратури України,
кандидат юридичних наук,
м. Київ, Україна

Проблемні питання розгляду звернень колегіальними органами прокуратури

Зміна функціональної моделі прокуратури України шляхом створення системи органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечуть діяльність прокуратури, є новелою Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про прокуратуру».

У деяких країнах Європейського Союзу, зокрема Польщі, Португалії, Бельгії, Італії, Іспанії, Словенії, у функціональній діяльності органів прокуратури наявні організаційно-правові елементи самоврядування.

Самоврядування – це внутрішня самоорганізація певної системи (трудового колективу, громадської організації, регіональної влади тощо), спрямована на самодостатній розвиток [1].

Згідно із Законом України «Про прокуратуру» здійснення прокурорського самоврядування покладено на два органи – всеукраїнську конференцію працівників прокуратури та Раду прокурорів України. Їх завданням є сприяння ефективності організації прокурорської діяльності без втручання у виконання прокуратурою покладених на неї функцій. Рада прокурорів України реалізує діяльність щодо розгляду звернень у двох напрямках. По-перше, розглядає звернення прокурорів та інші повідомлення про загрозу незалежності прокурорів. За результатами розгляду вживає визначених законом 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). По-друге, зазначений орган прокурорського самоврядування розглядає звернення стосовно неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, установлених для відповідної адміністративної посади.

Аналізуючи повноваження Ради прокурорів України щодо розгляду звернень прокурорів та інших повідомлень про загрозу незалежності їх діяльності, необхідно розглянути правове поняття «незалежність прокурорів», її межі та способи реалізації. Серед міжнародних рекомендацій, варто розглянути положення звіту Венеціанської комісії з Європейських стандартів щодо незалежності судової системи (Частина 2. Служба обвинувачення). У цьому нормативно-правовому акті зазначено про необхідність створення переліку гарантій невтручання у діяльність обвинувача. Незалежність або автономія не є самоціллю, вони повинні бути виправданими у кожному випадку з огляду на цілі, яких потрібно досягнути [2].

Із положень Закону України «Про прокуратуру» щодо повноважень Ради прокурорів України вбачається, що законодавцем не було передбачено та закріплено на нормативно-правовому рівні механізму проведення перевірок за зверненнями стосовно

неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових повноважень та за зверненнями прокурорів про загрозу незалежності. Такий механізм необхідний для перевірки доводів, викладених у відповідних зверненнях прокурорів, та встановлення процедури витребування Радою прокурорів України необхідних документів і відбирання пояснень у службових та інших осіб. І тільки якщо внаслідок проведених дій встановлено обставини, що свідчать про загрозу незалежності прокурорів, Рада прокурорів України повинна вживати відповідні заходи правового впливу.

Зауважимо, що визначаючи інші повідомлення щодо загрози незалежності прокурорів, законодавець не розкриває суб'єктів їх подання. Безперечно, є всі підстави стверджувати, що такі повідомлення згідно зі ст. 71 Закону України «Про прокуратуру» можуть надходити від прокурорів, оскільки вони уже наділені правом на такі звернення. Водночас варто доповнити правову норму щодо надання права на звернення до Ради прокурорів України із повідомленнями про загрозу незалежності прокурорів кожному, кому відомі такі факти. Оскільки у правових нормах Закону щодо Ради прокурорів України не встановлені терміни розгляду та вирішення звернень, віднесених до її повноважень, то з цього питання слід керуватися вимогами Закону України «Про звернення громадян».

У процесі дослідження діяльності колегіальних органів прокуратури, Подкопаєв С.В. зазначає, що, незважаючи на те, що положення про органи прокурорського самоврядування і Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів розміщено у відповідних главах одного розділу проекту закону, а їх функціонування пов'язане із вирішенням питань внутрішньої діяльності прокуратури, сутність їх все-таки різна [3].

Так, до органів, що забезпечуть діяльність прокуратури, відповідно до Закону України «Про прокуратуру» належить Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів. Завдання комісії – вирішення кадрових питань, пов'язаних з добором кандидатів на прокурорські посади, вивченням їхніх ділових і моральних якостей, рекомендаціями щодо їх призначення, переміщення та звільнення, в тому числі й у дисциплінарному порядку, та розгляду і вирішення звернень стосовно прокурорських працівників.

Згідно з правовими нормами Закону Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів має розглядати інформацію громадських організацій та фізичних осіб щодо: доброчесності кандидатів на посаду прокурора; скарг кандидатів на посаду прокурора на рішення Національної академії прокуратури України стосовно неуспішного проходження ними спеціальної підготовки; скарг прокурорів на відмову Генерального прокурора України про призначення на адміністративну посаду за рекомендацією Ради прокурорів України; скарг (заяв) від осіб, яким відомі факти вчинення прокурором дисциплінарного проступку.

Водночас до повноважень Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів згідно зі ст. 77 Закону України «Про прокуратуру» віднесено тільки: розгляд скарг (заяв) про вчинення прокурором дисциплінарного проступку і здійснення дисциплінарного провадження; прийняття за його результатами рішення про накладення на прокурора місцевої прокуратури дисциплінарного стягнення або рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора.

Таким чином, на практиці наявні труднощі щодо реалізації прокурором права на оскарження відмови Генерального прокурора України у призначенні на адміністративну посаду за рекомендацією Ради прокурорів України та розгляду інформації про

добросесність кандидатів на посаду прокурора і скарги кандидатів на посаду прокурора на рішення Національної академії прокуратури України стосовно неуспішного проходження ними спеціальної підготовки. Враховуючи зазначене, доцільно внести зміни до наведеної вище правової норми з включенням до повноважень Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів розгляду усіх вищеперелічених категорій скарг.

Окрім того, у законодавстві не встановлено, яке рішення Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів має прийняти при відкликанні скарги заявником. Не визначений також термін, який потрібен члену Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів для вирішення питання про відкриття дисциплінарного провадження чи відмову в ньому.

Перевірка відомостей про наявність підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності відповідно до Закону проводиться у строк, який не перевищує двох місяців із дня реєстрації скарги (заяви), а в разі неможливості завершення перевірки протягом цього терміну він може бути продовжений Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів, але не більше, ніж на місяць. Визначений термін перевірки таких скарг до трьох місяців унеможливує розгляд звернень громадян у строк, встановлений у ст. 20 Закону України «Про звернення громадян».

Введення у Закон України «Про прокуратуру» правових норм про розгляд звернень Радою прокурорів України та Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів обумовлює необхідність доповнення цього Закону правовою нормою такого змісту: «Прокурори проводять особистий прийом і розглядають звернення громадян та юридичних осіб у межах виконання покладених на прокуратуру функцій, а Рада прокурорів України та Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів – відповідно до встановлених цим Законом повноважень».

Література:

1. Сучасна правова енциклопедія / О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, Н.М. Оніщенко [та ін.]; за заг. ред. О.В. Зайчука; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 384 с. – С. 298.

2. Звіт Венеціанської комісії з Європейських стандартів щодо незалежності судової системи. – Ч. 2: Служба обвинувачення (від 17–18 грудня 2010 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua/2011-07-05-15-26-55/zarubizhne-zakonodavstvo.html>

3. Подкопаев С.В. Органи прокурорського сообщества: опыт становления в Украине / С.В. Подкопаев // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2013. – № 4. – С. 164–173.

БЕЛІКОВА С. О.,
викладач відділу підготовки прокурорів з представництва
інтересів громадянина або держави в суді
Національної академії прокуратури України,
кандидат юридичних наук,
м. Київ, Україна

Питання судової практики з розгляду адміністративних позовів прокурора

Прокурор згідно зі ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках та порядку, встановлених законом.

З метою такого представництва в адміністративному судочинстві прокурор в межах своїх повноважень звертається до суду з адміністративним позовом, бере участь у розгляді справ за його позовами, а також може вступити за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду, подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення Верховним Судом України, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами для представництва інтересів громадянина або держави (ч. 2 ст. 60 КАСУ).

Розглядаючи представницьку функцію прокурора в адміністративному судочинстві, слід зазначити про відмінності такого представництва від процесуального представництва, яке здійснюється законними представниками (тобто законне представництво), адвокатами та іншими уповноваженими на це особами (договірне представництво).

Представництво прокуратурою здійснюється у зв'язку із юридичними обов'язками виконувати таку функцію, тоді як процесуальне представництво виникає, як правило, на диспозитивній основі, за взаємною згодою сторони процесу та представника [1, с. 172].

Варто зазначити, що правовий статус прокурора в адміністративному судочинстві багатоаспектний, що відрізняє його від правових статусів інших суб'єктів судочинства. Прокурор в адміністративному судочинстві представляє не тільки інтереси громадянина або держави в суді, він також може набувати статусу позивача.

Предметом представницької діяльності прокурора в адміністративному судочинстві є публічно-правові відносини переважно між фізичною чи юридичною особою з одного боку і суб'єктом владних повноважень – з другого.

Звертаючись до суду з адміністративним позовом, прокурор має довести суду обставини порушеного права шляхом доказування, в процесі якого встановлюються юридичні факти, що мають значення для правильного вирішення справи і постановлення законного й обґрунтованого рішення.

Для прокурора, як і іншого учасника адміністративного процесу, доказування є діяльністю щодо обґрунтування обставин справи з метою переконати суд у їх істинності. Натомість для суду доказування є встановленням обставин, суттєвих для правильного розв'язання публічно-правового спору [2, с. 191].

На сьогодні не втрачає актуальності судовий розгляд справ про законність рішень, дій або бездіяльності органу чи посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Як передбачено п. 3 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 року № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів», для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію

необхідно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань [3].

Згідно з Кодексом адміністративного судочинства України одним із критеріїв оцінювання судами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень) є їх законність та обґрунтованість (ч. 3 ст. 2). У разі доведення позивачем порушення суб'єктом владних повноважень приписів законодавства суд виносить постанову, якою визнає протиправними його рішення, дії чи бездіяльність або скасовує чи визнає нечинним рішення (окремі його положення).

Моніторинг судових рішень, ухвалених за позовами прокурорів, свідчить про те, що більшість із них спрямована саме на визнання протиправною бездіяльності органів місцевого самоврядування.

Наприклад, бездіяльність обласної ради полягає в протиправному включенні до Переліку об'єктів спільної власності територіальних громад області, що підлягають приватизації, державного майна (без погодження з Фондом Державного майна України та Міністерством охорони здоров'я) [4] тощо.

Суди адміністративної юрисдикції задовольняють позови прокурорів щодо визнання незаконними нормативно-правових актів. Органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень вже виникли правовідносини [5, с. 84].

Водночас суди і відмовляють у задоволенні позовів з причин неналежності доказів, неправильного визначення відповідача, неповного обґрунтування підстав представництва, нечіткого зазначення позовних вимог тощо.

Так, у позові щодо бездіяльності міської ради з питання забезпечення безпечних умов руху транспортних засобів і пішоходів прокурором неналежним чином конкретизовано позовні вимоги стосовно точного визначення ділянок, на яких необхідно встановити відповідні дорожні знаки, не встановлено причини невжиття відділенням ДАІ передбачених законом заходів, спрямованих на своєчасне усунення виявлених недоліків, а також не надано суду оригіналів відповідних актів обстеження ВДАІ [6].

Мають місце випадки, коли до матеріалів позовної заяви не долучаються належні докази стосовно неправомірних дій відповідача – органу місцевого самоврядування.

Кіровоградський окружний адміністративний суд зазначає, що як прокурором, так і Державною екологічною інспекцією не надано жодних доказів, які б підтверджували факт неефективності організації відповідачем збирання і видалення відходів на території села та наявності умов, що вимагають вирішення проблеми збирання і видалення відходів саме шляхом будівництва полігону [7].

Неправильне визначення у позовних заявах відповідача.

Наприклад, прокурор пред'явив позов до відділу освіти, молоді і спорту, пов'язуючи його бездіяльність з відсутністю дій щодо отримання земельної ділянки на праві постійного користування, на якій розміщена загальноосвітня школа. Проте суд, відмовляючи у його задоволенні, посилається на наявність у вказаного органу функцій стосовно контролю та координації діяльності навчальних закладів лише у сфері відносин в галузі освіти, а не в галузі земельних відносин і, зокрема, щодо набуття права користування на земельну ділянку [8].

Однією з причин часткового задоволення позовів або відмови у їх задоволенні є відсутність у позовній заяві повного обґрунтування позовних вимог, якщо порушено питання про дії відповідача зобов'язального характеру.

Позивачем не наведено обґрунтувань, у який спосіб відповідач повинен виконати

вимоги щодо розміщення на території сільради полігонів твердих побутових відходів, які фактично вимагає розмістити прокурор. Вимоги прокурора про зобов'язання відповідача отримати спеціальний паспорт на місце виділення цих відходів, організувати їх збирання і видалення виключно на створеному полігоні та інше суд вважає також необґрунтованими, оскільки здійснення цих дій можливе лише після затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки для розміщення полігону та будівництва самого полігону [7].

Суди звертають увагу на відсутність підтвердження судом підстав для представництва, як це передбачено вимогами ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», та обґрунтування неналежного захисту відповідним органом інтересів держави.

Однак, незважаючи на вказані вимоги щодо обґрунтування наявності підстав для представництва, ні ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», ні процесуальне законодавство не вимагають звернення прокурором в обов'язковому порядку із самостійним процесуальним документом у якості окремої процесуальної дії. Постановлення судом ухвали про відкриття провадження в адміністративній справі свідчить про обґрунтування прокурором наявності підстав для здійснення представництва і може розглядатися як їх визнання судом. Втім, зазначена правова норма не містить положень, за якими обґрунтування підстав представництва повинно здійснюватися в окремому порядку.

Таким чином, забезпечення адміністративних позовів належними та допустимими доказами, наявність у позовах повного обґрунтування підстав представництва, правильне визначення відповідача є основними питаннями судової практики з розгляду позовів прокурора. Позитивне вирішення цих питань шляхом якісного пред'явлення зазначених позовів дають змогу судам адміністративної юрисдикції ухвалювати законні й обґрунтовані рішення.

Література:

1. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України: навч. посіб. / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. – К.: Прецедент, 2007. – С. 172.
2. Гражданский процесс: учеб. / под общ. ред. Н.М. Коршунова. – М., 2005. – С. 191.
3. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 року № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ASS00177.html
4. Постанова Одеського окружного адміністративного суду від 1 березня 2016 року у справі № 815/6642/15 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/>
5. Писаренко Н. Деякі питання розгляду судами справ за участю органів та посадових осіб місцевого самоврядування / Н. Писаренко, І. Бойко // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2014. – № 2. – С. 84–85.
6. Постанова Тернівського міського суду Дніпропетровської області від 1 грудня 2015 року у справі № 194/542/15-а // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/>
7. Постанова Кіровоградського окружного адміністративного суду від 25 січня 2016 року у справі № П/811/1987/15 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/>
8. Постанова Полтавського окружного адміністративного суду від 27 жовтня 2015 року у справі № 816/2953/15 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/>

БОГАТИРЬОВА О. І.,
науковий співробітник відділу науково-методичного забезпечення
прокурорської діяльності у сфері кримінальної юстиції
Національної академії прокуратури України,
доктор юридичних наук,
м. Київ, Україна

ЛУК'ЯНЕНКО Р. В.,
прокурор Черкаської місцевої прокуратури Черкаської області,
м. Черкаси, Україна

Особливості організації роботи прокурора за додержанням законів у місцях несвободи в умовах надзвичайних ситуацій

Огляд існуючих наукових напрацювань у прокурорській сфері свідчить про відсутність ґрунтовних досліджень питання прокурорського нагляду за додержанням законів у місцях несвободи в умовах надзвичайних ситуацій. Серед останніх публікацій зі спорідненої тематики варто відмітити монографію Р.В. Лемака «Прокурорський нагляд за додержанням законів в установах виконання покарань», де у підрозділі 2.2. «Прокурорський нагляд за додержанням законів, що визначають режим та умови відбування покарань», проаналізовано дії прокурора за наявності фактів втеч із колонії та інших надзвичайних подій [1, с. 131–132].

Незважаючи на те, що ані у Кримінально-виконавчому кодексі України (КВК України), ані у відомчих нормативно-правових актах Генеральної прокуратури України та Державної пенітенціарної служби України (ДПтС України) не міститься поняття «надзвичайна ситуація», а вживаються словосполучення «режим особливих умов у колоніях», «надзвичайна подія», «надзвичайна обставина» [2; 3; 4; 5] законодавець використовує саме поняття «надзвичайна ситуація» як найширше та таке, що охоплює всі вище вказані.

Під надзвичайною ситуацією в установі виконання покарань розуміється – оперативна обстановка на території установи, яка характеризується порушенням нормальних умов її функціонування, спричинена небезпечною або надзвичайною подією, яка за наслідками становить загрозу життю або здоров'ю як засуджених, так і персоналу установи чи жителів прилеглої до установи території, чи призвела (може призвести) до появи загиблих і постраждалих, або до завдання матеріальних збитків, чи до неможливості відбування покарання засудженими у такій установі.

Керуючись ст. 26 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року та п. 7 наказу Генерального прокурора України 7гн [6, с. 3] з метою мінімізації негативних наслідків під час надзвичайних ситуацій в установах виконання покарань (УВП), прокурор уповноважений:

- 1) здійснювати систематичні перевірки та перевірки за скаргами, заявами, інформацією із засобів масової інформації та інших джерел про надзвичайні події (НП);
- 2) невідкладно інформувати прокурорів вищого рівня телефоном та упродовж доби – спеціальним повідомленням про надзвичайні події;

3) у разі необхідності після отримання спецповідомлення про надзвичайну подію виїжджати до УВП. Критерії та підстави для обов'язкового виїзду прокурора до місць несвободи законодавчо не визначені. З огляду на це вказане питання прокурор вирішує на власний розсуд, керуючись власною правосвідомістю. У випадках, коли засуджений наніс собі кілька подряпин й у нього немає скарг на адміністрацію установи, що підтверджується відповідною заявою в'язня, то вбачається недоцільним здійснювати такий виїзд. До колонії та СІЗО також виїжджає оперативно-слідча група міліції та представник територіального управління ДПтС України. Відносно останнього також законодавчо не закріплено при яких НП він має обов'язково прибути до УВП;

4) вивчати наявні матеріали службових перевірок за фактом НП для того, щоб більш детально з'ясувати характер події, причини і умови, що їй сприяли. Однак варто пам'ятати, що мають місце випадки й неналежного з'ясування адміністрацією УВП обставин надзвичайних подій, зокрема, пов'язаних зі смертями засуджених;

5) опитувати засуджених, адміністрацію ВК, знайомитися із даними про заподіяні травми у медичній частині, вивчати матеріали перевірок з цих питань, порівнювати кількість злочинів, що зареєстровані у відділі нагляду і безпеки установи виконання покарань, з даними про злочини в оперативному відділі, в книзі обліку злочинів і подій (таке порівняння висвітлить повноту реєстрації цих подій) та отримувати іншу необхідну інформацію в залежності від надзвичайної події;

6) при внесенні відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань, прокурору доцільно за наявності достатніх доказів щодо конкретної особи, яка вчинила злочин, відкривати кримінальне провадження не за фактом порушень, а по відношенню до цієї особи, оскільки, як свідчить практика, такі провадження потім закриваються через те, що «факти, викладені в заяві, не завжди підтверджуються при повторній перевірці».

Під час регулярних перевірок перевіряти:

– план дій персоналу установи при надзвичайних обставинах (План), який складається на три роки з щорічним внесенням відповідних коректив за необхідності – погоджується з начальником міського (районного) відділу внутрішніх справ; начальником управління служби безпеки; прокурором та керівником органу місцевого самоврядування, й затверджується начальником територіального управління ДПтС України. Саме у вказаному Плані визначено: завдання особового складу установи при надзвичайних обставинах (НО); порядок сповіщення та строки збору особового складу на випадок тривоги; організація управління та зв'язку; заходи з приведення сил та засобів до дій при НО, дії посадових осіб при НО; розрахунок особового складу по виконанню поставлених завдань; приблизні дії груп особового складу, що створюються для ліквідації НО; організація взаємодії підрозділів та служб при ліквідації НО; порядок застосування вогнепальної зброї та заходи безпеки особового складу;

– готовність захисних споруд цивільного захисту (сховищ, протирадіаційних укриттів, бомбосховищ та підвалів органів і установ виконання покарань, наявність необхідного запасу їжі та води у них, забезпечення персоналу органів і установ загальновійськовими захисними костюмами (ЗЗК), приладами для вимірювання рівня радіації ДП-5; засобами індивідуального захисту органів дихання;

– оснащеність матеріально-технічними засобами штабів з ліквідації надзвичайних ситуацій природного або техногенного характеру, які діють при органах і установах виконання покарань;

– утворення складу комісій з питань ліквідації надзвичайних ситуацій природного або техногенного характеру та евакуаційної комісії управлінь Державної пенітенціарної служби України (ДПтС України), а також оперативні плани дій керівництва установи за таких ситуацій;

– наявність планів дій установи виконання покарань та сил цивільного захисту району при надзвичайних ситуаціях, при ліквідації аварії, виконання спільних тренувальних заходів при виникненні надзвичайної ситуації та виконання евакуаційних заходів;

– існування матеріальних резервів органів і установ для забезпечення безперебійного функціонування у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій, зокрема наявність автономних генераторів, дров, вугілля, польових кухонь тощо;

– стан пожежної безпеки в органах і установах, наявність та укомплектованість первинними засобами пожежогасіння усіх приміщень, цивільних протигазів ГП-5, ГП-4, ІП-4, планів евакуації, порядок оповіщення та дії персоналу й засуджених у випадку пожежі. Для цього залучати відповідних спеціалістів;

– невоєнізовані формування цивільного захисту в системі цивільного захисту управлінь ДПтС України та установ виконання покарань, інспекції з мобілізаційної роботи та цивільного захисту управління ДПтС України, мобілізаційні групи установ;

– періодичність навчально-тренувальних зборів для працівників, які включені до складу зведеного загону швидкого реагування УВП територіального органу управління ДПтС України (двічі на рік);

– періодичність проведення практичних відпрацювань дій персоналу УВП в умовах надзвичайних подій, в тому числі і збір особового складу установи на випадок тривоги по єдиних умовних сигналах оповіщення: «Буря» – загальне скликання особового складу установи; «Буря-1» – групова непокора або масові заворушення засуджених; «Буря-2» – захоплення заручників, вчинення злочину терористичної спрямованості; «Буря-3» – втеча засуджених; «Буря-4» – пожежа, аварія, стихійне лихо; «Буря-5» – напад на варту охорони; «Буря-6» – озброєна втеча, дезертирство зі зброєю. Про збір особового складу установи на випадок тривоги має бути обов'язково проінформований прокурор та інші суб'єкти, які погоджували План;

– періодичність перевірок наявності тривожних валіз особового складу колоній та їх екіпіровка, а також дії персоналу установи в разі виникнення НП (щомісяця);

– своєчасність виконання плану заходів стосовно проведення занять з вогневої підготовки та тренувань по відпрацюванню навичок з ліквідації надзвичайних обставин працівникам груп посиленого нагляду та безпеки; блокування; вилучення; застосування зброї та спецзасобів; переслідування; оперативно-розшукових груп тощо.

Прокурору також треба враховувати, що у разі епідемії, стихійного лиха або інших надзвичайних ситуацій, що перешкоджають нормальній діяльності УВП, тривалі та короткострокові побачення засуджених можуть бути тимчасово скасовані. Час, упродовж якого засудженим не надавалися побачення у зв'язку з карантинном, стихійним лихом або переведенням установ виконання покарань на режим особливих умов, має зараховуватися у строк, після закінчення якого засуджені можуть їх отримати (п. 1 розділу XIV «Порядок надання засудженим побачень та телефонних розмов з родичами, адвокатами та іншими особами. Користування глобальною мережею Інтернет» ПВР УВП) [7].

12 серпня 2014 року Кримінальний процесуальний кодекс України було доповнено Розділом ІХ-1 «Особливий режим досудового розслідування в умовах воєнного, над-

звичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції» [8], а саме: ст. 615, яка передбачає, що: «На місцевості (адміністративній території), на якій діє правовий режим воєнного, надзвичайного стану, проведення антитерористичної операції, у разі неможливості виконання у встановлені законом строки слідчим суддею повноважень, передбачених ст.ст. 163, 164, 234, 235, 247 та 248 цього Кодексу, а також повноважень щодо обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою на строк до 30 діб до осіб, які підозрюються у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109–114-1, 258–258-5, 260–263-1, 294, 348, 349, 377–379, 437–444 Кримінального кодексу України, ці повноваження виконує відповідний прокурор [9].

Література:

1. Лемак Р.В. Прокурорський нагляд за додержанням законів в установах виконання покарань: моногр. / Р.В. Лемак. – Х.: Право, 2013. – 224 с.
2. Кримінально-виконавчий кодекс України: Закон України від 11 липня 2003 року № 1129-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 33. – Ст. 1767.
3. Про затвердження Інструкції з організації охорони кримінально-виконавчих установ закритого типу: наказ Державного департаменту України з питань виконання покарань від 8 грудня 2003 року № 237. – К.: Державний департамент України з питань виконання покарань, 2004. – 65 с.
4. Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань: наказ Міністерства юстиції України від 29 грудня 2014 року № 2186/5 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4. – Ст. 88.
5. Кодекс цивільного захисту населення: Закон України від 2 жовтня 2012 року № 5403-VI // Голос України. – 2012. – № 220.
6. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. – Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
7. Про організацію прокурорського 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: наказ Генерального прокурора України від 12.04.2013 № 7гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102
8. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції: Закон України від 12 серпня 2014 року № 1631-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 39. – Ст. 2008.
9. Кримінальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 року № 4651- VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/paran5091#n5091>

БОЙКО О. П.,
викладач кафедри кримінального процесу
Дніпропетровського державного університету
внутрішніх справ,
м. Дніпропетровськ, Україна

Процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням

Відповідно до ст. 36 Кримінального процесуального кодексу України (КПК України) прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. На сьогодні необхідність у здійсненні прокурором у досудовому розслідуванні функції процесуального керівництва обумовлена, як зазначають практики, низкою чинників: ліквідацією архаїчного кримінально-процесуального інституту додаткового розслідування, визначенням прокурора як ключового суб'єкта досудового розслідування, покладенням на прокурора обов'язку прийняття кінцевого рішення за результатами проведеного розслідування кримінального правопорушення. Тому в наказі Генерального прокурора України від 19 грудня 2012 року № 4 всі прокурори, задіяні в досудовій стадії кримінального процесу, іменуються «процесуальними керівниками досудового розслідування» [1, с. 28].

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» прокурор здійснює нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, а формою такого нагляду згідно з КПК України є процесуальне керівництво. Тому питання співвідношення прокурорського нагляду і процесуального керівництва розслідуванням досі є дискусійним.

У юридичній літературі існує чотири основні позиції щодо цієї проблеми. Одні автори повністю відкидають керівну роль прокурора при розслідуванні злочинів, стверджуючи, що керівництво несумісне з прокурорським наглядом. Другі вважають, що прокурор керує лише слідчими органів прокуратури, а в ролі керівників слідчих підрозділів інших правоохоронних органів виступають начальники цих слідчих підрозділів. Деякі автори обстоюють наявність у прокурора функції процесуального керівництва розслідуванням, але тлумачать його (як і український законодавець) у формі нагляду, вважаючи, що між першим і другим чіткої межі провести неможливо. Насамкінець є прихильники висновку, що прокурорський нагляд і процесуальне керівництво – це самостійні функції прокурора в досудовому провадженні [2, с. 27].

Існує також думка, що функція в прокурора одна, а от повноваження, встановлені ст. 36 КПК України, слід ділити на суто наглядові і призначені для процесуального керівництва дізнанням і слідством. Проте більш доцільно вважати, що повноваження прокурора мають універсальний характер, оскільки в одному випадку можуть успішно виконуватися при здійсненні нагляду за додержанням законів, а в другому – для реалізації процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

Узагальнивши зазначене, можна дійти висновку, що функції нагляду і процесуального керівництва є взаємопов'язаними, але не замінюють одна одну. Наглядова

функція забезпечує законність усього досудового провадження, а процесуальне керівництво спрямовує діяльність органів досудового розслідування на всебічне, повне й об'єктивне розслідування кримінального провадження в рамках законності, забезпеченої реалізацією наглядової функції їх наявність зумовлюється специфікою досудового провадження, необхідністю забезпечення неухильного додержання законності в ньому та якості кримінального процесуального розслідування в цілому [3, с. 84].

Чинне кримінальне процесуальне законодавство передбачає дварівні прокурорського нагляду за додержанням законів при проведенні досудового розслідування. Перший, коли прокурор-процесуальний керівник, виконуючи свої повноваження, зокрема погоджуючи процесуальні рішення, перевіряючи та маючи можливість проводити їх самостійно, виступає в ролі перепони можливим порушенням законності з боку слідчого. Другий рівень - це право Генерального прокурора України, керівника регіональної прокуратури, керівника місцевої прокуратури, їх перших заступників та заступників при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих та прокурорів нижчого рівня в межах строків досудового розслідування [4, с. 76].

На першому рівні, реалізуючи передбачену в ст. 121 Конституції України наглядову функцію, прокурор безпосередньо керує процесом досудового розслідування. Таке керівництво здійснюється завдяки сукупності процесуальних повноважень, визначених у КПК України, а не внутрішніх організаційно-управлінських повноважень. Це різні як за спрямованістю, так і за змістом види керівництва: перший спрямований на методичку, техніку і тактику розслідування, а другий – на забезпечення високоефективної організації праці [1, с. 26]. Крім того, такі процесуальні повноваження повинні бути достатніми для організації кримінального переслідування за вчинене кримінальне правопорушення, забезпечення законності, захисту та відновлення порушеного права потерпілої сторони, забезпечення процесуальних прав усіх учасників кримінального провадження та для формування об'єктивного, ґрунтовного і неупередженого висновку щодо винуватості особи [5, с. 31].

У ч. 2 ст. 36 КПК України наведено перелік повноважень, якими наділений прокурор при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Згідно зі ст. 3 КПК України досудове розслідування – стадія кримінального провадження, яка починається з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань і закінчується закриттям кримінального провадження або направленням до суду обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотання про звільнення особи від кримінальної відповідальності. Тому з початком судового провадження змінюється характер повноважень прокурора, він набуває статусу рівноправного учасника, виконуючи основну свою функцію – підтримання державного обвинувачення [6].

Література:

1. Говоруха М. Суть наглядової діяльності прокурора та процесуального керівництва / М. Говоруха // Вісник прокуратури. – 2013. – № 11 (149). – 135 с.
2. Юрчишин В.М. Прокурор як керівник досудового розслідування / В.М. Юрчишин // Адвокат: наука і практика. – 2012. – №7 (142). – 48 с.
3. Лець Н. Роль процесуального керівника у виконанні завдань кримінального судочинства / Н. Лець // Вісник прокуратури. – 2013. – № 11 (149). – 189 с.
4. Домніков О. Організаційне забезпечення процесуального керівництва у кримінальних провадженнях / О. Домніков // Вісник прокуратури. – 2013– № 11(149). – 128 с.
5. Богущкий П. Прокуратура в системі кримінальної юстиції / П. Богущкий // Вісник прокуратури. – 2013.– № 11 (149). – 135 с.
6. Ющенко М.С. Процесуальне керівництво розслідуванням з боку прокурора за новим КПК України / М.С. Ющенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.corp-lgugd.lg.ua/d130122.html>

БОРТУН М. І.,

старший викладач відділу підготовки прокурорів з нагляду за додержанням законів органами, які проводять досудове розслідування Національної академії прокуратури України, кандидат юридичних наук, м. Київ, Україна

Деякі аспекти взаємодії прокурора та слідчого судді в кримінальному провадженні

Зі здобуттям Україною незалежності набула поширення тенденція застосування судового контролю за веденням досудового слідства й віддання на вирішення виключно суду питань, які стосуються обмеження прав і свобод особи під час досудового слідства.

Разом із тим залишається багато аспектів діяльності прокурора у кримінальному провадженні, пов'язаній з дотриманням законодавства, яким регулюються права і свободи громадян.

У новому кримінальному процесуальному законодавстві ключовою фігурою в забезпеченні прав і свобод громадян є слідчий суддя [1].

Отже, діяльність прокурора і слідчого судді у кримінальному провадженні, з одного боку, повинна забезпечити захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорону прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також швидке, повне та неупереджене розслідування і судовий розгляд із тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура. З іншого боку, ця діяльність має бути спрямована на виконання функцій судового контролю та забезпечення всебічного, повного і неупередженого дослідження обставин кримінального провадження, виявлення як тих обставин, що викривають, так і тих, що виправдовують підозрюваного, обвинуваченого, а також обставин, що пом'якшують чи обтяжують його покарання, надання їм належної правової оцінки та забезпечення прийняття законних і неупереджених процесуальних рішень.

При цьому обсяг повноважень слідчого судді й прокурора у кримінальному провадженні є різним, а досягнення мети їх діяльності в кримінальному провадженні характеризується поняттям взаємодії як напряму діяльності незалежних один від одного зазначених суб'єктів, що ґрунтується на законі, спрямовується і здійснюється шляхом максимальної комунікативності та ефективного використання цих повноважень, методів і форм, властивих кожному із цих державних органів та їх службових осіб для розслідування злочинів, припинення злочинного діяння і встановлення обставин, що входять до предмета доказування у кримінальному провадженні.

Слідчий суддя не є стороною кримінального провадження, не проводить слідчі (розшукові) дії, не визначає обсяг обвинувачення, але суттєво впливає на ці процеси й іноді безальтернативно, на відміну від прокурора, який є стороною обвинувачення, визначає обсяг обвинувачення і забезпечує проведення слідчих (розшукових) дій

у кримінальному провадженні. Водночас у багатьох випадках діяльність прокурора в такому разі повністю залежить від позиції слідчого судді.

На нашу думку, діяльність кожного з визначених суб'єктів кримінальних процесуальних праводіння повинна характеризуватись і певним обсягом відповідальності за прийняття рішень, які не відповідають вимогам закону і негативно впливають на виконання завдань кримінального судочинства. Повноваження слідчого судді у кримінальному провадженні можна розподілити на повноваження при застосуванні заходів процесуального примусу на стадії досудового розслідування кримінального провадження; повноваження при проведенні слідчих (розшукових) дій, які обмежують конституційні права і свободи громадян, та повноваження при вирішенні скарг на дії чи бездіяльність органів досудового розслідування чи прокурора під час досудового розслідування.

Загальні обов'язки слідчого судді щодо захисту прав людини визначені в ст. 206 КПК України, у якій вказано, що слідчий суддя в межах територіальної юрисдикції якого знаходиться особа, що тримається під вартою, має право постановити ухвалу, якою зобов'язати будь-який орган державної влади чи службову особу забезпечити додержання прав такої особи.

На стадії досудового слідства слідчий суддя надає дозвіл на: проникнення до житла чи іншого володіння особи (ст. 233 КПК України); проведення обшуку (ст. 234 КПК України); проведення огляду у випадку, якщо його необхідно провести в житлі чи іншому володінні особи (ст. 237 КПК України); проведення огляду трупа, якщо він провадиться одночасно з оглядом місця події, яким є житло чи інше володіння особи (ч. 2 ст. 238 КПК України); вирішення питання про залучення експерта у разі відмови слідчого, прокурора в задоволенні клопотання сторони захисту про таке залучення (ст. 244 КПК України); вирішення питання про відбирання біологічних зразків, необхідних для проведення експертизи, у разі відмови особи добровільно їх надати (ч. 3 ст. 245 КПК України); направлення особи до відповідного медичного закладу для проведення психіатричної експертизи (ч. 2 ст. 509 КПК України); надання дозволу на проведення негласних слідчих (розшукових) дій тощо.

Рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора під час досудового розслідування можна оскаржити до слідчого судді відповідно до вимог статей 303 і 304 КПК України.

Оскаржується невнесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань; рішення слідчого, прокурора про зупинення досудового розслідування; рішення слідчого про закриття кримінального провадження; рішення прокурора про закриття кримінального провадження або провадження щодо юридичної особи; рішення прокурора, слідчого про відмову у визнанні потерпілим рішення, дії чи бездіяльності слідчого або прокурора при застосуванні заходів безпеки, рішення слідчого, прокурора про відмову в задоволенні клопотання про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій; рішення слідчого, прокурора про зміну порядку досудового розслідування та продовження його згідно з правилами, передбачених у главі 39 КПК України.

Аналіз зазначених статей КПК України дає змогу зробити висновок, що слідчий суддя має досить широкі повноваження під час проведення досудового слідства. Важливо, щоб вони використовувались відповідно до європейських стандартів та практики Єв-

ропейського Суду з прав людини. Тому законодавець, зокрема, повинен чітко визначити стадії кримінального провадження, на яких слідчий суддя може приймати рішення стосовно розгляду скарг на дії прокурора про відмову в задоволенні клопотання про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій [2].

Проте вбачається за доцільне вилучення зазначеного п. 7 зі ст. 303 КПК України, оскільки визначення обсягу обвинувачення є прерогативою прокурора. Крім того, прокурор та слідчий відповідно до ст. 9 КПК України забезпечують повноту, всебічність та об'єктивність у розслідуванні кримінального провадження, а не слідчий суддя. Така редакція п. 7 ст. 303 КПК України призводить до прийняття незаконних рішень слідчого судді, коли під час виконання вимог ст. 290 КПК України він задовольняє клопотання сторони захисту і зобов'язує прокурора або слідчого проводити слідчі (розшукові) дії в той час, коли досудове розслідування вже завершено і в чинному КПК України механізму його відновлення не передбачено.

Література:

1. Іваненко І. Інститут слідчого судді за новим Кримінальним процесуальним кодексом України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cka.court.gov.ua/sud2390/practice/uzagalnennja/0001/>
2. Юрчишин В. Співвідношення прокурорського нагляду і судового контролю у досудовому розслідуванні за новим КПК України / В. Юрчишин // Юридична Україна. – 2012. – № 11. – С. 128–133.

ВОРОБЕЙ П. А.,
професор кафедри кримінально-правових дисциплін
юридично-психологічного факультету
Національної академії внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор,
м. Київ, Україна

РЕМЕГА В. В.,
здобувач кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права
Національної академії внутрішніх справ,
м. Київ, Україна

Про деякі змістовні елементи запобіжної діяльності прокуратури у сфері виконання покарань України

Постановка зазначеного в статті питання в зазначеній площині зумовлена тим, що, по-перше, таким чином можна визначити вузькі місця в діяльності прокуратури, що пов'язані із здійсненням запобіжної діяльності у сфері виконання покарань, та потенційні резерви й можливості на цьому напрямі; по-друге, враховуючи зміст об'єкта та предмета дослідження, спробувати наблизити зміст діяльності зазначеного органу до вирішення існуючих проблем виконання й відбування покарань як суб'єкта запобігання злочинам. Додатковим аргументом із цього приводу є та обставина, що в нормативно-правових актах, які стосуються організації прокурорського нагляду, предмет якого визначений у ст. 26 Закону України «Про прокуратуру» [1], недостатньо чітко виписана процедура та питання, які підлягають перевірці при здійсненні зазначеного нагляду в Державній кримінально-виконавчій службі України (ДКВС України). Зокрема, у наказі Генеральної прокуратури України від 2 квітня 2013 року № 7гн «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» в загальних рисах визначені наступні питання.

1. Пріоритетні напрями наглядової діяльності прокуратури, до яких віднесено додержання: а) конституційних прав і свобод людини, громадянина, іноземців та осіб без громадянства під час їх перебування в місцях тримання затриманих, установах попереднього ув'язнення, виконання покарань та інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи; б) режимних вимог, порядку та умов тримання затриманих і взятих під варту осіб, відбування покарань засудженими; в) законодавства, спрямованого на запобігання катуванням та іншому жорсткому поведінню із затриманими, взятими під варту та засудженими; г) законів під час провадження оперативно-розшукової діяльності в установах ДПтС України; д) законів при виконанні покарань, не пов'язаних з позбавленням волі; ж) законів у сфері запобігання й протидії корупції в піднаглядних органах та установах; з) законодавства про звернення громадян, забезпечення гарантій належного розгляду й вирішення заяв, клопотань, скарг та пропозицій ув'язнених і засуджених.

Враховуючи визначені у наказі пріоритети, можна дійти висновку, що до їх змісту не увійшли суттєві питання, які мають місце в діяльності органів і установах виконання

покарань та зумовлюють необхідність підвищення ефективності прокурорського нагляду у ДКВС України, а саме: а) правовий статус засуджених, основи якого (ст. 7 КВК України), основні права (ст. 8 КВК України) та обов'язки (ст. 9 КВК України), а також право на особисту безпеку (ст. 10 КВК України) визначені в чинному кримінально-виконавчому законодавстві (ст. 2 КВК України) та повною мірою враховують конституційні положення із зазначеного питання [2, с. 104–113]; б) крім цього, щодо кожного з ув'язнених під варту та засуджених як об'єктів прокурорського нагляду, про які йдеться в наказі Генеральної прокуратури України від 2 квітня 2013 року № 7гн (громадяни України, іноземці та особи без громадянства), нормативно-правовими актами України визначені особливості як відбування, так і виконання кримінальних покарань, які, без сумніву, мають стати одним з елементів запобіжної діяльності виконання покарань.

Враховуючи зазначене, логічно було б цим положенням (пріоритетом) доповнити не тільки п. 2 вказаного наказу, а й ч. 1 ст. 26 Закону України «Про прокуратуру», що не тільки на практиці кореспондувало б з правовими засобами діяльності прокуратури, які встановлені в ст. 2 цього Закону, а й підвищило ефективність реалізації можливостей прокуратури як учасника кримінально-виконавчих правовідносин. Зокрема, ч. 1 ст. 26 цього Закону варто доповнити п. 8 такого змісту: «визначити рівень ефективності реалізації установами виконання покарань особливостей виконання та відбування покарань окремими категоріями засуджених». До таких осіб, крім визначених у Главі 20 КВК України, неповнолітніх засуджених і жінок, належать ті засуджені, що: а) злісно порушують встановлений порядок відбування покарання (ст. 133 КВК України); б) формально підпадають під дію Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місця позбавлення волі»; в) перебувають на профілактичних обліках відповідно до вимог п. 57 ПВР УВП; г) мають статус іноземців та осіб без громадянства; ґ) утримуються в спеціальних УВП для колишніх працівників правоохоронних органів та судів; д) тримаються в арештних домах і дільницях СІЗО, облаштованих на територіях кримінально-виконавчих установ закритого типу; е) тримаються в ДІЗО та ПКТ; є) перебувають у лікувальних установах ДКВС України, а також у територіальних органах охорони здоров'я. Ані в зазначеному наказі Генерального прокурора України, ані в Законі України «Про прокуратуру» ці особливості виконання та відбування покарань не відображені, тому вони не входять до предмета прокурорського нагляду як окремих його структурних елементів, що, як свідчить практика, негативно впливає на ефективність і результативність прокурорських перевірок в органах та установах виконання покарань та в цілому на стан запобігання злочинам.

2. У системі прокуратури України визначено не тільки структурні підрозділи, на які покладено функції 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, а й посадові особи, на яких покладена відповідальність за стан організації роботи в цьому напрямі (від заступника Генерального прокурора України до заступників територіальних та прирівняним до них прокурорів). Поряд з цим у наказі Генеральної прокуратури України від 2 квітня 2013 року № 7гн жодного слова немає про взаємодію з питань прокурорського нагляду між прокуратурою й іншими органами державної влади та місцевого самоврядування, державними підприємствами, установами й організаціями, що важливо з огляду на реалізацію можливостей прокуратури щодо

вирішення існуючих проблем у сфері виконання покарань. Тим більше, що в чинній редакції Закону України «Про прокуратуру» (ч. 2 ст. 25) на органи прокуратури покладено обов'язок координувати діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності [1].

З огляду на це зазначений наказ Генеральної прокуратури України доцільно доповнити саме цим положенням. Більше того, враховуючи, що в ч. 2 ст. 25 цього Закону зазначено, що порядок організації роботи з координації діяльності правоохоронних органів, взаємодії органів прокуратури із суб'єктами протидії злочинності визначається положенням, що затверджується спільним наказом Генеральної прокуратури України, керівників інших правоохоронних органів, варто було б у наказі Генеральної прокуратури України, що регулює питання прокурорського нагляду в ДКВС України, визначити й вказані пріоритети. Зокрема, наказ Генеральної прокуратури від 2 квітня 2013 року № 7гн необхідно доповнити таким пріоритетом прокурорського нагляду у сфері виконання покарань, як визначення рівня запобігання злочинам в органах та установах виконання покарань.

Як свідчить зміст нормативно-правових актів, для кожного структурного підрозділу системи органів прокуратури, який здійснює прокурорський нагляд у порядку ст. 22 КВК України та ст. 26 Закону України «Про прокуратуру», визначені конкретні об'єкти прокурорського нагляду в органах та установах виконання покарань та повноваження в цьому напрямі [3]. Проте в наказі, як, власне, і в Законі України «Про прокуратуру», нічого не складало про так звану «внутрішню» взаємодію між структурними підрозділами системи органів прокуратури [4, с. 215–240], що важливо для вирішення проблем підвищення ефективності їх діяльності в цілому та реалізації конкретних функцій прокуратури [5], а також при організації запобіжної діяльності.

Враховуючи це, варто ст. 5 «Здійснення функцій прокуратури виключно прокурорами» Закону України «Про прокуратуру» доповнити ч. 2 такого змісту:

«Для реалізації своїх функцій органи прокуратури та їх посадові особи мають право використовувати можливості своїх структурних підрозділів та інших правоохоронних органів шляхом координації спільної діяльності та взаємодії з ними».

Такий підхід повною мірою кореспондується з вимогами ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» й дасть можливість на нормативно-правовому рівні реалізувати принцип системності при побудові правових норм та інститутів, під яким у теорії права розуміють їх узгодженість з іншими нормативно-правовими актами [6, с. 295].

Література:

1. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // *Голос України*. – 2014. – № 206 (5956). – 25 жовтня. – С. 1–21.
2. Бородовська Н.О. Забезпечення правового статусу засудженого до позбавлення волі / Н.О. Бородовська // *Прокуратура. Людина. Держава*. – 2004. – № 9. – С. 104–113.
3. Шубина О.Ю. Об объекте прокурорского надзора / О.Ю. Шубина // *Правоведение*. – 1976. – № 4. – С. 60–63.
4. Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов / А.Х. Казарина. – М.: Ин-т повышения квалификации руков. кадров Генпрокуратуры РФ, 2005. – 280 с.
5. Корнякова Т.В. Прокуратура і органи позавідомчого контролю: нагляд і взаємодія: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 / Т.В. Корнякова. – Одеса, 2004. – 20 с.
6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підруч. / О.Ф. Скакун; пер. з рос. – Х.: Консум, 2001. – 656 с.

ГАРКУША А. Г.,
викладач кафедри кримінального процесу факультету № 3
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ,
м. Дніпропетровськ, Україна

Окремі аспекти процесуального керівництва прокурора під час досудового розслідування

На підставі аналізу об'єктивних чинників, що зумовили зайняття прокурором ключового місця у досудовому розслідуванні реформованого кримінального процесу України, обґрунтовано наявність у прокурора в досудовій стадії кримінального провадження самостійної кримінальної процесуальної функції – процесуального керівництва органами дізнання і досудового слідства під час розслідування кримінальних правопорушень.

Прокурорський нагляд за додержанням законів під час досудового розслідування – діючий засіб протидії злочинності і водночас гарантія своєчасного та надійного захисту прав людини як від протиправних дій осіб, які вчинили кримінальне правопорушення, так і від можливого свавілля і беззаконня зі сторони органів досудового розслідування, які активно застосовують у своїй діяльності широкий арсенал заходів забезпечення кримінального провадження [1].

Метою доповіді є розгляд, аналіз і пошук перспектив розвитку основних аспектів прокурорського нагляду в досудовому провадженні.

Проблеми прокурорського нагляду за додержанням законності вивчали видатні зарубіжні та вітчизняні вчені-юристи, які зробили важливий внесок у теорію та практику застосування кримінально-процесуальних дій. Зокрема, це: К.В. Антонов, О.М. Бандурка, В.І. Басков, В.М. Гаращук, Ю.М. Грошевий, О.В. Капліна, І.П. Козаченко, М.Й. Курочка, С.М. Піскун, В.Д. Пчолкін, В.Л. Регульський, І.В. Сервецький, О.П. Снігерьев, В.М. Тертишник, О.В. Федосова, В.Д. Швець, Ю.П. Янович та інші.

З огляду на зміст ст. 6 Конституції України прокуратура, будучи складовою державного механізму, якій відведено особливу роль у забезпеченні прав особи, є організаційно самостійним державно-владним суб'єктом, який не належить до жодної з гілок влади та діє на засадах єдності, централізації, незалежності. Відповідно до ст. 121 Основного Закону України однією з функцій, виконання яких покладено на прокуратуру, є нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство [2].

Таким чином, не конкретизуючи окремих форм наглядової діяльності прокуратури, на рівні Конституції України законодавець все ж визначив її пріоритетний напрям у контексті участі в кримінальному провадженні, зокрема – на стадії досудового розслідування. Зазначену функцію також відображено в ст. 2 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про прокуратуру», де не деталізується така її форма, як здійснення процесуального керівництва [3]. Як зазначалося вище, одні й ті ж повноваження одночасно можуть забезпечувати реалізацію різних функцій. Наприклад, одним із таких універсальних повноважень є право прокурора давати письмові доручення та вказівки органам досудового розслідування про проведення слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій (п. 4 ч. 2 ст. 36 КПК України) [4]. Це повноваження прокурор може використовувати при реалізації будь-якої своєї основної чи додаткової функції. Слідчий зобов'язаний виконувати доручення та вказівки

прокурора. Невиконання законних вказівок і доручень прокурора тягне за собою передбачену законом відповідальність (ч. 3 ст. 39 КПК України). Найбільш характерними для реалізації функції процесуального керівництва розслідуванням є право прокурора скасовувати чи змінювати будь-яке рішення чи акт органів розслідування (п. 7 ч. 2 ст. 36 КПК України); брати участь у будь-якій слідчій (розшуковій) дії, що виконується слідчим, а також особисто проводити такі дії (п. 4 ч. 2 ст. 36 КПК України); погоджувати або відмовляти у погодженні клопотань органу розслідування до слідчого судді про проведення окремих слідчих (розшукових) дій та застосування заходів забезпечення досудового розслідування або самостійно подавати слідчому судді такі клопотання (п. 10 ч. 2 ст. 36 КПК України); приймати рішення про об'єднання чи виділення досудових розслідувань в окремі провадження (ст. 217 КПК України) та інші повноваження прокурора, передбачені КПК України. Так, прокурору надано право починати досудове розслідування і доручати його проведення конкретному органу розслідування (п.п. 1, 3 ч. 2 ст. 36 КПК України), ініціювати перед керівником органу досудового розслідування питання про усунення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого чи слідчого за наявності підстав для їх відводу або у випадку неефективного досудового розслідування (п. 8 ч. 2 ст. 36 КПК України) [5].

Отже, підсумовуючи вказане вище, доходимо таких висновків: по-перше, положення щодо процесуального керівництва досудовим розслідуванням не вказує на нову функцію прокуратури, а дає узагальнену назву процесуальної форми реалізації конституційної функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять досудове розслідування; по-друге, за правовою природою наведені у ч. 2 ст. 36 КПК України повноваження прокурора є владно-розпорядчими; по-третє, в сучасних умовах необхідність спеціального виділення «процесуального керівництва як форми прокурорського нагляду» обумовлено тим, що за правовою ідеологією КПК України впроваджується принцип «незмінності прокурора при проведенні конкретного кримінального провадження», відповідно до якого процес формування обвинувачення під час досудового кримінального провадження та підтримання його в суді буде забезпечуватися одним прокурором.

Література:

1. Мінюков А. Повноваження прокуратури при забезпеченні додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина на досудовому слідстві / А. Мінюков // Право України. – 2002. – № 10. – С. 35–40.
2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 14.
3. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1687-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
4. Кримінальний процесуальний кодекс України: від 13 квітня 2012 року № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – №№ 9–10, 11–12, 13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>
5. Біляев В.О. Проблеми застосування прокурорського керівництва як методу нагляду за дотриманням законності під час оперативно-розшукової протидії злочинності / В.О. Біляев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: file:///C:/Users/%0/Downloads/Nashp_2013_7_18.pdf

ГЕСЕЛЕВ О. В.,

начальник відділу підготовки прокурорів з нагляду за додержанням законів органами, які проводять досудове розслідування Національної академії прокуратури України, м. Київ, Україна

Актуальні питання організації та здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням в умовах реформування органів прокуратури

Одним із концептуальних положень чинного КПК України [1] є визначена ч. 2 ст. 36 цього Кодексу норма про те, що прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Як наслідок впровадження інституту процесуального керівництва досудовим розслідуванням, актуальності набуває питання взаємодії прокурора, який здійснює таке керівництво, з керівником органу прокуратури, а також форм участі прокурорів – керівників прокуратури або прокурорів вищого рівня у кримінальному провадженні.

На нашу думку, доцільно виділити три напрями діяльності (або форми участі) керівників прокуратури при здійсненні досудового кримінального провадження. По-перше, керівники прокуратури, як й інші прокурори органів прокуратури, посади яких наведено у переліку, визначеному ст.ст. 15, 17 Закону України «Про прокуратуру» [2], із передбачених КПК України підстав та порядку можуть одноособово або у складі групи прокурорів здійснювати процесуальне керівництво досудовим розслідуванням. У такому разі вони реалізують процесуальні повноваження прокурорів у конкретному кримінальному провадженні згідно з вимогами ст. 36 та інших статей цього Кодексу.

Другий, один із найважливіших напрямів діяльності керівників прокуратури – це організація роботи відповідної прокуратури з питань досудового розслідування та проведення з цією метою необхідних адміністративних заходів, зокрема й. надання наказів адміністративного характеру підлеглим працівникам. Головне, що організаційно-управлінська діяльність керівників прокуратури повинна максимально сприяти реалізації конституційної функції прокуратури з нагляду за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, яка здійснюється у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, виконанню завдань кримінального провадження, викладених у ст. 2 КПК України. На це спрямована і координація керівниками прокуратури діяльності правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності, як це передбачено ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру». Така координація, що здійснюється шляхом створення міжвідомчих робочих груп або проведення спільних нарад та інших узгоджених заходів, у будь-якому випадку не повинна обмежувати процесуальні повноваження прокурора щодо вчинення певних дій, прийняття рішень, надання вказівок, доручень тощо.

Третім напрямом діяльності керівників прокуратури у кримінальному провадженні, а також їх взаємодії із процесуальними керівниками й слідчими, є використання ними виняткових процесуальних повноважень владно-розпорядчого характеру у передбачених окремими статтями КПК України випадках. Такі суто наглядові повнова-

ження керівники органів прокуратури застосовують виключно на підставі норм закону, не здійснюючи при цьому процесуальне керівництво досудовим розслідуванням у конкретному кримінальному провадженні.

Слід зазначити, що прокурори відповідно до однієї з концептуальних вимог, передбачених у ч. 1 ст. 17 Закону України «Про прокуратуру», здійснюють свої повноваження у межах, визначених законом, і підпорядковуються керівникам прокуратури винятково у частині виконання письмових наказів адміністративного характеру, пов'язаних із організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури. При цьому адміністративне підпорядкування прокурорів не може бути підставою для обмеження або порушення незалежності прокурорів під час виконання ними своїх повноважень.

Таке положення Закону є однією із основних гарантій процесуальної самостійності прокурора, що здійснює процесуальне керівництво досудовим розслідуванням. Законом безпосередньо визначено, що під час здійснення повноважень, пов'язаних із реалізацією функцій прокуратури, прокурори є незалежними, самостійно приймають рішення про порядок здійснення таких повноважень, керуючись при цьому положеннями закону, а також зобов'язані виконувати лише такі вказівки прокурора вищого рівня, що були надані з дотриманням вищезазначеної вимоги.

Зрозуміло, що ця норма відноситься й до передбаченої ст. 121 Конституції України [3] та ст.ст. 2, 25 Закону України «Про прокуратуру» функції нагляду за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство. Законом, таким чином, прямо акцентується на незалежності та самостійності прокурора під час реалізації ним конституційних функцій прокуратури. При реалізації цих функцій, безумовно, надається пріоритет не адміністративному підпорядкуванню прокурорів прокурорам вищого рівня, а підпорядкуванню прокурорів передусім відповідним положенням законів, що визначають характер та обсяг їх повноважень, здійснення цих повноважень виключно у межах, визначених законом.

Ще одним із концептуальних положень Закону, втілення якого має забезпечити реформування прокуратури, є фундаментальна норма, якою передбачено, що прокурори вищого рівня мають право давати вказівки прокурору нижчого рівня, погоджувати прийняття ним певних рішень і здійснювати інші дії, що безпосередньо стосуються реалізації цим прокурором функцій прокуратури, виключно в межах і порядку, визначених законом. Особливе значення дія цієї норми набуває для прокурорів, що мають під час досудового кримінального провадження статус керівників органів прокуратури та прокурорів вищого рівня. Межі повноважень цих прокурорів і порядок їх реалізації при проведенні досудового розслідування визначаються винятково кримінальним процесуальним законом та дійсно виходять із необхідності забезпечити втілення принципу самостійності й незалежності прокурора, що здійснює процесуальне керівництво досудовим розслідуванням у конкретному кримінальному провадженні. Передбачений чинним КПК України обсяг і порядок реалізації повноважень керівників органів прокуратури (прокурорів вищого рівня) насамперед спрямовані на створення належних умов для забезпечення реального, а не декларативного застосування принципу процесуальної самостійності прокурора, що здійснює процесуальне керівництво досудовим розслідуванням.

При цьому до керівників органів прокуратури відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 3 КПК України належать Генеральний прокурор України, керівник регіональної прокуратури, керівник місцевої прокуратури та їх перші заступники і заступники, які діють у межах своїх повноважень. Прокурорів вищого рівня визначено у переліку, передбаченому ч. 3 ст. 17 Закону України «Про прокуратуру».

Так, згідно з ч. 1 ст. 37 КПК України керівник органу прокуратури після початку досудового розслідування визначає прокурора або групу прокурорів, які здійснюватимуть повноваження прокурора у конкретному кримінальному провадженні. Крім того, керівник органу прокуратури у передбачених законом випадках приймає рішення про заміну прокурора у кримінальному провадженні.

Відповідно до ч. 6 ст. 36 КПК України керівники органів прокуратури при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування мають право скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих і прокурорів нижчого рівня у межах строків досудового розслідування, передбачених Кодексом. Генеральний прокурор України, керівник регіональної прокуратури, їх перші заступники та заступники своєю вмотивованою постановою доручають здійснення досудового розслідування будь-якого кримінального правопорушення іншому органу досудового розслідування, у тому числі слідчому підрозділу вищого рівня в межах одного органу, у разі неефективного досудового розслідування (крім випадків здійснення досудового розслідування кримінального правопорушення, віднесеного до підслідності Національного антикорупційного бюро України) (ч. 5 ст. 36 КПК України).

Одними з процесуальних повноважень керівників органів прокуратури певного рівня є також вирішення спорів про підслідність та продовження строків досудового розслідування з підстав та у порядку, визначених ст.ст. 218, 294–297 КПК України.

Прокурор вищого рівня під час досудового розслідування розглядає скарги підозрюваного, обвинуваченого та потерпілого на недотримання розумних строків слідчим, прокурором під час досудового розслідування. При цьому за наявності підстав для її задоволення надає відповідному прокурору обов'язкові для виконання вказівки щодо строків вчинення певних процесуальних дій або прийняття процесуальних рішень (ст. 308 КПК України).

Прокурор вищого рівня розглядає також у визначеному ст.ст. 311, 312, 313 КПК України порядку скарги слідчого на будь-які рішення, дію чи бездіяльність прокурора нижчого рівня.

Згідно з ч. 3 ст. 40 КПК України у випадках відмови прокурора, що здійснює процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, у погодженні клопотання слідчого до слідчого судді про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, проведення слідчих (розшукових) дій чи негласних слідчих (розшукових) дій слідчий має право звернутися до керівника органу досудового розслідування, який після вивчення клопотання за необхідності ініціює розгляд питань, порушених у ньому, перед прокурором вищого рівня, який протягом трьох днів погоджує відповідне клопотання або відмовляє у його погодженні.

Література:

3. Конституція України // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

1. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.

2. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

ГОГУСЬ О. В.,
викладач відділу підготовки прокурорів з нагляду
за додержанням законів органами, які проводять досудове
розслідування Національної академії прокуратури України,
м. Київ, Україна

Проблемні питання забезпечення цивільного позову в кримінальних провадженнях щодо неповнолітніх

Забезпечення реальної можливості виконання судових рішень про відшкодування шкоди, заподіяної злочинами неповнолітніх, є одним із важливих заходів із протидії злочинності [1, ч. 6 ст. 41]. Так, нерідко через неналежний догляд неповнолітні, що належать самі собі, чи то з хуліганських, корисливих або інших мотивів вдаються до незаконного заволодіння транспортними засобами, псування чи викрадення майна та інших видів злочинів. При цьому неповнолітні особи можуть діяти як з власної ініціативи, так їх можна використовувати дорослі як виконавців таких протиправних діянь. Навіть можливі випадки залучення для такого виконання осіб, які не досягли віку кримінальної відповідальності. У такому разі виконавцями цих злочинів слід вважати дорослих, за вказівкою яких діяли ці неповнолітні [2, ч. 2 ст. 27]. Враховуючи, наприклад, що незаконне заволодіння транспортним засобом як джерелом підвищеної небезпеки, вчинене неповнолітнім, призводить не лише до майнової шкоди внаслідок посягання на право власності на цей засіб, а й може заподіяти непоправної шкоди учасникам дорожнього руху через невміння його правильно експлуатувати, неважко уявити, до яких наслідків може призвести такий злочин. Адже право на керування транспортними засобами (крім мопедів та мотоциклів) можуть мати лише повнолітні особи [3, п.п. 2.13]. Навіть матеріальна шкода (не кажучи вже про моральну), що заподіюється злочинами неповнолітніх, неспівмірна за обсягами із вартістю того майна, що перебуває у їх власності. Тому законодавчо закріплено субсидіарну відповідальність батьків чи осіб, які їх замінюють, за шкоду, що заподіяна злочином неповнолітнього. Така відповідальність є за своєю сутністю додатковою, тобто такою, що доповнює ту суму коштів, якої не вистачає неповнолітньому до повного відшкодування заподіяної ним шкоди. Якщо ж у неповнолітнього достатньо власного майна чи доходів для її повного відшкодування, то стягнення на майно інших осіб, не звертається [4, ч. 1 ст. 1177].

Батьками при цьому вважаються не лише кровні батько та мати, а й усиновителі, оскільки у актових записках та свідоцтвах про народження саме вони залишені батьками, а таємниця усиновлення охороняється законом; – за її розголошення передбачена юридична відповідальність [5, ст.ст. 207, 226, 229]. Особами, які замінюють батьків, є опікуни та піклувальники [5, ч. 2 ст. 243]. У разі якщо батько та мати проживають окремо і не ведуть спільного господарства, а їхнє майно, на яке може бути звернуто стягнення для субсидування відшкодування заподіяної їхніми дітьми шкоди, розподілено між ними, їх спільна відповідальність щодо такого субсидування є солідарною. Тобто стягнення для субсидування цивільної відповідальності їхніх дітей можна звернути на майно будь-кого із цих батьків, а вони між собою, в тому числі і в судовому порядку, можуть визначати, яку саме частку має нести кожен із них на суб-

сидування відшкодування шкоди, заподіяної їхньою неповнолітньою дитиною [5, ст.ст. 41, 180]. Для виникнення у батьків обов'язку субсидіарної відповідальності за шкоду, заподіяну їх дітьми, не важливим є факт досягнення неповнолітнім віку юридичної відповідальності, оскільки така відповідальність батьків настає без вини [4, ст.ст. 1178–1183, 1206]. З метою забезпечення можливості реального виконання цивільних позовів у кримінальних провадженнях про злочини неповнолітніх необхідно органам, які проводять досудове розслідування, чи органам, які наглядають за додержанням ними законів (органам слідства [6, ч. 1 ст. 38], та прокуратурі [7, п. 3 ч. 1 ст. 2]) як за власною ініціативою, так і за ініціативою цивільних позивачів та потерпілих чи їх представників вживати невідкладних заходів для виявлення і встановлення: обсягу і характеру шкоди (необхідно провести ретельні огляди місця події, вилучити у кримінально-процесуальному порядку необхідні речові докази, допитати очевидців чи інших осіб, яким можуть бути відомі відповідні відомості, призначити та провести судово-технічні, судово-товарознавчі, судово-економічні та судово-бухгалтерські, судово-психологічні експертизи); кола осіб, які відповідно до законодавства зобов'язані нести цивільну субсидіарну відповідальність за шкоду, заподіяну неповнолітніми (необхідно дослідити відповідні акти цивільного стану для встановлення їх родинних зв'язків, в органах опіки та піклування в'ясувати наявність рішень відповідних органів щодо встановлення опіки чи піклування над неповнолітніми); наявність та місцезнаходження рухомого чи нерухомого майна і джерел доходів у неповнолітніх та осіб, які несуть за них субсидіарну відповідальність (слід звернутися із відповідними запитами до районних підрозділів податкових органів Державної фіскальної служби України, Пенсійного фонду України, органів, що здійснюють реєстрацію прав власності, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, органів внутрішніх справ, бюро технічної інвентаризації, банків (розкривши у встановленому порядку банківську таємницю), інших кредитно-фінансових установ тощо); доказів, що є допустимими для підтвердження вини неповнолітнього у заподіянні шкоди, обсягу і характеру шкоди, приналежності особі, яка має нести таку цивільну відповідальність за заподіяну неповнолітнім шкоду, майна чи доходів, на які може бути звернуте стягнення. Також треба виявляти і встановлювати докази щодо причин і умов, що сприяли вчиненню неповнолітніми злочинів на транспорті (наявність належної охорони транспортної інфраструктури, своєчасність заходів реагування на виявлені правопорушення, аналіз прорахунків попередніх посягань неповнолітніх на об'єкти власності, достатність виховних чи інших профілактичних заходів щодо неповнолітніх, що вживалися за результатами такого аналізу). До обсягу позовних вимог можна включати матеріальне відшкодування фізичної, прямої матеріальної шкоди (в натурі чи в грошовому еквіваленті, але без упущеної вигоди) а також моральної шкоди (зокрема, моральних страждань, моральних переживань та зміни звичного укладу життя) [4, ч. 1 ст. 167]. Позивачам при поданні цивільного позову до органів, що ведуть провадження у справі треба враховувати, що позовна заява має відповідати усім вимогам до таких документів, що закріплені в цивільному процесуальному законодавстві. До неї треба додати необхідну кількість копій за кількістю відповідачів та третіх осіб (наприклад, якщо шкода заподіяна джерелом підвищеної небезпеки, відповідачем має бути володілець такого джерела, а сам винуватець правопорушення може бути залучений як третя особа на стороні відповідача) [8, ст.ст. 119–120]. Судовий збір за позовними

заявами про відшкодування шкоди, заподіяної кримінальним правопорушенням, не стягується [9, п. 6 ч. 1 ст. 5]. За результатами вжиття зазначених вище заходів потрібно: направити до органів, що ведуть провадження у справі, уточнення до раніше поданого цивільного позову із деталізацією інформації щодо персональних даних правопорушників чи осіб, які несуть за них субсидіарну відповідальність, обсягу та характеру шкоди та способу відновлення порушених прав (наприклад: відшкодування шкоди в натурі чи відшкодування збитків, які за своєю суттю є майновим еквівалентом шкоди) [4, ст. 1192]; забезпечити неможливість до набрання законної сили судовим рішенням (вироком чи рішенням суду) відчуження виявленого майна неповнолітніх, майна їхніх батьків чи майна осіб, що їх замінюють, шляхом встановлення відповідних заборон у виді накладення арешту на це майно, видаткову частину банківських рахунків тощо. При визначенні майна, що не підлягає опису необхідно керуватися відповідним переліком, закріпленим у Законі України «Про виконавче провадження», а не Додатком до Кримінального кодексу 1960 року, в якому міститься перелік майна, що не підлягає конфіскації за судовим вироком [10, Додаток]; стягувачам, іншим юридичним чи фізичним особам, яким було завдано шкоди неправомірними суспільно небезпечними діями неповнолітніх, або їх представникам одразу після набрання судовим рішенням про відшкодування шкоди негайно звернутися до органів Державної виконавчої служби [11, ст. 1] із заявою про відкриття виконавчого провадження, про накладення відповідних заборон на відчуження виявленого майна, якщо такі заборони раніше не накладались, про звернення стягнення на всі види доходів боржників. При конкуренції вимог про стягнення заборгованості за виконавчими документами декількох стягувачів пріоритет надається виконанню тих, що забезпечують відшкодування шкоди, заподіяної злочином [12, п. 2 ч. 1 ст. 44]; власникам вжити профілактичних заходів для охорони, збереження майна, а також технічної фіксації можливих протиправних посягань на нього (відеоспостереження і запис тощо); підрозділам державних органів, служб, установ, представникам відповідних організацій, до профілю яких входить робота із неповнолітніми, посилити профілактично-виховний вплив на цих неповнолітніх з метою недопущення в подальшому вчинення ними протиправних дій та забезпечення окремої і загальної превенції, запобігання правопорушенням. Позитивним було б внесення змін до відповідних норм цивільного права (зокрема до ст. 1177 Цивільного кодексу України), у яких передбачити можливість відшкодування із правопорушника чи осіб, які несуть за нього цивільну відповідальність, не лише прямої шкоди, а й непрямих збитків, в тому числі й упущеної вигоди. Реалізація зазначених пропозицій сприяла б не лише посиленню протидії злочинності, а й вихованню неповнолітніх для забезпечення їх правослухняної поведінки в суспільстві.

Література:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №№ 25–26. – Ст. 131.
3. Про Правила дорожнього руху: постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 року № 1306.
4. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40–44. – Ст. 356.

5. Сімейний кодекс України від 10 січня 2002 року № 2947-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №№ 21–22. – Ст. 135.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – №№ 9–10, № 11–13. – Ст. 88.
7. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
8. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 квітня 2004 року № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – №№ 40–41, 42. – Ст. 492.
9. Про судовий збір: Закон України від 8 липня 2011 року № 3674-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 14. – Ст. 87.
10. Кримінальний кодекс України від 28 листопада 1960 року // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1961. – № 2. – Ст. 14 .
11. Про державну виконавчу службу: Закон України від 24 березня 1998 року № 202/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – №№ 36–37. – Ст. 243.
12. Про виконавче провадження: Закон України від 21 квітня 1999 року № 606-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.

ГОРБАЧЕВСЬКИЙ В. Я.,
професор кафедри кримінально-правових дисциплін
Національної академії внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор,
м. Київ, Україна

ЛІХОВИЦЬКИЙ Я. О.,
доцент кафедри кримінального права
Ужгородського Національного університету,
кандидат юридичних наук,
м. Ужгород, Україна

Про деякі організаційно-правові засади запобігання прокуратурою злочинам, що здійснюється у сфері виконання покарань

У науці під терміном «засади» розуміють основу чогось; те, що головне, на чому ґрунтується що-небудь; вихідне, головне положення, принцип; правило поведінки; спосіб, метод здійснення чого-небудь [1, с. 214]. Організаційні засади – це особливості будови чого-небудь; структура [1, с. 441]. Правові засади – це надана законами держави можливість здійснювати що-небудь [1, с. 499].

Саме такий шлях обрав законодавець, закріпивши в п. 14 ст. 92 Конституції України положення про те, що виключно законами України визначається організація й діяльність прокуратури.

У ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» зазначено, 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. Зокрема, у ст. 2 цього закону визначена й така функція прокуратури, як нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, зміст якої закріплено в ст. 26 Закону України «Про прокуратуру».

Крім цього, правові засади діяльності прокуратури у сфері виконання покарань та здійснення нею передбаченого законом нагляду встановлені у ст. 22 КВК України та відповідних відомчих нормативно-правових актах Генеральної прокуратури України [2], і з цих питань, як вбачається з результатів нашого дослідження, особливих проблем на практиці не виникає. Поряд з цим актуальним, зокрема й у зв'язку з прийняттям нової редакції Закону України «Про прокуратуру» [3], є питання про ефективність здійснення прокурорського нагляду за діяльністю органів та установ виконання покарань [4, с. 90], тобто на порядок денний виноситься таке завдання, як удосконалення організаційних засад функціонування підрозділів прокуратури, що безпосередньо здійснюють цей нагляд [5, с. 147–149].

Таким чином, під організаційно-правовими засадами запобіжної діяльності прокуратури у сфері виконання кримінальних покарань слід розуміти встановлений у нормативно-правових актах порядок і принципи реалізації на практиці функцій зазна-

ченого державного органу, пов'язаних із здійсненням ефективного прокурорського нагляду в органах та установах виконання покарань.

Отже, системоутворювальними ознаками, що становлять зміст цього поняття, є такі:

1) ці засади визначені на нормативно-правовому рівні: в Конституції України, Законі України «Про прокуратуру», а також відомчих правових джерелах;

2) це є певний порядок дій прокуратури.

У науці слово «порядок» означає стан, коли все робиться, виконується так, як слід, відповідно до вимог, правил тощо [1, с. 495];

3) діяльність прокуратури здійснюється на певних принципах;

4) прокурорський нагляд у сфері виконання кримінальних покарань здійснюється відповідно до визначених у законі функцій;

5) прокурорський нагляд здійснюється та стосується лише органів та установ виконання покарань. Види цих органів і установ виконання покарань (УВП) визначені у ст. 11 КВК України;

6) основу організаційно-правових засад становить організація ефективної наглядової діяльності прокуратури в ДКВС України.

У науці під організацією наглядової діяльності прокуратури розуміють комплекс заходів з упорядкування, оптимізації й розподілу функціональних обов'язків відповідних прокурорських працівників на цій ділянці прокурорського нагляду, регулярний аналіз результатів наглядової діяльності та вжиття за його висновками відповідних заходів, контроль за виконанням вказівок прокурора тощо [6, с. 136].

Слово «ефективний» (від лат. *effectivus*) означає дійовий, тобто те, що дає необхідний результат. При цьому, як зазначив Г.П. Батуров, ефективний – це такий, що дає ефект, але не будь-який, а запланований, заздалегідь намічений, такий, що приводить до потрібних результатів; тобто це результат цілеспрямованої дії. Зазначені теоретичні підходи повною мірою стосуються й поняття «ефективність здійснення запобіжної діяльності прокуратури у сфері виконання покарань», окремі аспекти якого знайшли своє відображення в наказі Генерального прокурора України від 2 квітня 2013 року № 7гн «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» [2]. Зокрема, у п. 12 цього наказу визначено такі критерії оцінювання ефективності наглядової діяльності прокуратури в органах та установах виконання покарань України:

1) реальний стан законності у піднаглядних органах та УВП; 2) повнота вжитих заходів реагування щодо усунення порушень законів, причин та умов, що їм сприяли; 3) поновлення порушених прав і свобод людини; 4) відшкодування завданої шкоди; 5) відповідність чинному законодавству, міжнародним нормам і стандартам умов тримання осіб у місцях та установах застосування заходів примусового характеру, попереднього ув'язнення й виконання покарань.

При цьому І.С. Яковець дійшла висновку, що особливість діяльності ДКВС України полягає в тому, що йдеться не про економіку, не про виробництво продукції, а про явища більш складні – про певну соціальну діяльність, наслідки якої важко передбачити, а отриманий результат важко оцінити, не пов'язуючи його з тією соціальною метою, на досягнення якої була спрямована ця діяльність [7, с. 57].

Предмет 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, визначений у ч. 1

ст. 26 Закону України «Про прокуратуру». Відповідно до ч. 2 ст. 26 цього Закону прокурор здійснює зазначений нагляд шляхом проведення регулярних перевірок, а також у зв'язку з необхідністю належного реагування на відомості про можливі порушення законодавства, що містяться в скаргах, зверненнях чи будь-яких інших джерелах. При цьому 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 в 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 (ч. 3 ст. 26 Закону України «Про прокуратуру»). Письмові вказівки прокурора, як це вбачається зі змісту ч. 4 ст. 26 цього Закону, щодо додержання встановлених законодавством порядку та умов тримання осіб у місцях, про які ідеться в п. 1 ч. 1 цієї статті, а також письмові вказівки прокурора, надані іншим органам, що виконують судові рішення в кримінальних справах, є обов'язковими і підлягають негайному виконанню.

Якщо узагальнити зазначені підходи щодо змісту критеріїв та врахувати предмет прокурорського нагляду, що закріплені в ст. 26 Закону України «Про прокуратуру», то можна сформулювати таке визначення поняття «ефективність запобіжної діяльності прокуратури у сфері виконання покарань»: це такий результат прокурорських перевірок, якого досягають з урахуванням стану реалізації завдань, що впливають зі змісту предмета цього нагляду та завдань і мети кримінально-виконавчого законодавства України.

Література:

1. Великий тлумачний словник української мови / упоряд. Т.В. Ковальова. – Х.: Фоліо, 2005. – 767 с.
2. 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 2 квітня 2012 року № 7гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.12262.0>
3. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Голос України. – 2014. – № 206 (5956). – 25 жовтня. – С. 1–21.
4. Лемак Р.В. Прокурорський нагляд за додержанням законів в установах виконання покарань: моногр. / Р.В. Лемак. – Х.: Право, 2013. – 224 с.
5. Лемак Р.В. Організаційні засади діяльності прокурора по нагляду за додержанням законів в установах виконання покарань / Р.В. Лемак // Захист прав і законних інтересів особи у кримінальному судочинстві: мат-ли наук. семінару (м. Харків, 20 травня 2011 року). – Х.: ФІНН, 2011. – С. 147–149.
6. Бабкова В.С. Питання організації прокурорського нагляду за виконанням законів про невідворотність покарання / В.С. Бабкова, Г.В. Кожевніков // Проблеми організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах: зб. наук. праць. – Х.: ІПК Генеральної прокуратури України, 1998. – С. 134–139.
7. Яковець І.С. Теоретичні та прикладні засади оптимізації процесу виконання кримінальних покарань: моногр. / І.С. Яковець. – Х.: Право, 2013. – 392 с.

ГРИНЮК В. О.,
доцент кафедри правосуддя
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
кандидат юридичних наук, доцент,
м. Київ, Україна

До питання доцільності як засади реалізації функції обвинувачення у кримінальному провадженні України

У кримінально-процесуальній доктрині питання доцільності (дискреційності) під час реалізації функції обвинувачення не було предметом ґрунтовного системного аналізу. Як правило, зазначене питання розглядається у контексті розгляду (розсуду) слідчого, прокурора, судді, що знаходить свою реалізацію під час прийняття процесуальних рішень у кримінальному провадженні. Проте це питання, беручи до уваги зміни моделі кримінального провадження України та конвергенції національних правових систем, потребує більш ґрунтовного розгляду, зокрема, у контексті реалізації функції обвинувачення не тільки у суб'єктному, а й у процедурному контексті.

На початковому етапі кримінального провадження світовій практиці відомо два принципи побудови обвинувачення (у літературі в цьому контексті зазначається кримінальне переслідування): законність та доцільність. Наприклад, у Франції передбачено право прокурора при вирішенні питання про порушення кримінального переслідування щодо конкретної особи замінити його одним із наступних заходів: 1) просте «повідомлення про обов'язки»; 2) пропозиція особі звернутись до санітарної, соціальної або професійної структури; 3) пропозиція особі привести свій статус у відповідність із законом; 4) пропозиція відшкодувати завдану кримінальним правопорушенням шкоду; 5) проведення процедури медіації; 5) штраф за згодою особи. За окремими категоріями кримінальних проступків прокурор має право, не порушуючи кримінальне переслідування, запропонувати особі сплатити до державного бюджету грошову суму (штраф) з відшкодуванням потерпілому завданої шкоди, а також застосувати факультативно інші кримінально-процесуальні заходи (передання державі певних предметів, посвідчення на право керування транспортними засобами, дозволу на зберігання зброї тощо). У випадках згоди особи з пропозицією прокурора кримінальна справа передається судді, який затверджує рішення прокурора. Добровільне виконання особою відповідних запропонованих дій виключає подальше кримінальне обвинувачення зазначеної особи. У випадку не виконання зазначених дій чи не згоди із ними, прокурор вправі прийняти рішення про подальше кримінальне переслідування такої особи [1]. Таким чином, відшкодування шкоди та каєття у вчиненні кримінального правопорушення розглядаються як передумови недоцільності реалізації функції обвинувачення. Проте у національному кримінально-процесуальному законодавстві, на відміну від інших держав, відсутня вказівка на умови щодо доцільності здійснення функції обвинувачення, а зазначене не впливає на початок кримінального провадження.

Зауважимо, що питання про доцільність здійснення обвинувачення знайшло своє закріплення в низці міжнародних документів з питань статусу та діяльності органів публічного обвинувачення. Зазначені документи дещо по-іншому регламентують під-

хід щодо дискреції прокурора на початку обвинувачення. Зокрема, Керівні принципи ООН щодо ролі обвинувачів передбачають, що обвинувачі не починають або не продовжують обвинувачення чи роблять все можливе для зупинення провадження в тих випадках, коли неупереджене розслідування вказує на необґрунтованість обвинувачення (п. 14) [2]. У Рекомендації Res (2000) 19 Комітету міністрів державам-членам «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції» зазначено, що прокурори в усіх системах кримінальної юстиції вирішують питання про ініціювання або продовження процедури обвинувачення; у певних системах кримінальної юстиції публічні обвинувачі також ухвалюють рішення щодо заходів, альтернативних обвинуваченню [3]. Стандарти професійної відповідальності та Заява про найважливіші обов'язки та права обвинувачів Міжнародної асоціації обвинувачів від 1999 року також передбачають дискреційність повноважень прокурора у контексті початку кримінального обвинувачення та відмови від нього. Незважаючи на те, що натепер ці положення не актуальні для України, їх наявність свідчить про важливість доцільності як однієї із засад здійснення функції обвинувачення.

Чинний КПК України відповідно до принципу публічності достатньо жорстко стоїть на застосуванні засади законності щодо порушення обвинувачення, оскільки не передбачає повноважень прокурора не узгоджувати повідомлення про підозру або не затверджувати обвинувальний акт з мотивів доцільності. На нашу думку, доцільність здійснення функції обвинувачення може мати місце у випадку, якщо немає достатніх доказів для підозри особи у вчиненні кримінального правопорушення або достатніх доказів для доведення у суді вини особи. Проте наявні випадки не розглядають у традиційному розумінні доцільності, оскільки вона передбачає можливість не починати обвинувачення з причин, які не пов'язані з недостатністю доказів.

Чинне кримінальне процесуальне законодавство не передбачає можливості відмови від початку обвинувачення для прокурора. Проте, аналізуючи повноваження прокурора, можна стверджувати, що він має повноваження щодо розпорядження обвинуваченням, враховуючи мотив доцільності не на початкових, а на подальших етапах кримінального провадження.

По-перше, прокурор має дискреційні повноваження щодо вирішення питання про закінчення досудового розслідування шляхом складання клопотання про звільнення підозрюваного від кримінальної відповідальності за наявності диспозитивних підстав такого звільнення, передбачених КК, а саме: звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з передачею особи на поруки (ст. 47), звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку зі зміною обстановки (ст. 48), звільнення від кримінальної відповідальності із застосуванням примусових заходів виховного характеру (ч. 1 ст. 97 КК України). У цих випадках прокурор оцінює, відповідно: чи втратило діяння суспільну небезпечність; чи перестала особа бути суспільно небезпечною; чи здатний колектив підприємства, установи, організації здійснити такий виховний вплив на особу, щоб вона виправдала довіру команди, не ухилялася від заходів виховного характеру та не порушувала громадського порядку; чи можливе виправлення неповнолітнього без застосування покарання. Наявність цих обставин потребує оцінки прокурором попередньої та потенційно можливої поведінки підозрюваного у майбутньому для вирішення питання, чи таке звільнення від кримінальної відповідальності сприятиме охороні особи, суспільства та держави від суспільно-небезпечних діянь,

можливості виправлення особи без застосування покарання, а також індивідуалізації державно-правової реакції на вчинене кримінальне правопорушення. Відповідно, у наведених вище випадках прокурор, розуміючи недоцільність через зміну обстановки або виправлення особи шляхом громадського впливу застосувати заходи кримінальної відповідальності, приймає рішення клопотати про звільнення її від кримінальної відповідальності.

По-друге, зазначимо, що матеріально-правовий інститут звільнення від кримінальної відповідальності в Україні можна розглядати як певну субституцію дискреційних повноважень прокурора щодо початку обвинувачення. Так, ні початок кримінального провадження, ні початок обвинувачення натепер ніяк не залежать від розсуду прокурора, навіть у ситуаціях, коли очевидно, що кримінально-правовий конфлікт вичерпано (сторони примирилися, відшкодовано шкоду тощо); проте у законі закріплено імперативність припинення обвинувачення, хоча і у формі матеріально-правового інституту, у випадках, коли особа, яка вперше вчинила злочин невеликої тяжкості або необережний злочин середньої тяжкості (крім корупційних злочинів), після цього щиро покалася, активно сприяла розкриттю злочину і повністю відшкодувала завдані нею збитки або усунула заподіяну шкоду; особа, яка вперше вчинила злочин невеликої тяжкості або необережний злочин середньої тяжкості (крім корупційних злочинів), примирилася з потерпілим та відшкодувала завдані нею збитки або усунула заподіяну шкоду; якщо з дня вчинення особою злочину і до дня набрання вироком законної сили закінчилися строк давності.

По-третє, прокурор певним чином розпоряджається обвинуваченням шляхом ініціації або погодження на спрощення кримінально-процесуальної форми у вигляді укладення угоди про визнання винуватості. На елемент доцільності цієї процесуальної дії прокурора вказує те, що прокурор при вирішенні питання про укладення угоди про визнання винуватості зобов'язаний враховувати такі обставини: 1) ступінь та характер сприяння підозрюваного чи обвинуваченого у проведенні кримінального провадження щодо нього або інших осіб; 2) характер і тяжкість обвинувачення (підозри); 3) наявність суспільного інтересу в забезпеченні швидшого досудового розслідування і судового провадження, викритті більшої кількості кримінальних правопорушень; 4) наявність суспільного інтересу в запобіганні, виявленні чи припиненні більшої кількості кримінальних правопорушень або інших більш тяжких кримінальних правопорушень (ст. 470 КПК України). Розпорядження обвинуваченням у цьому випадку проявляється у тому, що прокурор узгоджує можливе покарання із стороною захисту, до того ж хоча він не відмовляється від обвинувачення, однак певним чином формалізує його можливі наслідки.

Зазначене вище сприяє виділенню аспектів доцільності при реалізації функції обвинувачення, що дає змогу конституювати доцільність як засаду реалізації функції обвинувачення, під якою слід розуміти сукупність правових положень, які надають прокурору можливість розпорядження обвинуваченням шляхом початку та / або припинення обвинувачення для ефективного захисту особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень.

Література:

1. Головки Л.В. Альтернативы уголовному преследованию как форма процессуальной дифференциации (современные тенденции развития): автореф. дисс. на соискание учен. степени доктора юрид. наук: 12.00.09 / Л.В. Головки [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://law.edu.ru/script/cntSource.asp?cntID=100090678>

2. Керівні принципи ООН щодо ролі обвинувачів: прийняті восьмим Конгресом Організації Об'єднаних Націй з профілактики злочинності й поводження з правопорушниками (Гавана, Куба, 27 серпня – 7 вересня 1990 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pravo.org.ua/files/oon_com_split_1.pdf

3. Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції: Рекомендація Res (2000) 19 Комітету міністрів державам-членам, ухвалена Комітетом міністрів 6 жовтня 2000 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1568277&Site=DC>

ГУЗИР В. П.,
адвокат, заслужений юрист України,
почесний працівник прокуратури,
м. Київ, Україна

Роль та місце прокуратури у формуванні правосвідомості

Труднощі, пов'язані з процесами побудови державності в Україні, забезпеченням прав і свобод людини і громадянина, задекларованих цілей входження до Європейського Союзу, зумовлені спробами перенесення різних принципів права євроатлантичних правових систем у сформовану систему правовідносин України.

Патріотичні посили, характерні для первинного етапу створення нової системи права, радикальність оцінок минулого, хаотичність при пошуку способів впорядкування нових суспільних відносин самостійної, незалежної, демократичної держави України без наукового визначення та обґрунтування особливостей становлення громадянського суспільства та врегульованості правової системи стали негативним наслідком при формуванні державних інституцій.

І нині недостатньо враховані особливості демократизації нових суспільних відносин, посилення контролю спільноти за усіма гілками влади. На цьому етапі державотворення та формування громадської думки, яка істотно впливає на правосвідомість, важко переоцінити значення та вплив пріоритетів у діяльності медійних засобів, наукового обґрунтування, визначення правової системи координат становлення та спрямування незалежної, правової, демократичної держави, задекларованої Основним Законом України.

З моменту проголошення незалежності й до сьогодні державна влада України не повною мірою сприймає громадянина як найвищу соціальну цінність. Адже утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Поширюється тенденція, що особа в Україні розглядається не як суб'єкт політико-правового процесу, а як об'єкт впливу на неї з боку владних структур. Все це призводить до негативного ставлення громадян до влади, а її нестабільність не сприяє формуванню належної правової культури у суспільстві.

Недостатня продуманність засад формування громадянського суспільства та вплив окремих груп лобіювання значною мірою ускладнили процеси державотворення та спричинили хаос у реформуванні державних інституцій, їх функцій та місця у владній системі координат.

Становище ще більше ускладнюється спробами перенести в Україну безумовно позитивні надбання світової і європейської політико-правової думки без урахування сучасних реалій правосвідомості та ментальності українського народу, його традицій та звичаїв, як одного із основних джерел права.

Наслідком ідеологічного несприйняття так званого базису політичної системи колишньої Української Радянської Соціалістичної Республіки, закріпленої у Конституції 1936 року, стала надмірна заполітизованість пошуку основ координації та спрямованості діяльності усіх державних інституцій. Загравання перед виборцями з метою отримання мандату законотворців, популістичні обіцянки і посилення на правові

системи та існуючі суспільні правовідносини розвинутих країн демократичного світу спричинили різновекторність формування правової системи нашої держави, вагання між президентською і парламентською формою державного устрою, відкрите протистояння конституційних гілок влади, а відтак, і випадки конфлікту інтересів.

На прикладі зазначених труднощів держави України вбачається нагальна необхідність функціонування конституційної державної інституції, уповноваженої визначати стан дотримання законів та виконання їх приписів, усіма суб'єктами правовідносин.

В Україні, на жаль, зроблено недостатньо, щоб максимально повно були використані можливості прокуратури для утвердження і підтримання законності та правопорядку в державі. При цьому наявне недопустиме ігнорування, яке межує із приниженням, багатих національних правових традицій та звичаїв.

Значну шкоду всій правоохоронній системі держави завдано безвідповідальністю неуповноважених державних інституцій та службових осіб від них, що публічно, на свій розсуд, надавали оцінку законності, без рішення суду визначали діяння конкретних осіб злочинами. У такий спосіб у державі порушується фундаментальна юридична категорія, яка є основним критерієм стану державності та регуляції суспільних відносин. Здається цілком логічним при наявності конституційної державної інституції, якою є прокуратура України, саме від прокурорів отримувати публічну оцінку законності або протиправності конкретних діянь та явищ, а у разі непогодження – цей спір може бути вирішений лише судом.

Починаючи з 2001 року в організацію роботи прокуратури України щодо повноважень та функцій прокурорів вносяться безсистемні зміни то на законодавчому, то на політико-ситуативному рівні. За весь цей час не відбулося ні одного повномасштабного заходу, який дав би змогу саме прокуратурі надати професійне бачення оновленої проєвропейської державної інституції. Основна причина цього – порушення вищим керівництвом Держави та Верховною Радою України Конституції та Закону України «Про прокуратуру». Має місце повне ігнорування Закону, яким встановлена одна із істотних гарантій незалежності та рівновіддаленості від усіх політичних та владних суб'єктів у державі Генерального прокурора України та керівників регіональних та місцевих прокуратур. Такою гарантією є порядок призначення їх на посади, перебування в них впродовж п'ятирічного терміну та виключний перелік підстав для звільнення з цих посад.

За 26 років незалежності замінено 14 Генеральних прокурорів України. Ні одному з них не висловлено недовіру ні Верховною Радою України, ні судовим вироком, ні в інший передбачений Законом спосіб. У всіх випадках, за винятком терміну перебування на посаді О.І. Медведька, проігнорована п'ятирічна конституційна гарантія. Ці обставини не дають законних підстав звинувачувати їх у чомусь і звільняти до завершення терміну перебування у посаді.

На жаль, спроби виправдань допущених помилок у державотворенні замість системного їх аналізу замінено безпідставним звинуваченням органів прокуратури у корупції, протистоянням державним реформам, зростанням злочинності й іншими негативними проявами. Започаткована політиками та утверджена у суспільній свідомості така негативна тенденція культивується і Генеральними прокурорами щодо регіональних прокурорів та керівників місцевих прокуратур.

Як наслідок, підірвано авторитет та престиж усіх органів прокуратури. Бажання не

вступати у відкриту дискусію з політикумом держави та представниками громадянського суспільства, нашими закордонними партнерами, стали результатом відсутності чіткого професійного та науково-обґрунтованого перспективного плану правозастосовної діяльності в державі, форм та методів захисту прав і свобод людини та громадянина та засобів поновлення порушених прав. Саме в цьому я бачу шляхи та напрями реформування прокуратури України в умовах європейської інтеграції.

Під час Революції Гідності була виявлена необ'єктивність та упередженість судів, міліції, служби безпеки та прокуратури. Незважаючи на те, що ці неправомірні дії та бездіяльність набули найбільшого поширення у столиці, нове керівництво зробило занадто узагальнюючі висновки про необхідність тотальної заміни усіх прокурорів у державі.

Для цього було прийнято кілька суперечливих законів, серед них – «Про очищення влади» та «Про прокуратуру». Згідно з першим із названих з органів прокуратури було звільнено близько 400 прокурорів. Відповідно до другого – з червня 2014 до грудня 2015 років свої посади вимушені були залишити 5 тисяч прокурорських працівників. До січня 2018 року передбачено скорочення до 10 тисяч штатних одиниць.

Втрачається престижність професії прокурора. Психологічні навантаження та антисоціальні спрямування в суспільстві на тлі невеликої заробітної плати та ненормованого робочого графіку сьогодні стали причиною небезпечної тенденції до звільнення з органів прокуратури. Прокуратуру залишають, як правило, досвідчені працівники, висококласні правники-юристи, що користуються авторитетом серед колег. Зазначена тенденція не минула і керівників та прокурорів місцевих прокуратур. Саме вони пройшли чотирьохрівневий конкурсний відбір згідно з Законом України «Про прокуратуру» і продемонстрували високий рівень науково-практичних знань та організаторські здібності.

Набрання чинності новим Кримінальним процесуальним кодексом України з листопада 2013 року змістило практичні акценти у боротьбі зі злочинністю з Міністерства внутрішніх справ та Служби безпеки України на прокурорів. На них законом покладено обов'язки процесуального керівництва у кримінальних провадженнях.

Тривала реформа та трансформація міліції в поліцію впродовж минулого року стало причиною бездіяльності слідчого та оперативно-технічного складу правоохоронних органів. Що зумовило те, що прокурори як процесуальні керівники особисто вели слідство по справі. Розслідування тяжких та особливо тяжких злочинів, як правило, залишаються без належного оперативно-технічного супроводження. Сьогодні в державі наявне значне зростання загальнокримінальної злочинності, тяжких і особливо тяжких злочинів, а їх розкриття стало критично низьким. Враховуючи зазначені обставини, громадська оцінка дій правоохоронців, а відтак і довіра до них, вкрай низька.

Література:

1. Юридична енциклопедія / Ю.М. Шемшученко, С.В. Бобровик. – Т. 2. – К., 1999. – С. 498.
2. Косюта М.В. Прокуратура України: навч. посіб. / М.В. Косюта. – К., 2010. – С. 9.

ДЕМІДОВ І. І.,
здобувач наукової лабораторії з проблем досудового розслідування
Національної академії внутрішніх справ,
м. Київ, Україна

Інститут прокурорського самоврядування в Україні в умовах євроінтеграції

У нашій державі триває процес європейської інтеграції, активно вивчається міжнародний досвід у різних сферах суспільних відносин [1, с. 1]. З метою приведення законодавства України у відповідність до вимог європейських стандартів було прийнято Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [2].

Цей Закон експерти Ради Європи та Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) у своєму спільному висновку назвали хорошою основою для реформування прокуратури відповідно до міжнародних стандартів [3, с. 106]. Насамперед цим Законом прокуратуру позбавлено функції нагляду за додержанням та застосуванням законів – способу роботи, який залишився з радянських часів. Серед інших важливих моментів також можна назвати створення органів прокурорського самоврядування.

Аналізуючи новели зазначеного Закону, неважко помітити, що в основу розробки моделі прокурорського самоврядування покладені підходи, вироблені Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453-VI [4], окремі норми та інститути є майже тотожними (статті 29, 65, 77 Закону № 1697-VII, статті 66, 91, 113 Закону № 2453-VI). Належність до державної влади, очевидно, визначила й суттєву відмінність побудови та компетенції органів самоврядування прокуратури і судової влади від адвокатського самоврядування. Останнє продовжує залишатися значною мірою децентралізованим, ключові повноваження щодо формування корпусу адвокатів і притягнення їх до дисциплінарної відповідальності залишені за регіональними органами (кваліфікаційно-дисциплінарні комісії адвокатури, ради адвокатів регіону). Центральні органи адвокатури (Рада адвокатів України, Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури і Вища ревізійна комісія адвокатури України реалізують здебільшого представницькі та контрольні-наглядові функції.

Натомість провідним вектором розвитку суддівського і прокурорського самоврядування є делегування основних повноважень від регіональних до загальнонаціональних органів професійного самоврядування, що супроводжується передачею функцій з добору і притягнення до відповідальності до одного всеукраїнського органу (Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, Вища кваліфікаційна комісія суддів України), розташованого в місті Києві. Цей орган прямо не належить до системи самоврядування, але вирішальним чином формується нею [3, с. 106].

Як позитивний крок на шляху до демократизації наглядового відомства слід розглядати зафіксоване в ч. 3 ст. 67 Закону України «Про прокуратуру» положення, згідно з яким всеукраїнська конференція працівників прокуратури приймає з питань, що належать до її компетенції, рішення, що є обов'язковими для Ради прокурорів України та будь-яких прокурорів, тобто обов'язковими вони є і для Генерального прокурора України.

На відміну від суддівської та адвокатської спільнот, більшість у складі відповідних

комісій в яких належить представникам професії, в Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року передбачено, що з одинадцяти членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів власне прокурорів лише п'ять, тобто більшості вони не утворюють. Такий стан справ навряд чи можна розглядати як загрозу незалежності органів прокурорського самоврядування, оскільки інші члени комісії (один адвокат, два вчені, три представники Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини) делегуються переважно незалежними органами, що мають необхідний правозахисний потенціал.

Заслугує на підтримку сформульований у ст. 69 Закону України «Про прокуратуру» підхід, відповідно до якого делегати на всеукраїнську конференцію працівників прокуратури обираються зборами працівників відповідних прокуратур шляхом таємного голосування.

Корисними вбачаються встановлені ч. 2 ст. 71 цього Закону норми про представництво різних рівнів прокурорської системи в складі Ради прокурорів України. Зокрема, це два прокурори від Генеральної прокуратури України, чотири представники від регіональних прокуратур, п'ять прокурорів від місцевих прокуратур.

Таким чином, підсумовуючи викладене, слід наголосити, що органи прокурорського самоврядування мають досить широкі повноваження, зокрема щодо: призначення членів Вищої ради юстиції та прийняття рішення про припинення їх повноважень; фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури; звернення до органів державної влади та їх посадових осіб із пропозиціями про вирішення питань діяльності прокуратури; внесення рекомендацій про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад тощо.

Отже, чим більше повноважень мають органи прокурорського самоврядування, які колегіально будуть вирішувати відповідні питання, тим менше можливостей мають керівники прокуратур (в тому числі генеральний прокурор) втручатися у діяльність її працівників та отримувати неправомірну вигоду шляхом зловживання своїм службовим становищем.

Література:

1. Кобилянський О.М. Адміністративно-правові відносини, що виникають за участю органів прокуратури: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.М. Кобилянський. – К., 2015. – 23 с.
2. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – №№ 2–3. – Ст. 12.
3. Касько В. Діяльність прокуратури у світлі нової редакції Закону України «Про прокуратуру» / В. Касько // Судова реформа в Україні: Європейський вектор: міжнародний судово-правовий форум (Київ, 19–20 березня 2015 року). – К., 2015. – С. 105–107.
4. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55. – Ст. 1900.

ДЖУЖА О. М.,
головний науковий співробітник відділу організації
науково-дослідної роботи Національної академії внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор,
м. Київ, Україна

КОЛЬ С. О.,
начальник юридичного відділу
Луцької ОДПІ ГУ ДФС у Волинській області,
здобувач кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права
Національної академії внутрішніх справ,
м. Київ, Україна

Оцінка ефективності запобіжної діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання і протидії злочинності щодо виконання її завдань і функцій у сучасний період

Серед принципів, що характеризують діяльність державного апарату, в тому числі у сфері нормотворчості, особливе місце посідає принцип ефективності, під яким у науці розуміють необхідність прийняття нормативно-правових актів, які сприяють досягненню запланованих цілей, передбачають оптимальне використання матеріальних, фінансових, людських та інших ресурсів [1, с. 213].

Як вбачається з аналізу наукової літератури та практики, реалізація його в діяльності у сфері боротьби зі злочинністю залишається сьогодні однією з найбільш проблемних питань [2, с. 125–140]. Щодо цього О.Ф. Скакун зауважила, що актуальність проблеми взаємозалежності економіки і права, економічної домінанти і правової доктрини зумовлена як труднощами формування сучасної вітчизняної ринкової економіки (практичний аспект), так і усвідомленням юристів доцільності застосування економічного підходу до аналізу права, який, окрім глибини і точності, забезпечує єдність окремих галузей права, нерідко відсутніх у традиційному правовому аналізі [3, с. 154].

Якщо цей методологічний підхід застосувати до оцінки запобіжної діяльності прокуратури, враховуючи, що визначення для неї у ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» завдання з координації діяльності правоохоронних органів належить до елементів управління системою суб'єктів запобігання злочинам, то варто визнати всю складність та одночасно, актуальність досліджуваної тематики. Такого висновку доходимо, враховуючи зміст управління діяльності щодо запобігання і протидії злочинам, що, як зазначив А.П. Закалюк, є об'єктивно необхідним різновидом соціального управління, який спрямовується на системне упорядкування та підвищення ефективності цієї діяльності, приведення останньої у відповідність з кінцевою метою зниження рівня злочинності, усунення (нейтралізації) її чинників [4, с. 374]. Посилена увага до вивчення даної проблематики обумовлена також розробкою у сучасній теорії питань кримінологічної безпеки, що сприяли б створенню науково обґрунтованої бази для усунення протиріч між цілями правоохоронної діяльності, що реалізуються на практиці, та інтересами населення, яке потребує більш високого рівня захищеності від зло-

чинних посягань [5, с. 6]. Більше того, безпека є основною і головною метою правового регулювання. Практично всі норми всіх галузей законодавства, як слушно зауважила С.Я. Лихова, спрямовані на забезпечення людині такого існування, коли її особистим правам, інтересам, цінностями, а також матеріальним благам не буде загрожувати небезпека [6, с. 6]. Саме тому, окрім теоретичного та практичного дослідження злочинності у цьому контексті, спеціальної розробки потребує проблема безпеки [7, с. 9], яка передусім стосується оцінки ефективності запобіжної діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання і протидії злочинності щодо виконання її завдань і функцій в сучасний період.

Отже, здійснений аналіз дає змогу дійти висновку, що у зміст оцінки ефективності діяльності будь-яких суб'єктів запобігання злочинам мають бути включені як мінімум два аспекти: а) забезпечення безпеки об'єктів кримінально-правової охорони, визначених у ч. 1 ст. 1 КК України, засобами, формами, методами і силами усіх галузей кримінально-правового спрямування (кримінального, кримінально-процесуального, кримінально-виконавчого права та кримінології); б) результативність діяльності окремо взятого суб'єкта запобігання злочинам (у даному випадку – органів прокуратури). При цьому, враховуючи пріоритетність норм матеріального права та загалом кримінально-правової політики щодо інших її видів у сфері боротьби із злочинністю (кримінально-процесуальної, кримінально-виконавчої та кримінологічної), слід погодитись з В.І. Борисовим та П.Л. Фрісом, що досягнення максимальної ефективності кримінально-правової політики є головною метою цього виду внутрішньої політики держави [8, с. 81].

Поряд з цим необхідно зазначити, що оцінка діяльності будь-якої установи, організації або процесу завжди була доволі складною, оскільки для цього необхідні глибокі знання особливостей цієї діяльності, застосування сучасних методів наукового аналізу та використання здобутків математичної науки [9, с. 53]. Тому, враховуючи специфіку завдань запобіжної діяльності, а також функцій, що покладаються на органи прокуратури, зміст поняття ефективності та оцінки її діяльності не можуть повністю збігатися зі змістом ефективності всіх інших суб'єктів запобігання злочинам.

Знову ж таки, для того, щоб спростувати чи довести це твердження, варто всебічно та точно з'ясувати зміст таких основних понять, як оцінка та ефективність, а також генезу її застосування у суспільно-правовій практиці.

Під оцінюванням у наукових джерелах розуміють визначення якості, цінності когось, чого-небудь [10, с. 482].

Ефективний – це такий, що призводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект [11, с. 177]. Цей термін походить від латинського слова *effectivus* та означає «продуктивний (дійовий)» [12, с. 699].

Значення оцінки ефективності полягає в тому, як зазначив О.М. Литвинов, що вона сприяє уточненню і конкретизації цілей організації і функціонування системи, а також оптимізації структур, бо в процесі упорядкування результатів діяльності виявляються конкретні причини, що обумовлюють ті або інші відхилення в роботі поставлених цілей у співвідношенні з ресурсами, що витрачаються [13, с. 371]. При цьому методично правильна оцінка забезпечує також цілеспрямованість діяльності, пов'язаної з організацією і здійсненням контролю, що, своєю чергою, дає змогу на практиці більш предметно організувати функціонування всієї системи.

Крім цього, значення оцінки ефективності функціонування соціально-правового механізму запобігання злочинам, в тому числі можливості органів прокуратури, полягає в тому, що вона дає змогу суб'єкту орієнтуватися в реальній діяльності, усвідомлювати зміни, зумовлені як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками [13, с. 371].

Література:

1. Теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін.; за ред. О.В. Петришина. – Х.: Право, 2014. – 368 с.
2. Литвинов А.Н. Профилактика преступлений. От теории к практике: науч.-прак. пособ. / А.Н. Литвинов, Т.С. Гавриш. – М.: ЭКМОС, 2003. – 160 с.
3. Правова доктрина України: у 5 т. – Т. 1: Загальнотеоретична та історична юриспруденція / В.Я. Тацій, О.Д. Святоцький, С.І. Максимов та ін.; за заг. ред. О.В. Петришина. – Х.: Право, 2013. – 976 с.
4. Закалюк А.П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: у 3 кн. – Кн. 1: Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки / А.П. Закалюк. – К.: Ін Юре, 2007. – 424 с.
5. Лапин А.А. Стратегия обеспечения криминологической безопасности личности, общества, государства и ее реализация органами внутренних дел: монография / А.А. Лапин; под ред. С.Я. Лебедева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2012. – 295 с.
6. Лихова С.Я. Кримінальна відповідальність за порушення безпеки людини за законодавством держав-учасниць Європейського Союзу: моногр. / С.Я. Лихова // Право України. – Х.: Право, 2013. – 96 с.
7. Шаблистий В.В. Безпековий вимір кримінального права України: людино-центриське дослідження: моногр. / В.В. Шаблистий. – Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутрішніх справ; Ліра ЛТД, 2015. – 420 с.
8. Правова доктрина України: у 5 т. – Т. 5: Кримінально-правові науки в Україні: стан, проблеми та шляхи розвитку / В.Я. Тацій, В.І. Борисов, В.С. Батиргареева та ін.; за заг. ред. В.Я. Тація, В.І. Борисова. – Х.: Право, 2013. – 1240 с.
9. Яковець І.С. Теоретичні та прикладні засади оптимізації процесу виконання кримінальних покарань: моногр. / І.С. Яковець. – Х.: Право, 2013. – 392 с.
10. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. О. Єрошенко. – Донецьк: Глорія Трейд, 2012. – 864 с.
11. Великий тлумачний словник української мови / [упоряд. Т.В. Ковальова]. – Х.: Фоліо, 2005. – 767 с.
12. Булыко А.Н. Большой словарь иностранных слов. 35 тысяч слов / А.Н. Булыко. – 3-е изд., испр., перераб. – М.: Мартин, 2010. – 704 с.
13. Литвинов О.М. Соціально-правовий механізм протидії злочинності в Україні: моногр. – Х.: Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2008. – 446 с.

ДРАГАН О. В.,
заступник начальника Департаменту підтримання державного
обвинувачення та представництва інтересів громадянина
або держави в судах Генеральної прокуратури України,
кандидат юридичних наук,
м. Київ, Україна

Повноваження прокурора при здійсненні представництва інтересів громадянина або держави в суді в умовах реформування органів прокуратури України відповідно до європейських стандартів

Реалізація прокуратурою конституційної функції представництва інтересів громадянина або держави в суді [1] є дієвою формою захисту порушених прав і свобод громадянина або інтересів держави.

Прокуратура представляє інтереси найбільш незахищених верств населення – неповнолітніх, недієздатних або обмежено дієздатних, чим сприяє їхньому доступу до правосуддя на виконання вимог Загальної декларації прав людини.

Органи прокуратури здійснюють представництво в суді у випадках, коли законні представники, органи державної влади, органи місцевого самоврядування чи інші суб'єкти владних повноважень не здійснюють або неналежним чином здійснюють їх захист, а також у разі відсутності таких органів [2].

В умовах сьогодення перед державою постали проблеми незаконного відчуження об'єктів державної та комунальної власності, що не підлягають приватизації, стратегічних об'єктів, особливо цінних земель, прибережно-захисних смуг, лісів, парків, скверів, земель сільськогосподарського призначення, водного фонду. Проблемними є також питання, пов'язані із національною та екологічною безпекою, поведженням з відходами, неправомірними діями щодо пам'яток археології, культурної спадщини, об'єктів природно-заповідного та водного фонду, надр тощо.

Грубі порушення вимог законодавства, дії органів державної влади, які суперечать інтересам суспільства, потребують відповідного реагування органів прокуратури.

Передбачені Законом України «Про прокуратуру» підстави та порядок реалізації органами прокуратури функції представництва інтересів громадян та держави в суді відповідають загальноєвропейським стандартам, які відображені в документах Ради Європи та Європейського Союзу, щодо ролі прокурора поза межами кримінального судочинства.

Законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17 липня 1997 року Україна визнала обов'язковою юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. У процесі проведення реформи у 2010 році правосуддя України розпочало впровадження Конвенції та рішень Європейського суду як джерел права [3].

Зважаючи на це, застосування практики Європейського суду з прав людини є вкрай

важливим у процесі реалізації органами прокуратури конституційної функції представництва.

Одним із основних принципів, на які вказує Європейський суд, є принцип субсидіарності та винятковості.

У справі «Бацаніна проти Росії» Європейський суд дійшов висновку, що підтримка прокурором однієї із сторін процесу в певних обставинах може бути виправданою. Суд вказав, що, реалізуючи функцію представництва, прокурор має на меті захист державної власності, а тому ним не порушується принцип рівності сторін і, відповідно, п. 1 ст. 6 Конвенції щодо права на справедливий суд.

Так, у вказаній справі встановлено, що за позовом прокурора визнано недійсним договір обміну і виселено сім'ю заявниці з наданої в порядку черговості квартири більшої площі. З'ясовано, що скаржниця продала свою квартиру перед укладенням договору обміну та те, що стосовно неї порушено кримінальну справу за фактом присвоєння чужого майна.

Наступним є принцип пропорційності – необхідності дотримання справедливої рівноваги між інтересами суспільства та основоположними правами окремої людини (справи «Спорронг і Льюнрот проти Швеції» і «Федоренко проти України»).

Необхідність забезпечення справедливої рівноваги відображено у ст. 1 Першого протоколу до Конвенції.

За висновками Європейського суду, особу може бути позбавлено її власності лише в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права. При цьому між пропорційністю засобів, які застосовуються, та метою, якої прагнуть досягти шляхом позбавлення особи її власності, має існувати обґрунтований зв'язок.

Пов'язуючи позовну роботу органів прокуратури із вказаним вище принципом, необхідно зазначити, що наявність лише формальних порушень законодавства, виявлених у діяльності суб'єктів правовідносин, не є достатньою підставою для застосування представницьких повноважень.

При вирішенні питання щодо наявності підстав для застосування представницьких повноважень з метою захисту інтересів держави прокурори звертають особливу увагу на існування порушення чи загрози порушення саме державного (суспільного) інтересу, виважено враховують всі обставини, пов'язані з виявленими порушеннями, їх негативні наслідки.

Наприклад, прокуратурою Київської області пред'явлено позови до Київської обласної державної адміністрації та громадян про скасування розпоряджень щодо вилучення з постійного користування ДП «Київське лісове господарство» земельних ділянок площею майже 63 га, на яких розміщені ліси 1 групи, зміни їх цільового призначення на землі для ведення особистого селянського господарства та надання у власність громадян, витребування землі.

Прокурором доведено, що вказані розпорядження суперечили суспільним інтересам, оскільки з державної власності незаконно вибули значні території земель лісогосподарського призначення. Більше того, унаслідок зміни цільового призначення нівельовано їх екологічну цінність. При цьому обласною державною адміністрацією перевищено повноваження, оскільки правом розпоряджатися цими землями наділено лише Кабінет Міністрів України.

З указаними доводами погодився Верховний Суд України.

Також Європейський суд у справах про повернення майна, яке вибуло з державної власності, вказує на необхідність дотримання принципів верховенства права в демократичному суспільстві та поваги до мирного володіння своїм майном («Baroul Partner-A проти Молдови» та «Стретч проти Сполученого Королівства»).

При визначенні наявності підстав для вжиття заходів представницького характеру органами прокуратури з'ясується, ким і в який період були допущені порушення, правомірність дій службових осіб суб'єкта владних повноважень та самих вигодонабувачів (відповідачів за позовом прокурора), можливість стягнення шкоди з винної особи.

У комплексі з такими діями обов'язково отримуються дані щодо притягнення винних осіб до передбаченої законом відповідальності та, за наявності підстав, ініціюється питання щодо внесення відповідних відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

За умови належного обґрунтування з посиланням на конкретні факти і докази можливо довести у суді, що кінцеві набувачі майна є недобросовісними, тобто такими, які знали або повинні були знати про незаконність його вибуття з державної чи комунальної власності в силу очевидних характеристик майна: ліси, ділянки прибережної захисної смуги, гуртожитки тощо.

Органи прокуратури і надалі, виконуючи конституційну функцію представництва інтересів громадянина та держави, впроваджуватимуть у свою діяльність загальноєвропейські принципи та стандарти.

Література:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
2. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – №№ 2-3. – Ст. 12.
3. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/475/97-вр>

ДУЛЬСЬКИЙ О. О.,
професор кафедри оперативно-розшукової
діяльності Національної академії внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент,
м. Київ, Україна

Підвищення ролі оперативно-розшукової діяльності в забезпеченні верховенства права при здійсненні кримінальних проваджень

Дозвольте подякувати організаторам конференції, насамперед ректору Національної академії прокуратури України Івану Івановичу Присяжнюку, які в цей складний час привернули увагу до вирішення проблеми наукового забезпечення оперативно-розшукової і кримінально-процесуальної діяльності та за надану можливість взяти в ній участь.

Здійснений аналіз відповідних досліджень свідчить про те, що на сьогодні має місце суттєве зниження ролі оперативних підрозділів та організаційного рівня пошукової, розвідувальної та контррозвідувальної діяльності, зокрема, як при проведенні досудового розслідування, так і в процесі судового провадження.

Загальнокримінальна та економічна злочинність, корупція в Україні нині мають найвищі структурні організаційні рівні, а в їх діяльності, яка має міжнародний характер, відверто простежуються корисливі мотиви. На сучасному етапі корупція в суспільстві набуває все більших масштабів, будь-які традиційні корисливі злочини такі, як «крадіжки, пограбування та розбої» практично неможливі без їх корупційного забезпечення (супроводження). Окрім того, нині мають місце зростання кількості тяжких і особливо тяжких злочинів, у тому числі із застосуванням вогнепальної зброї та вибухівки.

Як наслідок, відсутність будь-якої можливості в реалізації судами принципів невідворотності та справедливості покарання за вчинені кримінальні правопорушення.

Загальним недоліком законодавчих, наукових, методичних, управлінських та практичних рішень щодо протидії цим явищам є те, що вкрай важливі аспекти пошукової, розвідувальної та контррозвідувальної діяльності оперативних підрозділів не згадуються взагалі. Особливо серйозне занепокоєння викликає остаточне зведення нанівець ролі оперативних служб у боротьбі з корупцією та пов'язаною з нею злочинністю, прийнятим попередньою владою Кримінальним процесуальним кодексом України, який успішно застосовується і після Революції Гідності. Цей Закон надав органам досудового розслідування диктаторські та антидемократичні права: фактично утаємничено від громадян розпочинати кримінальні провадження, проводити негласні розшукові та слідчі дії, що суттєво обмежує їх можливості захищати свої права і свободи. Відповідно до цього Закону оперативні підрозділи отримали лише статус служби процесуального обслуговування слідчих, прокурорів та суддів. Де-факто запроваджено процесуальну заборону оперативним підрозділам на ініціативу в проведенні розшукових дій у сфері боротьби зі злочинністю та першопочаткових оперативно-розшукових дій щодо отриманих заявах про кримінальні правопорушення. Це призвело до масового безпідставного відкриття кримінальних проваджень та значного наванта-

ження на слідчих, у яких одночасно в роботі знаходяться сотні матеріалів відповідних досудових розслідувань. Розширення кола посадових осіб до таємних матеріалів за результатами антикорупційних негласних оперативно-розшукових заходів (оперативний працівник, слідчий, слідчий суддя, прокурор та відповідні керівники) призводить до чисельних фактів витоку конфіденційної інформації, що загрожує реалізації принципів справедливості та невідворотності покарання. Після цих законодавчих нововведень, оперативно-розшукова діяльність в Україні на відміну від інших європейських країн у викритті порушень адміністративного, земельного, фінансового та інших галузей вітчизняного законодавства майже не використовується. Як наслідок – відсутність будь-яких результативних завершень кримінальних впроваджень у сфері боротьби з високопосадовою корупцією та пов'язаною з нею організованою економічною злочинністю. Із метою підвищення ролі оперативно-розшукової діяльності в сфері запобігання порушенням законодавства, насамперед антикорупційного, пропонується:

- завданням оперативної діяльності вважати пошук і фіксацію фактичних даних про протиправні діяння осіб, груп та організацій, в тому числі іноземних держав, а також отримання інформації в інтересах національної безпеки держави [1];

- розширити положення абзацу 4 п. 20 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» в сфері протидії корупції, який викласти в такій редакції: «... виключно з метою отримання інформації для забезпечення національної (внутрішньої, зовнішньої) безпеки України та протидії корупції в центральних державних органах, оперативно-розшукові заходи можуть здійснюватися лише за ухвалою слідчого судді без розголошення третій стороні, а заходи, що не потребують дозволу слідчого судді, – без повідомлення прокурора».

Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що ефективність виявлення реальних та потенційних загроз національним інтересам України (внутрішньої безпеки) від діяльності організованої злочинності, поширення корупційних схем в органах державної влади та місцевого самоврядування, можливе лише за умов організації внутрішньої розвідувальної діяльності [2], та її основної рушійної сили – кримінальної розвідки^{1,2}.

У нас є напрацювання відповідних проектів правових та організаційних актів і методик.

У контексті програми Конференції, з урахуванням вимог Розділу III «Юстиція, свобода і безпека» Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом [3] та на виконання Указу Президента України № 811 від 15 жовтня 2014 року [4] необхідно привернути увагу до нагальної потреби розвитку оперативно-розшукової науки щодо *верховенства права при здійсненні кримінальних проваджень* та її удосконаленню.

Забезпечення прав і свобод людини при здійсненні кримінальних проваджень пропонуємо розглянути в таких аспектах забезпечення:

1. Дотримання принципів законності та справедливості при відкритті криміналь-

¹ Кримінальна розвідка є розвідувальним органом Міністерства внутрішніх справ України, яка здійснює розвідувальну діяльність в середині країни з метою попередження, виявлення та припинення кримінальних правопорушень та кризових ситуацій.

² Внутрішня безпека – являє собою систему державних органів та інституцій, які мають і реалізують повноваження, відповідні засоби і методи для захисту держави, її населення від злочинної, корупційної, підривної, терористичної та сепаратистської діяльності осіб, груп та організацій, інших загроз, що виникають усередині держави.

них проваджень, передусім при прийнятті рішень про внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

2. Оперативно-розшуковий супровід досудового розслідування та судового провадження захисту свідків, потерпілих від відповідних кримінальних правопорушень.

3. Відшкодування матеріальних, моральних збитків та порушених прав потерпілих від кримінальних правопорушень.

З урахуванням критичної ситуації, що склалася з організацією оперативно-розшукової діяльності, веденням кримінальних впроваджень, здійсненням прокурорського нагляду за станом досудових розслідувань та з метою забезпечення дотримання конституційних прав і свобод громадян на всіх етапах досудового розслідування, судового провадження та виконання покарань пропонується:

– провести експресдослідження практики антикорупційних досудових розслідувань, судових впроваджень та виконання покарань, за результатами яких суттєво доопрацювати в КПК України Главу 21 «Негласні слідчі (розшукові) дії», насамперед щодо надання оперативним підрозділам права ініціативного їх проведення, введення до ст.ст. 246 п.п. 3, 6 та ст.ст. 261–264, 267–275. Забезпечити участь адвоката з моменту відкриття кримінального провадження;

– усунути протиріччя, що мають місце в багатьох положеннях КПК України та Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність», у тому числі і понятійному апараті («пошукові», «розшукові» та «слідчі» дії), привести їх у відповідність до вимог сьогодення.

– спрямувати наукові зусилля Національної академії внутрішніх справ, Національної академії прокуратури України, Національної академії Служби безпеки України, оперативних підрозділів на удосконалення правових, теоретичних та управлінських засад оперативно-розшукової взаємодії, насамперед у сфері протидії організованим формам злочинності і корупції [5; 6].

Література:

1. Дульський О.О. Організація оперативно-розшукової діяльності у сфері боротьби з корупцією та пов'язаною з нею злочинністю / О.О. Дульський // Вісник Луганського державного університету ім. Є.О. Дідоренка. – 2010. – № 4.

2. Дульський О.О. Розвідувальна діяльність як основа оперативно-розшукової діяльності оперативних підрозділів / О.О. Дульський // Науковий вісник НАВСУ. – К.: – 2003. – № 1. – С. 132–139.

3. Угода про асоціацію, підписана між Україною та ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://comeuroint.rada.gov.ua/komevrouint/doccatalog/document;jsessionid=094E0BBC3B03D482C825E64AB33EC916?id=56219>

4. Про розроблення Національної стратегії у сфері прав людини: Указ Президента України від 15 жовтня 2014 року № 811 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18257.html>

5. Дульський О.О. Організаційні засади оперативно-розшукової діяльності у сфері боротьби з корупцією та пов'язаною з нею інфраструктурою організованої злочинності / О.О. Дульський // МВС України. Бюлетень обміну досвідом роботи. Управління видавничо-поліграфічної діяльності. – 2010.– № 182. – 159 с. – С. 5–20.

6. Дульський О.О. Взаємодія у сфері боротьби з організованою злочинністю – стратегічний напрям діяльності правоохоронних органів / О.О. Дульський // Координаційний комітет по боротьбі з організованою злочинністю при Президентові України. Міжвідомчий науково-дослідний центр. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією. – 2003. – № 8. – С. 5–10.

ЄНІ О. В.,

старший викладач відділу підготовки прокурорів з підтримання державного обвинувачення в суді Національної академії прокуратури України, кандидат юридичних наук,
м. Київ, Україна

Процесуальні аспекти діяльності прокурора щодо відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження

КПК України надає право учасникам судового провадження за наявності підстав звернутися до суду із заявою про відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження. На сьогодні практичне застосування зазначеного інституту є досить ускладненим, а процесуальний порядок здійснення розгляду заяв регламентовано нечітко, що викликає необхідність його детального наукового дослідження.

Передусім слід звернути увагу на процесуальну можливість прокурора бути ініціатором такого відновлення. Як представник сторони обвинувачення у конкретному кримінальному провадженні він є учасником судового провадження і, відповідно, у разі потреби має право звернутися до суду із такою заявою. Водночас не виключені ситуації, коли під час здійснення досудового розслідування чи судового розгляду окремих проваджень виникне необхідність відновлення втрачених матеріалів іншого кримінального провадження, де брав участь інший прокурор, який, наприклад, вже звільнений. Тому в таких випадках прокурор, звертаючись до суду із заявою, діяти не з метою захисту власних прав та інтересів (як це передбачено ч. 2 ст. 528 КПК України), а з іншою метою, спрямованою на здійснення завдань кримінального провадження. Тож для недопущення ситуацій штучного виключення прокурора з числа можливих заявників, що може негативним чином вплинути на висновки досудового розслідування та судового розгляду іншого кримінального провадження, а відтак – і на стан забезпечення законності в державі, законодавчу конструкцію ч. 2 ст. 528 КПК України у наведеній частині слід тлумачити з огляду на загальні засади кримінального провадження. Прокурору при складанні заяви, аби уникнути необґрунтованої відмови у відкритті провадження чи залишенні заяви без розгляду, необхідно обґрунтовувати мету її подання до суду із посиланням на ч. 6 ст. 9 КПК України та зазначенням конкретної мети звернення до суду у прив'язці до завдань кримінального провадження.

Далі наведемо міркування, пов'язані із процесуальним порядком розгляду в суді заяв про відновлення.

Згідно з ч. 3 ст. 35 КПК України визначення судді повинно здійснюватися автоматизованою системою документообігу суду під час реєстрації відповідних матеріалів, скарги, клопотання, заяви чи іншого процесуального документа. Водночас визначення судді, який розглядатиме заяву про відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження, має свої особливості. Так, згідно з п. 2.3.44 Положення про автоматизовану систему документообігу суду [1] заяви про відновлення втраченого судового провадження передаються раніше визначеному в судовій справі головному судді. Тобто така заява повинна бути передана судді, який одноособово ухвалив вирок у провадженні, або головному судді, чи судді-доповідачу. Інші судді, присяжні та народні

засідателі, які брали участь у колегіальному розгляді, не залучаються до розгляду заяви та прийняття відповідного рішення. Системне тлумачення ст. 75 КПК України свідчить, що законодавчої заборони щодо участі судді, який ухвалив вирок у кримінальному провадженні, матеріали якого втрачено, у подальшому розгляді відповідної заяви немає. Правова природа відновлення втрачених матеріалів не становить собою перевірку ухваленого вироку, а є за своєю суттю легалізацією копії (дубліката) документа (матеріала), оригінал якого було втрачено.

Одержавши заяву про відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження, суддя перевіряє її на дотримання вимог щодо змісту. Така перевірка охоплює два напрями: формальний (наявність необхідних складових) та змістовий (відповідність вказаної у заяві мети вимогам, передбаченим у ч. 2 ст. 528 КПК України). Якщо у заяві не зазначено мету відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження або відомості, необхідні для їх відновлення, суд постановляє ухвалу про залишення заяви без руху, якою встановлює заявникові строк, необхідний для усунення цих недоліків (ч. 1 ст. 528 КПК України). Законом не регламентована тривалість такого строку, тож вона визначається суддею на власний розсуд, але в будь-якому разі це має здійснюватися з урахуванням засади розумності строків. Як свідчить судова практика, у більшості випадків такий строк становить від 5 до 10 календарних днів, та починає обраховуватися з дня отримання ухвали суду.

Процесуальним законом не передбачені можливість оскарження ухвали про залишення заяви без руху, а також наслідки порушення заявником наданого строку для усунення недоліків. Як видається, у даному випадку необхідно керуватися нормами КПК України за аналогією зі статтями 399, 429 КПК України: якщо особа в установленний строк не усунула недоліки заяви, яку залишено без руху, – заява повертається особі. Копія ухвали про повернення заяви невідкладно надсилається особі, яка подала заяву. Залишення заяви без руху або її повернення не позбавляють права повторного звернення до суду в порядку, передбаченому законом.

Проаналізувавши норми закону, доходимо висновку: якщо вимоги щодо змісту заяви дотримані, суддя ухвалою відкриває провадження та здійснює підготовку заяви до розгляду. З цією метою він вживає заходів для одержання від прокурора відомостей та копій відповідних процесуальних документів, які стосуються відновлюваних матеріалів (ст. 529 КПК України). Їх джерелами у прокурора можуть бути: матеріали наглядових проваджень; матеріали, які залишилися після судового розгляду кримінального провадження та які не були надані суду; накопичувальні папки з відповідною інформацією та кореспонденцією, журнали обліку тощо. Специфіка процесуального порядку відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження проявляється у тому, що джерело отримання необхідних відомостей залежатиме від обсягу та виду матеріалу, про відновлення якого просить заявник, та від особливостей кримінального провадження, матеріали якого були втрачені.

Буквальний аналіз ст. 529 КПК України свідчить, що надання прокурором необхідних відомостей та копій документів охоплюється межами підготовки заяви до розгляду. Відтак, видається правильним призначення судового засідання з розгляду заяви лише після отримання цієї інформації від прокурора.

На мою думку, у разі виявлення у прокуратурі додаткових документів чи відомостей після направлення до суду вже виявлених відомостей та копій процесуальних до-

кументів прокурор, який братиме участь у судовому засіданні, повинен повідомити про них суд. Це можна зробити як поштою, до початку судового розгляду заяви, так і безпосередньо під час її розгляду, надавши нові документи у судовому розгляді.

Здійснивши підготовку заяви до розгляду, суд викликає в судові засідання учасників. Процесуальним законом не регламентовано їх коло, але обов'язковою видається участь заявника та прокурора (у випадку, якщо він не є заявником). За вимогами керівних документів Генеральної прокуратури України участь прокурора в судовому провадженні з відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження є обов'язковою. У зв'язку з цим у супровідному листі на адресу суду, яким прокурор надаватиме відомості та копії відповідних процесуальних документів на судовий запит, доцільно висловити прохання щодо повідомлення про дату та час розгляду заяви.

Як видається правильним, у судовому засіданні першим має виступити заявник та оголосити текст заяви. За необхідності із додатками до заяви мають право ознайомитися інші учасники, про що слід заявити клопотання. За вимогами ч. 2 ст. 530 КПК України суд має право допитати як свідків осіб, які були присутніми під час вчинення процесуальних дій, осіб (їх представників), які брали участь у судовому розгляді, а в необхідних випадках – осіб, які входили до складу суду, що здійснював судовий розгляд, а також осіб, які виконували судові рішення. Процесуальним законом однозначно не регламентовано, за чиєю ініціативою здійснюється допит таких свідків, тому це може бути як за клопотанням заявника чи прокурора, так і за ініціативою суду. Враховуючи специфічну правову природу інституту відновлення втрачених матеріалів, свідки процесуальних дій не підлягатимуть розподілу на свідків сторони обвинувачення чи сторони захисту, а відтак, і перехресному допиту.

При цьому у зв'язку з існуванням у кримінальному процесі «імунітету» свідків видається очевидно ускладненим допит окремих осіб, перелік яких регламентовано законом. Тож у разі проведення їх допиту запитання повинні бути спрямовані на підтвердження чи спростування факту створення (виготовлення, прийняття, ухвалення) документа (рішення), про відновлення якого йдеться. У будь-якому разі запитання не повинні стосуватися інформації, щодо якої є законодавча заборона на її з'ясування. Окрім допиту свідків, суду не заборонено за клопотанням сторін або за власною ініціативою направляти фізичним чи юридичним особам запити щодо наявності в їх розпорядженні документів чи іншої інформації, які стосуються цього провадження.

Після дослідження доказів суд вислуховує думку учасників щодо можливості відновлення матеріалів втраченого провадження повністю або в частині. Якщо прокурор є заявником, слід не лише озвучити таку думку, а й, керуючись вимогами закону, провести аналіз досліджених доказів на підтвердження своєї позиції. Окрім того, рекомендується звернути увагу на мету, заради досягнення якої прокурор звернувся до суду із заявою.

На завершення слід зауважити, що законодавчі положення щодо інституту відновлення матеріалів втраченого кримінального провадження потребують подальшого наукового дослідження та осмислення.

Література:

1. Положення про автоматизовану систему документообігу суду: затверджене рішенням Ради суддів України від 26 листопада 2010 року № 30 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://court.gov.ua/969076/polozhenniapasds/>

ЄРМАК О. В.,
аспірант
Національної академії прокуратури України,
м. Київ, Україна

До питання про підстави застосування спеціальної конфіскації

Законом України «Про внесення змін до Кримінального і Кримінального процесуального кодексів України щодо виконання рекомендацій, які містяться у шостій доповіді Європейської комісії про стан виконання Україною Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, стосовно удосконалення процедури арешту майна та інституту спеціальної конфіскації», який було прийнято 18 лютого 2016 року, ст. 96-1 Кримінального кодексу України (КК України) доповнено частинами 2 і 3, якими передбачено підстави застосування спеціальної конфіскації, а саме:

- 1) обвинувальний вирок суду;
- 2) ухвала суду про звільнення особи від кримінальної відповідальності;
- 3) ухвала суду про застосування примусових заходів медичного характеру;
- 4) ухвала суду про застосування примусових заходів виховного характеру.

Крім того, відповідно до ч. 3 ст. 96-1 КК України у випадках, коли об'єктом спеціальної конфіскації є майно, вилучене з цивільного обороту, вона може бути застосована на підставі:

- 1) ухвали суду про закриття кримінального провадження з інших підстав, аніж звільнення особи від кримінальної відповідальності;
- 2) ухвали суду, постановленої в порядку частини дев'ятої статті 100 Кримінального процесуального кодексу України, за клопотанням слідчого чи прокурора, якщо кримінальне провадження закривається ними.

Із зазначеним доповненням законодавцем КК України погодитись складно, адже кримінальна відповідальність – це реакція держави на вчинений особою злочин. Така реакція виражається в певному правозастосовному акті органу держави – обвинувальному вирокі суду. З огляду на зазначене розрізняють матеріальну і процесуальну підстави кримінальної відповідальності. Матеріальна підстава – факт учинення самого злочину. Саме на основі матеріального поняття злочину (ст. 11 КК України) у статтях Особливої частини КК України визначаються конкретні склади злочинів. У кожному окремому випадку має бути встановлена підстава кримінальної відповідальності за конкретний злочин, передбачений диспозицією певної статті Особливої частини КК України. Лише за встановлення у діянні особи певного конкретного складу злочину, передбаченого Особливою частиною КК України, можлива кримінальна відповідальність. Якщо в діях особи не встановлено ознак конкретного злочину, кримінальна відповідальність не може мати місця ні за яких умов [1, с. 104–105]. Для реалізації кримінальної відповідальності необхідним є обвинувальний вирок, який розглядається у цьому аспекті як процесуальна правова підстава кримінальної відповідальності [2, с. 244].

На нашу думку, означені вище положення теорії кримінальної відповідальності

можна застосувати і щодо вказаного питання. Процесуальною правовою підставою для застосування такого засобу кримінально-правового характеру, як спеціальна конфіскація, відповідно до частин 2 і 3 ст. 96-2 КК України є вирок або ухвала суду. Разом з тим загальновідомо, що кримінальне право – це матеріальна галузь права, яка існує, так би мовити, «у статиці». «Рух» первинних норм матеріального права забезпечує кримінальне процесуальне право. Відповідно, норми кримінального процесуального права законодавцю слід розміщувати в КПК України, а не в КК України. Частини 2 і 3 ст. 96-2 слід виключити з КК України, адже вони містять норми не кримінального, а кримінального процесуального права.

Спеціальна конфіскація має змішані кримінальні процесуальні підстави застосування, тому вона може застосовуватись як додаток до однієї з форм кримінальної відповідальності (у разі винесення вироку суду) як самостійний кримінально-правовий засіб, альтернативний кримінальній відповідальності (у разі постановлення судом ухвали) або у поєднанні з іншими засобами кримінально-правового характеру, передбаченими Розділами XIV–XV Загальної частини КК України, у разі вчинення суспільно небезпечного діяння неповнолітнім, неосудним або представником юридичної особи.

Література:

1. Гнатенко Є.С. Підстави кримінальної відповідальності за законодавством України / Є.С. Гнатенко // Вісник Академії митної служби України. – 2013. – № 2(11). – С. 102–106. – (Серія «Право»).
2. Тихий В.П. Підстава кримінальної відповідальності / В.П. Тихий // Вісник Академії адвокатури України. – 2009. – № 1(14). – С. 244–245.

ЄРЬОМЕНКО І. В.,
прокурор Запорізької місцевої прокуратури № 3 Запорізької області,
аспірант заочної форми навчання
Приватного вищого навчального закладу
«Європейський університет»,
м. Запоріжжя, Україна

Фактори, причини та умови, що призводять до неналежного досудового розслідування у кримінальних провадженнях до моменту повідомлення особі про підозру

Здійснення ефективного досудового розслідування у кримінальних провадженнях завжди було і залишається актуальною правовою та суспільною проблемою.

Першим кроком на шляху до підвищення дієвості досудового розслідування, і як наслідок – досягнення завдань кримінального провадження, є виявлення факторів, причин та умов, що призводять до неякісного розслідування кримінального правопорушення і вжиття відповідних заходів для їх усунення.

Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 3 Кримінального процесуального кодексу України (КПК України), прийнятого 13 квітня 2012 року [1], досудове розслідування — стадія кримінального провадження, яка починається з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань і закінчується закриттям кримінального провадження або направленням до суду обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотання про звільнення особи від кримінальної відповідальності.

При цьому особливого значення набуває ефективність здійснення досудового розслідування та повнота проведених слідчих (розшукових) дій з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань до появи у кримінальному провадженні підозрюваного, оскільки будь-яких обмежень у часовому просторі щодо проведення досудового розслідування у цих рамках КПК України не встановлено та, враховуючи положення ст. 219 КПК України, строки проведення досудового розслідування починають відраховуватися лише з часу повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального проступку або злочину.

Саме «неповідомлення про підозру» може мати місце як у випадку, коли особа не встановлена, так і тоді, коли з матеріалів кримінального провадження вбачається конкретний «потенційний злочинець», проте через тривалий час та упущені можливості не вдається зібрати докази щодо вини відповідної особи.

Якщо в останньому випадку передбачена можливість закриття кримінального провадження згідно з п. 3 ч. 1 ст. 284 КПК України у зв'язку з невстановленням достатніх доказів для доведення винуватості особи в суді і вичерпанням можливостей їх отримати, то, якщо в кримінальному провадженні відсутні будь-які дані щодо особи, яка могла вчинити кримінальне правопорушення, однак діяння містить склад злочину, вказане кримінальне провадження буде додатковим навантаженням на слідчого та прокурора.

За таких обставин єдине, що може спонукати слідчого як основного суб'єкта, уповноваженого здійснювати досудове розслідування кримінальних правопорушень

(і то лише відповідального та совісного), до проведення всіх необхідних слідчих (розшукових) дій без будь-яких зволікань та всебічного дослідження обставин кримінального правопорушення, це приписи ч. 1 ст. 40 КПК України щодо відповідальності за законність та своєчасність здійснення процесуальних дій, вимоги ст.ст. 2, 9 КПК України щодо необхідності швидкого, повного та неупередженого розслідування, а також вимоги п. 21 ч. 1 ст. 7, ст. 28 КПК України щодо розумних строків проведення досудового розслідування.

Не можемо погодитися з А.М. Полях, який вважає, що прокурор, на відміну від слідчого, який згідно з ч. 1 ст. 40 КПК України 2012 року несе відповідальність за законність та своєчасність здійснення процесуальних дій, у свою чергу, не несе жодної відповідальності за зволікання та тяганину під час здійснення процесуального керівництва [2, с. 161].

Так, ч. 2 ст. 28 КПК України саме від прокурора вимагає забезпечення проведення досудового розслідування у розумні строки.

Спільний обов'язок як на слідчого, так і прокурора щодо всебічного, повного і неупередженого дослідження обставин кримінального провадження та забезпечення прийняття законних і неупереджених процесуальних рішень визначено в ч. 2 ст. 9 КПК України.

Проте проблема вбачається в іншому – не в тому, хто згідно із законом відповідальний за законність та своєчасність здійснення процесуальних дій, а в пошуку механізму, який може забезпечити вказані законність і своєчасність.

Позбавлення прокурора повноважень щодо внесення документів реагування, в яких він насамперед окреслив дійсний стан досудового розслідування та вимагав усунення виявлених порушень, причин та умов, що цьому сприяли, у тому числі з притягненням винних осіб до відповідальності, є також невинуватим та певним чином послаблює дієвість процесуального керівництва та, відповідно, стан розслідування кримінального правопорушення.

На цей час тільки шляхом надання вказівок процесуальний керівник може спрямовувати рух досудового розслідування, проте в них не можна донести масштабність та системність наявних порушень з боку слідчих при розслідуванні кримінального правопорушення, а реальної можливості забезпечити виконання наданих вказівок у прокурора немає.

Повністю поділяємо позицію Л.М. Лобойко щодо переведення в режим «надмірної офіційності» відносин керівника органу досудового розслідування зі слідчим, а також відносин керівників органів прокуратури і процесуальних керівників досудового розслідування щодо початку розслідування [2, с. 140].

Так, дійсно заважає ефективному розслідуванню кримінальних правопорушень складання слідчим доручень на проведення досудового розслідування від імені керівника органу досудового розслідування, який їх лише підписує.

Також зайвим навантаженням на процесуальних керівників є «штампування» постанов про призначення прокурора (групи прокурорів) у кримінальному провадженні, а також відповідного повідомлення, які лише підписують керівники. При цьому останнім вже здійснена робота по визначенню прокурора в Єдиному реєстрі досудових розслідувань та відсутні підстави для її дублювання.

Насправді проблеми як такої і не існує, оскільки в матеріалах кримінального провадження наявний витяг з Єдиного реєстру досудових розслідувань, в якому містять-

ся дані щодо слідчого та прокурора у конкретному кримінальному провадженні, а законодавчі вимоги, які зобов'язують складати вказані вище постанови, доручення, повідомлення, взагалі відсутні.

Ще однією причиною, що впливає на неналежне досудове розслідування, є неволодіння як слідчими, так і прокурорами, достатнім фаховим рівнем та навичками організації праці.

Водночас зазначені суб'єкти мають слабе почуття відповідальності та застосовують прості прийоми – наприклад, складають повідомлення про підозру за ч. 1 ст. 125 КК України, тим самим виконують відповідні плани по кількісному показнику, а ті провадження, де необхідно дійсно попрацювати, залишаються поза їх увагою.

Таким чином, основними факторами, причинами та умовами, що призводять до неналежного досудового розслідування у кримінальних провадженнях, є:

- відсутність чіткого обмеження у строках проведення слідчих (розшукових) дій до повідомлення особі про підозру;

- позбавлення прокурора повноважень щодо внесення документів реагування, у тому числі з вимогою притягнення винних осіб до відповідальності;

- необхідність складення процесуальних документів, які по суті ніяк не впливають на якість досудового розслідування, а лише забирають час, за який можна було б провести дійсно необхідні процесуальні дії;

- вимога кількісного показника;

- неналежна професійна підготовка та організація роботи;

- відсутність належного відомчого контролю та прокурорського нагляду;

- відсутність ефективної взаємодії між слідчим та процесуальним керівником у конкретному кримінальному провадженні.

Лише глибоке усвідомлення зазначених фактів та вжиття активних заходів для їх викорінення, у тому числі шляхом нормативного врегулювання цих питань, посилення взаємодії під час досудового розслідування кримінального правопорушення слугуватиме відправною точкою для якісного розслідування кримінальних правопорушень.

Література:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України, прийнятий 13 квітня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651%D0%B0-17/print1342426516662235>

2. Досудове розслідування: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення: мат-ли постійно діючого наук.-практ. семінару, 17 жовт. 2014 р. / редкол.: С.Є. Кучеріна (голов. ред.), В.В. Федосєєв (заст. голов. ред.) та ін. – Х.: Право, 2014. – Вип. 6. – 264 с.

ЖЕРБИЦЬКИЙ В. Г.,
перший заступник Головного військового прокурора,
генерал-лейтенант юстиції,
м. Київ, Україна

Реформування правоохоронних органів у війсьній сфері

Відповідно до статті 17 Конституції України захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу.

Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом.

Згідно з Указом Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016 введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України», яка є основою для розроблення програмних документів щодо розвитку складових сектору безпеки і оборони.

Серед основних завдань сектору безпеки і оборони є такі: попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України, боротьба з тероризмом, корупцією та організованою злочинністю у сфері управління і економіки.

Поряд з цим нерозв'язаною проблемою у секторі безпеки і оборони залишається недостатня ефективність діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони України у протидії кіберзагрозам воєнного, розвідувального, кримінального, терористичного та іншого характеру.

Президент України відповідно до повноважень, визначених Конституцією України, здійснює загальне керівництво сектором безпеки і оборони, організовує взаємодію його складових.

Правоохоронні органи посідають провідне місце у системі органів виконавчої влади. Стабільне та ефективне їх функціонування є необхідною умовою захисту конституційного ладу, забезпечення законності й правопорядку, дотримання прав і свобод людини та громадянина. Від ефективності діяльності правоохоронних органів значною мірою залежить успішність реалізації національних інтересів та стабільність суспільного розвитку.

Сучасні зміни соціально-економічних і політико-правових умов функціонування правоохоронної системи, курс нашої держави на євроінтеграцію детермінують потребу в реформуванні системи правоохоронних органів, у тому числі й у війсьній сфері, адаптації її до суспільних потреб і можливостей держави.

Поточний стан загроз обороноздатності держави та реформування її системи правоохоронних органів створює деякі критичні проблеми, які можуть призвести до часткової або навіть повної втрати керованості під час забезпечення законності у військових формуваннях та оборонній сфері.

У зв'язку з цим Головною військовою прокуратурою Генеральної прокуратури України розроблено проект Закону України «Про Державне бюро військової юстиції».

Аналіз проблемних питань в оборонній сфері засвідчив хибне уявлення законодавця (ще на етапі визначення підслідності Державного бюро розслідувань) про можливість розслідування військових злочинів органом, який не віднесений до військової сфери.

Такий підхід абсолютно не враховує комплекс чинників, які пов'язані із такими розслідуваннями, з огляду на суб'єкт їх вчинення, об'єкти, на яких вони вчиняються тощо.

На переконання Генеральної прокуратури України, передача проваджень про військові злочини до Державного бюро розслідувань (ДБР) та подальше їх розслідування ним паралізує виконання завдань кримінального судочинства.

Єдиним сьогодні можливим виходом із цієї ситуації вбачається створення Державного бюро військової юстиції та вирішення ним всіх питань правоохоронної та захисної діяльності у військовій сфері – від досудового розслідування, оперативно-розшукової діяльності до нагляду за додержанням законів у військових формуваннях та підприємствах оборонно-промислового комплексу тощо.

Саме до повноважень слідчих Державного бюро військової юстиції, а не ДБР чи інших, має бути віднесено розслідування злочинів:

- 1) проти встановленого порядку несення військової служби (військові злочини), крім злочинів, передбачених ст. 422 КК України;
- 2) передбачених статтями 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 446, 447 КК України (проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку);
- 3) вчинених військовослужбовцями, військовозобов'язаними під час проходження ними зборів та працівниками Збройних Сил України;
- 4) вчинених щодо військовослужбовців, військовозобов'язаних під час проходження ними зборів та працівників Збройних Сил України.

Крім випадків, коли зазначені злочини віднесено до підслідності Державного бюро розслідувань чи Національного антикорупційного бюро України.

Водночас до створення такого органу та початку його діяльності існуючі повноваження слідчих військової прокуратури з розслідування злочинів проти встановленого порядку несення військової служби (військові злочини), крім злочинів, передбачених статтею 422 КК України, повинні зберегтися у повному обсязі.

Після створення Державного бюро військової юстиції слідчі військової прокуратури мають бути переведені до цього правоохоронного органу для продовження служби та проведення досудового розслідування в межах визначеної підслідності.

Зазначений підхід до вирішення питання вважаємо оптимальним з огляду як на збереження належного контролю у військовій сфері, так і кадрового потенціалу висококваліфікованих військовослужбовців – слідчих військової прокуратури.

Крім того, сьогодні органи прокуратури позбавлені повноважень щодо проведення перевірок і лише в деяких випадках можуть представляти інтереси держави та громадян у судах. При цьому фактична реалізація цього права суттєво ускладнена законодавчим скасуванням пільг зі сплати судового збору.

Суди здебільшого не задовольняють клопотання військових прокурорів про звільнення або відстрочення від сплати судового збору під час звернення до суду з позовами (заявами, скаргами) в інтересах держави або громадянина (жодної копійки для вказаних цілей у минулому році Міністерством фінансів України не виділено).

Через відсутність можливості позакримінального реагування на порушення законів у порушників виникає відчуття повної безкарності, що створює реальні передумови до втрати керованості підрозділами та цілими напрямками діяльності у сфері оборони.

Зазначимо, що упродовж 2014–2015 років у сфері національної безпеки і оборони держави фактично утворився вакуум зовнішнього державного та парламентського контролю за діяльністю головних розпорядників бюджетних коштів.

Внаслідок цього, поширилися випадки неефективного та нецільового їх використання.

Наголосимо, що керівництво держави доклало зусиль для збільшення фінансового забезпечення національної безпеки і оборони. Загальний фінансовий ресурс, залучений у 2015 році на вказані цілі, становив близько 90 млрд грн, а бюджетний запит на 2016 рік становить понад 100 млрд грн.

У цей час особливий період, в умовах проведення антитерористичної операції або введення воєнного стану, виключно органам військової прокуратури слід надати право продовжити виконання окремих функцій нагляду за додержанням законів саме у сфері обороноздатності держави.

Така позиція повністю відповідає рекомендаціям Моніторингової місії ООН з прав людини в Україні, наданим у дванадцятій доповіді, що була представлена Управлінням Верховного комісара ООН з прав людини 9 грудня 2015 року в Женеві та Нью-Йорку.

У доповіді рекомендовано українській стороні «надати змогу Головній військовій прокуратурі здійснювати загальний нагляд над воєнними та правоохоронними органами» – як одну з необхідних умов поліпшення ситуації щодо прав людини в Україні (пп. «а» пункту 185 розділу XI).

З огляду на умови збільшення фінансування сектору національної безпеки і оборони необхідно посилити оперативний та дієвий контроль за цільовим використанням бюджетних коштів органом, який не підпорядковувався б військовому відомству.

У зв'язку із проведенням антитерористичної операції та частковою мобілізацією гостро постає питання соціального і правового захисту військовослужбовців та членів їх сімей, які скаржаться на недоліки при виплаті грошового забезпечення військовослужбовцям, затримки виплат одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності. Часто допускаються порушення і в процесі надання статусу учасника бойових дій, затримку в оформленні відповідних документів та несвоєчасні направлення їх на розгляд комісій.

Військова служба правопорядку у Збройних Силах України не уповноважена здійснювати розслідування військових злочинів.

Створення Військової поліції на базі цієї служби з наданням повноважень органу досудового розслідування та підпорядкування такого правоохоронного органу керівництву оборонного відомства не відповідає функціям Міністерства оборони та Збройних Сил України (визначені у Конституції України, законах України «Про оборону України», «Про Збройні Сили України», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» та інших нормативно-правових актах) і принципам незалежності правоохоронних органів щодо запобігання вчиненню, виявлення і припинення злочинів та інших правопорушень у Збройних Силах України.

Враховуючи зазначене, Головна військова прокуратура наполягає на доцільності в процесі реформування правоохоронних органів держави утворити принципово новий незалежний правоохоронний орган – Державне бюро військової юстиції, концепцію щодо якого було висвітлено Генеральною прокуратурою України в інформації Президенту України від 29 січня 2016 року №12/2-22вих-16 та загалом підтримано Комітетом з питань національної безпеки і оборони (лист Президенту України від 22 січня 2016 року № 04-24/11-33).

Невжиття заходів щодо створення зазначеного правоохоронного органу вже у недалекій перспективі може призвести до часткової або повної втрати контролю та керування при забезпеченні законності у військових формуваннях та оборонній сфері, неможливості здійснення розслідування у розумні строки.

ЖУРАВЛІОВ Д. В.,
перший заступник директора Інституту
права та післядипломної освіти Міністерства юстиції України,
доктор юридичних наук, доцент,
м. Київ, Україна

Державний контроль у сфері юстиції – гарантія захисту прав та інтересів громадян

Державний контроль – це комплексна система заходів, спрямована на попередження, виявлення та запобігання порушень законодавства, а також на захист законних прав та інтересів юридичних і фізичних осіб у сфері державного управління.

Правовою основою здійснення державного контролю є Конституція України, закони України та інші нормативні акти.

У державі контроль є невід’ємною функцією, через яку безпосередньо реалізовується влада. Через владний контроль держава організовує системне та неухильне виконання Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів, попереджає та унеможливує порушення встановлених правил та норм. Здійснює моніторинг і аналіз діяльності суб’єктів державного контролю у відповідних суспільних відносинах, що визначені відповідними нормативними приписами, в межах яких зазначені суб’єкти мають діяти.

Створення умов для реалізації повноважень держави у різних сферах впливу сприяє реалізації в повному обсязі державної правової політики у сферах: державного будівництва, юстиції, фінансовій та правоохоронній.

За принципом взаємодії у сфері державного управління суб’єктів можна поділити на «суб’єктів державного контролю» та «державних суб’єктів контролю». До першої категорії суб’єктів відносяться юридичні та фізичні особи, на яких поширюється сфера державного контролю, та покладений відповідними нормативними актами обов’язок виконувати нормативні приписи та певні правила правомірної поведінки. Державними суб’єктами державного контролю є компетентні особи (органи), які наділені владними поноваженнями щодо здійснення державного контролю у тій чи іншій сфері державного управління.

Об’єктом державного контролю виступають суспільні відносини що врегульовані нормативними актами і на які поширюється державний контроль. Ефективний державний контроль надає можливість адміністративно-правовими методами змінювати чи встановлювати вектори управлінської діяльності, проводити аналіз і бачити перспективи розвитку тих чи інших галузей, де він застосовується.

Головною метою державного контролю є забезпечення неухильного виконання суб’єктами державного контролю норм і правил, що, в свою чергу, забезпечує злагоджене функціонування системи державних органів і держави в цілому, а вона, в свою чергу, забезпечує життєдіяльність громадян країни в правовому полі. При здійсненні державного контролю досягається загальнонагомий результат щодо: запобігання порушень встановлених норм; з’ясування обставин та причин, що спричинили недотримання певних норм та правил; вжиття заходів впливу на суб’єктів з метою унемож-

ливлення в подальшому виникнення порушень.

Отже, державний контроль є одним з найбільш важливим напрямом реалізації державної влади, що в свою чергу спрямовується на забезпечення законності та правопорядку в державі.

Найвищим суб'єктом державного контролю виступає Держава в особі центральних органів виконавчої влади, хоча існують й інші види державного контролю, передбачені Конституцією України, такі, наприклад, як парламентський контроль.

Проте метою нашого дослідження є саме державний контроль центральних органів виконавчої влади, зокрема, його окремого напряму – «державного контролю у сфері юстиції». Виконання функцій державного контролю у сфері юстиції покладено на Міністерство юстиції України (Мін'юст), що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Мін'юст є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної правової політики; державну політику з питань банкрутства та використання електронного цифрового підпису; у сфері нотаріату; організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) (виконання рішень); державної реєстрації актів цивільного стану; державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень; державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців, реєстрації статуту територіальної громади міста Києва; державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності; забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері архівної справи і діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації, у сфері виконання кримінальних покарань.

До сфери правового регулювання та контролю Мін'юсту входить дуже багато напрямів, відповідно в яких здійснюється державний нагляд та контроль.

Одним із таких напрямів є питання контролю відповідно до Закону України «Про очищення влади», в якому визначено, що органом, уповноваженим на забезпечення проведення перевірки, передбаченої Законом України «Про очищення влади», є Міністерство юстиції України.

Міністерство юстиції України розробляє та подає на затвердження Кабінету Міністрів України перелік органів, що здійснюють перевірку достовірності відповідних відомостей щодо застосування заборон, передбачених Законом України «Про очищення влади». Мін'юст формує та веде «Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади»». Положення про Реєстр, порядок його формування та ведення затверджуються Міністерством юстиції України. Відомості про осіб, щодо яких застосовано заборону, передбачену Законом України «Про очищення влади», оприлюднюються на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України та вносяться до Реєстру протягом трьох робочих днів.

З метою забезпечення та захисту прав і законних інтересів громадян, суспільства і держави, забезпечення національної безпеки шляхом визначення правового механізму протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення на Мін'юст покладена функція державного контролю у сфері фінансового моніторингу.

Мін'юст є суб'єктом державного фінансового моніторингу та здійснює у цій сфері відповідний нагляд та контроль за суб'єктами первинного фінансового моніторингу нотаріусами, адвокатами, адвокатськими бюро та їх об'єднаннями і суб'єктами господарювання, що надають юридичні послуги (за винятком осіб, що надають послуги у межах трудових правовідносин). Контроль, а також формування загальнодержавної багатоджерельної аналітичної бази даних для надання правоохоронним органам України та іноземних держав дає можливість виявляти, перевіряти і розслідувати злочини, пов'язані з відмиванням коштів та іншими незаконними фінансовими операціями.

Мін'юст, а також за його дорученням Головне територіальне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головні територіальні управління юстиції в областях, містах Києві та Севастополі (управління юстиції) мають право здійснювати планові та позапланові перевірки. Плановою перевіркою вважається перевірка діяльності суб'єкта, яка передбачена у плані проведення перевірок. Позаплановою перевіркою вважається перевірка, яка не передбачена планом перевірок. Мін'юст (управління юстиції) має право здійснювати безвиїзні та виїзні перевірки. Безвиїзна перевірка – планова або позапланова перевірка суб'єкта працівниками Мін'юсту (управління юстиції), не пов'язана з виїздом працівників Мін'юсту (управління юстиції) за місцезнаходженням суб'єкта. Виїзна перевірка – планова або позапланова перевірка суб'єкта працівниками Мін'юсту (управління юстиції) пов'язана з виїздом працівників Мін'юсту (управління юстиції) за місцезнаходженням суб'єкта.

Міністерство юстиції України як суб'єкт державного фінансового моніторингу у разі невиконання (неналежного виконання) суб'єктом первинного фінансового моніторингу вимог Закону, інших нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, застосовує штрафні санкції.

Наведемо наступні приклади санкцій:

за порушення вимог щодо ідентифікації, верифікації, вивчення клієнтів (осіб) у випадках, передбачених законодавством, – у розмірі до 500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (для суб'єктів первинного фінансового моніторингу, які не є юридичними особами, – у розмірі до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян);

за невиявлення, несвоєчасне виявлення та порушення порядку реєстрації фінансових операцій, що відповідно до законодавства підлягають фінансовому моніторингу, – у розмірі до 800 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (для суб'єктів первинного фінансового моніторингу, які не є юридичними особами, – у розмірі до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян);

Повторне (повторні) порушення суб'єктом первинного фінансового моніторингу вимог цього Закону та/або нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, тобто порушення, вчинене протягом трьох років після дня виявлення суб'єктом державного фінансового моніторингу, який відповідно до Закону виконує функції з державного регулювання і нагляду за суб'єктом первинного фінансового

моніторингу, аналогічного порушення, за яке до суб'єкта первинного фінансового моніторингу прийнято рішення про застосування санкції відповідно до Закону, тягне (тягнуть) за собою накладення штрафу на суб'єкта первинного фінансового моніторингу у розмірі до 3 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (для суб'єктів первинного фінансового моніторингу, які не є юридичними особами, – у розмірі до 400 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян).

У разі виявлення двох і більше будь-яких повторних порушень, вчинених суб'єктом первинного фінансового моніторингу, до нього додатково може бути застосовано санкцію у вигляді анулювання ліцензії або іншого спеціального дозволу на право провадження певних видів діяльності.

Також на Міністерство юстиції України при здійсненні державного контролю у сфері юстиції покладено функції:

- проведення гендерно-правової експертизи актів законодавства;
- здійснення в установленому законодавством порядку антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів,
- скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації;
- перевірка у міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади, а також інших органах, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації, стан додержання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів, вимагає у разі потреби подання нормативно-правових актів для державної реєстрації або їх скасування, вносить пропозиції про усунення виявлених порушень і недоліків та притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях;
- перевірка в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, міністерствах та інших органах виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністраціях, а також на державних підприємствах, в установах, організаціях та державних господарських об'єднаннях стан правової роботи, надає рекомендації щодо її поліпшення, вносить пропозиції про усунення виявлених порушень і недоліків та притягнення до відповідальності;
- бере участь у проведенні ліцензійної та акредитаційної експертизи спеціальності «Правознавство» і перевірки дотримання державних вимог щодо провадження освітньої діяльності вищими навчальними закладами, які здійснюють підготовку юристів;
- контролю та регулювання діяльності арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів);
- установлення вимог для отримання свідоцтва на право здійснення діяльності арбітражного керуючого (розпорядника майна, керуючого санацією, ліквідатора), затверджує порядок складення кваліфікаційного іспиту арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів) та перелік питань для проведення кваліфікаційного іспиту, видає і анулює свідоцтво про право на здійснення діяльності арбітражного керуючого (розпорядника майна, керуючого санацією, ліквідатора), видає дублікат і переоформлює свідоцтво про право на здійснення

- діяльності арбітражного керуючого (розпорядника майна, керуючого санацією, ліквідатора);
- здійснення контролю за діяльністю арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів); бере участь у справі про банкрутство і користується процесуальними правами та здійснює процесуальні обов'язки учасника у справі про банкрутство;
 - здійснення контролю (нагляду) за діяльністю саморегулюючої організації арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів);
 - здійснення контролю за організацією діяльності судових експертів, які не є працівниками державних спеціалізованих установ;
 - контролю діяльності науково-дослідних установ, які проводять судову експертизу та належать до сфери управління Мін'юсту, здійснення нормативно-методичного забезпечення їх діяльності;
 - здійснення державного регулювання нотаріальної діяльності, зокрема встановлення умови допуску громадян та посадових осіб органів місцевого самоврядування, уповноважених на вчинення нотаріальних дій, передбачених законом, до провадження нотаріальної діяльності, здійснення контролю за організацією нотаріату та нотаріальною діяльністю уповноважених осіб, керівництво державними нотаріальними конторами, перевірка організації нотаріальної діяльності нотаріусів, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства, видає та анулює в установленому законом порядку свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю, видає уповноваженим особам свідоцтво про право на вчинення нотаріальних дій щодо оформлення спадкових прав, встановлює порядок виготовлення та знищення печатки приватного нотаріуса, вимоги до робочого місця (контори) приватного нотаріуса та уповноважених осіб; затверджує порядок проходження стажування уповноваженими особами, порядок проведення перевірки організації нотаріальної діяльності державних, приватних нотаріусів та уповноважених осіб, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства, порядок підвищення кваліфікації працівників органів нотаріату, нотаріусів, помічників нотаріусів та уповноважених осіб, встановлює правила професійної етики нотаріусів, здійснює аналітично-методичне забезпечення нотаріальної діяльності, узагальнює та регулює нотаріальну практику, готує для нотаріусів та уповноважених осіб роз'яснення з питань, що належать до компетенції Міністерства;
 - здійснення координації та контролю діяльності відділів державної реєстрації актів цивільного стану;
 - здійснення відповідно до законодавства державного контролю за виконанням виконавчими органами сільських, селищних, міських (крім міст обласного значення) рад делегованих повноважень з питань державної реєстрації актів цивільного стану;
 - здійснення відповідно до закону контролю за діяльністю у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців; державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності;
 - здійснення контролю за додержанням політичною партією вимог Конституції та

законів України, а також статуту політичної партії, вживає визначених законом заходів у разі порушення політичними партіями Конституції та законів України, звертається до суду з поданням про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії або про заборону політичної партії; звертається до суду із заявою про анулювання реєстраційного свідоцтва постійно діючого третейського суду у випадках, передбачених законом;

- здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про виконавче провадження, правильністю, своєчасністю та повнотою вчинення виконавчих дій державними виконавцями;

- забезпечення контролю за роботою структурних підрозділів територіальних органів Мін'юсту, що забезпечують здійснення повноважень у сфері примусового виконання рішень;

- забезпечення у межах повноважень, передбачених законом, вжиття заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх реалізацією в апараті Міністерства, його територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління;

- контролю діяльності територіальних органів Мін'юсту;

- організації, контролю та здійснення примусового виконання рішень у випадках, передбачених законом;

- складання протоколів про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення;

Зрозуміло, що обсяги статті не дають змоги в повному обсязі розкрити увесь спектр функціонування Міністерства юстиції України як органу державного контролю у сфері юстиції та його вплив на захист законних прав та інтересів громадян. Більш того, є бачення, як можна оптимізувати ці функції в розрізі процесів децентралізації, але це буде темами наступних публікацій.

Література:

1. Конституція України.
2. Закон України «Про очищення влади».
3. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення».
4. Закон України «Про нотаріат».
5. Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом».
6. Положення про Міністерство юстиції України.
7. Про затвердження Порядку проведення перевірок Міністерством юстиції України та його територіальними органами суб'єктів первинного фінансового моніторингу.

КАНИГІНА Г. В.,
суддя Верховного Суду України,
м. Київ, Україна

Судді та прокурори у демократичному суспільстві

Ще 26 вересня 1995 року у Страсбурзі Парламентська Асамблея Ради Європи у висновку № 190 (1995) щодо заявки України на вступ до Ради Європи було зазначено, що впродовж одного року з моменту вступу буде прийнятий відповідно до європейських принципів у сфері законодавства рамковий документ про правову та судову реформи, що роль та функції Генеральної прокуратури будуть змінені (особливо щодо здійснення загального контролю за додержанням законності) шляхом перетворення цього інституту в орган, який відповідатиме європейським стандартам.

Через двадцять років ми обговорюємо питання прокуратури України в умовах європейської інтеграції. Це питання важливо не тільки для прокурорів, а і для всього нашого суспільства.

Україна є правовою державою (ст. 1 Конституції України). Відповідно до ч. 1 ст. 8 Конституції України у нашій державі визнається і діє принцип верховенства права. Верховенство права – це панування права в суспільстві.

Суспільство зацікавлене в тому, щоб верховенство права було гарантоване шляхом справедливого, неупередженого та ефективного здійснення правосуддя. Необхідною гарантією такого відправлення правосуддя є належне виконання різних, але взаємоповнюючих функцій суддями та прокурорами.

Саме такого висновку дійшли Консультативна рада європейських суддів (КРЕС) і Консультативна рада європейських прокурорів (КРЕП) (висновок № 4 (2009)).

Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами, а на прокуратуру Конституцією України покладено підтримання державного обвинувачення в суді.

Справедливе відправлення правосуддя потребує рівності у правах обвинувачення та захисту, а також поваги до незалежного суду, дотримання принципів розподілу влади та обов'язкової сили остаточних рішень.

Для забезпечення незалежного статусу прокурорів необхідно дотримуватися 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.

Чи забезпечується законодавством України виконання своїх функцій прокурором відповідно до європейських стандартів?

Кримінальним процесуальним Кодексом України регламентуються діяльність прокурорів у кримінальному провадженні. Засадами кримінального провадження визначені: верховенство права, законність, змагальність сторін та свобода в поданні ними суду своїх доказів і доведення перед судом їх переконливості та ін.

Як судді, так і прокурори мають відігравати ключову роль у забезпеченні незалежного і неупередженого функціонування судової системи.

Щодо ролі прокурора у кримінальному судочинстві, у тому числі в перегляді судових рішень Верховним Судом України. Найближчим часом Верховною Радою України можуть бути прийняті зміни до Конституції України, у тому числі стосовно повноважень прокуратури. Значно буде звужена роль прокурора України під час розгляду справ, що не належать до сфери кримінального права:

1) рішення Європейського суду з прав людини у справі «Наталія Михайленко проти України»; реалії сьогодення засвідчують, що на деякий час можна залишити функцію представництва інтересів у судах деяких груп населення;

2) масові позови в інтересах великої кількості громадян;

3) інтереси держави (земельні спори) та ін.

КОВАЛЕНКО Л. Б.,
викладач відділу підготовки прокурорів з
підтримання державного обвинувачення в суді
Національної академії прокуратури України,
м. Київ, Україна

Обставини, що підлягають доказуванню у кримінальних провадженнях щодо злочинів проти власності

Вивчення структури злочинності проти власності свідчить, що найбільш поширеними є крадіжки, шахрайства та грабежі, а також загрозливим є збільшення кількості розбоїв [1, с. 112]. Тому актуальним залишається дослідження проблем доказування вказаної категорії кримінальних правопорушень. Означене залежить від повноти, законності збирання та перевірки доказів з метою встановлення обставин, які мають значення для кримінального провадження. Оцінка ж кожного доказу повинна відбуватись з огляду на належність, допустимість, достовірність, а сукупність зібраних доказів – з точки зору достатності та взаємозв'язку для прийняття відповідного процесуального рішення, як про це зазначено в ч. 2 ст. 91 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України).

Перелік обставин, що підлягають обов'язковому доказуванню у кожному кримінальному провадженні, визначено ч. 1 ст. 91 КПК України. Водночас доцільно вказати, що наведені в цій статті обставини можуть бути специфічними для кожного виду злочину та індивідуальними для конкретного кримінального провадження. Так, для злочинів проти власності кожна обставина, що підлягає доказуванню, має свої особливості. Це впливає як з положень Кримінального кодексу України (далі – КК України), так і з положень постанови Пленуму Верховного Суду України від 6 листопада 2009 року № 10 «Про судову практику у справах про злочини проти власності» (далі – ППВСУ).

Особливо важливого значення для доведення винуватості особи у вчиненні злочинів означеної категорії набуває належне встановлення способу вчинення кримінального правопорушення (таємний, відкритий, шляхом нападу чи обману тощо), від якого залежить правильність кваліфікації дій особи.

Окрім того, у разі застосування до потерпілого насильства при вчиненні злочину проти власності важливим є визначення ступеня тяжкості завданих тілесних ушкоджень. Це дає змогу встановити зв'язок з іншими злочинами, наприклад, проти життя та здоров'я, і надати повну правову кваліфікацію діям підозрюваного, обвинуваченого.

Мета вчинення крадіжки, грабежу, розбою, шахрайства – заволодіння майном, яке є чужим для винної особи і має певну вартість. Предметом злочинів проти власності можуть бути речі (рухомі й нерухомі), грошові кошти, цінні метали, цінні папери тощо, а також право на майно та дії майнового характеру [2]. Вказані предмети злочину за можливості повинні бути виявлені, вилучені з дотриманням процесуальних вимог, і щодо них повинно бути вирішено питання в порядку статей 98, 100 КПК України щодо визнання їх речовими доказами.

Розмір шкоди (значна, великий розмір, особливо великий розмір) у вказаній категорії злочинів має суттєве значення не лише для встановлення кваліфікуючих оз-

нак в діях особи, а й взагалі для визначення наявності в її діях складу злочину, а не адміністративного правопорушення. Так, відповідно до п. 5 підрозділу 1 розділу XX Перехідних положень Податкового кодексу України (далі – ПК України), якщо норми інших законів містять посилання на неоподатковуваний мінімум доходів громадян (НМДГ), то для цілей їх застосування використовується сума в розмірі 17 гривень, крім норм адміністративного та кримінального законодавства в частині кваліфікації адміністративних або кримінальних правопорушень, для яких сума неоподаткованого мінімуму встановлюється на рівні податкової соціальної пільги, визначеної пп. 169.1.1 п. 169.1 ст. 169 Розділу IV цього Кодексу для відповідного року. Для цілей застосування цього підпункту податкова соціальна пільга надається в розмірі, що дорівнює 50 відсоткам розміру прожиткового мінімуму для працездатної особи (у розрахунку на місяць), встановленому законом на 1 січня звітного податкового року [3].

Згідно зі ст. 7 Закону України від 25 грудня 2015 року «Про Державний бюджет України на 2016 рік» встановлено прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць для працездатних осіб: з 1 січня 2016 року – 1 378 гривень, з 1 травня – 1 450 гривень, з 1 грудня – 1 550 гривень [4]. Наприклад: для кваліфікації дій особи за ч. 1 ст. 185 КК України з 1 січня по 1 травня 2016 року розмір шкоди слід вираховувати так: 1 378 гривень розділити на 2 дорівнює 689 гривень (50% від 1 378 гривень). Отже, вартість майна або сума грошових коштів, якими таємно заволоділа особа, має бути не менше ніж 689 гривень.

Крім того, необхідно звертати увагу на наявність у кримінальному провадженні цивільного позову та визначених в ньому вимог. Такі вимоги можуть відрізнитися, наприклад, в частині заявленого розміру шкоди, завданої кримінальним правопорушенням, від розміру шкоди, встановленої органами досудового розслідування. В такому випадку органам досудового розслідування доцільно вжити всіх заходів для збирання та перевірки доказів щодо визначення розміру шкоди, наприклад, шляхом проведення економічної, товарознавчої експертизи згідно з п. 6 ч. 2 ст. 242 КПК України. Розмір шкоди входить до об'єктивної сторони складу злочину і впливає на кримінально-правову кваліфікацію дій особи.

Важливим для доказування злочинів проти власності є встановлення особи злочинця. Так, відповідно до ч. 2 ст. 22 КК України суб'єктами крадіжки, грабежу і розбою можуть бути особи у віці від 14 років, а шахрайства – лише з 16 років (ч. 1 ст. 22 КК України). Згідно з моніторинговим криминологічним аналізом окремих видів злочинів в Україні вчинення крадіжок вважається закономірною стійкою якісною характеристикою злочинності неповнолітніх [1, с. 47]. Під час збирання та перевірки доказів у кримінальних провадженнях щодо неповнолітніх потрібно суворо дотримуватись вимог кримінального процесуального закону, в тому числі Глави 38 Розділу VI КПК України. Це також стосується дотримання правил допиту неповнолітньої особи, визначених в ст. 226 КПК України. У вказаних кримінальних провадженнях розширено предмет доказування (ст. 485 КПК України), передбачено обов'язкову участь захисника (п. 1 ч. 2 ст. 52 КПК України), законних представників (ст. 488 КПК України) та представників служби і кримінальної міліції у справах дітей (ст. 496 КПК України), встановлені обмеження публічності судового провадження (п. 1 ч. 2 ст. 27 КПК України) та особливий порядок виклику неповнолітнього в судове засідання (ст. 489 КПК України).

Визначення неповноліття особи в свою чергу є встановленням обставин, що відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 66 КК України пом'якшує покарання або є підставою для звільнення особи від кримінальної відповідальності чи покарання (статті 97, 105, 106 КК України). Також до суб'єктів злочинів проти власності можуть бути застосовані положення Розділу IX КК України (звільнення від кримінальної відповідальності), Глави 35 Розділу VI КПК України (кримінальне провадження на підставі угод). Окрім того, належне встановлення даних, що характеризують особу злочинця, його попередніх судимостей, вказуватимуть на наявність в його протиправних діях ознаки повторності або рецидиву злочинів. Отже, у кримінальних провадженнях щодо злочинів проти власності при доказуванні обставин, визначених у ч. 1 ст. 91 КПК України, повинні враховуватись ті особливості, що властиві для цієї категорії злочинів.

Література:

1. Моніторинговий криминологічний аналіз окремих видів злочинів в Україні (2013–2014 роки): наук.-практ. посіб. / [О.М. Литвак, Р.О. Стефанчук, Н.В. Лісова та ін.]. – К.: Національна академія прокуратури України, 2015. – 254 с.
2. Про судову практику у справах про злочини проти власності [Текст]: постанова Пленуму Верховного Суду України від 6 листопада 2009 року № 10 / Офіційний веб-сайт Верховного Суду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>
3. Податковий кодекс України [Текст]: Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>
4. Про Державний бюджет України на 2016 рік від 25 грудня 2015 року № 928-VIII: Закон України [Текст] Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>

КОВАЛЬОВА І. С.,
аспірант Національної академії прокуратури України,
м. Київ, Україна

Міжнародно-правова регламентація стандартів забезпечення діяльності працівника підприємства, установи чи організації

Окреслюючи теоретико-методологічні аспекти досліджуваного питання, слід зазначити, що в найбільш загальному вигляді поняття стандарту розуміють як зразок, еталон чи модель, що стають критерієм для інших подібних об'єктів; нормативно-технічний документ, який встановлює одиниці величин, терміни та їх визначення, вимоги до продукції і виробництва, процесів. Стосовно міжнародно-правових стандартів сучасна українська правова доктрина визначає їх як «міжнародно-правові норми і принципи, що закріплюють стандартизовані правила поведінки суб'єктів міжнародного права в тих чи інших сферах міжнародного співробітництва» [1, с. 615].

Уточнюючи суть міжнародно-правових принципів, варто нагадати твердження Ю.М. Грошевого, що для осіб, які застосовують право, принцип є не лише керівництвом до дії, а й вимогою рухатись у встановленому напрямі відповідно до тієї ідеї, яка на цей час є провідною в даному суспільстві та державі [2, с. 56]. Отже, міжнародно-правовим стандартом є певний зразок, що безпосередньо втілюється в принципах та є результатом міжнародно-правового співробітництва.

Стандарти, що встановлюються на міжнародному рівні, безпосередньо впливають на сучасний стан законодавства нашої держави. Визнання у ч. 1 ст. 9 Конституції України чинних міжнародних договорів частиною національного законодавства, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, визначило новий етап співвідношення вітчизняного та міжнародного права [3].

Основними нормативними документами, що містять міжнародно-правові стандарти протидії корупції та забезпечення діяльності працівника підприємства, установи чи організації, є Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. В свою чергу, Рада Європи прийняла Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією (ETS 173), Резолюцію (97) 24 «Про двадцять принципів боротьби із корупцією» тощо. Найважливішими серед останніх документів Європейського Союзу у сфері боротьби з корупцією є Комюніке Європейської комісії від 28 травня 2003 року щодо комплексної політики Європейського Союзу з протидії корупції, в якій визначено основні засади боротьби з цим негативним явищем в Євросоюзі та окреслено принципи вдосконалення протидії корупції в нових країнах-членах, країнах-кандидатах і третіх країнах, а також Рамкове рішення Ради Європейського Союзу від 22 липня 2003 року № 568 «Про боротьбу з корупцією в приватному секторі». Саме в цих документах закріплюються стандарти та відображаються принципи, яких мають додержуватися держави-учасниці та імплементувати їх в національне законодавство.

Комітет міністрів Ради Європи, враховуючи складність та специфічність процесу подолання корупції, 6 листопада 1997 року затвердив Резолюцію (97) 24 «Про двадцять принципів боротьби із корупцією», в якій було закріплено фундаментальні, визначальні керівні положення, які держави-учасниці мають взяти за основу при побудові дієвого механізму протидії корупції.

Важливу роль у забезпеченні ефективного співробітництва між державами-членами Ради Європи, а також дотриманні вимог прийнятих норм у сфері боротьби з корупцією має діяльність Групи держав проти корупції (GRECO), що була заснована відповідно до

резолюції Комітету міністрів Ради Європи від 1 травня 1999 року. Таким чином, GRECO була створена не на основі міжнародного договору, тому не має міжнародної правосуб'єктності. Вона є органом Ради Європи, що відповідає за здійснення антикорупційної політики. Статут GRECO урочисто проголошує, що ця організація створюється з метою «поліпшення потенціалу її членів у боротьбі з корупцією шляхом взаємної оцінки і взаємного впливу та дотримання взятих на себе зобов'язань». У Статуті визначено, що засобом реалізації зазначеної мети є моніторинг реалізації міжнародно-правових інструментів, прийнятих відповідно до «Програми дій проти корупції», а також «Двадцяти принципів боротьби з корупцією». Україна внаслідок приєднання до Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією Ради Європи стала 40-м членом GRECO [4, с. 134].

Крім визнання вказаних положень частиною законодавства України в сфері забезпечення діяльності працівника підприємства, установи чи організації є спеціальні приписи міжнародної спільноти: зокрема ст. 15 Конвенції ООН проти корупції, яка ратифікована Україною та набрала чинності 1 січня 2010 року, згідно з якою має бути криміналізовано підкуп національних державних посадових осіб та кожна держава-учасниця повинна вжити таких законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхідними для визнання кримінально караними наступних діянь, якщо вони вчинені умисно:

а) обіцянка, пропозиція або надання державній посадовій особі, особисто або через посередників, будь-якої неправомірної переваги для самої посадової особи або іншої фізичної чи юридичної особи, щоб ця посадова особа вчинила будь-яку дію чи утрималась від вчинення дій під час виконання своїх службових обов'язків;

б) вимагання або прийняття державною посадовою особою, особисто або через посередників, будь-якої неправомірної переваги для самої посадової особи чи іншої фізичної або юридичної особи, щоб ця посадова особа вчинила будь-яку дію чи утрималась від вчинення дій під час виконання своїх посадових обов'язків.

На виконання зобов'язань, взятих на себе в процесі підписання та ратифікації зазначених документів, вітчизняний законодавець вніс зміни до Кримінального кодексу України (КК України), внаслідок чого ст. 354 КК України отримала останню редакцію в такому вигляді: «пропозиція чи обіцянка працівникові підприємства, установи чи організації, який не є службовою особою, або особі, яка працює на користь підприємства, установи чи організації, надати йому (їй) або третій особі неправомірну вигоду, а так само надання такої вигоди за вчинення чи невчинення працівником будь-яких дій з використанням становища, яке він займає, або особою, яка працює на користь підприємства, установи чи організації, в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає таку вигоду, або в інтересах третьої особи, – караються...». Санкціями цієї ж статті Кримінального кодексу України встановлена спеціальна конфіскація, яка покликана забезпечити позбавлення доходів, отриманих в результаті випадків корупції (принцип 4 Резолюції).

Досліджуючи стан протидії корупції та дотримання вимог вказаних вище двадцяти принципів в Україні, варто зазначити про наявність на підприємствах, установах чи організаціях правил внутрішнього розпорядку, правил поведінки посадових та службових осіб, які є обов'язковими до виконання даною категорією працівників та не допускають випадків підкупу працівників, забороняють будь-які прояви корупційних діянь та схем (принцип 10). На інформаційних стендах підприємств, установ чи організації розміщується інформація про антикорупційне законодавство, його останні зміни, додатково доводиться до відома суть та особливості караного діяння (знаходить своє відображення принципи 1, 2) тощо.

Для забезпечення діяльності працівника підприємства, установи чи організації в

контексті криміналізації підкупу такого вбачається необхідним і обґрунтованим наявність уповноважених органів для розслідування та притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення підкупу. Такими можна вважати органи внутрішніх справ та суди. Також у певних країнах були створені окремі органи, метою яких є протидія корупції. Зазначене питання стосується і нашої держави, адже було гостро поставлено питання про створення Антикорупційного бюро України.

Окремої уваги заслуговує ст. 6 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції. Її зміст полягає в тому, що кожна держава-учасниця забезпечує згідно з основоположними принципами своєї правової системи наявність органу або, у належних випадках, органів, які здійснюють запобігання корупції за допомогою таких засобів, як: а) проведення політики, згаданої у ст. 5 цієї Конвенції, і, у належних випадках, здійснення нагляду та координації реалізації такої політики; б) розширення та поширення знань з питань запобігання корупції. З огляду на зміст згаданої вище статті є цілком виправданим, з точки зору реалізації міжнародно-правових стандартів забезпечення діяльності працівника підприємства, установи чи організації, створення спеціального Антикорупційного бюро в Україні.

Досліджуючи зарубіжний досвід щодо функціонування спеціальних органів протидії корупції, який сформувався на основі положень міжнародних нормативно-правових актів, про які зазначалося вище, можна навести приклад Словенії, де в 2004 році було створено Комісію з попередження корупції, яка є незалежним державним органом [5, с. 12]. Ефективною та унікальною є система організаційних і правових механізмів боротьби з корупцією в Італії, де для вирішення цієї проблеми тісно взаємодіють громадські організації та державні установи [6, с. 113]. У Великій Британії в процесі протидії корупції надзвичайно високу вагу має громадська думка. Безпосередньо корупційні процеси у країні відстежує так званий Комітет Нолана, заснований у жовтні 1994 року [7, с. 159]. Спеціальні антикорупційні органи існують у таких державах, як Сінгапур (Бюро з розслідувань корупційної діяльності), Польща (Центральне антикорупційне бюро), Латвія (Бюро з протидії корупції Латвійської республіки), Литва (Спеціальна слідча служба), Франція (Центральна служба із запобігання корупції Французької республіки) та інших державах.

Література:

1. Савчук К.Ю. Стандарт / К.Ю. Савчук // Юридична енциклопедія: в 6 т. – [редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К.: Українська енциклопедія, 1998. – 918 с.
2. Грошевий Ю.М. Кримінальний процес України / Ю.М. Грошевий. – Х.: Право, 2000. – 351 с.
3. Конституція України з порівняльним викладом статей, змінених конституційною реформою / упоряд. Є.О. Ковальчук. – Х.: Бурун Книга. – 2009. – 72 с.
4. Сенін Р.І. Корупція як соціально-правова категорія оцінки рівня забезпечення правопорядку в державі / Р.І. Сенін // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету ім. Г.С. Сковороди «ПРАВО». – 2012. – Вип. 18. – С. 131–137.
5. Романюк Б.В. Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією / Б.В. Романюк // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2009. – № 21. – С. 9–16.
6. Чемерис І.В. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління / І.В. Чемерис // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 3(12). – С. 110–118.
7. Прохоренко О.Я. Протидія корупційним проявам в системі державної служби України (організаційно-правовий аспект): дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.03 / Прохоренко Олексій Якимович. – К., 2004. – 206 с.

КОГУТИЧ І. І.,
професор кафедри кримінального процесу і криміналістики
Львівського національного університету
імені Івана Франка,
доктор юридичних наук, професор,
м. Львів, Україна

Окремі аспекти поняття та змісту підготовки (організації роботи) прокурора до підтримання державного обвинувачення

Підготовка як цілеспрямований функціональний акт – це загальна категорія відповідного процесу, яка складається з двох його частин: організації та планування.

Організація роботи прокурора – це одна із форм підготовки у вигляді процесу впорядкування й оптимізації його діяльності шляхом: 1) визначення й конкретизації мети цієї діяльності та її завдань; 2) визначення сил, засобів та планування їх майбутнього застосування; 3) створення умов для якісного провадження відповідних прокурорських дій і заходів [1, с. 90–91].

Передусім зазначимо, що певний (більш чи менш наповнений) перелік напрямів роботи прокурорів, як правило, викладено у галузевих наказах Генерального прокурора України. Стосовно ж організаційних заходів із підтримання вітчизняними прокурарами державного обвинувачення, то їх відповідно до такого нормативного джерела так чи інакше можна поділити на кілька блоків:

1) організаційні заходи із визначення суб'єктного складу та забезпечення професійності прокурорів – державних обвинувачів під час виконання ними своїх процесуальних обов'язків (зокрема – це положення про заходи щодо: а) визначення конкретних суб'єктів підтримання в судах державного обвинувачення; б) забезпечення судової етики, дисципліни, професійної активності та авторитету органів прокуратури; в) активної участі у відборі присяжних; г) критерії оцінки роботи прокурорів з підтримання державного обвинувачення тощо);

2) організаційні заходи належного виконання прокурарами своїх процесуальних повноважень на різних етапах судового провадження (положення щодо: а) підготовки та дій прокурорів у підготовчому провадженні і підготовчій частині судового розгляду; б) обов'язкового реагування на необґрунтовані клопотання сторони захисту і порушення закону, що обмежують права учасників судового провадження; в) дій і ролі прокурорів в укладенні угод про визнання винуватості; г) забезпечення строків судового провадження і адекватного реагування на судові неявки; ґ) забезпечення прокурарами виконання судових доручень та активної участі в судово-слідчих діях; д) підстав і дій, пов'язаних із реалізацією відмови від обвинувачення чи його зміни; е) підготовки та реалізації судового виступу тощо);

3) організаційні заходи із координації дій прокурорів різних рівнів, контролю за результатами підтримання державного обвинувачення, аналізу й оцінки цих результатів та профілактики недоліків (зокрема, настановні положення про: а) забезпечення, готовність до участі і дії прокурорів в апеляційному, касаційному провадженні, пере-

гляді справ у Верховному Суді України та за нововиявленими обставинами; б) прокурорське діловодство за результатами судового розгляду і узгоджене реагування шляхом оскарження відповідних судових рішень тощо).

Планування ж прокурором своєї роботи – це форма підготовки у вигляді мисленево-практичної діяльності, спрямованої на прогнозування способів і засобів з окресленням найдоцільнішої черговості чи/та строків і виконавців відповідних дій та актів [2, с. 63–70].

Оскільки прокурор зобов'язаний забезпечити належну якість державного обвинувачення, він повинен бути добре організованим і готовим до участі у судовому процесі.

Що ж повинен зробити державний обвинувач для цього? Незалежно від того, чи державний обвинувач у відповідному кримінальному провадженні безпосередньо здійснював процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, чи його щойно призначили у справу унаслідок заміни попередника, він повинен виконати комплекс зазначених нижче організаційно-підготовчих дій.

1. Ознайомитись із наглядом провадженням у кримінальному провадженні.

2. Вивчити матеріали кримінального провадження і обвинувальний акт, а згодом – всі матеріали кримінальної справи.

Ознайомлюючись із матеріалами розслідування, державний обвинувач зобов'язаний з'ясувати інформацію про: елементи події злочинного посягання; зібрані докази; оцінку доказів і висновки стосовно них; процесуальні рішення; характеристики і діяльність учасників кримінального провадження і інших осіб; вилучені (арештовані згідно з главою 17 КПК України) під час слідства предмети і документи та рішення щодо них (речові докази, коштовності, зброя, гроші тощо).

Прокурору за наслідками вивчення матеріалів справи необхідно проаналізувати інформацію про обставини вчинення злочину, викладену як в обвинувальному акті, так і в показаннях підозрюваного, потерпілого і свідків, а саме: зіставити свідчення кожного з них як між собою, так і з висновками судових експертів тощо; у разі потреби отримати консультацію фахівців; з'ясувати у слідчого або оперативних співробітників, які виконували відповідні його доручення, що можна зробити, якщо в суді виникне необхідність надати додаткові докази стосовно тих чи інших обставин злочину; з'ясувати думку вказаних осіб про те, як поводитимуться обвинувачений, потерпілий, свідки, адвокат у судовому засіданні (безпосередня інформація від слідчого про те, наскільки вони переконані у своїй позиції, даючи правдиві або неправдиві показання, а також відмовляючись від давання показань тощо, суттєво доповнюватиме інформацію, відображену щодо цього в матеріалах справи. Усе це сприятиме вибору правильних тактичних прийомів допиту державним обвинувачем вказаних осіб у суді, оскільки обов'язок доказування обвинувачення безпосередньо і повною мірою лежить на прокуроріві).

3. Скласти плани різного рівня: всього судового провадження; деталізованих планів участі у допитах обвинуваченого, потерпілого, свідка; планів проведення інших судових (передусім судово-слідчих) дій тощо.

Враховуючи складність кримінальної справи, державному обвинувачу корисно скласти конспект матеріалів, а також план роботи, в якому чітко виокремити наступні моменти: кримінально-правову кваліфікацію вчиненого кримінального правопорушення; предмет доказування з урахуванням особливостей криміналістичної ха-

рактистику відповідного злочину; обставини, що підлягають встановленню в суді; можливі способи отримання необхідної додаткової інформації.

Вивчення матеріалів кримінальної справи може супроводжуватися не лише конспектуванням, а й складанням таблиць, планів, схем. У виборі тієї або іншої форми фіксації вивченої інформації державний обвинувач повинен враховувати особливості своєї особи, особливості сприйняття ним інформації в складній і напруженій обстановці: текст, план або схематичне зображення. Не так важливо, як зафіксована інформація, важливо, наскільки ефективно вона може допомогти державному обвинувачеві в судовому розгляді.

4. Розробити пропозиції з питань, які можуть виникнути під час судового розгляду, а також щодо питань, які необхідно вирішити у вирок суду.

5. Підготувати судову промову (принаймні її тези).

6. У разі потреби ознайомитись з відповідною спеціальною літературою, передусім із виданнями методичного характеру (посібниками, рекомендаціями, інформаційними листами).

7. Узгодити з керівництвом прокуратури та керівниками відповідних структурних підрозділів їхню участь у наданні (за потреби) необхідної організаційної та методичної допомоги з питань: порад щодо кваліфікації злочину, обрання міри покарання; щодо підготовки до судового процесу, його відповідного тактичного супроводу тощо.

Які ж конкретні дії та завдання стоять перед прокурором під час вивчення і оцінки ним матеріалів кримінальної справи? На що йому необхідно звертати особливу увагу і що враховувати? Передусім на перевірку: а) дотримання при завершенні досудового розслідування процесуальних правил, порушення яких перешкоджає слуханню справи (чи немає підстав, що призведуть до дій суду, передбачених у п.п. 2 і 3 ч. 3 ст. 314 КПК України, тобто підстав для закриття провадження (п.п. 4–8 ч.1 або 2 ст. 284 КПК України) чи підстав для повернення обвинувального акта прокурору, якщо він не відповідає вимогам КПК України (тобто, чи правильно складено обвинувальний акт та чи відповідає він матеріалам справи і повідомленій підозрі та сформульованому обвинуваченню); б) дотримання принципів і правил оцінки доказів (ст. 94 КПК України) (принципи – це всебічність, повнота і неупередженість дослідження обставин провадження: правила оцінки полягають в тому, що відповідно до закону кожен доказ оцінюється з точки зору належності, допустимості, достовірності, а сукупність зібраних доказів – з точки зору достатності та взаємозв'язку для прийняття відповідного процесуального рішення); в) правильності зроблених висновків, в тому числі щодо: кваліфікації скоєного; клопотань підозрюваного і його захисника (чи відповідають ці клопотання нормам КПК України і чи обґрунтована відповідь слідчого вимогами закону; вжиття заходів щодо відшкодування заподіяної злочином матеріальної шкоди та забезпечення можливості конфіскації майна обвинуваченого.

Наступне завдання прокурора – з'ясувати слідчу модель минулої події (якими є, на думку органу розслідування, обставини вчинення злочину). Потім прокурор визначає модель і, відповідно, загальну лінію своєї поведінки в суді.

Особливим акцентом дій прокурора є виявлення недоліків досудового розслідування (тобто помилок і прогалин). Якщо такі матимуть місце, він визначає для себе питання: чи є можливість локалізувати (тобто заповнити або усунути) ці недоліки під час судового розгляду? Прокурор конкретизує: коли, в межах яких дій і з використан-

ням яких прийомів та способів можна буде це зробити?

Важливим аспектом підготовчої роботи, як вже було зазначено, є планування прокурором своєї участі в судовому процесі. Під час цього планування з метою вирішення всіх означених вище завдань, а також з урахуванням: 1) матеріалів справи; 2) характеристик основних учасників провадження, інших осіб, залучених в кримінальне провадження; 3) можливості появи нової інформації або зміни наявних доказів – прокурор намічає комплекс засобів стосовно: а) готовності до реагування на можливі різноманітні клопотання інших учасників процесу; б) заявлення, за потреби, ним особисто відповідних клопотань (наприклад, про виключення недопустимих доказів (якщо такі є); в) перевірки обґрунтованості та правильності слідчого висновку про межі доказування; г) визначення порядку дослідження доказів і змісту вступної промови; ґ) обрання методів і тактичних прийомів, які доцільно використати під час дослідження доказів, тощо.

Крім іншого, державний обвинувач повинен врахувати: недоліки власного характеру; недостатність наявного досвіду, теоретичних знань, практичних навичок; інші свої слабкі сторони; свої переваги.

Література:

1. Когутич І.І. Галузеві правові та теоретико-прикладні аспекти методики підтримання державного обвинувачення в суді: навч. посіб. / І.І. Когутич. – Дрогобич: Коло, 2015. – 476 с.
2. Когутич І.І. Методика підтримання прокурором державного обвинувачення в суді: навч. посіб. / І.І. Когутич. – Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2012. – 384 с.

КОЗАЧЕНКО В. І.,
аспірант заочної форми навчання
Національної академії прокуратури України,
слідчий в особливо важливих справах управління з розслідування
особливо важливих справ Головного слідчого управління
Генеральної прокуратури України,
м. Київ, Україна

Інститут внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань у кримінальному процесі Федеративної Республіки Німеччина та України

Відповідно до ст. 214 Кримінального процесуального кодексу України слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочати розслідування.

Досудове розслідування розпочинається з моменту внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань (ЄРДР).

Таким чином, зазначена правова норма зобов'язує слідчого, прокурора протягом 24 годин зареєструвати заяву, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення без встановлення попереднього складу злочину, достовірності викладених у повідомленні подій, наявності доказів, завданої шкоди, свідків тощо.

У п. 1.2 розділу II Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, затвердженого наказом Генерального прокурора України від 17 серпня 2012 року № 69, зазначена аналогічна вимога щодо відомостей про кримінальне правопорушення, які викладені у заяві, повідомленні, чи виявлені з іншого джерела, зокрема, вони повинні мати короткий виклад обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення.

Разом з цим слідчий, прокурор, здійснюючи суб'єктивне оцінювання змісту заяви чи повідомлення, має право відмовити у внесенні відомостей до ЄРДР особі, яка їх подає.

Однак, керуючись ст. 303 КПК України, таке рішення слідчого чи прокурора може бути оскаржено в судовому порядку.

Судовою практикою розгляду такої категорії справ засвідчено, що переважно слідчі судді задовольняють скарги громадян та зобов'язують слідчого чи прокурора внести відомості до ЄРДР і така ухвала оскарженню не підлягає.

Оскільки сутність розгляду справ даної категорії полягає у встановленні того, чи дотримувався прокурор або слідчий процедури, визначеної у ч. 1 ст. 214 КПК України, щодо 24-годинного терміну внесення відомостей до ЄРДР. Слідчий суддя при розгляді скарги не повинен встановлювати обставини, зокрема, чи містить заява, повідомлення про кримінальне правопорушення склад злочину, або досліджувати докази про наявність в діяннях особи складу кримінального правопорушення.

У інформаційному листі Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 9 листопада 2012 року № 1640/0/4-12 «Про деякі питання порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності під час досудового розслідування» надано таке роз'яснення: відповідно до вимог ч. 1 ст. 214 КПК України бездіяльність слідчого, прокурора означає невнесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР впродовж 24 годин після отримання заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення, і саме в такому контексті слід оцінювати доводи заявників у разі оскарження бездіяльності слідчого, прокурора щодо цього.

Аналізуючи зазначені вище норми, доходимо висновку, що сьогодні кримінальне процесуальне законодавство України не містить чітких критеріїв розмежування підстав для внесення відомостей до ЄРДР. Єдиною законодавчою вимогою для цього є наявність «обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення».

Така позиція законодавця та суду призводить до перевантаження прокурорів та слідчих, оскільки потребує великого обсягу процесуальної роботи, що, відповідно, призводить до затрат робочого часу.

Для чіткого розуміння проблеми процедури внесення відомостей до ЄРДР без будь-яких категорійних обмежень щодо обґрунтованості реєстрації необхідно навести офіційну статистику Генеральної прокуратури України за 4 місяці 2016 року. Так, згідно зі звітом про кримінальні правопорушення з січня по травень 2016 року обліковано 375 925 кримінальних правопорушень, із них 111 056 закрито з підстав відсутності події кримінального правопорушення, відсутності в діянні складу кримінального правопорушення, набрання чинності законом, яким скасовано кримінальну відповідальність за діяння, вчинене особою, або існує вирок за тим самим обвинуваченням, що набрав законної сили, або постановлена ухвала суду про закриття кримінального провадження за тим самим обвинуваченням.

Таким чином, можна дійти висновку, що майже 30% загальної кількості внесених відомостей до ЄРДР закриваються з підстав, які можливо перевірити на стадії реєстрації ЄРДР або ж роз'яснити інший порядок захисту порушеного, на думку заявника, права.

Протилежно інший підхід до сутності кримінального правопорушення загалом та організації і введення реєстрів, що стосуються кримінальних проваджень, існує в Німеччині.

У розділі III восьмої книги Кримінально-процесуального кодексу Федеративної Республіки Німеччина містяться норми щодо введення Міжземельного реєстру прокуратури про кримінальні правопорушення.

Однак необхідно наголосити, що в Німеччині функціонують три реєстри, пов'язані з кримінальними провадженнями. Ведення двох з них – Федерального центрального реєстру та Міжземельного реєстру прокуратури про кримінальні правопорушення (Міжземельний реєстр) – здійснює Федеральне відомство з питань юстиції. Третій реєстр – це внутрішньовідомча база даних, в якій обліковуються фактові справи. Ведення цього реєстру здійснюється безпосередньо прокурорами, і до Міжземельного реєстру ці дані не заносяться.

Як зазначалося вище, ведення Міжземельного реєстру регламентовано КПК ФРН з метою перевірки органами кримінального переслідування наявності чи відсутності вже розпочатих кримінальних справ щодо особи.

На відміну від ЄРДР України до Міжземельного реєстру Німеччини заносяться відомості лише з моменту встановлення особи, а не з моменту надходження заяви або повідомлення про кримінальне правопорушення чи встановлення обставин, що свідчать про кримінальне правопорушення. Відповідно до § 492 КПК ФРН до Міжземельного реєстру вносяться персональні дані про обвинуваченого, номер справи, детальна інформація про правопорушення (час, місце його вчинення та розмір шкоди у разі її заподіяння та рух у цьому провадженні), кваліфікація правопорушення з вказівкою на положення закону, а також інформація про закриття провадження прокуратурою чи судом. Строки внесення даних до Міжземельного реєстру у КПК ФРН не визначено.

У § 494 КПК Німеччини також визначено порядок виправлення даних, їх знищення, блокування, розпорядження щодо зберігання. Повідомлення про видалення хибних даних здійснюється у формі розпорядження правоохоронного органу про негайне видалення занесених до реєстру даних. Передбачені випадки автоматичного видалення інформації з Міжземельного реєстру, якщо її збереження є формально необґрунтованим, а саме: автоматичне видалення інформації через два роки після закінчення провадження, якщо не існує подальших проваджень щодо тієї самої особи, автоматичне видалення після 6 місяців після передачі провадження за межі ФРН. Також існує функція блокування надання довідки за запитом та заборона використовувати внесену до реєстру інформацію працівниками прокуратури у особистих цілях.

КОЗІЙ В. В.,
викладач відділу підготовки прокурорів
з підтримання державного обвинувачення в суді
Національної академії прокуратури України,
м. Київ, Україна

Становлення та розвиток інституту об'єднання і виділення кримінальних проваджень (справ) в Україні

Норми, що регламентують об'єднання і виділення кримінальних проваджень (справ), відомі людству з давніх часів і тісно пов'язані із формами кримінального судочинства. У науці кримінального процесу розрізняють три форми кримінального судочинства: обвинувальну (змагальну), інквізиційну (розшукову, слідчу, слідчо-розшукову) та континентальну (змішану).

Обвинувальній формі періодів рабовласницького ладу і раннього феодалізму (Давня Греція, Стародавній Рим, на території теперішньої України – слов'янські племена) не властиве об'єднання обвинувачення однієї особи у вчиненні кількох злочинів, але могли об'єднуватися обвинувачення кількох осіб – співучасників злочину.

Ще на початку ХХ століття відомий науковець І.Я. Фойницький слушно зазначав: «Чим більше кримінальне судочинство має слідчий характер, тим в більших обсягах допускається об'єднання кримінальних справ. Навпаки, його обсяг значно тісніший при змагальній побудові, де межі кожної справи вказуються у наперед пред'явленому обвинуваченні, а коли кримінальний процес мав ознаки приватно-пошукового провадження, то воно допускалося в ще вужчих обсягах. Так було в Стародавньому Римі, коли в епоху *questiones perpetuae*, де мав місце суворий розподіл між квестіями кримінальних справ і допускалося об'єднання кримінальних справ за співучастю, але римське право того періоду зовсім не знало об'єднання за сукупністю злочинів» [1, с. 162].

Також у всіх п'яти редакціях та 7 списках «Руської Правди» – писаного збірника права XI–XII століть містяться подібні між собою норми, які стосуються об'єднання обвинувачень. Наприклад, у ст. 33 IV редакції «Руської Правди», об'єднаної із «Судебником царя Константина», передбачалося, що «коли крадуть худобу на полі, чи вівці, чи кози, чи свині (і будуть зловлені), то сплачують по 60 кун; якщо злодіїв буде багато, то кожен сплачує по 60 кун» (1 гривня дорівнювала 25 кун). Відповідно до ст. 34 «коли обкрадає тік чи збіжжя в ямі, то скільки б не було злодіїв, усім платити по 3 гривні і по 30 кун; коли крадене пропало, то власник може взяти наявне, коли воно (у злодія) буде, а впродовж літа має взяти із злодія по півгривні» [2].

Для інквізиційного (кримінально-розшукового) судочинства епохи Середньовіччя характерним було як об'єднання обвинувачень у випадку вчинення злочину кількома особами – співучасниками, так і об'єднання обвинувачень однієї особи у вчиненні кількох злочинів. Так, норми, які стосувалися об'єднання обвинувачень на території України, містилися у Литовських статутах. Зокрема, артикулом 16 розділу 14 другого (Волинського) статуту Великого князівства 1566 року передбачалося викриття невстановлених співучасників [3, с. 240].

У «Соборном уложенні царя Алексея Михайловича» 1649 року, зокрема в пунктах 5, 15, 17, 21 глави XXI «О разбойных и татиных делах» (тобто справах про викрадення),

приписувалося з'ясувати всю злочинну діяльність як однієї особи, так і співучасників, яких судили разом [4].

За часів Козацької доби на території України у XV–XVIII століттях письмові норми, які б регламентували порядок здійснення кримінального судочинства, були відсутні, що пов'язано з особливостями способу життя та постійними війнами. Проте, незважаючи на відсутність законодавчого регламентування, мало місце об'єднання обвинувачень особи як у вчиненні одного, так і кількох злочинів.

«Свод законов Российской империи» 1857 року (Том 15. Законы уголовные. Книга 2. Законы о судопроизводстве по делам о преступлениях и проступках) передбачав розгляд і вирішення справ як про початково викритого злочинця, так і його співучасників в одному місці та в одному провадженні (ст. 20) [5, с. 6].

Становлення континентальної (змішаної) форми кримінального судочинства являє собою поєднання двох названих форм і виникла після Великої Французької революції. Для неї вже характерні норми, що регулювали як об'єднання, так і виділення кримінальних справ. У подальшому таку форму запроваджено і в інших країнах Європи та в Російській імперії, до складу якої входила Україна.

Вперше достатньо чітку правову регламентацію об'єднання і виділення кримінальних справ на теренах сучасної України одержало у Статуті кримінального судочинства Російської імперії 1864 року (далі – СКС). При цьому критеріями для таких процесуальних дій Статут визначав саме наявність або відсутність зв'язку між злочинами та особами, які їх вчинили. На час прийняття СКС виділення кримінальної справи в окреме провадження щодо неповнолітнього не передбачалося, проте Законом від 2 червня 1897 року «Про зміну форм і обрядів судочинства по справах про злочинні діяння малолітніх і неповнолітніх, а також про їх покарання» його доповнено ст. 207-1, яка передбачала виділення в окреме провадження і окремий розгляд справ по обвинуваченню неповнолітніх від 10 до 17 років, які вчинили злочинні діяння у співучасті з повнолітніми, якщо за обставинами справи це видавалося можливим [6].

Після революції 1917 року на території України, до створення першого кодифікованого акта – КПК УСРР 1922 року, кримінальне судочинство здійснювалося відповідно до окремих нормативних актів законодавства Російської імперії. Характерною особливістю того періоду, що стосується об'єднання і виділення кримінальних справ, можна вважати створення Комісій по справах неповнолітніх, у зв'язку з чим справи про злочини неповнолітніх розглядалися окремо від справ стосовно дорослих осіб. Так, Декретом РНК РРФСР від 9 січня 1918 року «Про комісії для неповнолітніх» внесено суттєві зміни у систему правосуддя стосовно неповнолітніх. Суди і тюремне ув'язнення для малолітніх і неповнолітніх скасовано. Згідно зі ст. 2 справи про неповнолітніх до 17 років, помічених у діяннях суспільно-небезпечних, підлягали віданню комісій для неповнолітніх. За результатами розгляду справи стосовно неповнолітніх комісія їх або звільняла, або направляла в одне із сховищ Народного Комісаріату громадського притулку, відповідно до характеру діяння [7, с. 27].

Статті 10 та 20 «Інструкції комісіям по справах неповнолітніх», затвердженої постановою РНК РРФСР від 30 липня 1920 року, вказували на обов'язкове виділення кримінальної справи стосовно неповнолітнього співучасника віком від 14 до 18 років в окреме провадження.

У подальшому кримінальне судочинство на території України здійснювалося відповідно до КПК УСРР 1922, 1927 та 1960 років. Їх норми також передбачали об'єднання і виділення кримінальних проваджень.

Зокрема, у ст. 26 КПК 1960 року зазначалося про можливість об'єднання в одному провадженні кримінальних справ по обвинуваченню декількох осіб – співучасників вчинення одного чи декількох злочинів або по обвинуваченню однієї особи у вчиненні декількох злочинів [8].

Крім того, окремі питання об'єднання і виділення кримінальних справ у часи радянської влади регламентувалися постановами Пленуму Верховного Суду СРСР. Зокрема, п. 10 постанови Пленуму Верховного Суду СРСР від 26 квітня 1984 року № 4 «Про судову практику щодо застосування, зміни і відміни примусових заходів медичного характеру» передбачав можливість об'єднання і виділення в окреме провадження матеріалів про застосування примусових заходів медичного характеру [9].

На відміну від КПК 1960 року, чинний КПК є значно прогресивнішим, що позначилося і на інституті об'єднання та виділення кримінальних проваджень. Зокрема, останнім визначено безальтернативне (обов'язкове) виділення кримінальних проваджень при укладенні угод, а також можливість об'єднання матеріалів досудових розслідувань, у яких не встановлено підозрюваних, проте є достатні підстави вважати, що кримінальні правопорушення, щодо яких здійснюються ці розслідування, вчинені однією особою (особами); єдиним суб'єктом, уповноваженим на об'єднання або виділення матеріалів досудового розслідування, є прокурор, та інші.

Підсумовуючи вказане, слід зазначити, що кримінальний процесуальний інститут об'єднання і виділення кримінальних проваджень (справ) зазнав динамічних змін у процесі свого становлення та розвитку.

Література:

1. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства: в 3 т. / И.Я. Фойницкий, СПб.: Сенатская типография, 1902, т. 1. – 275 с.
2. Руська правда. Тексти на основі 7 списків та 5 редакцій. Склад та підготував до друку проф. С. Юшков. – К.: Видавництво української академії наук. – 1935 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: itorys.org.ua/yushkov/ru.htm
3. Статут Вялікага княства Літоўскага 1566 года. За виданням 1855 року. – Мінск: Тэсей, 2003. – 263 с.
4. Соборное уложение 1649 года Алексея Михайловича [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bibliotekar.ru/sobornoe-ulozhenie-1649/22.htm>
5. Свод законов Российской империи повелением государя императора Николая Перваго составленный. Том XV. Книга II. Законы о судопроизводстве по делам о преступлениях и проступках: Тип. II отделения собственной Его Императорского Величества канцелярии: СПб. 1857 г. – 236 с.
6. Статут Кримінального Судочинства Російської імперії 1864 року від 20 листопада 1864 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/3137>
7. Дети ГУЛАГа. 1918–1956 / Составители: Виленский С.С., Кокурин А.И., Атмашкина Г.В., Новиченко Ю.И. – М.: МФД, 2002. – 632 с.
8. Кримінально-процесуальний Кодекс України від 28 грудня 1960 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001-05>
9. Про судову практику щодо застосування, зміни і відміни примусових заходів медичного характеру: постанова Пленуму Верховного Суду СРСР від 26 квітня 1984 року № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_12045.htm

КОКОШКО М. В.,
аспірант Національної академії прокуратури України,
м. Київ, Україна

Окремі аспекти кримінального провадження щодо неповнолітніх за кримінально-процесуальним законодавством України та Федеративної Республіки Німеччина

З метою аналізу особливостей кримінального провадження за участю дітей, закріплених у Кримінальному процесуальному кодексі України (КПК України), доцільно звернутись до міжнародного досвіду в сфері ювенальної юстиції, зокрема досвіду тих країн, в яких зміни у вказаній сфері перевірені часом і мають позитивний соціальний ефект.

Науковий інтерес щодо зазначеного питання викликає Федеративна Республіка Німеччина (далі – ФРН), де успішно діє ювенальне правосуддя.

Вибір Німеччини обумовлено насамперед належністю до однієї правової сім'ї, близькістю принципів правового регулювання, а також існуванням у Німеччині прогресивної системи ювенальної юстиції відновного характеру.

Варто вказати і на довгий історичний шлях розвитку ювенальної юстиції в Німеччині, починаючи з 1532 року. Саме у цій державі відправлення правосуддя стосовно неповнолітніх сформувалось у результаті культурного і соціального розвитку, еволюції та запровадження концепції прав людини. В науковій літературі поширена ще назва Кельнська юстиція.

Як слушно зазначає І.А. Беленько, «Кельнська юстиція» є частиною міжнародного руху молодіжних судів, який зародився наприкінці XIX століття та існує до цього часу. Так, 26 травня 2008 року в Німеччині відзначали 100-річний ювілей молодіжних судів. Молодіжний суд вперше засновано у Франкфурті при суді першої інстанції (Amtsgericht) у 1908 році. В подальшому аналогічний інститут створено при судах Кельна та Берліна. У 1912 році в Німеччині діяло 212 незалежних молодіжних судів. Однак на законодавчому рівні вказаний інститут запроваджено лише у 1923 році, із прийняттям закону про молодіжні суди (Jugendgerichtsgesetz), відповідно до якого в основі покарання неповнолітніх діє принцип «виховання до покарання». Законодавець обґрунтовує такий підхід тим, що у молодих правопорушників з огляду на їхні психологічно-вікові особливості відсутня здібність повною мірою розрізняти право і порушення права, тобто усвідомлення неправомірності діяння [1, с. 109].

Вважаємо, що неповнолітні – це особлива соціально-вікова категорія, яка потребує спеціального підходу в кримінальному процесі. Необхідно зважати на те, що особи, які не досягли повноліття, перебувають в процесі психофізіологічного розвитку та соціальної адаптації, а тому у них інше сприйняття того, що відбувається.

Досліджуючи кримінальне судочинство щодо неповнолітніх у Федеративній Республіці Німеччина, варто зазначити, що в кримінально-процесуальному кодексі Федеративної Республіки Німеччина (далі – КПК ФРН) не закріплено положення щодо кримінального провадження стосовно неповнолітніх. Вказані кримінально-процесуальні відносини врегульовані Законом про судочинство у справах неповнолітніх

[Jugendgerichtsgesetz – JGG] (далі – Закон) у редакції офіційного опублікування закону від 11 грудня з наступними змінами та доповненнями [2]. Специфіка вказаного правового акта у тому, що він містить норми кримінального, кримінально-процесуального та кримінально-виконавчого права. А тому приписи зазначеного закону регулюють питання кримінально-правового на протиправні діяння неповнолітніх, а також питання, пов'язані з порядком відправлення правосуддя у справах неповнолітніх та молоді [3, с. 337]. Крім того, на дітей, котрі потрапили у конфлікт із законом, поширюються і загальні норми німецького процесуального законодавства у тій частині, в якій не суперечать або не врегульовані зазначеним вище нормативно-правовим актом.

Вивчаючи вітчизняне законодавство, варто звернути увагу на те, що норми, які прямо чи безпосередньо регулюють питання забезпечення прав і законних інтересів неповнолітніх, які вступили в конфлікт із законом, розміщено в різних нормативно-правових актах, тому вважаємо за доцільне всі норми, які стосуються відправлення правосуддя за участю неповнолітніх правопорушників, закріпити в єдиному комплексному нормативно-правовому акті (як у ФРН).

Закон про судочинство у справах неповнолітніх встановлює пріоритет виховання перед покаранням, а також визначає міри виховного впливу на неповнолітніх, які опинилися в конфлікті із законом.

Вказаним Законом виділено наступні категорії неповнолітніх:

діти до 14 років вважаються недієздатними (неправоздатними) та несамостійними, оскільки не можуть нести кримінальну відповідальність за вчинене діяння;

підлітки 14–18 років несуть повну кримінальну відповідальність;

дорослі від 18 до 21 року можуть нести кримінальну відповідальність як на підставі загальних норм кримінального права ФРН, так і норм кримінального права неповнолітніх, що залежить від ступеня зрілості та дієздатності особи, а також відповідності її біологічного, психологічного і соціального віку [4].

Як бачимо, нижній віковий поріг визначено, як і в Україні, на рівні 14 років. Проте німецький законодавець розширив межі застосування загального кримінально-процесуального права стосовно неповнолітніх до досягнення ними 21 року з метою допомогти ще не сформованим до кінця в своїх переконаннях молодим особам зробити правильний вибір у своєму житті.

Згідно із законодавством ФРН у разі вчинення неповнолітнім протиправного діяння попереднє розслідування проводить спеціальна прокуратура (у справах неповнолітніх), а розгляд кримінальних справ здійснює суд у справах неповнолітніх. Залежно від тяжкості вчиненого злочину визначається той, хто уповноважений розглядати таку категорію справ: одноосібно суддя місцевого суду, суд присяжних у справах неповнолітніх чи колегія у кримінальних справах неповнолітніх. Судді та прокурори, які беруть участь у кримінальному судочинстві за участю дітей, призначаються із осіб, які мають досвід виховання молоді [5].

Український законодавець також передбачив спеціалізацію слідчих, прокурорів та суддів, які беруть участь у кримінальному провадженні щодо неповнолітніх.

Заслугує на увагу підхід у німецькому законодавстві у сфері ювенального правосуддя ФРН щодо можливості відмови від кримінального переслідування підлітка без застосування до нього правових наслідків, передбачених Законом про судочинство у справах неповнолітніх. Йдеться про процедуру *diversion*, яка застосовується з метою

уникнення стигматизації підлітка і мінімізації кримінальної репресії. Підставою для застосування такої процедури є визнання вини, відшкодування шкоди, малозначність діяння тощо [5, с. 7]. У доктринальному сенсі вказане поняття визначається як відмова від кримінального переслідування переважно на користь ресоціалізації правопорушника чи вирішення конфлікту, внаслідок якого вчинено злочин. Повноваження на укладення процедури «диверсії» згідно з німецьким законодавством належить прокурору.

Подібна процедура простежується і у вітчизняному кримінальному процесуальному законодавстві. Йдеться про клопотання про звільнення від кримінальної відповідальності, яке відповідно до норм КПК України також подається прокурором.

Позитивним аспектом кримінального судочинства щодо неповнолітніх у Німеччині варто виділити діяльність Служби молодіжної судової допомоги (Jugendgerichtshilfe). Основна мета вказаної організації – це збір повної та достовірної інформації про обставини протиправного діяння та про особу правопорушника і його життя [4].

Як бачимо, схожі норми з питань кримінального провадження щодо неповнолітніх, визначених у законодавстві ФРН, закріплено і в КПК України, водночас окремі положення слід запровадити у вітчизняне законодавство.

Варто зазначити, що відповідно до ст. 152 КПК ФРН прокуратура наділена функцією публічного обвинувачення.

Література:

1. Беленько И.А. Карать или воспитывать? (из опыта ювенальной юстиции Германии) / И.А. Беленько // Проблемы права. – 2014. – № 1(44). – С. 108–112.
2. Головненков П. Уголовно-процессуальный кодекс Федеративной Республики Германия – Strafprozessordnung (StPO): научно-практический комментарий и перевод текста закона / П. Головненков, Н. Спица. – Потсдам, 2012. – 404 с.
3. Жалинский А.Э. Современное немецкое уголовное право / А.Э. Жалинский. – М.: ТК Велби, Проспект, 2006. – 456 с.
4. Law on juvenile courts (Jugendgerichtsgesetz, JGG) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/jgg/gesamt.pdf>
5. Пергатая А.А. Уголовная ответственность несовершеннолетних по законодательству Федеративной Республики Германия: дисс. ... канд. юрид. наук / А.А. Пергатая. – Красноярск, 1999. – 180 с.

КОЛЬ І. О.,

прокурор відділу 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
прокуратури Київської області,
кандидат юридичних наук,
м. Київ, Україна

ЯВОРСЬКА О. О.,

здобувач Міжнародного університету «Україна»,
м. Київ, Україна

Стан наукового дослідження та концептуальне визначення прокуратури України як суб'єкта запобігання і протидії злочинам

Злочинність, як відомо, є продуктом суспільства, їй запобігають всі елементи (ланки, інститути) соціальної системи [1, с. 47]. Саме тому здавна питання запобігання злочинам розглядаються в науці у контексті функціонування різних суб'єктів запобіжної діяльності [2, с. 196]. При цьому, як слушно зауважив стосовно цього А.П. Закалюк, суб'єктом діяльності щодо запобігання злочинності та злочинам можуть бути визнані орган, організація, окрема особа, які у цій діяльності виконують хоча б одну з таких функцій із запобігання: організація, координація, здійснення або безпосередня причетність до здійснення [3, с. 346]. Крім цього, як правильно зробив висновок В.К. Звірбуль, система запобігання злочинам має два необхідних аспекти опису: через суб'єктів запобіжної діяльності та через структуру і зміст загальносоціальних і спеціально-кримінологічних заходів [4, с. 133].

З огляду на це в кримінології суб'єкти запобігання злочинам поділені на кілька груп, в одну з яких входить і прокуратура України як орган, серед основних завдань і функцій якого є запобігання злочинам [3, с. 346].

В основу такого поділу суб'єктів запобігання злочинам покладено функціональну ознаку, насамперед реальний вплив виконуваних ними функцій та відповідних їм видів діяльності на усунення (нейтралізацію) детермінантів злочинності та злочинних проявів [3, с. 346].

З аналізу наукової літератури вбачається, що при будь-яких підходах, які пропонувались у ній тими чи іншими дослідниками, органи прокуратури, навіть при тому, що у Законі України «Про прокуратуру» (у всіх його реакціях, починаючи з 1991 року) ні завдання, ні функції запобігання злочинам безпосередньо не виділялись і навіть не згадувались, без будь-яких сумнівів і застережень належить до суб'єктів запобігання злочинам [1, с. 48]. На думку І.І. Митрофанова, діяльність органів прокуратури із запобігання злочинам повною мірою відповідає вимогам, що висуваються до суб'єктів запобіжної діяльності [1, с. 48]. Зокрема, до таких науковців відносять: а) відповідальність суб'єктів за досягнення завдань відповідної діяльності та її результатів [5, с. 12];

б) виявлення та усунення, ослаблення, нейтралізація причин і умов, що сприяють існуванню і поширенню злочинності в цілому, її окремих видів і конкретних злочинів; в) утримання від переходу на злочинний шлях і забезпечення реалізації осіб, схильних до вчинення злочинів (рецидиву) [6, с. 195].

Саме у такому контексті й розглядається запобіжна діяльність прокуратури у доктринальних джерелах. При цьому, як встановлено у ході даного дослідження, досі на дисертаційному рівні прокуратура як суб'єкт запобігання злочинам науковцями-кримінологами вивчалась дуже поверхово, тоді як окремі аспекти реалізації прокуратурою завдань із запобігання злочинам, що розглядалися у межах дисертацій інших наукових спеціальностей (12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» [7, с. 366-417]; 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» [7, с. 418-427]; ін.), не тільки у загальних рисах висвітлили зазначені питання, а і не дали повною мірою відповіді, що сприяли б вирішенню складних та неоднозначних проблем, які становлять зміст об'єкта, предмета та завдань даного дослідження. Більше того, такий підхід тільки звужував реальні можливості прокуратури у запобіганні злочинам та зводився зазвичай до реалізації її наглядової функції. А в умовах, коли у чинному КПК України, на відміну від КПК України 1960 року [8], відсутня правова норма, яка зобов'язувала б, у тому числі прокурора, виявляти причини і умови, що сприяли вчиненню злочину, запобіжна діяльність останнього та в цілому, органів прокуратури зведена нанівець [9].

У зазначеній ситуації питання, що стосуються визначення місця і ролі прокуратури у системі суб'єктів запобігання злочинам, в науці набувають особливої актуальності та теоретико-прикладного значення.

З огляду це на передній план передусім виходять сучасні наукові розробки з означеної проблематики, які стали методологічним підґрунтям для вивчення проблем, що визначені як завдання нашого дослідження. У цьому контексті своєчасною та такою, що надає певні орієнтири щодо зміни запобіжної діяльності прокуратури, стала наукова розробка В.М. Юрчишина (2014), а саме – навчальний посібник «Процесуальні функції прокурора в досудовій стадії кримінального провадження: призначення, система», в якому підрозділ 3.3. «Запобігання (попереджувальна) функція прокурора у досудовому розслідуванні» безпосередньо стосується зазначеної проблематики [10].

Також варто зазначити, що і у цій науковій праці запобіжна діяльність прокуратури автором дещо звужена та не відповідає тим стратегічним завданням, що вирішуються суб'єктами запобігання злочинам – перешкоджання дії детермінантів злочинності та її проявів, передусім причин і умов останніх через обмеження, нейтралізацію, а за можливістю – усунення їхньої дії [3, с. 324].

Аналогічний підхід запропонував В.М. Юрчишин у своїй монографії «Місце і роль прокурора в досудовому розслідуванні та їх відображення в теорії, законодавстві і практиці» (2013) [11].

Необхідно також зауважити, що у зазначених виданнях В.М. Юрчишин всебічно та повно дослідив ті моменти, що є дотичними до запобіжної діяльності та досить важливими при з'ясуванні правового механізму з цих питань, а саме: завдання координаційного характеру та організаційного забезпечення діяльності органів досудового розслідування, які за своєю функціональною ознакою належать до суб'єктів запобігання злочинам [3, с. 346], що було використано у цьому дослідженні як методологічне підґрунтя при висвітленні відповідних питань з означеної проблематики.

Література:

1. Митрофанов І.І. Прокуратура як суб'єкт запобігання злочинам: моногр. / І.І. Митрофанов, С.В. Степаненко. – Кременчук: ПП Щербатих О.В., 2011. – 256 с.
2. Деятельность органов расследования, прокурора и суда по предупреждению преступлений / Т.М. Арзуманян, В.К. Звирбуль, М.И. Кащук, Г.М. Миньковский и др.; под общ. ред. Н.В. Жогина. – М.: Госюриздат, 1962. – 279 с.
3. Закалюк А.П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: у 3 кн. – Кн. 1: Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. – К.: Ін Юре, 2007. – 424 с.
4. Звирбуль В.К. Теоретические основы предупреждения преступности / отв. ред. В.К. Звирбуль, В.В. Клочков, Г.М. Миньковский. – М.: Юридическая литература, 1977. – 432 с.
5. Мицкевич А.В. Субъекты советского права / А.В. Мицкевич. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1962. – 212 с.
6. Криминология: учебн. / под. ред. Г.М. Миньковского, Н.Ф. Кузнецовой. – М.: БЕК, 1998. – 566 с.
7. Довідник про автореферати виконаних в Україні за 1991–2008 роки дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора і кандидата юридичних наук / укл.: В.К. Гришук, Б.О. Кириш, О.Ф. Пасека. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2009. – 472 с.
8. Про затвердження Кримінально-процесуального кодексу Української РСР: Закон Української РСР від 28 грудня 1960 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1961. – № 2. – Ст. 15.
9. Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України: Закон України від 13 квітня 2012 року № 4652-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 37. – Ст. 1371.
10. Юрчишин В.М. Процесуальні функції прокурора у досудовій стадії кримінального провадження: призначення, система: навч. посіб. / В.М. Юрчишин. – Чернівці: Техно-друк, 2014. – 276 с.
11. Юрчишин В.М. Місце і роль прокурора у досудовому розслідуванні та їх відображення в теорії, законодавстві й практиці: моногр. / В.М. Юрчишин – Чернівці: Родовід, 2013. – 308 с.

КОЛЬ О. Г.,
професор кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права
Національної академії внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор,
м. Київ, Україна

СУПРУНЕНКО Д. О.,
ад'юнкт кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права
Національної академії внутрішніх справ,
м. Київ, Україна

Правозастосовні та організаційні запобіжні заходи прокуратури в процесі нагляду за виконанням кримінальних покарань та поступенітенціарного впливу на осіб, звільнених з місць позбавлення та обмеження волі

В узагальнених матеріалах Генеральної прокуратури України за 2013 рік, як, зокрема, і за попередні роки [1, с. 7], зазначено, що 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, є однією з основних конституційних функцій діяльності органів прокуратури, визначених у п. 4 ст. 121 Конституції України та в Законі України «Про прокуратуру», сутність якого полягає в тому, щоб при його здійсненні відбувалось реальне зміцнення стану законності в піднаглядних органах та установах виконання покарань, захист конституційних прав затриманих, ув'язнених під варту та засуджених, вжиття вичерпних заходів реагування щодо усунення порушень законів, причин та умов, що їм сприяли [2, с. 2]. При цьому основою наглядової діяльності прокуратури, тобто її основними об'єктами у 2013 році стало матеріально-побутове (ст. 115 КВК України) і медико-санітарне (ст. 116 КВК України) забезпечення ув'язнених під варту та засуджених, їх належне лікування й медичне обслуговування, протидія корупції та зловживанням у бюджетній сфері, запобігання тортурам та іншому жорсткому поведженню із цими категоріями осіб. Зокрема, встановлено, що у 2013 році видатки ДКВС України становили понад 3 млрд грн, що забезпечувало розрахункову потребу лише на 44% та відображало загальну тенденцію забезпечення діяльності ДКВС України з Державного бюджету, починаючи з 2004 року (часу набрання чинності КВК України) [3].

Структура видатків органів та установ виконання покарань України у 2013 році за напрямками кримінально-виконавчої діяльності мала такий вигляд: а) заробітна плата персоналу ДКВС України становила 350 млн грн, або менше ніж 10% загальних витрат; б) придбання медикаментів для лікування осіб, узятих під варту, хворих на туберкульоз, інфекційні, загальносоматичні та паразитарні захворювання, а також виконання заходів, передбачених Загальнодержавною програмою забезпечення

профілактики ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2009–2013 роки, яка була затверджена Законом України від 19 лютого 2009 року № 1026-VI, – лише 41 млн грн, або 1,2% усіх витрат [4]; в) придбання продуктів харчування для засуджених та осіб, узятих під варту, – 248 млн грн (71%); г) придбання речового майна, обмундирування, мийних засобів та паливно-мастильних матеріалів – 28 млн грн (7%); ґ) оплата комунальних послуг та енергоносіїв – 70 млн грн (20%); д) проведення робіт на першочергових об'єктах будівництва, реконструкції та постійного ремонту ДКВС України з метою приведення умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту, у відповідність до вимог чинного законодавства – 209,5 млн грн (6,9%); е) модернізація й оновлення медичного обладнання закладів охорони здоров'я ДКВС України – 108,9 млн грн (3,2%); є) оновлення технологічного обладнання комунально-побутового призначення – 62,8 млн грн (2%); ж) технічне переоснащення установ виконання покарань і СІЗО в межах реалізації проекту запобігання та протидії правопорушенням і проявом корупції серед персоналу, удосконалення діяльності ДПтС України з використанням сучасних технологій – 4,4 млн грн (1,1%); з) придбання комплексних систем управління контролю доступу з метою продовження реалізації проекту щодо забезпечення СІЗО сучасним доглядовим обладнанням – 77,8 млн грн (3,1%) [5, с. 12–13].

Окрім того, як встановлено в ході прокурорських перевірок на підставі вивчення офіційної документації ДПтС України: потребували заміни та реконструкції близько 20 км погонних, або 12,4% загальних площ інженерних засобів охорони (141 км погонних); підлягали модернізації та переоснащенню 2 190 одиниць, або 49,6% усіх, що експлуатуються, застарілих технічних засобів охорони УВП і СІЗО; понад 90% наявних в експлуатації систем охорони периметрів, 49,6% інших інженерно-технічних засобів охорони установ і слідчих ізоляторів перебували у незадовільному стані (обладнання непрацездатне, технічні характеристики не відповідають встановленим вимогам тощо) та підлягають терміновій заміні внаслідок багатократного перевищення граничного терміну експлуатації; в УВП і СІЗО експлуатувалось тільки 30% сучасних засобів телекомунікації та зв'язку; з урахуванням технічного стану або повної відповідності потребували заміни, модернізації та впровадження 2 342 одиниці, або 70% (від норм належності) засобів оперативного радіозв'язку та понад 75% засобів провідного телефонного зв'язку; потребували заміни або впровадження: 315 км зовнішніх кабельних комунікацій; 853 км внутрішніх телефонних кабельних комунікацій; 214 комплектів комутаційного обладнання мереж; із 96 спеціальних автомобілів, які використовуються для переміщення ув'язнених під варту та засуджених в УВП і СІЗО ДКВС України, 90% перебували в експлуатації більш ніж 20 років та потребували капітального ремонту, а деякі підлягали списанню й терміновій заміні [5, с. 12–21].

Суттєвих змін з цього приводу у 2014–2015 роках не відбулось [6, с. 114]. Як показало вивчення матеріалів прокурорських перевірок, проведених у порядку нагляду в ДКВС України, найбільш критична ситуація склалась у слідчих ізоляторах. Так, згідно з офіційними даними ДПтС України, більшість слідчих ізоляторів побудована понад 100 років тому, у зв'язку із цим будівлі деяких СІЗО перебувають в аварійному стані. Поряд з цим є слідчі ізолятори, вік яких є значно більшим. Зокрема, у 2015-му Львівському СІЗО виповнилось 399 років; Чернігівському СІЗО – 194 роки; Херсонському СІЗО – 226 років; Харківському СІЗО – 210 років; Чернівецькому СІЗО – 194 роки. Загалом із 23 СІЗО ДКВС України 6 слідчих ізоляторів побудовані від 50 до 100 років тому,

14 – понад 100 років та 6 – більш ніж 200 років тому. При цьому розташування 26 СІЗО у центральних частинах міст України не дає змоги виконувати заходи з їх розвитку.

Аналіз відповідних даних, що становлять офіційну звітність ДПТС України, показав, що на сьогодні досить складна ситуація склалась у Херсонському та Київському СІЗО. Так, згідно з технічним висновком Державного науково-дослідного інституту від 16 липня 2010 року будівлю режимного корпусу № 2 Херсонського слідчого ізолятора, який був збудований ще 1787 року, віднесено до IV категорії, тобто вона перебуває в аварійному стані. У зв'язку із цим подальша її експлуатація становить небезпеку не тільки для ув'язнених під варту та засуджених, а й персоналу слідчих ізоляторів. Крім того, до 23 СІЗО, які функціонують у ДКВС України, додатково на базі 4 установ виконання покарань створені нові слідчі ізолятори (у Вінницькій виправній колонії № 1; Житомирській виправній колонії № 8; Закарпатській виправній колонії № 9 та Новоград-Сіверській виправній колонії № 31), а на території ще 22 УВП створено дільниці СІЗО.

Непростою, як свідчать результати прокурорських перевірок у порядку нагляду у сфері виконання покарань, є ситуація й серед ув'язнених під варту, кількість яких з часу реалізації положень нового КПК України 2012 року зменшилась на 45%, або майже на 14 тис. (із 32 тис. у 2012 році до 18 тис. у 2013 році). Якщо взяти до уваги декриміналізацію економічних злочинів у 2012 році на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності» від 15 листопада 2011 року № 4025-VI, то зменшення становитиме вже на 50%, або майже на 19 тис. осіб, а відповідно до змін, внесених у чинне законодавство України у 2016 році, кількість засуджених також суттєво зменшилась (до 30% – у місцях позбавлення волі).

Серед інших проблем, що потребують розв'язання, зокрема в місцях попереднього ув'язнення, у тому числі зазначеними в законі засобами прокурорського нагляду, привертають увагу ті, що пов'язані з: а) недоставкою засуджених у судові засідання – 567 випадків, або 3,8% у 2013 році проти 850 (5,6%) у 2012 році від загальної кількості тих кримінальних проваджень, розгляд яких у судах було відкладено; б) неприбуттям у судові засідання захисників (у 2013 році по 1,1 тис. справ і матеріалів кримінального провадження, або 7,2% у структурі всіх відкладених у розгляді судами проваджень із цього приводу (6,9% – у 2012 р.)); в) неприбуттям у судові засідання прокурорів (у 2013 році – у 283 кримінальних провадженнях, або в 2% (у 2012 році – 1,5%) у структурі тих проваджень, розгляд яких суди відклали відповідно до вимог КПК України).

Література:

1. Про стан прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах та застосуванні інших примусових заходів за 12 місяців 2012 року: інформаційно-аналітичний бюлетень. – К.: Генеральна прокуратура України, 2013. – 80 с.

2. Про стан додержання законності при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян у 2013 році: інформаційно-аналітичний бюлетень. – К.: Генеральна прокуратура України, 2013. – 21 с.

3. Аналіз стану криміногенної обстановки в установах виконання покарань Державної пенітенціарної служби України за 2002–2013 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.kvs.gov.ua/peniten/cjntrol/-main/uk/index
4. Про загальнодержавну програму забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, лікування, догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2009–2013 роки: Закон України від 19 лютого 2009 року № 1026-VI // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 58.
5. Загальна характеристика Державної кримінально-виконавчої служби України (станом на 1 травня 2012 року). – К.: ДПтС України, 2012. – 105 с.
6. Дудко Є.В. Прокуратура України як учасник кримінально-виконавчих правовідносин: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Є.В. Дудко. – К.: НАВС, 2015. – 297 с.

КОНИК М. Ю.,
прокурор Дніпропетровської місцевої прокуратури № 2
м. Дніпропетровськ, Україна

Прокурорський нагляд за виконанням оперативними підрозділами доручень на проведення візуального спостереження за особою, річчю або місцем при розслідуванні одержання неправомірної вигоди службовою особою

Прокуратурі України належить важлива роль у боротьбі з корупційними злочинами, адже одним із завдань прокурорського нагляду є сприяння розкриттю кримінальних правопорушень, захисту особи, її прав, свобод, власності, прав підприємств, установ, організацій від злочинних посягань, здійсненню заходів щодо запобігання кримінальним правопорушенням, усунення причин та умов, що сприяють їх вчиненню. До того ж, у діяльності оперативних підрозділів та органів досудового розслідування з виявлення та розслідування корупційних злочинів спостерігаються порушення законності, що вимагає від прокуратури активного і систематичного нагляду за їх діяльністю. Тому проблеми прокурорського нагляду за діяльністю оперативних підрозділів з виконання доручень щодо проведення негласних слідчих (розшукових) дій (НСРД) при розслідуванні одержання неправомірної вигоди службовою особою є актуальними.

Роль прокурора у проведенні НСРД законодавець досить чітко визначив у ст. 36 Кримінального процесуального кодексу України (КПК України). Проте визначати особливості прокурорського нагляду за роботою оперативних підрозділів з виконання доручень на проведення візуального спостереження за особою, річчю або місцем під час розслідування одержання неправомірної вигоди службовою особою, зважаючи лише на окреслені положення, на наш погляд, було б помилковим. Необхідно враховувати сутність вказаного виду слідчих дій, їх потенційну загрозу правам і свободам громадян, особливості, пов'язані з правовим регулюванням та суб'єктами їх проведення.

Аналіз сутності НСРД, що передбачені главою 21 КПК України та використовуються сьогодні при розслідуванні одержання неправомірної вигоди службовою особою (зокрема, візуального спостереження за особою, річчю або місцем), дає підстави для висновку, що у правоохоронній практиці нашої держави всі вони виникли та розвивалися як оперативно-розшукові заходи (ОРЗ). Тому для виконання окресленого вище завдання доцільно звернутися до теорії оперативно-розшукової діяльності (ОРД), де питання прокурорського нагляду розроблені на високому науковому рівні. Сьогодні усталеною у теорії ОРД є думка про те, що специфіка прокурорського нагляду в сфері ОРД полягає в тому, щоб дати оцінку законності конкретного оперативно-розшукового заходу з погляду правової обґрунтованості його здійснення, не вдаючись при цьому до його технології, яка не входить до об'єкта і предмета прокурорського нагляду [1].

Те саме можна сказати і про прокурорський нагляд за проведенням НСРД під час розслідування одержання неправомірної вигоди службовою особою. Адже такі дії здебільшого проводяться саме оперативними підрозділами, оскільки працівники прокуратури та слідчі не мають для цього ні часу, ні засобів, ні професійних навичок.

Водночас, якщо певні технологічні аспекти конкретної НСРД передбачені законом, то прокурор повинен мати змогу вивчити питання їх дотримання, незалежно від того, проводить їх слідчий чи за його дорученням оперативний підрозділ. Зокрема, ст. 269 КПК України не лише розмежовує візуальне спостереження на окремі види залежно від об'єкта (за особою, річчю або місцем), а й встановлює його поділ на таке, що здійснюють з використанням відеозапису, фотографування, спеціальних технічних засобів для спостереження та без них. Крім цього, законодавцем виокремлено спостереження за особою та за тими, з ким вона контактує. Тому, якщо в ухвалі слідчого судді, дорученні слідчого, прокурора не зазначено, що спостереження потрібно провадити з використанням відповідних технічних засобів, установлювати контакти спостережуваного, то документування його дій за допомогою відеозапису, фотографування, а також збирання інформації про його зв'язки є порушенням закону. Отже, означені обставини проведення візуального спостереження під час розслідування одержання неправомірної вигоди службовою особою мають належати до предмета прокурорського нагляду.

При цьому аналіз положень, якими встановлюються організаційні засади візуального спостереження окремих правоохоронних органів, свідчить, що для його проведення в сучасних умовах використання технічних засобів є необхідним. У зв'язку з цим розробники відомчих нормативних актів запроваджують норми, які допускають використання уповноваженими оперативними підрозділами відеозапису, фотографування, спеціальних технічних засобів для спостереження, якщо це не передбачено у дорученні. Але з формальної точки зору такі дії є порушенням закону, що вимагає відповідного прокурорського реагування. Отже, виникає ситуація протиставлення законності і доцільності, що потребує внесення відповідних змін до КПК України.

Порушенням закону буде також продовження візуального спостереження за особою, річчю або місцем після закінчення терміну дії ухвали слідчого судді про дозвіл на її проведення.

Відповідно до пп. 3.10 міжвідомчої Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні уповноважені оперативні підрозділи не мають права виходити за межі доручень слідчого, прокурора [2]. Вони зобов'язані повідомляти їх про виявлення обставин, які мають значення для кримінального провадження або вимагають нових процесуальних рішень слідчого, прокурора. Однак вивчення практики виконання доручень слідчого, прокурора на проведення візуального спостереження за особою, річчю або місцем в межах досудового розслідування одержання неправомірної вигоди службовою особою свідчить про те, що інколи потрібно вийти за межі доручення, а повідомити при цьому будь-кого (навіть керівника власного оперативного підрозділу) немає можливості. Саме так відбувається, коли під час візуального спостереження за особою, річчю або місцем у полі зору оперативних працівників з'являється невідома особа, за якою з міркувань виконання завдань кримінального процесу необхідно терміново встановити стеження. Це, зокрема, може бути посередник, який передає предмет неправомірної вигоди службовій особі.

З цих причин розробники відомчих інструкцій вдаються до хитрощів та ігнорують норми закону. Так, аби внормувати дії оперативних працівників зі спостереження за виявленими в процесі ОРЗ або НСРД невстановленими особами, вжито такі формулювання, які при поверховому аналізі не дають підстав для висновку про порушення законності. Однак за більш детального аналізу виявляється, що для виявлення зв'язків за ними встановлюють візуальне спостереження, проте жодним чином це не оформ-

люють. Це відповідає потребам практики, але суперечить вимогам кримінального процесуального закону, вкотре зумовлюючи існування ситуації протиставлення законності та доцільності. До того ж, вивчення практики візуального спостереження за об'єктами, що вчиняють злочини при розслідуванні одержання неправомірної вигоди службовою особою, дає змогу стверджувати, що оперативні працівники, послуговуючись нормами відомчих інструкцій, інколи встановлюють спостереження за зв'язками спостережуваного, які в подальшому виявляються не причетними до його злочинної діяльності.

Водночас реальна необхідність вийти за межі доручення слідчого, прокурора при проведенні негласних слідчих (розшукових) дій може мати місце як при проведенні візуального спостереження, так і інших негласних слідчих (розшукових) дій в межах досудового розслідування корупційних злочинів.

Отже, сутність прокурорського нагляду за виконанням оперативними підрозділами доручень на проведення візуального спостереження за особою, річчю або місцем при розслідуванні одержання неправомірної вигоди службовою особою під час розслідування одержання неправомірної вигоди службовою особою полягає в тому, щоб дати оцінку законності зазначеної НСРД з огляду на правову обґрунтованість її здійснення. Предметом прокурорського нагляду за діяльністю оперативних підрозділів з виконання доручень на проведення вказаної НСРД при розслідуванні одержання неправомірної вигоди службовою особою є: наявність передбачених законом формальних підстав для її проведення; дотримання визначених законом і змістом доручень обмежень щодо її здійснення у часі, просторі й за колом об'єктів, а також застосування при цьому технічних засобів. Засобом прокурорського нагляду за діяльністю оперативних підрозділів з виконання доручень на проведення негласних слідчих (розшукових) дій є вивчення документів, необхідних для всебічного дослідження його предмета (клопотання про дозвіл на проведення НСРД, ухвали слідчого судді, постанови та доручення слідчого, протоколи і додатки до них).

Отже, ст. 269 КПК України потребує вдосконалення з метою уникнення ситуацій протиставлення законності та доцільності.

Література:

1. Погорецький М.А. Повноваження прокурора при здійсненні нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю / М.А. Погорецький // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (2–3 жовтня 2006 р.). – К.: Вид-во Генеральної прокуратури України; Академії прокуратури України, 2007. – С. 124–127.

2. Інструкція про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні: наказ Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України від 16 листопада 2012 року № 114/1042/516/1199/936/1687/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/42544>

КРАВЧУК В. М.,
кандидат юридичних наук,
докторант Національної академії прокуратури України,
м. Київ, Україна

Реформування інституту прокуратури: пропозиції до здійснення

Причиною невиправдання очікувань українського суспільства щодо реформ прокуратури насамперед є недоліки законодавства, в окремих питаннях – хибна стратегія її впровадження, штучне корегування процесу реформи шляхом відстрочення впровадження окремих її складових, які нерідко є ключовими для досягнення успішного результату, тощо. Лише швидке проведення переатестацій, реорганізації, скорочення бюджетних витрат, особливо за рахунок заробітних плат, не може повністю змінити діяльність інституту прокуратури. Термін «реформа» трактується як *re- i form*, тобто зміна форми, отже, реформою може бути назване нововведення. Однак не слід ототожнювати поняття реформи змісту і «вдосконалення» або «модернізації», «реорганізації».

В юридичній науці застосовується термін «еластичність правових реформ», який слід розуміти як здатність поступового повернення у попередній стан, якщо реформа не досягла межі неповернення, а також міру реакції однієї змінної на іншу та штучне подовження реформ у часових межах. На нашу думку, для подолання цього необхідно визначити стратегію реформи прокуратури, головною складовою якої має стати внесення змін до Конституції України щодо юридичного статусу та функцій прокуратури. Саме зміни до Основного Закону України дадуть можливість забезпечити фундаментальність реформи інституту прокуратури, власне, це є умовою приведення у відповідність із міжнародними та європейськими стандартами положень національного законодавства щодо ролі та статусу прокуратури в державі.

Варто виокремити три основні потенційні досягнення конституційної реформи прокуратури: 1) прокуратура України вже не матиме спільних ознак з прокуратурою радянського типу; 2) закладення нової функціональної ідеології прокуратури, зокрема «підтримання прокурором публічного обвинувачення в суді»; 3) 90% повноважень прокуратури стосуватиметься кримінально-правової сфери.

На наш погляд, позитивне значення має використання в тексті проекту Закону України від 25 листопада 2015 року № 3524 «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [1] (далі – змін до Конституції) формулювання «публічне обвинувачення» замість «державне обвинувачення» (п. 1 ч. 1 ст. 131-1). Змістова різниця між цими поняттями значна, зокрема: 1) прокурор, підтримуючи у суді обвинувачення, діє в інтересах суспільства і кожної людини для забезпечення правопорядку, захисту народу від кримінальних правопорушень. Прокурор складає присягу українському народу, суспільству (*public*) і діє в його інтересах; 2) термін «публічне обвинувачення» застосовується в усіх міжнародних документах – стандартах діяльності прокуратури, за якими, власне, і відбувається реформа; 3) де-факто поділ кримінального обвинувачення на приватне та публічне встановлює Кримінальний процесуальний кодекс України (КПК України).

Водночас суттєвим недоліком змін до Конституції України є те, що у тексті змін не зафіксована конституційна гарантія незалежності прокурорів (хоча такі гарантії чітко

визначені стосовно адвокатів і суддів). Питання незалежності не може бути другорядним для прокурорів, оскільки саме з цього починається боротьба з корупцією, найнебезпечніша форма якої – адміністративна корупція, тобто залежність прокурорів від політичної влади та «телефонного права».

Також не враховані доводи про необхідність залишення за прокуратурою функції «нагляду за додержанням законів органами та установами при виконанні покарань, а також при застосуванні заходів, пов'язаних з обмеженням особистої свободи людини». Однак щодо цієї функції прокуратури не було жодних зауважень міжнародних організацій та експертів. Вона перебуває у функціональній сфері кримінальної юстиції. Більше того, повноваження прокурорів та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо забезпечення прав засуджених мають різний предмет діяльності і напрям, не дублюються та не перетинаються. Враховуючи специфіку та режимність роботи установ виконання покарань, відсутність прокурорського нагляду у цій сфері матиме негативні наслідки.

Сумнівним можна вважати збереження повноважень Вищої ради юстиції (ВРЮ) (тепер – Вищої ради правосуддя) щодо прокурорів, а саме: 1) прийняття рішення стосовно порушення прокурором вимог щодо несумісності; 2) розгляд скарги на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора. Перше повноваження доцільно покласти на новостворений орган, КДК прокурорів, а виконання другого цілком забезпечить адміністративний суд. Зазначимо основні аргументи стосовно цього: по-перше, ВРЮ – неефективний орган з розгляду скарг прокурорів (за майже 20 років практичної діяльності не розглянуто жодної скарги); по-друге, оскарження у порядку адмінсудочинства має значні переваги: чітка процедура, строки розгляду, можливість забезпечення позову та зрозумілий механізм виконання постанови суду тощо; по-третє, і найважливіше, наявність повноваження ВРЮ щодо розгляду скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів може перетворитися на обов'язкову ланку процедури оскарження. А з огляду на встановлення на конституційному рівні вимог щодо досудового врегулювання спорів фактично блокуватиметься пряме оскарження прокурорами до адмінсудів рішень про притягнення їх до дисциплінарної відповідальності. Хоча останнє є лише застереженням, зокрема Венеційської комісії, п. 34 Висновку № 803/2015 (CDL-PI(2015)016) від 24 липня 2015 року.

Слід звернути увагу і на проблеми перехідних положень Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», які головним чином стосуються інституту прокуратури:

– по-перше, різний зміст нових положень законопроекту щодо прокуратури. Представництво прокурором інтересів держави в суді у виняткових випадках (п. 3 ст. 131-1) та представництво органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що з 1 січня 2020 року здійснюватиметься винятково прокурорами або адвокатами (ч. 3 п. 11 Перехідних положень). Виникає запитання: як тлумачити представництво прокурорами органів державної влади та органів місцевого самоврядування? Це інтереси держави?

Органи державної влади та місцевого самоврядування беруть участь у судовому розгляді у двох випадках: коли виконують функцію держави, реалізуючи свої повноваження (тут інтерес держави); коли виступають стороною судового процесу при оскарженні їх рішень, дій або бездіяльності, а також як юридична особа публічного права, майновий спір тощо (чий тут інтерес?).

У такому разі виняткові випадки представництва прокурором інтересів держави в суді – це кожна судова справа органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– по-друге, перехідні положення передбачають, на заміну відповідної існуючої функції прокуратури, створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій. На сьогодні у чинному законодавстві про подібну систему не зазначено; окрім того, під сумнівом ефективність такої заміни (контролер контролюючого); додаткові витрати коштів; перехідний період формування нової структури; однак найголовніше те, що інститут прокуратури із скасуванням функції «нагляду за додержанням законів органами та установами при виконанні покарань, а також при застосуванні заходів, пов'язаних з обмеженням особистої свободи людини» нічого не втрачає як інституція – втрачають громадяни можливість захисту своїх прав і свобод. Це звуження механізмів правового захисту.

Для ефективної реформи будь-якого органу влади важливо визначити його домен, тобто ту зону відповідальності та компетенції, яка належить винятково відповідній державній інституції, що і повинно бути у центрі реформування. На нашу думку, в інституті прокуратури – це функція підтримання обвинувачення у суді, а також процесуальне керівництво досудовим розслідуванням. Інші функції прокуратури повинні мати субсидіарний характер (тобто до їх застосування вдаються, якщо вони ефективніші за інші відповідні заходи на національному, регіональному або місцевому рівнях).

Підтримання обвинувачення в суді є одним із пріоритетів діяльності прокуратури, найважливішим службовим обов'язком прокурора. Тому вважаємо, що удосконалення умов та нормативно-правового забезпечення реалізації прокурорами повноважень у цій сфері є головним фактором у реформуванні інституту прокуратури.

1. Для забезпечення незалежності та самостійності в діяльності прокурорів з підтримання публічного обвинувачення в суді важливо: запровадити автоматизовану систему розподілу кримінальних проваджень серед прокурорів з урахуванням складності справ, навантаження прокурорів, досвіду роботи, спеціалізації та суспільного резонансу кримінальних проваджень; внести зміни до чинного КПК України щодо покладення на слідчих суддів повноваження із закриття кримінальних проваджень за ознаками тяжких, особливо тяжких злочинів та кримінальних проваджень, які викликають суспільних резонанс; визначити стратегії усунення адміністративного підпорядкування прокурорів та розвитку прокурорського самоврядування; уведення додаткової системи матеріального забезпечення та професійної мотивації прокурорів у формі грошової відсоткової премії (бонусної винагороди) від суми фактичного повернення матеріальної шкоди в дохід держави за кримінальними провадженнями.

2. Для розвитку дієвості системи альтернативних способів вирішення кримінального провадження на підставі угод необхідно: розширити можливості укладення угод у кримінальному провадженні за ініціативи прокурора, зокрема у провадженнях щодо особливо тяжких злочинів та злочинів за участю потерпілих; внести зміни до чинного КК України для запровадження штрафу як альтернативної форми покарання за злочини невеликої, середньої тяжкості та тяжкі злочини, вчинені з необережності. Також розширення повноважень прокурорів з диференціації покарання при укладенні угоди з підозрюваним чи обвинувачуваним про визнання винуватості; прийняття Верховною Радою України закону України про кримінальні проступки.

3. Для забезпечення змістовного реформування функції підтримання обвинувачення в суді та кваліфікованої підготовки прокурорів доцільно: внести зміни до ч. 2 ст. 80 чинного Закону України «Про прокуратуру» щодо поширення на Національну

академію прокуратури України законодавства про вищу освіту в частині підвищення кваліфікації прокурорів, спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора та науково-дослідної діяльності; розробити концепції впровадження інституту недержавних публічних обвинувачів, а також механізми аутсорсингу функції підтримання публічного обвинувачення в суді.

З приводу останнього варто зазначити, що одним із довгострокових завдань реформування системи прокуратури є запровадження інституту недержавних обвинувачів. Звичайно, це залежить від рівня юридичного стандарту та традиції у державі. До цього потрібно дійти поступово.

У такий спосіб державну функцію з підтримання прокурором обвинувачення в суді частково буде передано на виконання інституту публічних обвинувачів, які здійснюватимуть цю діяльність на постійній професійній основі (за прикладом професійної діяльності адвокатів; приватних нотаріусів, приватних виконавців, приватних детективів тощо), проте лише стосовно злочинів невеликої, середньої тяжкості та тяжких злочинів, вчинених з необережності за наявності потерпілого. Або до їх компетенції могла б належати сфера кримінальних проступків з потерпілою стороною.

До переваг цього нововведення для суспільства та юридичної практики можна віднести: зменшення завантаженості органів прокуратури та прокурорів, особливо процесуальних керівників; сприяння оптимізації існуючої кількості прокурорів, частина з яких зможе займатися професійною діяльністю публічних обвинувачів; нові можливості кадрового розвитку та ротації прокурорів і публічних обвинувачів; повернення довіри суспільства до діяльності обвинувачів (прокурорів) та нові механізми взаємодії; можливість для потерпілого обирати кращого обвинувача та доручати йому свою справу (природна конкуренція) або наймати публічного обвинувача, якщо прокурор відмовляється від підтримання обвинувачення; організаційна та поглиблена процесуальна незалежність публічних обвинувачів; можливість обґрунтованого залучення публічного обвинувача громадськими діячами, членами політичних партій, об'єднань громадян та фізичними особами у випадку заподіяння шкоди інтересам держави та суспільству за відсутності потерпілого; підвищення якості кримінальних проваджень, результативність яких впливає на професійну репутацію обвинувачів; повне відкриття процесів судової змагальності у сфері кримінального судочинства; розширення кола можливостей досудового вирішення кримінальних проваджень за допомогою процесів медіації та примирення тощо.

Підсумовуючи, важливо зазначити, що якісне реформування інституту прокуратури необхідне для розвитку сильної судової влади в Україні, оскільки прокуратура та адвокатура є головними учасниками судового процесу. Саме від їх професійної діяльності багато в чому залежить загальна реформа правосуддя.

Література:

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): проект Закону України від 25 листопада 2015 року № 3524 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209

КУЦЕНКО О. П.,

здобувач кафедри організації судових та правоохоронних органів
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
м. Харків, Україна

Основні форми організації роботи та управління в органах прокуратури у сучасних умовах

Реформування органів прокуратури, як і всієї правоохоронної системи в Україні, безумовно, актуальний та необхідний крок. Президент України та суспільство вимагають створення абсолютно нової прокуратури, з новими підходами у роботі та кадровому формуванні.

Наразі в державі триває реформування органів прокуратури. Набрал чинності Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру» [1], значною мірою змінилася організація роботи органів прокуратури при реалізації повноважень, передбачених Конституцією України.

У Законі передбачено нові підходи до визначення функцій і ролі органів прокуратури, принципів формування структури та кадрового забезпечення, взаємовідносин з органами державної влади і місцевого самоврядування.

Разом з тим під час реалізації змін у законодавстві з цих питань дуже важливо не допустити дезорганізації в роботі, не втратити вплив органів прокуратури на стан дотримання законності у державі, значення органів прокуратури як ефективного механізму захисту прав і свобод людини та інтересів суспільства.

Сьогодення зумовлює нові засади роботи органів прокуратури, спрямовані на підвищення авторитету та сприяння зміцненню довіри громадян до них, що безпосередньо пов'язано із реалізацією владно-розпорядчих повноважень організаційно-управлінського характеру працівниками, які обіймають адміністративні посади в органах прокуратури України.

Новим та малодослідженим у науковій літературі є поняття «адміністративна посада» в органах прокуратури України, що безпосередньо пов'язано з питанням організації діяльності щодо виконання функцій та повноважень органів прокуратури.

Окремі питання організації та управління в органах прокуратури, досліджували такі вчені та практики, як: В.Я. Тацій, І.Є. Марочкін, Ю.М. Грошевий, В.В. Богуцький, М.В. Косюта, Є.М. Попович, П.В. Шумський.

Крім цього, Ю.П. Битяк, В.В. Зуй, досліджуючи форми державного управління, зазначили про зовнішнє вираження конкретних дій державного органу, його структурних підрозділів та посадових осіб (службовців), які використовуються у процесі державної виконавчої діяльності та спрямовані на реалізацію функцій управління [2, с. 91].

Водночас, на думку О.П. Рябченко, форми державного управління можуть бути: структурні, процесуальні, правові та неправові, у вигляді видання актів управління, суспільно-організаційних дій, матеріально-технічних дій, регулятивних форм [3, с. 64].

Враховуючи специфіку діяльності органів прокуратури України, особливості наслідків, які виникають у результаті використання певної форми організації роботи та

управління, ступеня правової регламентації процесу її застосування, такі форми можна класифікувати на правові та організаційні.

Правові форми організації роботи та управління визначаються Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру», Кримінальним процесуальним кодексом України та низкою інших законодавчих та підзаконних нормативних актів, у тому числі наказом Генерального прокурора України від 26 грудня 2011 року № 1гн «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України», який, до речі, є застарілим та підлягає невідкладному оновленню [4].

З практичної точки зору до основних організаційних форм управління в органах прокуратури України можна віднести: розподіл службових обов'язків між працівниками; планування роботи; оперативні та координаційні наради; контроль виконання тощо.

Суть розподілу службових обов'язків полягає в чіткому розмежуванні між працівниками роботи щодо виконання функцій і завдань прокуратури, що віднесені до її компетенції, напрямів діяльності та відповідальності. Водночас метою розподілу обов'язків є об'єднання зусиль колективу прокуратури на вирішення поставлених завдань, забезпечення рівномірного навантаження на працівників з урахуванням їх фахової підготовки, кваліфікації та практичного досвіду.

У зв'язку з утворенням відповідно до нового Закону України «Про прокуратуру» 178 місцевих прокуратур та призначення їх керівників за результатами чотирирівневого відкритого конкурсу, актуальним залишається питання про необхідність забезпечення системи підпорядкування у межах території діяльності місцевої прокуратури, закріплення на конкретних працівників, які займають адміністративні посади, відповідальності за організацію роботи підрозділів місцевої прокуратури у районах, на які поширюється її територіальна юрисдикція.

Також на начальників відділів місцевих прокуратур та їх заступників доцільно покласти адміністративні повноваження щодо організації роботи та контролю виконання функцій місцевої прокуратури у конкретній адміністративно-територіальній одиниці, організації прийому громадян прокурорами місцевої прокуратури, контролю виконання документів, організації оперативної взаємодії з підрозділами правоохоронних органів, а також обліку роботи, формування статистичних даних про роботу прокурорів у межах адміністративно-територіальних одиниць.

Планування роботи – одна з форм організації роботи, спрямована на забезпечення діяльності прокуратури під час реалізації повноважень, передбачених Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру».

Згідно з чинним наказом Генерального прокурора України від 16 грудня 2011 року № 1гн «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» основними принципами планування є цілеспрямованість, конкретність і реальність, відповідність вимогам часу та потребам практичної діяльності.

Відповідно до вимог п. 11.2. зазначеного вище наказу Генерального прокурора України прокурорам обласного рівня слід планувати надання практичної допомоги прокурорам нижчого рівня, заходи навчального і методичного характеру, що є актуальним в умовах сьогодення, оскільки під час реформування органів прокуратури відбулось значне оновлення кадрів у місцевих прокуратурах.

Однією із форм поточного керівництва прокуратурою є проведення оперативних

нарад з метою забезпечення прийняття управлінських рішень та оперативного обговорення питань, у тому числі щодо діяльності відповідної прокуратури з окремих напрямів, підсумків роботи, недоліків та прорахунків в організації роботи, додержання виконавської дисципліни тощо.

Для координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності керівником відповідної прокуратури проводяться спільні координаційні наради за участі керівників відповідних правоохоронних органів.

Зокрема, згідно з п. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» керівники прокуратур координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності здійснюючи нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство.

Водночас відповідно до ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» органи прокуратури визначені спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері протидії корупції.

Таким чином, координаційна діяльність прокурора з протидії злочинності та корупції фактично звужена до виконання лише функцій з нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. З огляду на це виникає проблема, пов'язана з координацією діяльності саме у сфері запобігання корупції.

Особливу роль у належній організації діяльності органів прокуратури відіграє необхідність забезпечення контролю і перевірки виконання, що передбачає сукупність дій і заходів, спрямованих на перевірку своєчасності та якості виконання управлінських, організаційних, процесуальних документів, рішень нарад, планів роботи, завдань, доручень прокуратур вищого рівня та наказів Генерального прокурора України.

Таким чином, під час організації роботи в органах прокуратури суб'єкти управлінських повноважень наділені низкою правових та організаційних форм діяльності, які залишаються актуальними й досі. Разом з тим процеси реформування органів прокуратури, адаптація вітчизняного законодавстві до міжнародних стандартів вимагають пошуку та впровадження додаткових прогресивних форм організації роботи в органах прокуратури України.

Література:

1. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015.– № 2–3.

2. Адміністративне право України: підруч. / [за ред. Ю.П. Битяка]. – Х.: Право, 2000. – 520 с.

3. Рябченко О.П. Державне управління економікою (адміністративно-правовий аспект): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Олена Петрівна Рябченко. – Х., 2000. – 369 с.

4. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 26 грудня 2011 року № 1гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>

ЛАПКІН А. В.,
асистент кафедри організації судових та правоохоронних органів
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
кандидат юридичних наук,
м. Харків, Україна

Прокурорський нагляд за законністю закриття кримінальних проваджень

Одним із найважливіших аспектів процесуального керівництва прокурором досудовим розслідуванням є забезпечення законності закриття кримінальних проваджень. Згідно зі статистичними даними у 2015 році було закрито 532 227 кримінальних проваджень, у тому числі за п. п. 1, 2, 4, 6 ч. 1 ст. 284 КПК України – 528 132. Відповідно до КПК України саме на прокурора покладено перевірку законності й обґрунтованості кожного рішення про закриття кримінального провадження, а у визначених випадках відповідне рішення має бути прийняте саме прокурором. За таких умов дослідження питань прокурорського нагляду за законністю закриття кримінальних проваджень набуває особливої актуальності.

Порівнюючи показники закритих кримінальних проваджень із загальною кількістю зареєстрованих за звітний період кримінальних проваджень (565 182), можна зробити висновок, що закривається переважна більшість кримінальних проваджень. Однак це не означає, що закривається понад 94% усіх кримінальних проваджень. Адже за той самий період прокурорами направлено до суду з обвинувальним актом 163 795 кримінальних проваджень, рішення не прийнято у 385 543 кримінальних провадженнях. Це пояснюється тим, що, по-перше, вказані цифри не відображають кількості кримінальних проваджень, що залишилися без рішення із попереднього періоду (на 1 січня 2015 року таких проваджень – 401 602). По-друге, на жаль, офіційна статистика не враховує кількості кримінальних проваджень, закритих щодо особи, та їх питомої ваги у загальній кількості рішень про закриття кримінальних проваджень, внаслідок чого рішення про закриття може кілька разів прийматися щодо одного і того самого кримінального провадження. Проте в будь-якому разі закриття кримінального провадження залишається найбільш поширеною формою закінчення досудового розслідування, що відповідним чином позначається на організації прокурорами процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

На наш погляд, значна кількість закритих кримінальних проваджень зумовлена тією обставиною, що до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомості про кримінальні правопорушення вносяться без належної перевірки і оцінки. Відповідно під час подальшого досудового розслідування встановлюється відсутність ознак кримінального правопорушення, що тягне за собою закриття кримінального провадження на підставі п.п. 1 або 2 ч. 1 ст. 284 КПК України, тобто за відсутністю події або складу кримінального правопорушення.

Зауважимо, що в сучасних умовах, коли законодавець відмовився від практики винесення постанов про відмову в порушенні кримінальної справи (як і про її порушення), аналогічну функцію виконують постанови про закриття кримінального про-

вадження. Тобто всі випадки, коли викладені у заявах і повідомленнях про кримінальні правопорушення відомості не підтверджуються безпосередньо після порушення кримінального провадження, і які в умовах дії КПК 1960 року стали б підставою для відмови в порушенні кримінальної справи, в сучасних умовах тягнуть за собою винесення постанов про закриття кримінального провадження.

Офіційна статистика не наводить кількості кримінальних проваджень, закритих на початковому етапі досудового розслідування, але можна припустити, що саме вони складають найбільшу питому вагу серед усього масиву рішень про закриття кримінального провадження, і, відповідно, у структурі прокурорського нагляду за законністю закриття кримінальних проваджень. Перевірка таких постанов додає навантаження прокурорам – процесуальним керівникам, однак запропонувати якийсь прийнятний вихід із цієї ситуації складно. З одного боку, таку ситуацію було б вирішити шляхом передбачення у ст. 214 КПК України можливості винесення постанов про відмову у початку досудового розслідування; проте з другого – такий варіант означав би повернення до моделі початку досудового розслідування, яка існувала до 2012 року; крім того, постанови про відмову у початку досудового розслідування також потрібно було б перевіряти прокуророві. Отже, за умови збереження існуючої моделі кількість постанов про закриття кримінального провадження залишатиметься значною, і забезпечення законності їх винесення найбільшою мірою залежатиме від удосконалення тактики та методики прокурорського нагляду.

Разом з тим ст. 284 КПК України передбачає двох суб'єктів прийняття рішення про закриття кримінального провадження: слідчого і прокурора. Компетенція прокурора у вирішенні цього питання є більш ширшою, ніж слідчого, який приймає постанову про закриття кримінального провадження з підстав, передбачених п.п. 1, 2, 4 ч. 1 ст. 284 КПК України, якщо в цьому кримінальному провадженні жодній особі не повідомлялося про підозру. Натомість відповідно до абзацу 3 ч. 3 ст. 284 КПК України прокурор приймає рішення про закриття кримінального провадження щодо підозрюваного з усіх підстав для цього, що визначені в ч. 1 ст. 284 КПК України. Однак зазначене законодавче формулювання призводить до деякої невизначеності у питанні щодо розмежування компетенції прокурора і слідчого стосовно закриття кримінального провадження. Вказівка на те, що прокурор приймає таке рішення «щодо підозрюваного» ставить питання про можливість прокурора закрити кримінальне провадження у випадках, коли у ньому жодній особі про підозру не повідомлялося.

Очевидно, що зазначене питання має бути вирішене на користь прокурора, який як процесуальний керівник досудовим розслідуванням, що спрямовує його хід і визначає судову перспективу, повинен бути наділений повноваженням закривати кримінальне провадження з будь-якої підстави для цього, визначеної законом, окрім тих випадків, коли це є виключною компетенцією суду. Це повинно бути чітко визначено у ст. 284 КПК України шляхом вказівки на те, що прокурор приймає постанову про закриття кримінального провадження з усіх підстав, передбачених ч. 1 ст. 284 КПК України, незалежно від того, чи повідомлялося у даному кримінальному провадженні особі про підозру.

Надання слідчому абсолютного права закривати кримінальне провадження може бути поставлене під сумнів в аспекті того, що закриття кримінального провадження є однією із форм закінчення досудового розслідування, тоді рішення щодо застосуван-

ня будь-якої із них згідно із ч. 2 ст. 283 КПК України приймає прокурор, оскільки саме він здійснює обвинувальну діяльність щодо підозрюваного (кримінального переслідування), в межах якого виключно прокурор може приймати рішення про початок, продовження або припинення кримінального переслідування. Це є одним із міжнародних стандартів прокурорської діяльності, зокрема відповідно до п. 2 Рекомендації № R (2000) 19 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи про роль державного обвинувачення в системі кримінального правосуддя від 6 жовтня 2000 року, в усіх системах прокурори вирішують питання про порушення або продовження кримінального переслідування. Таким чином і таке важливе рішення, як закриття кримінального провадження, теж повинно бути покладено виключно на прокурора.

Проте з точки зору доцільності це значно перевантажує прокурорів – процесуальних керівників, які фізично не в змозі самостійно закривати сотні тисяч кримінальних проваджень. Саме цим можна пояснити той факт, що частину повноважень стосовно закриття кримінального провадження надано слідчим. При цьому необхідно враховувати такі моменти. По-перше, слідчі приймають рішення про закриття кримінального провадження з підстав (відсутність події кримінального правопорушення; відсутність його складу; набрання чинності законом, яким скасована кримінальна відповідальність за діяння, вчинене особою), які є найбільш поширеними, особливо на початковому етапі досудового розслідування, або є очевидними і безспірними (декриміналізація злочинного діяння). По-друге, слідчі приймають таке рішення «по факту», а не «щодо особи», тобто долею самого кримінального переслідування вони не розпоряджаються, оскільки саме кримінальне переслідування ще не персоніфікувалося (підозрюваний у процесі не з'явився). По-третє, використовуючи надане їм повноваження – закривати кримінальне провадження – слідчі жодним чином не конкурують із прокурором, який наділений як універсальним повноваженням закривати кримінальне провадження з будь-якої підстави незалежно від наявності у ньому підозрюваного, так і виключним повноваженням закривати кримінальне провадження щодо підозрюваного, а також повноваженням здійснювати нагляд за рішенням слідчого про закриття кримінального провадження шляхом перевірки відповідної постанови. Таким чином, слідчий є факultatивним суб'єктом прийняття рішення про закриття кримінального провадження, а його повноваження з цього питання мають допоміжний характер і обґрунтовані піклуванням про зменшення процесуального навантаження на того-таки прокурора.

Отже, досліджуваний прокурорський нагляд є «наглядом» лише в аспекті перевірки законності тієї частини постанов про закриття кримінального провадження, які виносяться слідчими. В цій сфері чимало порушень. Зокрема, впродовж 2015 року прокурорами скасовано 37 918 незаконних постанов про закриття кримінального провадження. При цьому прокурори перевіряють законність постанов про закриття кримінального провадження як в загальному порядку, протягом двадцяти днів з моменту отримання копії постанови, маючи право її скасувати у зв'язку з незаконністю чи необґрунтованістю, так і в порядку розгляду скарг на таку постанову з боку заявника, потерпілого. В інших випадках сам прокурор є повноважним суб'єктом прийняття відповідного рішення про закриття кримінального провадження, що є важливим аспектом процесуального керівництва.

ЛИТВИНОВ В. В.,

старший викладач кафедри кримінального процесу
Дніпропетровського державного університету
внутрішніх справ, кандидат юридичних наук,
м. Дніпропетровськ, Україна

Процесуальні особливості відкриття матеріалів іншій стороні у кримінальному провадженні, яке містить відомості, що становлять державну таємницю

Відкриття матеріалів іншій стороні здійснюється у разі встановлення підстав для прийняття рішення про закінчення досудового розслідування шляхом складання обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру. Здійснення зазначених процесуальних дій означає надання стороною обвинувачення для ознайомлення стороні захисту усіх матеріалів кримінального провадження, що були здобуті під час досудового розслідування. З огляду на тему цієї доповіді у ній буде приділятися увага процесуальному порядку відкриття матеріалів стороні захисту.

Процесуальна дія «відкриття матеріалів іншій стороні» надає право стороні захисту ознайомлюватися з матеріалами досудового розслідування, які є в розпорядженні прокурора, слідчого. Під час виконання цієї процесуальної дії сторона захисту відповідно до частин 2, 3, 4 ст. 290 Кримінального процесуального кодексу України (КПК України) має вправо скопіювати або відобразити відповідним чином будь-які речові докази або їх частини, документи або копії з них, а також надати доступ до приміщення або місця, якщо вони перебувають у володінні або під контролем держави, і прокурор має намір використати відомості, що містяться в них, як докази у суді.

Процесуальний порядок здійснення відкриття матеріалів іншій стороні суттєво змінюється у разі закінчення досудового розслідування у кримінальному провадженні, яке містить відомості, що становлять державну таємницю. Згідно зі ст. 517 КПК України досудове розслідування, а також судовий розгляд у кримінальному провадженні, яке містить державну таємницю, проводиться з дотриманням вимог режиму секретності. Це означає, що ознайомлення стороні захисту з матеріалами такого кримінального провадження під час відкриття матеріалів іншій стороні може здійснюватися лише за спеціальними правилами, які забезпечують дотримання режиму секретності. Системний аналіз норм КПК України дає можливість виділити два таких спеціальних правила:

- 1) обов'язкове отримання учасниками кримінального провадження спеціального допуску та доступу до державної таємниці;
- 2) передбачення особливого процесуального порядку здійснення відкриття матеріалів іншій стороні.

Вказані вище процесуальні правила заслуговують на більш ґрунтовне дослідження, а тому у цій доповіді звернемо увагу лише на їх основні та проблемні питання.

Щодо першого правила, то відповідно до ч. 3 ст. 517 КПК України до участі у кримінальному провадженні, яке містить відомості, що становлять державну таємни-

цю, допускаються особи, які мають допуск до державної таємниці відповідної форми та яким надано доступ до конкретної секретної інформації (категорії секретної інформації) та її матеріальних носіїв. Зазначене правило не стосується підозрюваного, бо йому роз'яснюються лише вимоги ст. 28 Закону України «Про державну таємницю» (далі – Закон), де передбачено відповідальність за розголошення відомостей, що становлять державну таємницю.

Таким чином, згідно з вимогами ч. 4 ст. 517 КПК України для того, щоб здійснити відкриття матеріалів іншій стороні, захисник та законний представник повинні отримати допуск та доступ до державної таємниці. Порядок отримання допуску і доступу до державної таємниці врегульовано нормами Закону. Відповідно до ст. 22 Закону допуск до державної таємниці надається дієздатним громадянам України, які потребують його за умовами своєї службової, виробничої, наукової чи науково-технічної діяльності або навчання. У ст. 27 Закону визначено, що доступ до державної таємниці надається дієздатним громадянам України, яким надано допуск до державної таємниці та які потребують його за умовами своєї службової, виробничої, наукової чи науково-дослідної діяльності або навчання. Отже, доступ до державної таємниці можуть отримати службові особи, науковці або особи, навчання яких неможливе без вивчення матеріалів, які містять державну таємницю. Норма, яка передбачала б допуск і доступ адвоката (захисника) законного представника або інших учасників кримінального процесу, не передбачена.

Неможливо здійснити допуск і доступ зазначених учасників кримінального процесу як осіб, які здійснюють службову діяльність, тобто службових осіб. Такий висновок можна зробити, проаналізувавши постанову Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 року № 5 «Про судову практику у справах про хабарництво». У постанові вказано, що при вирішенні питання, чи є певна особа службовою, належить керуватися правилами, які викладено в пунктах 1, 2 примітки ст. 364 КК України. У згаданих пунктах зазначено, що службовими особами є особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням. Окрім цього, Верховний Суд України у своїй постанові (від 26 квітня 2002 року № 5 «Про судову практику у справах про хабарництво») вказує, що працівники підприємств, установ, організацій, які виконують професійні (адвокат, лікар, вчитель тощо), виробничі (наприклад, водій) або технічні (друкарка, охоронник та інші) функції, можуть визнаватися службовими особами лише за умови, що поряд із цими функціями вони виконують організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські обов'язки.

Зважаючи на викладене, можна зробити висновок, що процесуальний порядок допуску і доступу до державної таємниці захисника (адвоката) та законного представника підозрюваного має недоліки.

Слід зазначити, що у ст. 23 Закону передбачені випадки ненадання особам допуску та доступу до державної таємниці. Вказана стаття може бути застосована і щодо захисника (адвоката) або законного представника у разі встановлення для цього відповідних підстав. У свою чергу, відсутність допуску до державної таємниці унеможливує участь такого процесуального учасника у проведенні процесуальних дій, передбаче-

них ст. 290 КПК України. З огляду на це в КПК України було б доцільно передбачити норми, якими б зазначена ситуація могла бути урегульована.

Щодо другого правила, то варто звернути увагу на те, що ч. 4 ст. 290 КПК України надає право стороні захисту під час доступу до матеріалів кримінального провадження робити копії або відображення матеріалів. У разі коли досудове розслідування здійснюється у кримінальному провадженні, яке містить відомості, що становлять державну таємницю, відповідно до § 2 ч. 5 ст. 517 КПК України захисникам та законним представникам підозрюваного чи обвинуваченого забороняється робити копії з матеріалів, які містять державну таємницю. Підозрюваний, обвинувачений, його захисник та законний представник з метою підготовки та здійснення захисту відповідно до § 3 ч. 5 ст. 517 КПК України можуть робити лише виписки з матеріалів, що містять державну таємницю. Вказані виписки зберігаються з дотриманням вимог режиму секретності, а також за умови опечатування, що унеможливорює ознайомлення з їх змістом сторонніх осіб. Передбачення нормами КПК України таких прав має позитивне значення для здійснення захисту. Але слід зауважити, що розслідування кримінального провадження може стосуватися, наприклад, подробиць документів, які мають гриф секретності, і в таких випадках було б доцільно передбачити право сторони захисту відобразити такі документи, щоб у подальших стадіях кримінального судочинства використовувати їх для захисту прав підозрюваного.

ЛІСОВА Н. В.,
начальник управління науково-методичного забезпечення
прокурорської діяльності
Національної академії прокуратури України,
кандидат юридичних наук, доцент,
м. Київ, Україна

ГРИНЕВИЧ М. С.,
прокурор відділу прокуратури Черкаської області,
м. Черкаси, Україна

Особливості представницьких функцій прокурора у надзвичайних ситуаціях

Відповідно до положень Закону України «Про прокуратуру» [1] прокурори здійснюють свої повноваження у межах, визначених законом, та на підставі покладених на них функцій. Під час їх здійснення вони є незалежними від будь-якого впливу, тиску, втручання і керуються у своїй діяльності лише Конституцією та законами України.

Організація роботи прокурора у надзвичайних ситуаціях залежить від наявності цілісного об'єктивного уявлення про сутність та види надзвичайних ситуацій, специфіку їх законодавчого забезпечення, спроможності спрямувати свою професійну діяльність на виконання покладених законом функцій при запровадженні режиму надзвичайної ситуації.

Однією із функцій прокуратури є представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. Також у ст. 24 Закону України «Про прокуратуру» визначено особливості здійснення окремих форм представництва [1]. З метою забезпечення національної безпеки нашої держави, законності, запобігання надзвичайним ситуаціям, захисту прав людини та інтересів держави в умовах надзвичайних ситуацій або після них законодавець визначив представницьку діяльність органів прокуратури як один із важливих напрямів її діяльності у сфері захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна. Відповідно до ст. 23 Закон України «Про прокуратуру» [1] 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.

Особливість представницьких функцій прокурора під час надзвичайних ситуацій характеризується таким: їхня діяльність відбувається в умовах надзвичайних ситуацій або з метою їх запобігання; вони представляють інтереси громадянина або держави у відповідних процесуальних формах; правовідносини за участю прокуратури, суду, окремих осіб, держави та її органів мають особливий характер; мають визначені законом особливості при здійсненні окремих форм представництва.

У ч. 2 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» [1] передбачено, що прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця

або особи без громадянства) у випадках, якщо така особа не спроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист.

Тобто визначено виключні умови, за яких прокурор має здійснювати свої представницькі повноваження і винятково після підтвердження судом підстав для представництва.

Підстави представницьких повноважень прокурора регламентовані Кодексом адміністративного судочинства України (ст. 60) [2], Цивільним процесуальним кодексом України (ст. 45) [3] та Господарським процесуальним кодексом України (ст. 29) [4].

Як зазначається у ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» [1], прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу.

З метою забезпечення належної організації роботи щодо ефективного представництва інтересів громадянина або держави в судовому провадженні Генеральний прокурор України наказом від 28 травня 2015 року № бгн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» [5], чітко визначив основні завдання представництва прокурора в суді, що базуються на вимогах Закону. Більш детально зазначив відомості щодо наявності підстав для застосування представницьких повноважень прокурора, які слід враховувати і у надзвичайних ситуаціях. Ефективність застосування прокурором представницьких повноважень щодо захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна у надзвичайних ситуаціях залежить від своєчасного отримання відомостей щодо наявності підстав для застосування представницьких повноважень.

Необхідність здійснення прокурором представницької діяльності у сфері захисту населення у надзвичайних ситуаціях і запобігання таким ситуаціям зумовлена низкою негативних зовнішніх та внутрішніх проявів і супроводжується посяганнями на територіальну цілісність, зростанням соціальної напруженості, наявністю комплексних загроз громадській безпеці та громадському порядку внаслідок чисельних проявів сепаратизму і тероризму.

Значно активізовано діяльність прокурорів щодо звернення до судів з позовами про визнання недійсними договорів купівлі-продажу або іпотечних договорів об'єктів цивільного захисту державної форми власності, оскільки відповідно до ст. 5 Закону України «Про приватизацію державного майна» [6], ст. 32 Кодексу цивільного захисту України [7] приватизації не підлягають об'єкти, необхідні для виконання державою своїх функцій, у тому числі захисні споруди цивільного захисту, майнові комплекси підрозділів пожежної охорони (пожежні депо, пости, адміністративні приміщення), транспортні засоби спеціального призначення, що забезпечують виконання робіт, пов'язаних із ліквідацією пожеж, наслідків стихійного лиха.

Окрім того, набуто практику звернення прокуратурою до суду з позовами про зо-

бов'язання місцевих рад, суб'єктів господарювання, на баланс яких перебувають споруди, привести об'єкти цивільного захисту (бомбосховища, протирадіаційні укриття) у придатний для використання за цільовим призначенням стан.

З урахуванням поширення порушень природоохоронного законодавства актуальною залишається представницька діяльність прокуратури у сфері захисту населення та навколишнього природного середовища від надзвичайних ситуацій техногенного характеру. У цьому зв'язку діяльність органів прокуратури повинна бути спрямована на своєчасне їх виявлення, вжиття заходів щодо їх усунення, відшкодування збитків, завданих довкіллю.

Література:

1. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року (в редакції від 25.04.2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
2. Кодекс адміністративного судочинства України (в редакції від 26.04.2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
3. Цивільний процесуальний кодекс України (в редакції від 04.06.2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: – <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>
4. Господарський процесуальний кодекс України (в редакції від 28.03.2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: – <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>
5. 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 № 6 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102
6. Про приватизацію державного майна: Закон України (в редакції від 06.06.2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2163-12>
7. Кодекс цивільного захисту України (в редакції від 11.02.2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>

ЛОТЮК Д. П.,

науковий співробітник відділу науково-методичного забезпечення організації роботи та управління в органах прокуратури управління науково-методичного забезпечення прокурорської діяльності Національної академії прокуратури України, м. Київ, Україна

Основні аспекти взаємодії органів прокуратури із засобами масової інформації

Прокуратура є органом, до якого прикута увага засобів масової інформації, що зумовлено високою соціальною значимістю виконуваних нею конституційних функцій.

Чинним законодавством України закріплено загальні правові засади взаємодії органів прокуратури із засобами масової інформації.

Зовнішня комунікація органів прокуратури має здійснюватися відповідно до конституційно-правового закріплення основоположних громадянських прав на невтручання в особисте та сімейне життя, та на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань.

Правові засади інформаційної діяльності органів прокуратури та їх взаємодії із засобами масової інформації визначені п. 9 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру», в якому закріплено засаду прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання.

У ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» визначено вимоги щодо інформування про діяльність органів прокуратури:

– органи прокуратури не менш як двічі на рік інформують суспільство про свою діяльність шляхом повідомлень у засобах масової інформації; Генеральний прокурор України особисто не менше одного разу на рік звітує перед Верховною Радою України на пленарному засіданні про діяльність органів прокуратури шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних;

– керівники регіональних та місцевих прокуратур на відкритому пленарному засіданні відповідної ради, на яке запрошуються представники засобів масової інформації;

– не менш як двічі на рік інформують населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці про результати діяльності на цій території шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних;

– інформація про діяльність прокуратури оприлюднюється в загальнодержавних та місцевих друкованих засобах масової інформації і на офіційних Веб-сайтах органів прокуратури;

– органи прокуратури оприлюднюють видані ними нормативно-правові акти з питань організації та діяльності прокуратури України в порядку, встановленому законом.

Організацію та здійснення інформування суспільства органами прокуратури

визначено наказом Генерального прокурора України від 18 вересня 2015 року № 218 «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України».

Згідно з п. 1 вказаного вище наказу забезпечення належної реалізації принципу гласності визнано одним із важливих засобів зміцнення законності та формування у суспільстві об'єктивної думки щодо діяльності органів прокуратури, підвищення рівня довіри до них.

Керівники органів прокуратури при реалізації вказаних повноважень зобов'язані: надавати пріоритетне значення оприлюдненню інформації суспільно важливого характеру з питань діяльності прокуратури, передусім про результати роботи, що реально сприяли відновленню або зміцненню законності та правопорядку;

оперативно реагувати на критичні публікації та повідомлення про роботу органів прокуратури; за наявності подій, що набули значного суспільного значення або резонансу, у межах компетенції надавати офіційні коментарі щодо встановлених обставин, чинного законодавства та вжитих органами прокуратури заходів;

соціально значиму інформацію невідкладно доносити до громадськості з використанням усіх доступних медійних засобів;

відповідно до статей 20, 21 Закону України «Про інформацію» запобігати поширенню інформації, що містить державну чи будь-яку іншу таємницю або конфіденційні відомості, стосовно яких законодавством встановлено особливий порядок захисту;

інформацію про результати досудового розслідування у кримінальних провадженнях згідно зі ст. 222 Кримінального процесуального кодексу України оприлюднювати лише з дозволу слідчого або прокурора, який здійснює процесуальне керівництво за умови, що це не зашкодить швидкому, повному і неупередженому розслідуванню та не призведе до порушення прав учасників кримінального провадження;

не допускати поширення даних про особу підозрюваного, обвинуваченого або підсудного до набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього, а стосовно потерпілого – без його згоди.

Перший заступник і заступники Генерального прокурора України, заступник Генерального прокурора України – Головний військовий прокурор, заступник Генерального прокурора України – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, керівники самостійних структурних підрозділів Генеральної прокуратури України про участь у медійних заходах, їх тематику та питання, що підлягають оприлюдненню, повинні завчасно інформувати управління зв'язків із громадськістю та засобами масової інформації Генеральної прокуратури України, надавати основні інформаційні тези та за наявності – підготовлені матеріали.

Управління зв'язків із громадськістю та засобами масової інформації Генеральної прокуратури України уповноважено забезпечувати проведення єдиної інформаційної політики органів прокуратури, координувати роботу прес-секретарів та інших визначених працівників регіональних прокуратур, надавати їм методичну і практичну допомогу в реалізації принципу гласності в діяльності органів прокуратури.

Також необхідно звернути увагу, що відповідно до ст. 6 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» інформація про діяльність органів державної влади може отримуватися засобами масової інформації від цих органів без-

посередньо або через їх інформаційні служби чи бути зібрана працівниками засобів масової інформації. Інформаційні служби (інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління громадських зв'язків тощо) органів державної влади збирають, аналізують, обробляють та оперативно надають інформацію про діяльність цих органів у повному обсязі засобам масової інформації, крім випадків, передбачених Законом України «Про державну таємницю».

У свою чергу, в п. 1 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про державну таємницю» прямо передбачено, що громадянин, якому надано допуск до державної таємниці, зобов'язаний не розголошувати у будь-який спосіб державної таємниці, яка йому довірена або стала відомою у зв'язку з виконанням службових обов'язків.

Підвищення рівня взаємодії органів прокуратури із засобами масової інформації можливе за умови системного впровадження інноваційних підходів. Взаємодія органів прокуратури із засобами масової інформації має ґрунтуватися на принципах: рівності учасників взаємодії, відкритості, спільних цілей та завдань суб'єктів взаємодії, презумпції добропорядності, інноваційності.

МАЛЮГА В. І.,
доцент кафедри правосуддя
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
кандидат юридичних наук, доцент,
м. Київ, Україна

Система та класифікація засад діяльності прокуратури

Спрямованість держави на реформування судової та правоохоронної системи зумовила необхідність правової перебудови й органів прокуратури з урахуванням європейських стандартів їх функціонування.

Зазначені підходи закріплено у Законі України від 14 жовтня 2014 року «Про прокуратуру» [1], в якому визначено нові підходи до функціонального призначення органів прокуратури України на сучасному етапі. Зокрема це стосується й засад, на яких має організовуватись та діяти прокуратура.

Необхідно зазначити, що законодавець, на відміну від положень Закону України від 5 листопада 1991 року «Про прокуратуру», ст. 6 якого присвячена принципам організації і діяльності прокуратури [2], у ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» (в редакції Закону від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII) закріплює таке поняття, як засади діяльності прокуратури.

Питання розмежування понять «принципи» та «засади», співвідношення їх змісту все частіше порушують дослідники [3; 4; 5; 6].

Законодавець і Конституційний Суд України іноді використовують їх як тотожні значення (ч. 1 ст. 92, ч. 3 ст. 125, ч. 3 ст. 129 Конституції України, Рішення Конституційного Суду України від 27 січня 2010 року № 3-рп/2010), на що слушно вказують окремі правники [3, с. 130].

Як свідчать довідкові джерела, зазначені поняття мають спільну ознаку – це основа, базис, підґрунтя певного явища, зокрема й права [7, с. 65], а принцип розглядають як спосіб подолання прогалин у законодавстві.

Отже, основоположні ідеї щодо побудови та функціонування органів прокуратури визначаються через такі поняття, як «принципи» чи «засади».

Для прикладу можна навести законодавчі акти про прокуратуру країн СНД та Балтії, у яких основоположні ідеї закріплені через термін «принципи»: основні принципи прокурорської діяльності (Литва); принципи організації діяльності прокуратури (Молдова, Узбекистан); основні принципи діяльності органів прокуратури (Азербайджан).

На необхідність знання прокурорами принципів, закріплених Конституцією України, законами України, міжнародно-правовими актами, як у період підготовки до призначення на посаду, так і в будь-який час після призначення на посаду, наголошується у Рекомендації Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, Рекомендацією CM Rec (2012) 11 поза межами кримінального судочинства, Рекомендацією 1604 (2003) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права. Однією з ключових засад при цьому виділяють незалежність прокурорів.

Система засад діяльності прокуратури складається з окремих взаємопов'язаних елементів – конкретних засад (верховенство права, законність, незалежність, справедливість, неупередженість тощо). У свою чергу, кожен із них має свій зміст, свої особливості, ознаки, характерні риси, свою внутрішню структуру.

Кожна система, в тому числі й система засад діяльності прокуратури, посідає своє місце серед інших систем, що становлять її сутність та зміст. Наприклад, система органів прокуратури визначається як єдина, спрямована на виконання функцій, що покладаються на прокуратуру з метою захисту прав, свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. А функціонує система органів прокуратури на тих основних положеннях її побудови, що визначаються системою засад, закріпленими у Конституції України, міжнародно-правових актах, Законі України «Про прокуратуру». Тобто законодавець надає першочергове, визначальне значення серед інших положень Закону.

Включення певного положення до системи засад (принципів) обумовлено також історичним розвитком світової правової системи.

Наголошено також, що у ст. 3 Закону імплементовано найбільш прогресивні положення, які позиціонуються світовою спільнотою як міжнародно-правові стандарти діяльності органів прокуратури [8, с. 44]

Враховуючи, що діяльність прокуратури є різновидом, формою державної діяльності, їй притаманні й загальнодемократичні, загальноправові, загально соціальні засади, зокрема, такі, як гуманізм, демократизм, офіційність, пріоритетність прав та свобод людини та громадянина та інші.

Слід зауважити, що немає єдиного підходу до класифікації засад загалом та діяльності прокуратури зокрема.

Класифікація лише дає можливість встановити місце відповідного елемента в системі, простежити та проаналізувати його зв'язки з іншими елементами множини та більш змістовно оперувати отриманими знаннями.

У науковій літературі визначають такі критерії групування принципів (засад): галузеві, підгалузеві, міжгалузеві, організаційні та функціональні, засади конкретних правових інститутів. Інший підхід – це класифікація засад за місцем їх закріплення або характером їх джерела: у міжнародно-правових актах, Конституції України, кодексах, інших законодавчих актах; за способом закріплення у законодавстві: в конкретних нормах права (норми-принципи) і принципи, виведені з норм [9, с. 242]. Принципи пропонують класифікувати на інституціональні та спеціальні, при цьому останні, що властиві певному колу підсистем, поділяють на організаційні, функціональні й ті, що стосуються статусу суб'єкта [9, с. 112]. Виділяють також конституційні й інші засади.

Проте виокремлення засад за такими критеріями, як конституційні та закріплені у міжнародно-правових актах, не дає підстав говорити про меншу значимість засад, що закріплені в інших законодавчих актах. Засади (принципи) як фундаментальні, вихідні положення не можуть поділятися за такими критеріями, як основні чи другорядні, більш чи менш значимі чи важливі. Один елемент, що визначається засадою (принципом), від іншого може відрізнитися лише за змістом та сутністю, правовідносинами, що виникли на його основі. Тому засади (принципи) є однаковими за своїм імперативом, значимістю, якщо вони закріплені на законодавчому рівні. Вони єдині та неподільні, у кожному з цих начал є як організаційні, так і функціональні елементи, які тісно переплітаються та нерозривно пов'язані між собою.

Таким чином, слід погодитися із запропонованими підходами до групування засад (принципів). Хоча можуть бути запропоновані й інші критерії проведення класифікацій.

Отже, будь-яка класифікація засад діяльності прокуратури має дещо умовний характер. Усі засади взаємопов'язані внутрішніми зв'язками, обумовлюють та доповнюють одна одну і становлять окрему, єдину, цілісну систему. Звичайно, характеристика засад, особливо тих, що включені до ст. 3 Закону, потребують окремого дослідження, над чим і почали працювати науковці [8, с. 44–52].

Література:

1. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12
2. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/1789-12>
3. Божко В. Аналіз співвідношення змісту термінів «засада» і «принцип» крізь призму правових позицій Конституційного Суду України / В. Божко // Вісник Львівського університету. Серія: Юридична. – 2011. – Вип. 54. – С. 124–132.
4. Навроцька В. Поняття принципу (засади) кримінального процесу / В. Навроцька // Вісник Львівського університету. Серія: Юридична. – 2009. – Вип. 48. – С. 304–311.
5. Галаган О.І. Поняття та система засад (принципів) кримінального провадження / О.І. Галаган, Д.П. Письменний // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 4. – С. 167–172.
6. Кучинська О.П. Принципи кримінального провадження в механізмі забезпечення прав його учасників: моногр. / О.П. Кучинська. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – 288 с.
7. Практичний словник синонімів української мови; уклад. С. Караванський. – К.: Українська книга, 2000. – 480 с.
8. Рибалка Н.О. Засади діяльності прокуратур / Н.О. Рибалка // Право України. – 2015. – № 6. – С. 44–52.
9. Судова влада: моногр. / І.Є. Марочкін, Л.М. Москвич, І.В. Назаров та ін.; за заг. ред. І.Є. Марочкіна. – Х.: Право, 2015. – 792 с.

МАЛЯРЕНКО В. Т.,
Голова Верховного Суду України у відставці,
м. Київ, Україна

Актуальні проблеми реформи органів прокуратури України

Протягом багатьох років ми є свідками безкінечної зміни в Україні влади і її пріоритетів. Одна приходиться під лозунгами забезпечення демократії, друга – забезпечення всіх судаком із хріном. Але немає ні того, ні іншого.

Поряд із цим ми бачимо безкінечні зміни в законодавстві щодо судів і прокуратури. Не хліб і не видовища ставляться в центр уваги суспільства, а діяння суддів і прокурорів. Вони стають видовищем. Їх роблять винними у всіх бідах суспільства.

Ми знаходимося на перехідному етапі від однієї цивілізації до іншої. Мало хто знає, як безболісно здійснити цей перехід. А ті, що знають, до прийняття рішень не допускаються.

Горе-реформатори часто змінюються. І кожний намагається здійснити зміни у відповідності зі своїми поглядами й інтересами. Як правило, ці інтереси далекі від державних і тому Україна у хвості світової спільноти по всіх показниках життєдіяльності.

Чому кожна політична сила, приходячи до влади в Україні, намагається здійснити зміни в системах суду і прокуратури? Тому що судочинство і прокуратура – це могутня зброя в боротьбі за владу та за власність. Кожна політична сила намагається заволодіти цією зброєю, заставити судову і прокурорську системи захищати лише її інтереси, діяти лише у відповідності з її поглядами.

При цьому за останні 25 років жодна політична сила не вивчала глибинних проблем, явищ і процесів, які відбуваються в прокурорській та судовій системах. Все реформування робиться на обум Лазаря, під впливом необхідності забезпечення інтересів певних політичних та бізнесових сил і так званої європейської інтеграції. Але треба знати, що, наприклад, підготовка судової реформи в Російській імперії 1864 року проводилась більше 20 років. І то не все було враховано.

Сподіватись, що спонтанне, без ґрунтового вивчення проблематики та її причин реформування в Україні буде успішним тільки тому, що так хоче Європа, не варто.

Не можна копіювати європейський досвід, бо в Європі і у нас різна доля, різний історичний шлях, різні можливості і різна ментальність.

Погляди на місце і значення прокуратури в житті нашої держави складні і неоднозначні.

З однієї сторони, від неї хочуть, щоб вона швидко видавала на гора якісну продукцію. З іншої сторони, мало хто хоче, щоб вона буда сильною і впливовою структурою. Як казав телевізійний жартівник, «...вона однією ногою стоїть у темному минулому, другою у світлому майбутньому, а між ногами у неї «суровое настоящее».

Сермяжна правда про сувору дійсність полягає в тому, що прокуратура перестає бути авторитетною структурою.

Її функції звужені до мінімуму. Над її працівниками кепкують, їх шельмують і дискредитують. Соціальні пільги приведені майже до нуля. Серйозні досвідчені фахівці

при наявності вибору між роботою в бізнесі чи в прокуратурі, ідуть, звичайно, в бізнес. Керівництво в прокурорських структурах безкінечно змінюється. Досвідчених фахівців там залишається все менше.

В той же час вимоги до працюючих в системі жорсткі. Норма КПК України про те, що на прокурорі лежить обов'язок по керуванню досудовим розслідуванням, робить його постійно винуватим.

Щоб зрозуміти тенденцію держави у поглядах на роль і місце прокуратури в житті суспільства, наведу декілька конкретних прикладів реформування.

1. Зокрема, позбавили прокуратуру права проведення так званого загального нагляду. Під впливом того, що в Європі прокуратури його не здійснюють. Так, це вірно. Але в Європі немає такого масового ігнорування закону, як в Україні. Немає такого хаосу і безладу.

Позбавляючи прокуратуру права проведення такого нагляду, сподівались на те, що він більш успішно буде здійснюватись виконавчою владою. Але сподівання не справились, бо виконавча влада, особливо у вищих ешелонах, не заінтересована в тому, не готова і не вміє його здійснювати.

Важко зрозуміти той факт, що міністерства і відомства, які призначені контролювати низові структури, самі залишились взагалі без всякого нагляду. Твори, що хочеш. У зв'язку із цим, на мій погляд, хаос і безлад будуть лише збільшуватись, бо немає механізмів для їх нейтралізації.

2. Позбавляють прокуратуру вести досудове розслідування по кримінальним справам, передавши його в основному в органи внутрішніх справ.

Між тим за 35 років роботи в судах кримінальної юрисдикції я не знаю жодного випадку, щоб слідчі прокуратури фальшували докази або вибивали зізнання. Прокурорське досудове слідство було більш якісним і більш об'єктивним. Чого не можна було сказати про міліцейське.

Не вживши заходів до покращення якості міліцейського досудового розслідування і в той же час передавши їм право на проведення такого розслідування майже по більшості кримінальних справ, треба чекати масового порушення прав людини.

На мій погляд, замордований прокурор не зможе забезпечити високу якість та ефективність поліцейського досудового розслідування, особливо з урахуванням роботи в умовах укрупнених прокуратур.

3. Мені важко зрозуміти, навіщо проведено укрупнення місцевих прокуратур без укрупнення судів та поліції. Яка мета цього укрупнення? Чого намагаються досягти? Якщо економії коштів, то вона мізерна.

Якщо позбутися впливу представників місцевої влади, то ця мета ефемерна. Зате негатив виникне колосальний.

Реформатори, мабуть, не знають, що таке укрупнення проводилось за часів правління Хрущова. Але потерпіло повне фіаско і тому через декілька років від нього довелося відмовитись.

Прокурорські працівники, які залишаться жити за попередніми місцями проживання, будуть все менше контрольовані керівництвом місцевої прокуратури.

В результаті якість та ефективність прокурорської діяльності буде поступово знижуватись, виникнуть нові проблеми, про які сьогодні мало хто здогадується.

Укрупнення прокуратур було б доцільне, якби в Україні населення і влада з пова-

гою ставились до закону і законності. Оскільки нічого цього немає, то укрупнення прокуратур призведе лише до ще більшої криміналізації суспільства.

Особливої шкоди прокурорській системі нанесла формальна, мало продумана, люстрація. Без пред'явлення будь-якого обвинувачення, нізащо звільнені із системи прокуратури багато досвідчених, авторитетних прокурорів районів, міст і областей, працівників Генеральної прокуратури України та слідчих. Вони виявилися винними лише в тому, що, як казав відомий байкар, «что хочется мне кушать». Щоб зрозуміти значення і наслідки такої люстрації, варто згадати люстрацію сталінську. Як відомо, перед другою світовою війною нізащо було заарештовано більше 40 тис. офіцерів армії і флоту. В результаті під час війни не було досвідчених офіцерів не тільки для командування полками і дивізіями, а навіть ротами і взводами. Прочитайте на цю тему книгу Олександра Довженка „Україна у вогні”, і ви зрозумієте, що мільйони солдатів і матросів загинули на фронтах війни від бездарності та недосвідченості командування.

З урахуванням багаторічної роботи в суді кримінальної юрисдикції я знаю, що робота слідчого та прокурора, який виконує в суді функцію державного обвинувачення, то велике мистецтво, яке вимагає досвіду і знань. Молоді слідчі і прокурори потребують підказок і порад з боку досвідчених спеціалістів. Якщо цього немає, то сподіватись на успіх марно. Я впевнений, що резонансні справи не доходять до суду або розвалюються в суді в основному не тому, що хтось так хоче, а тому, що слідчі та прокурори не можуть якісно їх розслідувати із-за відсутності знань та досвіду. Там командирського голосу недостатньо. І тому з формальною люстрацією треба закінчувати і, можливо, навіть повернути в прокуратуру досвідчених слідчих з особливо важливих справ та прокурорів – державних обвинувачів.

Особливо яскраво і промовисто про тенденцію відношення держави до прокуратури свідчать два приклади із життя нашої Академії: зокрема ліквідовані навчання магістрантів і спеціалізовані вчені ради по захисту дисертацій.

Сьогодні всім відомо, що в університетах країни якість навчання не б'є фонтаном. Багато випускників звідтіля виходять з освітою вищою, але без початкової.

У той же час наша Академія відзначалась дисципліною і організованістю, жорстким підходом до навчання і екзаменування. Я з задоволенням слухав бездоганні відповіді більшості студентів. Тут поглиблено вивчалась специфіка роботи в прокуратурі. Випускники приходили на роботу в прокурорські структури з добрими знаннями і навичками. Але держава сказала: прокуратурі це не потрібно.

Майже кожний місяць в Академії захищали дисертації декілька аспірантів та прокурорів-практиків. Що означає захист дисертації? Це поглиблене вивчення предмета і теми. Це знайомство з творами попередників та відомих вчених. Це підготовка публікацій, дисертації та автореферату, це спілкування з вченими. Тобто це підвищення знань та освіченості, які потім молодий вчений буде передавати в навчанні, в науці та практиці. Але держава сказала: прокуратурі це не потрібно.

Важко зрозуміти такі кроки держави, бо сьогодні в світі успіху досягають лише ті країни, які роблять ставку на освіту та науку.

Як казали древні японські мудреці, «батько нас народжує, але людиною нас робить учитель». На жаль, в Україні ця мудрість ігнорується.

За даними Державної служби статистики за роки незалежності кількість українських науковців скоротилася втричі. За останні 15 років тільки на постійне місце прожи-

вання за кордон виїхали майже 2 тисячі кандидатів та докторів наук. Успішні країни стягують до себе наших вчених, а Україна їх виштовхує і робить всілякі перепони для захисту дисертації.

Аналіз всього того, що відбувається з прокуратурою, свідчить про те, що її поступово послаблюють.

Чому? Яка мета цього?

Справа в тому, що наше суспільство стрімко криміналізується, в тому числі влада і бізнес. Бізнес все більше «кришується». Ці «криші», як правило, концентруються у владних структурах. Влада і бізнес все більше зрощуються. А це зрощення веде до ще більшої криміналізації і розвалу владних інституцій. Про цю тенденцію сказано у книжці Ділла «Римське суспільство в останнє століття Західної Імперії». За його висловленням, однією з причин занепаду Римської Імперії став дозвіл представникам влади займатися торгівлею, що призвело до концентрації багатств і влади в одних руках. Якщо нічого не зміниться, то те саме чекає Україну. Чи хоче та сила, яка «кришує» незаконний бізнес, сильної прокуратури? Природньо, що ні. Чи хочуть ті, що «кришують» контрабандні потоки, сильної прокуратури? Звичайно, що ні. Чи хочуть сильної прокуратури ті, що не хочуть платити податки? Таких запитань можна поставити багато і відповідь буде однозначна.

Шановні учасники конференції, я міг би багато ще сказати. Але намальована картина і так темна. Нам треба сподіватись лише, що після темної ночі завжди приходиться світлий день. Дасть Бог, буде все добре, але Богу треба допомагати, бо, як казав Езоп: «Ты Афине молись, но и сам шевелись».

МАСЛОВА О. В.,
начальник відділу роботи з кадрами
прокуратури Дніпропетровської області,
м. Дніпропетровськ, Україна

Нормативно-правове регулювання оплати праці прокурора як гарантія незалежності його діяльності

Реформування органів прокуратури України відбувається у складний період глобальних перетворень в усіх галузях суспільного життя. Цей період позначився багатьма негативними явищами, які вимагають від прокуратури перебудови її структури та діяльності, зміни пріоритетів і нових підходів до вирішення поставлених перед нею завдань та викликів.

Реформування прокуратури є необхідним кроком для приведення організації і порядку діяльності органів прокуратури у відповідність до Конституції України та міжнародно-правових документів, і передусім це стосується гарантій соціальної захищеності її працівників.

Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року належне матеріальне, соціальне та пенсійне забезпечення прокурора визначено як гарантія забезпечення незалежності прокурора [1].

Для забезпечення реалізації вказаної гарантії законодавець закріпив низку норм. Так, у положеннях Розділу 9 Закону України «Про прокуратуру» визначено соціальне та матеріально-побутове забезпечення прокурора й інших працівників органів прокуратури: розмір і порядок нарахування заробітної плати прокурора; відпустка прокурора; матеріально-побутове забезпечення прокурора; заходи соціального захисту прокурора; матеріально-побутове забезпечення та соціальний захист працівників органів прокуратури; пенсійне забезпечення працівників прокуратури [1].

Відповідно до ч. 1 ст. 81 Закону України «Про прокуратуру» заробітна плата прокурора регулюється цим Законом та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами. А згідно з ч. 2 цієї ж статті заробітна плата прокурора складається із посадового окладу, премій і надбавок за вислугу років та виконання обов'язків на адміністративній посаді й інших виплат, передбачених законодавством. При цьому у вказаному Законі чітко визначено розмір заробітної плати прокурора, надбавок і можливий рівень премії.

Однак постановами Кабінету Міністрів України № 505 та № 763 встановлено інші розміри посадових окладів працівників органів прокуратури України, аніж ті, що передбачені ст. 81 Закону України «Про прокуратуру» [2].

Очевидно, такі норми запроваджено Кабінетом Міністрів України на підставі п. 11 Прикінцевих положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» та п. 9 Прикінцевих положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік».

Так, відповідно до п. 11 Прикінцевих положень закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» передбачено, що норми положень ст. 81 Закону України «Про прокуратуру» на 2016 рік застосовуються у порядку і розмірах, встановлених Ка-

бінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного бюджету [3].

Аналогічну норму було закріплено у п. 9 Прикінцевих положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік», якою передбачено, що норми положень ст. 81 Закону України «Про прокуратуру» на 2015 рік застосовуються у порядку і розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи із наявних фінансових ресурсів державного бюджету [4].

Як убачається, такі норми суттєво звужують коло прав працівників органів прокуратури на оплату праці, гарантованих Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» та суперечать цим законодавчим актам, які мають вищу юридичну силу порівняно з нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України. Крім того, дія таких норм є прямим порушенням забезпечення гарантій незалежності прокурора, оскільки вводить його у пряму залежність від виконавчої та законодавчої влади.

Також відповідно до ч. 4 ст. 43 Конституції України кожному гарантується право на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом [5].

Варто звернути увагу і на очевидне перевищення своїх повноважень Кабінетом Міністрів України. Цьому органу надано лише право використовувати повноваження щодо встановлення порядку й розміру інших виплат, що передбачені ст. 81 Закону України «Про прокуратуру», виходячи з наявних фінансових ресурсів державного бюджету.

Окрім того, відповідно до рішень Конституційного Суду України законами про Державний бюджет України не можуть вноситися зміни, зупинятися дія чинних законів України, а також встановлюватися інше (додаткове) правове регулювання відносин, що є предметом інших законів України.

Наприклад, у Рішенні від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 (справа про соціальні гарантії громадян) Конституційний Суд України встановив, що: вимоги стосовно змісту закону про Державний бюджет України містяться у ч. 2 ст. 95 Конституції України, положення якої конкретизовано у ст. 38 Бюджетного кодексу України; визначений ч. 2 ст. 95 Конституції України, ч. 2 ст. 38 Бюджетного кодексу України перелік правовідносин, які регулюються законом про Державний бюджет України, є вичерпним; зі змісту положень Конституції України та Бюджетного Кодексу України вбачається, що закон про Державний бюджет України як правовий акт чітко зумовлений поняттям бюджету як плану формування і використання фінансових ресурсів, має особливий предмет регулювання, відмінний від інших законів України – він стосується виключно встановлення доходів та видатків держави на загальносуспільні потреби, тому цим законом не можуть вноситися зміни, зупинятися дія чинних законів України, а також встановлюватися інше (додаткове) правове регулювання відносин, що є предметом інших законів України (абзаци четвертий, п'ятий, шостий п. 4 мотивувальної частини) [6].

Отже, у складних умовах для нашої держави триває реформування прокуратури відповідно до нових вимог європейської спільноти. Хоча наразі й спостерігаються запроваджені владою певні обмеження щодо матеріально-побутового забезпечення прокурорів, маємо надію, що ці обмеження швидко минуть. Прийнятий Верховною Радою України Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року є досить прогресивним, оскільки більшою мірою враховує усі попередні експертні висновки та рекомендації Венеціанської комісії.

Література:

1. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
2. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 31 травня 2012 року № 505: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2015 року № 763 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/763-2015-%D0%BF>
3. Про Державний бюджет України на 2016 рік: Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/928-19>
4. Про Державний бюджет України на 2015 рік: Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/80-19>
5. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
6. У справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, частини другої статті 56, частини другої статті 62, частини першої статті 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про соціальні гарантії громадян): Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0a6p710-07>

МАТІЄК Л. Г.,
прокурор відділу прокуратури Тернопільської області,
м. Тернопіль, Україна

Критерії прийнятності обвинувального акта прокурора

Показник повернутих судом обвинувальних актів зі стадії підготовчого провадження є невеликим у співвідношенні з призначеними до судового розгляду, однак у загальнодержавному вимірі він є суттєвим, тому не може залишитись непомітним. Констатація судом невідповідності обвинувального акта вимогам закону та подальше повернення його прокурору з цих підстав фактично є кроком назад. Тож це питання залишається актуальним як у теоретичній, так і практичній площині.

Існує чимало праць, присвячених критеріям прийнятності обвинувального акта, однак питання визначеності та формування в національній правовій системі критеріїв прийнятності обвинувального акта, його структури та елементів, роз'яснення та тлумачення особливостей застосування судом ч. 3 ст. 314 Кримінального процесуального кодексу України (КПК України) залишено без відповіді.

У Рекомендації R(2000)19 Комітету міністрів держав – членів Ради Європи «Про роль державного обвинувачення в системі кримінального судочинства» поняття «державні обвинувачі» визначено як органи державної влади, які від імені суспільства і в його інтересах забезпечують застосування права там, де порушення закону тягне за собою кримінальну санкцію, беручи до уваги як право громадян, так і необхідність ефективної дії системи кримінального судочинства.

Європейським судом з прав людини в контексті ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (далі – Конвенція) поняттю «кримінальне обвинувачення» надано автономне визначення як офіційне повідомлення особи компетентним органом державної влади, в якому стверджується, що особа вчинила кримінальний злочин. Із вказаними визначеннями узгоджується вітчизняне кримінальне процесуальне законодавство, в якому надано визначення поняття «обвинувачення» та «державне обвинувачення» (п.п. 3, 13 ст. 3 КПК України).

П.М. Каркач зазначає, що обвинувачення як процесуальна функція завжди спрямоване проти конкретної особи, воно чітко конкретизоване і дістає вияв у переслідуванні, викритті цієї особи, тому що факти вказують на те, що вона винна у вчиненні злочину [1, с. 32].

Суть обвинувачення формується в обвинувальному акті. На думку А.М. Миронова, за допомогою цього акта прокурор ініціює судове кримінальне провадження, адже за відсутності обвинувального акта воно не може розпочатися. Зазначений процесуальний документ виконує декілька взаємопов'язаних завдань, зокрема: 1) підводить підсумок стадії досудового розслідування, є основою і визначає межі судового розгляду; 2) знайомить обвинуваченого з характером і підставами висунутого проти нього обвинувачення, даючи змогу йому визначити напрями і засоби свого захисту; 3) систематизує всі зібрані під час розслідування докази, полегшуючи прокуророві, суду, учасникам процесу вивчення матеріалів справи [2, с. 174].

Відповідальність за якість та обґрунтованість обвинувального акта законом покладено виключно на прокурора, а враховуючи, що обвинувач у кримінальному провадженні є незмінним, його відповідальність набуває ще й «особистого» характеру. Отже, при вивченні, погодженні, складанні та направленні обвинувального акта до суду прокурор зобов'язаний забезпечити відповідність обвинувального акта критеріям прийнятності: формі і змісту, обвинуваченню та процедурі. Навіть несуттєве формальне порушення чи невідповідність обвинувачення нормам національного законодавства слугуватиме безпечливою підставою для ухвалення судом рішення про його повернення для усунення недоліків.

Приписи п. 3 ч. 3 ст. 314 КПК України не містять чіткої вказівки на норму ст. 291 КПК України чи іншу норму закону, порушення або невідповідність яких слугує безумовною підставою для повернення судом обвинувального акта прокурору. На наш погляд, законодавець у даному випадку розумно застосував європейську концепцію захисту прав і свобод людини, яка вимагає внутрішню узгодженість всього закону, чим створив надійний механізм гарантій справедливості розгляду судом пред'явленого особі обвинувачення у вчиненні кримінально караного діяння.

При оцінці відповідності обвинувального акта національному законодавству державний обвинувач повинен врахувати відповідність обвинувачення та наслідків його пред'явлення нормам Конвенції та практики Європейського суду з прав людини, що регулюють стандарти справедливості судового розгляду кримінальних проваджень. Така позиція узгоджується із положеннями ст. 9 Конституції України, ст. 26 Віденської конвенції, статей 15, 19 Закону України «Про міжнародні договори України», ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» та роз'ясненням Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 19 грудня 2014 року № 13 «Про застосування судами міжнародних договорів України при здійсненні правосуддя», що зобов'язують суди при розгляді справи застосовувати Конвенцію та практику суду як джерело права.

О.М. Толочко спрямовує нас до глибшого розуміння поняття «обвинувачення». Науковець зауважує, що у практиці Європейського суду з прав людини існує тенденція поступової універсалізації поняття «кримінальне обвинувачення» в контексті ст. 6 Конвенції внаслідок його дедалі більш автономного та ліберального тлумачення. Обумовлено це надзвичайною важливістю належного захисту прав фізичних осіб у відносинах з представниками публічної влади для сучасного демократичного суспільства. Зміст «кримінального обвинувачення» ґрунтується на таких основних критеріях, як: класифікація провадження в національному законодавстві; природа злочину та ступеня суворості покарання (рішення «Енгель та інші проти Нідерландів») [3, с. 37].

Отже, на сьогодні критеріями прийнятності обвинувального акта у національній правовій системі доцільно вважати не лише відповідність документа формі, змісту, обвинуваченню та процедурі національного законодавства, а також відповідність його європейським пріоритетам і стандартам справедливості, визначеним у положеннях Конвенції та практиці Європейського суду.

Вітчизняні суди діють за правилом, згідно з яким невідповідність обвинувального акта одному із чотирьох вказаних елементів прийнятності є безпечливою підставою для повернення обвинувального акта прокурору зі стадії підготовчого провадження.

На думку В.В. Луцика, вирішити ситуацію, що склалася, можна за допомогою чіткої формалізації підстав повернення [4, с. 75]. Ми не можемо погодитися з такою позицією науковця. Адже верховенство права є однією з основних засад справедливості, яку не можна обмежити законністю, тому визначення підстав повернення через чітку формалізацію їх у нормах національного закону є неприйнятним для демократичної держави.

З огляду на викладене слід розуміти, що системні недоліки в структурі обвинувального акта, які б заважали суду ухвалювати законні та справедливі рішення, полягають не в якості закону, а в його застосуванні. Внесення змін до КПК України не є доцільним. Як свідчать реалії часу, окремі прокурори помилково вважають, що суд буде сприяти їм усунути недоліки слідства на стадії підготовчого провадження чи під час судового розгляду, а тому зневажливо ставляться до складання обвинувального акта, повноти опису фактичних обставин кримінального правопорушення, викладу обвинувачення, кваліфікації тощо, тобто не приділяють належної уваги критеріям прийнятності обвинувального акта, на які ми зауважуємо – формі, змісту, процесу та пріоритету європейських стандартів.

Отже, щоб уникнути проблем у суді при оцінці якості та обґрунтованості обвинувального акта, потрібно змінити свідомість, діяти чітко за законом і не допускати навіть дрібних порушень, виправдовуючи свої дії тим, що йдеться про особу, яка вчинила кримінальне правопорушення, не перекладати відповідальність на суди та на сторону захисту.

Література:

1. Каркач П. Деякі питання суті державного обвинувачення / П. Каркач, Я. Ковальова // Вісник прокуратури. – 2012. – № 11(137). – С. 26–32.
2. Миронов А.М. Деякі питання прокурорського нагляду за додержанням закону при затвердженні обвинувального акта у кримінальному провадженні / А.М. Миронов // Юридична осінь 2012 року: збірник тез доповідей учасників всеукр. наук.-практ. конф. – Х.: Національний ун-т «Юридична академія України» імені Ярослава Мудрого, 2012. – С. 173–176.
3. Толочко О. Гуманізація судового розгляду в кримінальному провадженні у контексті міжнародно-правових стандартів / О. Толочко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2013. – № 3. – С. 35–40.
4. Луцик В.В. Інститут повернення кримінальної справи прокурору: сучасний стан і перспективи розвитку / В.В. Луцик // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 2. – С. 70–76.

МЕЛЬНИЧЕНКО В. І.,
доцент кафедри державознавства і права
Національної академії державного управління
при Президентіві України,
кандидат історичних наук, доцент,
м. Київ, Україна

Проблеми визначення функцій прокуратури України в сучасних умовах

Організаційні зміни стали найбільш помітним зовнішнім проявом реформування органів прокуратури України. Закріплено структуру органів прокуратури (при цьому не передбачено існування більшості спеціалізованих прокуратур) та визначено суттєві й поетапні зміни їх кількісного складу [1]. Значного розголосу набуло проведення відкритого конкурсу на заміщення посад керівників укрупнених місцевих прокуратур, якому надавалося значення ледь не ключової ланки реформи [2]. Суттєво менше уваги було приділено змісту діяльності «реформованої» прокуратури. Між тим за теорією організації та здоровим глуздом організаційна структура має пристосовуватися до реалізації визначених функцій, але не навпаки.

Натомість законодавче визначення функцій прокуратури недостатньо пов'язане із закріпленням її організаційної структури, яка помітно детермінована ситуативними обставинами. Проявом цього є зафіксоване у ст. 7 профільного Закону існування в системі прокуратури України двох видів спеціалізованих прокуратур. Однак ця спеціалізація жодним чином не зумовлена зосередженням на здійсненні певної функції. Це особливо помітно на тлі ліквідації спеціалізованих прокуратур з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, попри те, що їх збереження можна було обґрунтувати здійсненням відповідної конституційної функції.

Законодавець пішов шляхом звужувального тлумачення змісту окремих функцій. Зокрема, передбачене Конституцією України «представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом» за ст.ст. 23 і 24 профільного Закону прокуратура може здійснювати лише щодо: вузького кола фізичних осіб, за умови, що законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист, а також у випадках неналежного представництва інтересів держави суб'єктом владних повноважень чи внаслідок відсутності такого суб'єкта. Законодавець процедурно ускладнив здійснення цієї функції (наявність відповідного обґрунтування прокурором, підтвердження судом підстав для представництва, можливість судового оскарження наявності цих підстав фізичною особою або суб'єктом владних повноважень). Якщо конституційне формулювання щодо представництва інтересів громадянина у Законі інтерпретоване як представництво інтересів особи, то подібного не зроблено щодо представництва інтересів самоврядних одиниць. Між тим саме ці публічні інтереси внаслідок суттєвих недоліків муніципального законодавства є найбільш незахищеними.

Здійснення ще однієї функції – попереднього слідства – згідно з п. 9 розділу XV Конституції України на органи прокуратури покладалося тимчасово «до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування». З прийняттям Закону України «Про Державне бюро розслідувань» [3] формування такої системи начебто набуло завершення. Та на практиці формування Державного бюро розслідувань помітно затягується у часі, внаслідок чого якісне здійснення суспільно необхідної функції поставлено під загрозу. Не в останню чергу це зумовлено дискримінаційним підходом законодавця до комплектування цього органу (п. 3 розділу VI Закону України «Про державне бюро розслідувань»). Тож проблематичні є скільки-небудь ефективне здійснення слідства працівниками прокуратури з доволі тимчасовим статусом. А це, безумовно, позначається на протидії злочинності.

Наочною є розбіжність у визначенні функцій прокуратури Конституцією України і профільним Законом. При внесенні змін до Конституції України в 2004 році до ст. 121 було долучено п. 5 «нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами» [4]. Однак ч. 1 ст. 2 чинного Закону України «Про прокуратуру» при визначенні функцій прокуратури відтворює положення, зазначені у ст. 121 Конституції України в редакції від 28 червня 1996 р. (до внесення змін) [1]. Розбіжність між конституційним і законодавчим визначення функцій прокуратури підкреслено пропозицією (досі не проголосованою) вилучити п. 5 зі ст. 121 Конституції України [5].

Фактичним підґрунтям ігнорування поки що конституційної функції прокуратури є її невідповідність усталеним європейським підходам, за якими законність або незаконність рішень, дій чи бездіяльності суд встановлює у відкритому змагальному процесі. На відміну від прокурора, який визначає це одноособово відповідно до власного праворозуміння. Та й запроваджена понад 200 років адміністративна юстиція переконливо довела свою ефективність як засіб покращення захисту прав та суб'єктивних інтересів людини і громадянина.

З вересня 2005 року адміністративна юстиція начебто стала реальністю і в Україні. Однак адміністративні суди поки що не змогли належним чином реалізувати своє функціональне покликання, у тому числі і внаслідок специфічного правового регулювання їх діяльності. Наприклад, при прийнятті Закону України «Про судоустрій і статус суддів» до Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України) було внесено ст. 183-2, якою передбачено «скорочене провадження» [6]. Однак розгляд суддею справи «в порядку скороченого провадження одноособово, без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі» (ч. 4 ст. 183-2 КАС України) не має жодних переваг перед таким же розглядом справи прокурором. Суттєвою перешкодою для забезпечення доступності правосуддя для малозабезпечених верств населення є встановлені ставки судового збору, тоді як доступність прокуратури обмежувалася винятково поштовими витратами. Суд, на відміну від прокуратури, не може за власною ініціативою відкривати провадження.

А за відсутності оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень вони вважаються законними, безвідносно їх наочної невідповідності матеріальним або процесуальним вимогам закону. Тож стрімка руйнація режиму законності у вітчизняному публічному управлінні певною мірою є закономірною.

У контексті позначених проблем видається доцільним формулювання наступних пропозицій.

1. Вихідним моментом визначення функцій органів прокуратури України має бути не абстрактне прагнення наблизитися до моделі прокуратури у більшості європейських держав, яка стала результатом тривалого розвитку і функціонує як частина цілісного та ефективного механізму забезпечення законності, а усвідомлення реального (кризового) стану української державності, суспільної необхідності та комплексності функцій, що здійснюють вітчизняні правоохоронні органи, значущості для європейської перспективи винятково держави, чия воля послідовно та неухильно втілюється в суспільну практику.

2. Має безумовно забезпечуватися здійснення органами прокуратури визначених Конституцією України функцій у повному обсязі. Тож необхідно з цією метою внести зміни до Закону України «Про прокуратуру», покликаних забезпечити реалізацію органами прокуратури нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань суб'єктами владних повноважень; також представництво інтересів будь-якого громадянина за його зверненням, а публічних інтересів (держави та суб'єктів самоврядування) – за власною ініціативою.

3. Необхідністю є додержання в повному обсязі положень п. 9 розділу XV Конституції України в частині здійснення прокуратурою досудового слідства, внесення змін до Закону України «Про Державне бюро розслідувань», які передбачили б передачу Державному бюро розслідувань від прокуратури не тільки відповідної функції, а й усіх слідчих підрозділів та слідчих з наступною переатестацією.

4. Потребує уточнення законодавче визначення функцій військових прокуратур, як це зроблено щодо функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

5. В межах і з метою реформування системи прокуратури необхідно підготувати і затвердити відповідну Концепцію, де у тому числі має бути визначена організаційна структура реформованих органів прокуратури у взаємозв'язку із здійснюваними ними функціями.

Література:

1. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015.– № 2–3. – Ст. 12.

2. Сакварелідзе розповів, в чому суть реформи прокуратури // Ракурс. 2015 року 26 березня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.racurs.ua/news/47314-sakvarelidze-rozproviv-v-chomu-sut-reformy-prokuratury>

3. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12 листопада 2015 року № 794-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.

4. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.

5. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України, вноситься Президентом України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

6. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.

МІНЯЙЛО Н. Є.,
докторант Національної академії прокуратури
України, кандидат юридичних наук, доцент,
м. Київ, Україна

Представництво прокурором інтересів держави в суді у протидії організованій злочинності в Україні

Питання протидії організованій злочинності в Україні не втрачає своєї актуальності. Злочинна діяльність представників організованої злочинності негативно впливає на розвиток держави та суспільства, особливо в період їх реформування та реалізації інтеграційних процесів. Про необхідність поєднання зусиль усіх правоохоронних органів у протидії організованій злочинності неодноразово зазначалося на найвищому державному рівні [1]. Важливе місце у такій протидії посідають і органи прокуратури України, особливо з огляду на те, що сучасна організована злочинність зосереджується на тих напрямках злочинної діяльності і в тих сферах, що є на сьогодні недостатньо захищеними з боку держави, зокрема це стосується охорони лісів, земель, використання надр та природних багатств нашої країни. Однією з можливостей захисту інтересів держави та її благ у таких випадках є реалізація такої функції прокуратури, як представництво нею інтересів держави в суді.

Значний внесок у становлення інституту представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді зробили такі вчені і практики, як О. Анпілогов, М. Капустін, М. Косюта, І. Марочкін, О. Михайленко, М. Мичко, В. Перепелюк, О. Прасов, М. Руденко, Г. Середа, В. Сухонос та інші.

На сьогодні існує два підходи щодо правової природи представництва прокурором інтересів громадянина й держави в суді. Відповідно до першого, який ще називають «концепцією дій», сутність представництва полягає у здійсненні представником юридично значимих дій від імені і в інтересах особи, яка представляється, та в межах наданих йому (самою особою, яку представляють, чи законом) повноважень.

Згідно з другим підходом, який називають «концепцією правовідносин», під представництвом розуміють правовідносини, внаслідок яких дії однієї особи (представника), зроблені (ним) у межах наданих повноважень від імені і в інтересах іншої особи (яка представляється), зумовлюють виникнення чи зміну, припинення прав та обов'язків безпосередньо для останньої [2, с. 517–518].

Не меншу практичну значимість становить правильне визначення державного інтересу як предмета прокурорського представництва. У п. 3 рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 зазначено, що в основі державних інтересів «завжди є потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності й господарювання тощо» [3].

Відповідно до ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» 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 [4].

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

Разом з тим 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 України або його першого заступника чи заступника відповідно до компетенції.

Важливо зазначити, що прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва. У разі підтвердження судом наявності підстав для представництва прокурор користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу. Наявність підстав для представництва може бути оскаржена суб'єктом владних повноважень.

Вказане положення певною мірою ускладнює можливість ініціативного відновлення справедливості та захисту інтересів держави прокуратурою. Необхідність підтвердження судом наявності достатніх підстав для представництва прокурором інтересів держави та можливість їх оскарження профільним органом влади відносить прокурора до допоміжної ланки з відновлення інтересів держави. Зважаючи на те, що рівень корупції в Україні залишається досить високим, викликає занепокоєння та обставина, що прокурор повинен довести наявність підстав для представництва двом суб'єктам: як зацікавленому суб'єкту владних повноважень, так і суду.

Звісно, позитивним є те, що 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 їх копії.

У разі встановлення ознак адміністративного чи кримінального правопорушення прокурор зобов'язаний здійснити передбачені законом дії щодо порушення відповідного провадження.

Погоджуємось із М.В. Руденком, який наголошує, що не можна ототожнювати статус прокурора зі статусом представника у відповідних процесах; його діяльність може бути віднесена до представництва, яке є самостійним інститутом процесуального права, оскільки саме Основний Закон України є правовою підставою для участі прокурора в процесі [5, с. 102].

Тож слід враховувати, що створення законодавчих засад для організації та діяльності органів прокуратури відповідно до європейських стандартів та сучасного стану

розвитку суспільних відносин, а також побудова нової моделі прокуратури повинні забезпечувати побудову незалежної, ефективної та злагодженої правоохоронної системи України. Лише незалежна та ефективна діяльність прокуратури може сприяти побудові правової держави. Адже й найменші зволікання у роботі правоохоронних органів неодмінно можуть бути використані організованою злочинністю на власну користь, що завдаватиме значної шкоди інтересам держави й суспільства.

Література:

1. Новини. Організована злочинність [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.euronews.com/2015/04/30> УНІАН.– Порошенко: Організована злочинність зробила кордон України непрозорим та дірявим, як решето [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.ua/politics/1096230>
2. Капустін М.В. Поняття представництва прокуратурою інтересів людини та держави в суді / М.В. Капустін // Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць. – Одеса: Нац. ун-т «Одеська юридична академія»: Юридична література, 2012. – Вип 68. – 609 с.
3. Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року у справі № 1-1/99 (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) // Офіційний вісник України. – 1999. – № 15.
4. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page>
5. Руденко М.В. Прокурор як учасник цивільного та адміністративного процесу / М.В. Руденко // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України: тези доп. та наук. повід. учасн. міжнар. наук.-практ. конф. (25–26 січня 2007 р.); за заг. ред. В.В. Комарова. – Х.: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 2007. – С. 101–105.

НАУЛІК Н. С.,
начальник відділу з організації підвищення кваліфікації
державних службовців органів прокуратури
Управління зі спеціальної підготовки
та підвищення кваліфікації прокурорів
Національної академії прокуратури України,
кандидат юридичних наук, доцент,
м. Київ, Україна

Діяльність прокурора у зарубіжних країнах поза межами кримінальної юстиції

У світі є багато країн, в яких на прокуратуру покладено функції поза межами кримінальної юстиції, однак у більшості з них наявна проблема, пов'язана зі здійсненням прокуратурою вказаних повноважень. В основу її розв'язання покладено міжнародні стандарти діяльності прокуратури, які визначені міжнародними нормативно-правовими актами та рекомендаціями Ради Європи. Серед них варто виділити: Європейську конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод [1]; Рекомендацію Rec(2000)19 щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства, ухвалену Комітетом міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 року [2, с. 18–47]; Висновок Конференції генеральних прокурорів Європи (КГПЄ) № 3 (2008) «Роль прокуратури поза сферою кримінального законодавства» [3]; Висновок КГПЄ № 4 (2009) «Судді та прокурори у демократичному суспільстві» [3]; Висновок КГПЄ № 5 (2010) «Прокуратура та ювенальна юстиція – Єреванська декларація» [3]; Рекомендація Парламентської Асамблеї 1604 (2003) «Про роль служби публічних обвинувачів у демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права» [2, с. 15–17]; Звіт Європейської комісії «За демократію через право» [4]; Рекомендація CM/Rec(2012)11 щодо ролі державних прокурорів за межами системи кримінального судочинства, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 19 вересня 2012 року (Рекомендація CM/Rec(2012)11) [5].

Відповідно до зазначених міжнародних актів можна визначити три напрями міжнародно-правових стандартів діяльності прокурорів поза сферою кримінальної юстиції:

- представництво прокурором інтересів фізичних осіб та держави в суді;
- наглядова діяльність прокурора в інтересах держави;
- міжнародне співробітництво між прокуратурами різних держав і забезпечення взаємної допомоги за межами кримінального провадження.

Аналізуючи норми законодавства зарубіжних країн, яке визначає правовий статус прокуратури, варто охарактеризувати діяльність прокуратури у Франції, ФРН, Нідерландах, Швеції, Італії – демократичних європейських державах із романо-германською правовою системою. У цих країнах прокуратура наділена повноваженнями поза межами кримінального переслідування, однак такі повноваження досить часто зводяться до представницької діяльності.

Дещо ширшим колом повноважень поза межами кримінального переслідування наділена прокуратура у постсоціалістичних державах, як-от: Естонія, Латвія, Литва, Словаччина, Казахстан.

На особливу увагу заслуговує прокуратура Китаю та Куби. У цих країнах діяльність

прокуратури поза межами кримінального переслідування детально врегульована на законодавчому рівні та очевидним є широке коло повноважень прокурора в цій сфері.

У Франції прокурор досить активно бере участь у цивільному процесі або як самостійна сторона, або як асоційована, зусилля якої спрямовані на допомогу суду у відпрацюванні рішення по суті справи [6, с. 393].

Що стосується втручання прокурорів у ФРН в некримінальні сфери права, то воно обмежується лише представництвом у суді інтересів людини, визнаної померлою. Також прокурор має право заявляти позови до суду про визнання особи недієздатною, про визнання шлюбу недійсним [6, с. 160].

В Італії прокурор здійснює нагляд за додержанням законів, швидким і точним здійсненням правосуддя, захистом прав держави, юридичних осіб та недієздатних і має право вимагати негайного прийняття таких охоронних заходів, які він визнає потрібними [6, с. 196].

Закон про прокуратуру Латвії покладає на прокуратуру низку функцій: зміцнення правової держави, законності та правопорядку, охорона від незаконних посягань на суспільний лад республіки, її політичну і економічну систему, права і свободи особистості, права і законні інтереси підприємств, установ і організацій. У ст. 2 Закону про прокуратуру питання нагляду прописано таким чином: у визначеному законом порядку здійснювати захист прав та законних інтересів осіб і держави; у визначених законом випадках подавати позови до суду; у визначених законом випадках брати участь у розгляді справ в суді. У ст. 16 цього Закону визначено, що прокурор, отримавши інформацію, у визначеному законом порядку проводить перевірку, якщо: 1) в інформації є дані про злочин; 2) порушені права і законні інтереси недієздатних, обмежено дієздатних, інвалідів, неповнолітніх, засуджених та інших осіб з обмеженими можливостями [6, с. 210–211].

До того ж законом визначено можливості прокурора при перевірці заяви: він має право проводити, наряду з іншими можливостями, так звані прокурорські перевірки. Відповідно до положень Закону Латвії «Про прокуратуру» прокурор вправі готувати акти прокурорського реагування: попередження, протест, заяву. Таким чином, у Латвії прокуратура має широку компетенцію поза межами кримінального переслідування.

У Республіці Білорусь можна виокремити такі функції органів прокуратури у поза кримінальній сфері, як: нагляд за виконанням законодавства; участь прокурора в розгляді цивільних справ у суді та нагляд прокурора за законністю судових постанов у цивільних справах; участь прокурора в розгляді справ у господарському суді та нагляд прокурора за законністю судових постанов у господарських справах [7].

В окремий розділ в Законі Республіки Казахстан «Про прокуратуру» законодавець виділив наглядові повноваження прокуратури у сфері дотримання прав і свобод людини та громадянина, інтересів юридичних осіб і держави. Згідно зі ст. 29 зазначеного вище Закону прокурор вправі: викликати громадян і посадових осіб та отримувати від них показання із питань перевірки, яка проводиться; безперешкодно за пред'явленим службовим посвідченням входити на територію і в приміщення державних органів, а також організацій усіх форм власності; одержувати в банках відомості по операціях і рахунках фізичних та юридичних осіб із питань перевірки, що проводиться, з дотриманням вимог до нерозголошення відомостей, які становлять комерційну, банківську та іншу охоронювану законом таємницю; одержувати від керівників та інших посадових осіб необхідні документи, матеріали, статистичну інформацію й інші відомості про стан законності та заходи з її забезпечення; залучати спеціалістів для участі в перевірці та давання висновків; залучати до здійснення перевірок співробітників інших

правоохоронних органів для забезпечення безпеки та наглядової діяльності; виконувати інші перевірочні дії, передбачені законами Республіки Казахстан [8].

Актами реагування прокурорського нагляду є протест, постанова, припис, заява, санкція, вказівка, подання, звернення, застереження, роз'яснення закону.

Прокурори прокуратури Республіки Аргентина уповноважені, серед іншого, стежити за додержанням Конституції і законів. Убачається, що ця функція є аналогом функції нагляду за додержанням і застосуванням законів в Україні.

Згідно з главою 2 розділу 2 Закону «Про прокуратуру» Республіки Аргентина до складу Обвинувальної прокуратури входить Прокуратура у адміністративних справах. Саме до її компетенції належить здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів. Законом передбачено, що Прокуратура у адміністративних справах уповноважена ініціювати перевірки діяльності органів публічної влади, підприємств, установ та інших організацій, у яких держава має свою участь [9, с. 89].

Отже, можна зробити висновок, що у ряді зарубіжних країн органи прокуратури, здійснюючи діяльність поза межами кримінального юстиції, наділені різним колом повноважень, однак основним завданням прокурора при цьому є захист прав і свобод людини та інтересів держави в цілому.

Література:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004
2. Статус публічного обвинувачення: міжнародні стандарти, зарубіжне законодавство і пропозиції щодо реформування в Україні / за заг. ред. О.А. Банчука. – К.: Атіка, 2012. – 624 с.
3. Висновок Конференції генеральних прокурорів Європи (КГПЄ) № 3 (2008) «Роль прокуратури поза сферою кримінального законодавства»; Висновок КГПЄ № 4 (2009) «Судді та прокурори у демократичному суспільстві»; Висновок КГПЄ № 5 (2010) «Прокуратура та ювенальна юстиція – Єреванська декларація» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/cmoh.html?_m=publications&_t=rec&id=101556
4. Звіт Європейської комісії «За демократію через право» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=304%3A1&catid=43%3Aeu&Itemid=70&lang=ru
5. Рекомендація Комітету міністрів Державам-учасникам щодо ролі державних прокурорів за межами системи кримінального правосуддя CM/Res (2012)11, прийнята Комітетом міністрів 19 вересня 2012 року під час 1151-го засідання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unhcr.org/refworld/category,LEGAL,50697b5e2,0.html>
6. Мычко Н.И. Европейская система прокуратур / Н.И. Мычко, Н.А. Голова. – Донецк: Ноулидж (донецкое отделение), 2011. – 487 с.
7. О прокуратуре Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 8 мая 2007 года № 220-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.by/webnpa/text.asp?&p0=H10700220>
8. Про прокуратуру: Закон Республіки Казахстан [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prokuror.gov.kz/rus/o-prokurate/normativnye-pravovye-akty/zakon-o-prokurate>
9. Діяльність прокуратури зарубіжних країн поза межами кримінальної юстиції: навч. посіб. / І.С. Зарубинська, А.А. Матвієць, Н.С. Наулік, О.В. Головін та ін. – К.: Національна академія прокуратури України, 2014. – 150 с.

НЕЦЬКА Л. С.,

начальник відділу підготовки прокурорів з представництва
інтересів громадянина або держави в суді
Національної академії прокуратури України,
кандидат юридичних наук, доцент,
м. Київ, Україна

Застосування практики Європейського суду з прав людини у представницькій діяльності прокурора

Визнання практики Європейського суду з прав людини джерелом права знайшло юридичне закріплення у Законах України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [1], «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод» 1950 року, Першого протоколу та протоколів 2, 4, 7 та 11 до Конвенції [2], у Кодексі адміністративного судочинства України, статтею 8 якого, зокрема, передбачено, що адміністративні суди при вирішенні справ застосовують принцип верховенства права з урахуванням практики Європейського суду з прав людини (Суд) [3].

Рішення Європейського суду з прав людини ґрунтуються на нормах Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Конвенція) [4] та їх правовому тлумаченні самим Судом.

Практика ЄСПЛ є прецедентною, оскільки, як вбачається із ст. 30 Конвенції, для Суду неприпустимо, щоб при розгляді справ отриманий результат був несумісний з рішенням Суду, постановленим раніше. Для застосування рішення ЄСПЛ в Україні як джерела права важлива лише та його частина, яка містить правове тлумачення норми Конвенції, а не певні зауваження Суду, що не стосуються предмета судового рішення або обґрунтування.

В. Палюк стверджує, що при здійсненні правосуддя Конвенція та рішення Суду обов'язково повинні застосовуватися лише за певних умов, а саме: 1) за наявності в українському законодавстві правових «прогалів» щодо прав людини та основних свобод, які водночас визначені в Конвенції та протоколах до неї; 2) для кращого розуміння тих положень українського законодавства, до яких було внесено зміни або доповнення на підставі відповідних рішень Суду; 3) для реалізації на практиці таких основних принципів Конвенції, як «верховенство права», «справедливість», «справедливий баланс», «справедлива сатисфакція», оскільки в чинному вітчизняному законодавстві вони є новими категоріями та повністю не досліджені, а рішення Суду певним чином допомагають їх зрозуміти [5; с. 234]. Але, зважаючи на те, що в умовах євроінтеграції Україна має забезпечити високий рівень захисту прав і свобод людини, всі рішення українських судів мають відповідати європейським стандартам захисту прав людини. Тобто актуальним на сьогодні є питання не вибіркового застосування Конвенції та практики ЄСПЛ, а постійного. Кожне рішення вітчизняних судів має відповідати сучасній практиці ЄСПЛ.

Можна погодитися з О. Трагнюком, що нормативні і процедурні правила, сформульовані у Конвенції та протоколах до неї, в жодному випадку не претендують зайняти місце настанов національного законодавства у галузі захисту прав людини і національ-

ному механізмі їх здійснення, але вони чітко визначені як такі, що створюють додаткове, остаточне знаряддя для тих гарантій, які надає індивідам національне право [6]. А тому рішення ЄСПЛ, що ґрунтуються на Конвенції, є основою для формування національних норм, що відповідають міжнародним стандартам захисту прав фізичної особи, та забезпечення судовими органами реалізації процесуальних гарантій з метою захисту прав. У зв'язку із цим важливого значення для дотримання Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод набуває тлумачення ЄСПЛ права на справедливий суд, права на мирне користування майном, права на приватність тощо.

Необхідно враховувати і позицію ЄСПЛ щодо участі прокурора в суді у разі здійснення ним представницької функції. Хоча висновки ЄСПЛ у багатьох справах є неоднозначними, проте можна виділити основні принципи чи базові положення, яких має дотримуватись прокурор, представляючи інтереси держави чи фізичної особи. Зокрема, своєю участю у судовому процесі прокурор має не допускати порушення принципу рівності сторін (справи «Бацанін проти Росії» від 26 травня 2009 року, «Івон проти Франції» [7] та ін.). Захищаючи державні інтереси, прокурору слід бути неупередженим (справа «ГОВ «Злінсат» проти Болгарії» [7]). ЄСПЛ констатує також, що участь прокурора у справах про перегляд судових рішень може розглядатися як порушення положень ст. 6 Конвенції, оскільки скасування остаточних судових рішень є порушенням принципу недопустимості повторного розгляду вже вирішеної справи та принципу правової визначеності.

Зважаючи на те, що за сучасних умов держава дедалі активніше втручається в приватні відносини задля забезпечення суспільних, публічних цілей, міжнародно-правове регулювання встановлює межі й умови введення обмежувальних заходів. З огляду на відповідність цілей та результатів правове регулювання відносин повинно задовольняти вимогу балансу публічних і приватних інтересів.

ЄСПЛ зазначає, що у кожній справі, в якій ідеться про порушення права володіти своїм майном, Суд повинен перевірити дії чи бездіяльність держави з огляду на дотримання балансу між потребами загальними суспільними та потребами збереження фундаментальних прав особи, особливо враховуючи те, що заінтересована особа не повинна нести непропорційний та непомірний тягар (як приклад, справа «Новоселецький проти України» від 22 лютого 2005 року [7]). Суд також наголошує, що прокуратура є державним органом правової держави, діяльність якого сприяє здійсненню правосуддя, і у випадку недотримання зобов'язань, покладених на цей орган, гарантовані права були б позбавлені їх «конкретного та ефективного» сенсу.

Рішення ЄСПЛ стосовно захисту права власності, як правило, містять посилання на правову категорію «інтереси суспільства» та на принцип справедливої компенсації.

На підставі аналізу практики ЄСПЛ можна зробити висновок, що позбавлення особи права власності в інтересах держави чи суспільства допустиме, якщо воно ґрунтується на законі (принцип законності) і загальних принципах міжнародного права, якщо дотримано баланс суспільного і приватного інтересу, а відповідне втручання у право на мирне володіння майном є пропорційним визначеним цілям (справи «Спорронг і Льоннрот проти Швеції» від 23 вересня 1982 року, «Прессос компанія Нав'єра А.О.» та інші проти Бельгії», «East/West Alliance Limited» проти України» від 23 січня 2014 року [7] тощо).

Наголосимо, що у кожному разі принцип балансу інтересів або справедливої рівноваги між інтересами суспільства та основоположними правами особи потребує чіткого аналізу конкретної ситуації, її оцінки.

ЄСПЛ звертає увагу на те, що юридичні норми, на яких ґрунтується позбавлення майна, повинні відповідати національному законодавству договірної держави, включаючи відповідні положення Конституції, а положення національного законодавства мають бути достатньо доступними, точними та передбачуваними у застосуванні (справа «Щокін проти України» від 14 жовтня 2010 року [7]).

Застосовуючи принцип «належного урядування» при вирішенні питання загально-го інтересу (який, наприклад, стосується власності), ЄСПЛ зауважує, що державні органи повинні діяти вчасно та в належний спосіб (справа «Рисовський проти України» від 20 жовтня 2011 року [7]). Водночас, як зазначає ЄСПЛ, такий принцип не повинен перешкоджати державним органам виправляти випадкові помилки, навіть ті, причиною яких є їхня недбалість (справа «Москаль проти Польщі» від 15 вересня 2009 року [7]). Однак потреба виправити минулу помилку не повинна непропорційним чином втручатися у нове право, добросовісно набуте особою, яка поклалася на легітимність дій державного органу. Ризик будь-якої помилки державного органу повинен покладатися на саму державу, а помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, інтересів яких вони стосуються. У контексті скасування помилки наданого права власності на майно даний принцип може не лише покладати на державні органи обов'язок діяти невідкладно, виправляючи свою помилку, а й потребувати виплати відповідної компенсації чи іншого виду належного відшкодування колишньому добросовісному власникові (справа «Літгоу та інші проти Великої Британії» від 8 липня 1986 року [7]).

Отже, застосування Конвенції під час розгляду справ у судах України є обов'язковим з огляду на професійну діяльність як суддів, так і прокурорів, адвокатів та інших правозахисників. Рішення ЄСПЛ слід розглядати не як перепону для представництва інтересів держави, а як потужний інструмент для їх захисту [8].

Література:

1. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.
2. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.
3. Кодекс адміністративного судочинства Україн від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
5. Палюк В. Чи можуть судді України у своїх рішеннях посилатися на рішення Європейського суду з прав людини / В. Палюк // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 2012. – № 3. – С. 234.
6. Трагнюк О. Принцип субсидіарності за Європейською конвенцією про захист прав і основних свобод людини 1950 року / О. Трагнюк // Право України. – 2003. – № 1.
7. Рішення Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.
8. Зуєвич Л. Новий закон «Про прокуратуру» та рішення ЄСПЛ установлюють додаткові перепони для представництва інтересів держави / Л. Зуєвич // Закон і бізнес. – 2016. – Вип. № 14(1260).

ОВЧАРЕНКО А. С.,

головний спеціаліст відділу впровадження, контролю та забезпечення якості роботи управління реформ та забезпечення якості роботи

Генеральної прокуратури України,
м. Київ, Україна

Оцінювання професійної діяльності прокурора

Відповідно до п. 5 Рекомендації № R (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Про роль прокуратури в системі кримінального правосуддя»: 1) добір, підвищення у посаді, переміщення по службі прокурорів має відбуватися за справедливими і неупередженими правилами; 2) професійна діяльність прокурорів, по-перше, має оцінюватися, а по-друге, така оцінка повинна відбуватися за визначеними та об'єктивними критеріями, а саме: компетентність та досвід.

Відповідно до взятих на себе зобов'язань перед Радою Європи ще у 1995 році, а також відповідно до вимог Європейського Союзу Україна прийняла у 2014 році Закон України «Про прокуратуру», який отримав позитивний висновок Венеціанської комісії. Слід зазначити, що чинний Закон України «Про прокуратуру» передбачає підвищення вимог до професійно-кваліфікаційного рівня прокурора. Зокрема, ст. 27 Закону встановлено ценз щодо досвіду роботи, закріплено особливий порядок призначення та звільнення з посади прокурора тощо.

За таких умов для якісного виконання своїх професійних і посадових обов'язків прокурор повинен володіти не тільки визначеною сукупністю особистісних та професійних якостей, що висуваються до нього конкретними посадовими обов'язками, а й специфічним людським капіталом, що обумовлює необхідність розробки відповідних вимог до професійно-кваліфікаційного рівня персоналу на підставі компетентного підходу. Для формування висококваліфікованого персоналу доцільним є використання комплексної системи компетентності прокурорів, яка являється сукупністю ключових компетенцій, необхідних для зайняття певної посади, що також має використовуватися при проведенні конкурсу на вакантну посаду прокурора або адміністративну посаду, підвищенні прокурора у посаді, у разі визначення відповідності кандидата вимогам певної посади. Особливо актуальним є застосування методу компетенцій для оцінки роботи прокурорів, які обіймають адміністративні посади, діяльність яких в сучасних умовах реформування прокуратури потребує формування та розвитку специфічного комплексу поведінкових компетенцій, які впливають на результативність прокурорської діяльності та її ефективність.

Отже, міжнародними нормативно-правовими актами передбачене впровадження на національному рівні оцінювання діяльності прокурорів. Типи оцінки роботи прокурора конкретизовано у чинному Законі України «Про прокуратуру». Умовно в Законі можна виділити 4 типи оцінювання.

Перший тип пов'язаний із законодавчою вимогою щодо скорочення штату прокуратури («перепризначення»). Умовно його можна поділити на три етапи. Перший етап закінчився у грудні минулого року, коли був сформований штат місцевих прокуратур. Прокурори прокуратур були призначені у результаті проходження прокурорами колишніх районних прокуратур двох рівнів іспиту, який складався із професійного тесту та тесту на загальні здібності (General Skills). Наразі стає питання щодо докомплектації

місцевих прокуратур, оскільки залишається вакантними кілька сотень посад.

На другому етапі необхідно провести перевірку прокурорів обласних прокуратур. Слід зазначити, що хоча таке оцінювання обумовлене скороченням штатної чисельності працівників, проте потребує внесення певних змін до профільного закону. У якості пропозиції безпосередньо самій оцінці має передувати перегляд структури на регіональному рівні. Кандидати мають подавати заяви лише з вказівкою регіону без зазначення посад. За результатами складання іспиту має бути створено рейтинг. Перша особа у списку відмічає будь-яку вільну посаду через комп'ютер, а процес має бути автоматизовано, щоб уникнути людського фактора. До складання цього іспиту можна було б допустити діючих та працівників обласних апаратів, яких скоротили. Іспит може складатися із професійного тестування та практичного («кейсового») завдання.

Оскільки одним із принципів оцінювання є правило, що іспит мають складати всі, то на третьому етапі воно має відбутися на рівні Генеральної прокуратури України (ГПУ). Іспит може відбуватися аналогічно другому етапу. Головне, що порядок оцінки має бути чітко визначений і ґрунтуватися на нормах зміненого Закону України «Про прокуратуру». Крім того, слід закріпити правило, що оцінювання не повинні здійснювати депутати.

Другий тип – це конкурсне оцінювання, яке має здійснювати Кваліфікаційно дисциплінарна комісія на підставі іспиту. Анонімне тестування може складатися із 100 запитань на правову тематику. Тривалість тестування може бути до 2-х годин, а результат враховує комп'ютер, що на практиці вже застосовувалося. Конкурс на посади може відбуватися у стислі строки (на місцевому рівні – 2–4 дні у п'яти центрах; на регіональному – аналогічно; у ГПУ – за 2–4 дні у м. Києві). Прохідний бар'єр у 60% передбачений Законом. Анонімне тестування складає 50% результату кваліфікаційного іспиту. Пропозиції із завданнями мають надаватися провідними вищими навчальними закладами у галузі права (ЛНУ, НЮУ, ОНУА, КНУ тощо). Перелік питань обов'язково затверджується наказом Генерального прокурора України. Правильні відповіді публікуються на сайті Генеральної прокуратури України (із зворотнім зв'язком для виправлення помилок). Оскарження результатів тестування має розглядати кваліфікаційна державна комісія (КДК).

Щодо практичного («кейсового») завдання, то воно також має тривати до двох годин та виконувати на комп'ютері. При цьому можна користуватися кодексами і допоміжною літературою. Завдання мають складати викладачі Національної академії прокуратури України. Для розв'язання практичного завдання можна готуватися продивляючись дистанційно відеолекції. Воно має становити 50% результату кваліфікаційного іспиту. Перевіряють завдання викладачі НАПУ, а перелік питань затверджується наказом ГПУ. Проте текст завдань не публікується. Оскарження результатів тестування має також розглядати КДК.

Третій тип – це оцінювання компетентності та досвіду. КДК здійснює оцінку прокурора, пов'язану із переведенням або підвищенням. Пропонується, щоб оцінювання проводилося очно або у заочній формі. При цьому прокурор має право вивчити результати вмотивованого оцінювання і висловити власну думку. Оцінювання має проводитися за визначеними і зрозумілими критеріями. Вивчається «особова справа» за затвердженою КДК методикою. Пропозиції щодо методики має надавати перший відділ управління реформ та забезпечення якості роботи Генеральної прокуратури України.

Четвертий тип – це оцінювання кандидатів на адміністративні посади здійснює

Рада прокурорів за аналогією з оцінюванням компетентності та досвіду.

У Законі України «Про прокуратуру», на жаль, не передбачене періодичне оцінювання, хоча попередній закон передбачав проведення так званих атестацій. У цій частині профільний закон потребує змін. При цьому перший відділ управління реформ та забезпечення якості роботи Генеральної прокуратури України має розробляти стандарти або методика оцінювання, а другий Відділ має здійснювати оцінювання у заочній формі за результатами вивчення «особових справ» в електронному вигляді.

Проте слід пам'ятати про наявність ризиків, що можуть виникнути при оцінюванні. Оцінка «незадовільно» не повинна тягти за собою звільнення. Так, у 2009 році у Сербії були утворені нові прокуратури з меншою штатною чисельністю. Подано було 900 заяв на 67 посад прокурорів та 539 посад – заступників прокурорів. Процес завершився через 2 місяці де майже всі прокурори не були перепризначені. 220 прокурорів, які були звільнені з посад у такий спосіб, подали відповідну заяву до Конституційного суду Сербії, який вказав, що процес перепризначення прокурорів здійснювався за процедурою, що не гарантувала обрання найкращих. Крім того, сам порядок переобрання був недосконалим, оскільки був відсутній механізм правового захисту, а призначення на посади відбувалося внаслідок компромісу між політичними партіями. Наслідком цього стало те, що усі прокурори були поновлені на посадах шляхом доопрацювання штатних одиниць. Загальна кількість співробітників стала більшою, ніж була до скорочення, а держава виплатила їм грошове утримання за період з 2010 року до 2013 року, коли вони були відсторонені від посад [1, с. 21–211].

Тобто оцінювання має бути не заходом дисциплінарного впливу, а заохочення прокурорів до самовдосконалення, підвищення якості прокурорської діяльності, ефективне призначення прокурорів, удосконалення організаційної структури, покращення умов праці, виявлення потреб у навчанні, підвищення довіри громадян до прокуратури.

Отже, оскільки оцінка роботи прокурора є однією із цілей та має виявляти потребу у навчанні, слід звернути окрему увагу на підвищення кваліфікації прокурорів у Національній академії прокуратури України. Одним із підходів до підвищення кваліфікації є концепція дистанційного навчання прокурорів є одним із підходів. Іншим представляється такий, коли виявляються індивідуальні потреби у підвищенні кваліфікації. Особи, які не зможуть скласти іспит за результатами підвищення кваліфікації, мають бути визнані такими, що не відповідають займаній посаді. Інший підхід, коли підвищенням кваліфікації має займатися кожен прокурор. Наприклад, набрати певну кількість кредитів за рік. При цьому кредити можуть нараховуватися не тільки у Національній академії прокуратури України, а й за результатами участі у семінарах, конференціях, проходження спеціальних курсів або навчання у тренінгових центрах.

Таким чином, чинний Закон України «Про прокуратуру» є суттєвим кроком на шляху до реалізації Рекомендації № R (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Про роль прокуратури в системі кримінального правосуддя», проте він потребує подальшого удосконалення для наближення до європейських стандартів.

Література:

1. Рамадановіч І. Переобрання суддів та прокурорів у Сербії у 2010 році: винесенні уроки / І.І. Рамадановіч // матеріали семінару на тему: «Оцінювання професійної діяльності суддів» (24 квітня 2015 року). – К.: Справедливе правосуддя, 2015. – 309 с.

ОДНОЛЬКО І. В.,

науковий співробітник відділу науково-методичного забезпечення прокурорської діяльності у сфері кримінальної юстиції управління науково-методичного забезпечення прокурорської діяльності
Національної академії прокуратури України,
м. Київ, Україна

Компетенція прокурора під час досудового розслідування кримінальних правопорушень

Закон України «Про прокуратуру» (ст. 2) передбачає як одну із функцій прокуратури нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. В межах реалізації зазначеної функції за прокуратурою закріплено обов'язок координувати зусилля правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності.

Згідно з чинним законодавством компетенція прокурора на досудових стадіях розкривається більш детально, оскільки до неї одночасно входять такі функції, як: нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство; нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Водночас, на наш погляд, усі вони зрештою включають обов'язки, спрямовані на виконання зазначених вище функцій. Адже, як слушно вказує М.І. Мичко, «на стадіях досудового слідства прокурор виступає в двох іпостасях – з одного боку, він є охоронцем законності, а з іншого – органом кримінального переслідування осіб, які здійснили злочин» [1].

У свою чергу, говорячи про прокурора як суб'єкта кримінального процесу, С.А. Альперт зазначав, що його діяльність має специфічні форми, які залежать від її конкретних умов та завдань на досудовому слідстві. Він здійснює властиву йому кримінально-процесуальну функцію та виступає одним із важливих суб'єктів кримінального процесу, оскільки наділений значними повноваженнями на стадії досудового слідства [2]. Таким чином, виходячи із нерозривного зв'язку завдань кримінального провадження в цілому та завдань досудового слідства як окремої його стадії, можна стверджувати, що прокурор робить свій внесок у виконання кожної із груп завдань.

Відповідно до ч. 4 ст. 216 КПК України *слідчі органів Державного бюро розслідувань* здійснюють досудове розслідування злочинів, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону України «Про державну службу», особами, посади яких віднесено до першої – третьої категорій посад державних службовців, судьями та працівниками правоохоронних органів, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності Національного антикорупційного бюро України згідно з ч. 5 ст. 216 КПК України.

Вони також здійснюватимуть досудове розслідування кримінальних правопорушень, вчинених службовими особами Національного антикорупційного бюро України, прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, крім випадків, коли досудове розслідування кримінальних правопорушень віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного

бюро України згідно з ч. 5 цієї статті.

Після введення в дію ч. 5 ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України матеріали кримінальних проваджень, досудове розслідування яких здійснювалося органами прокуратури, передаються Державному бюро розслідувань.

Таким чином, прокурор, який здійснює нагляд за додержанням законів під час досудового розслідування у формі процесуального керівництва у кожному конкретному кримінальному провадженні, вправі самотійно вирішувати питання про передачу корупційних кримінальних проваджень до Національного антикорупційного бюро України.

З огляду на зміст ст. 36 КПК України керівнику відповідного органу прокуратури заборонено доручати здійснення досудового розслідування кримінального правопорушення, віднесеного до підслідності Національного антикорупційного бюро України, іншому органу досудового розслідування.

Згідно з ч. 6 зазначеної статті скасування незаконних та необґрунтованих постанов слідчих і прокурорів Національного антикорупційного бюро України може бути здійснено лише Генеральним прокурором України або особою, яка виконує його обов'язки.

З урахуванням викладеного можливо запропонувати прокурорам більш ефективно використовувати повноваження, передбачені ст. 36 КПК України, для забезпечення розумних строків, прийняття обґрунтованого кінцевого рішення у кримінальних провадженнях. У разі неефективного досудового розслідування доручати здійснення такого розслідування іншому органу досудового розслідування, у тому числі слідчому підрозділу вищого рівня в межах одного органу. При застосуванні таких повноважень звертати увагу на повноту використання інших повноважень та актуальність кримінальних правопорушень.

З метою уникнення подібних ситуацій керівники органів досудового розслідування повинні приділяти значну увагу вивченню матеріалів, які надходять до слідчих підрозділів, для прийняття рішення про наявність чи відсутність ознак кримінального правопорушення, дотримуючись вимог наказу Генерального прокурора України від 17 серпня 2013 року № 69 «Про Єдиний реєстр досудових розслідувань» щодо порядку внесення та перевірки відомостей про кримінальні правопорушення.

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 досудовим розслідуванням, уповноважений скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих. Крім того, ч. 6 ст. 36 КПК України визначені посадові особи органів прокуратури, які при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування мають право скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих і підпорядкованих прокурорів у межах строків досудового розслідування, передбачених ст. 219 КПК України. Про скасування таких постанов повідомляється прокурор, який здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення відповідного досудового розслідування [3].

Аналіз вказаних правових норм, встановлених КПК України, дає підстави стверджувати, що положення ст. 36 цього Кодексу є загальними, в той час як положення ч. 5 ст. 284 КПК України – це спеціальна норма, якою визначається строк, протягом яко-

го прокурор наділений правом скасування незаконних та необґрунтованих постанов слідчого про закриття кримінального провадження.

Отже, вважаємо за необхідне зробити висновок, що реалізація повноважень прокурора має важливе значення для сучасної прокурорської діяльності, спрямованої на забезпечення прав та законних інтересів громадян, що виступає одним із основних пріоритетів у правозастосовній діяльності нашої держави.

Література:

1. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / М.І. Мичко. – Х., 2002. – 19 с.
2. Альперт С.А. Обвинение в советском уголовном процессе / С.А. Альперт. – Х.: Харьковский юридический институт, 1974. – 58 с.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–10. – С. 474. – Ст. 88 (зі змінами, внесеними згідно із Законом України від 18 лютого 2016 року № 1019-VIII).

ОНИЩУК М. В.,
ректор Національної школи суддів України,
доктор юридичних наук, заслужений юрист України,
м. Київ, Україна

Тези виступу

Поза всяким сумнівом, науково-професійне обговорення подальшого реформування органів прокуратури в особливому контексті очікуваних конституційних змін сьогодні є дуже своєчасне. Особливо важливо, принаймні нам би хотілось наголосити на тому, щоб складовою очікувань і практичних кроків, які стосуються реформування, була сфера прокурорської освіти. Власне, закон, прийнятий минулого року, заклав підґрунтя для того, щоб прокурорська освіта – і початкова, і освіта, яка стосується підтримання та підвищення кваліфікації, відповідала стандартам європейських країн, зокрема Європейського Союзу. Мені дуже приємно, що ці стандарти вже орієнтуються на певний національний досвід, який існує у сфері суддівської освіти.

Сьогодні Академія – це наш побратим, колега з точки зору завдань, які стоять перед Академією щодо підготовки кваліфікованих кадрів. Наразі хочу вас зорієнтувати і запевнити, що після того, як відбудуться важливі структурні реформи в системі прокуратури, так чи інакше постане питання власне і фігури самого прокурора. Я твердо переконаний, що роль прокурорської освіти буде провідною у формуванні фахівця нової якості. Інших інструментів для цього насправді немає. Високий рівень юридичної освіти стане гарантією отримання кваліфікованого правника. Проте нагадаю, що гарний правник і гарний прокурор – це дві великі різниці. Роль прокурорської освіти має бути надзвичайно важливою. Нагадаю, що зараз Академія прокуратури і загалом прокуратура на шляху створення нової системи прокурорської освіти, яка не має нічого спільного із підготовкою студентів-правників. Я маю на увазі фахівців з вищою освітою, при підготовці яких запроваджують спеціальні підготовки прокурорів, і це є важливим пріоритетом у діяльності всієї прокуратури, оскільки саме там повинно бути закладене нове підґрунтя ментального, професійного, соціального і особистісного виміру прокурора. Більше того, така система освіти передбачає і можливість подальшого конкурсного добору при призначенні працівників прокуратури – чого не було раніше. Тобто система прокурорської освіти обумовлена зміною системи доступу до професії прокурора і відтак має забезпечити призначення прокурорських працівників виключно за їх фаховою, особистою і соціальною компетенцією.

З великою радістю ми готові поділитися досвідом. Як ви знаєте, Інститут школи суддів трохи старший за Академію прокуратури з точки зору нових стандартів роботи. Ми мали зустріч з ректором, обмінялися думками, обмінялися досвідом, і з приємністю хочу вам сказати, що дуже багато спільного в завданнях, що постають при підготовці суддів та прокурорів, і не секрет, що у провідних країнах Європейського Союзу підготовка прокурорів та суддів здійснюється спільно, принаймні на певному етапі, а це свідчить, що якості, які мають бути закладені в майбутню фігуру прокурора, однакові й важливі як для судді, так і для прокурора.

Ми бажаємо успіху конференції! На жаль, тема суддівської освіти тут висвітлена у матеріалах конференції і виступах надто скромно, але це тільки початок. Я переконаний, що найближчим часом Академія і керівництво Генеральної прокуратури України знайдуть можливість провести міжнародну конференцію, присвячену стандартам прокурорської освіти. Національною школою була проведена така конференція у Верховному Суді України, на яку приїздили представники понад двадцяти європейських країн, США, Канади. Ми з приємністю візьмемо участь у конференції, що буде присвячена виключно системі прокурорської освіти, і поділимося нашим досвідом і баченням того, як краще спланувати роботу. Це спільне завдання правників, всіх тих, хто так чи інакше залучений до сфери реформування системи правосуддя та системи правоохоронних органів, і ви можете розраховувати на нашу щирі підтримку в цьому питанні.

ОСТРІЙЧУК О. П.,
прокурор Полтавської місцевої прокуратури,
м. Полтава, Україна

Значення показань потерпілого у кримінальному провадженні

У Кримінальному процесуальному кодексі України (КПК України) зазначено про обов'язок прокурора вжити всіх передбачених законом заходів для встановлення обставин, що мають значення для кримінального провадження, шляхом проведення слідчих (розшукових) дій. Так, прокурор зобов'язаний забезпечити проведення швидкого, повного та неупередженого досудового розслідування, дослідити обставини кримінального провадження, виявити обставини, що викривають, і ті, що виправдовують підозрюваного, а також обставини, що пом'якшують та обтяжують його покарання, надати їм належну правову оцінку та забезпечити прийняття законних і неупереджених процесуальних рішень у розумні строки.

Показання потерпілого, зафіксовані у протоколі, є важливим процесуальним джерелом, яке потрібно оцінити з точки зору доказового значення, враховуючи особливості особи потерпілого та інші докази у кримінальному провадженні.

Потерпілий є специфічним учасником кримінального провадження. Його особливе становище пов'язано з психічними переживаннями, зумовленими кримінальним правопорушенням та наслідками [1, с. 232]. Потерпілий у кримінальному провадженні бере участь, але, зважаючи на диспозитивні засади КПК України, його участь залежить здебільшого від власного волевиявлення і не може бути обов'язковою. Проте така свобода не є абсолютною і обмежується у випадках, коли публічний інтерес цілей кримінального провадження превалює над приватним. Наприклад, потерпілий має обов'язок з'являтися за викликом слідчого, прокурора і суду [2, с. 1]. Держава у такий спосіб застосовує примус до учасників кримінального провадження для гарантування забезпечення та поновлення прав інших осіб.

Потерпілою у кримінальному провадженні може бути визнано як фізичну особу – за умови завдання їй моральної, фізичної або майнової шкоди, так і юридичну особу – за умови завдання їй майнової шкоди. На необхідність надання юридичній особі статусу потерпілого звертали увагу вітчизняні процесуалісти [3, с. 7]. Статус юридичної особи як потерпілої у кримінальному провадженні з'явився лише з прийняттям у 2012 році КПК України.

Показання потерпілого – це повідомлення відомостей особою, яка має статус потерпілого, про будь-які обставини, що підлягають доказуванню у кримінальному провадженні і мають значення для правильного його вирішення та прийняття процесуальних рішень, що зафіксоване в передбаченому КПК України порядку. Допит потерпілого повинен проводитись на підставі вимог, зазначених у статтях 225, 353 КПК України.

На нашу думку, в законодавстві України дача показань потерпілим обґрунтовано відображається у вигляді саме права особи, оскільки статуси потерпілого та свідка в кримінальному процесі суттєво відрізняються. Потерпілий в класифікації учасників кримінального провадження, як правило, перебуває на стороні обвинувачення, а свідок – з-поміж інших учасників кримінального провадження як учасник, який апріорі

є неупередженим та не зацікавленим у результатах розгляду кримінального провадження. М.І. Гошовський та О.П. Кучинська вважають, що право потерпілого вільно розпоряджатись своїм правом на дачу показань є ознакою, яка іманентна лише потерпілому [3, с. 127]. Це і є однією з особливостей статусу потерпілого, що відрізняється від статусу інших осіб.

Предметом показань потерпілого можуть бути будь-які обставини, встановлення яких необхідне для правильного вирішення питань кримінального провадження. Погоджуємось з позицією А.М. Алексеєва, який стверджує, що предмет показань потерпілого охоплює як дані про матеріальні наслідки розслідуваної події, так і про дії, в результаті яких ці наслідки виникли [4, с. 77].

Проте існує й інша думка. Зокрема, В.М. Савицький, І.І. Потеружа вважають, що предмет показань потерпілого нічим не відрізняється від предмета показань свідка [5, с. 164]. Ми не погоджуємось з такою позицією, оскільки потерпілий на відміну від свідка може вийти за межі дачі відомостей про подію кримінального правопорушення, вказавши на обставини, які могли слугувати причиною вчинення кримінального правопорушення, про особу, яка могла вчинити кримінальне правопорушення, про мотиви вчинення та інше.

Вважаємо, що предмет показань потерпілого повинен включати ставлення до вчиненого стосовно особи правопорушення, повідомлення про підозру конкретній особі, а також до змісту відповідних документів. Відомості про таке ставлення – елемент предмета показань потерпілого.

Предмет охоплює не тільки обставини про подію кримінального правопорушення, а й характер і розмір шкоди, яка йому заподіяна, на підтвердження чого потерпілий може надавати слідчому, прокурору, слідчому судді, суду ті чи інші фактичні відомості, що вказують на конкретну заподіяну шкоду. Це можуть бути різні чеки про вартість товару, речі; квитанції про купівлю медичних препаратів; договори купівлі-продажу та інші дані, які підтверджують суму спричиненої шкоди. Так, разом з фактичними даними потерпілий може повідомити слідчому, прокурору, слідчому судді чи суду свою думку про них. Враховуючи цю особливість показань потерпілого, багато хто з процесуалістів справедливо відносить до їх предмета висновки, показання з приводу обставин кримінального провадження та думки про них [6, с. 119]. Важливим для встановлення обставин вчинення кримінального правопорушення може бути і обсяг відомостей про фактичні обставини події, що відомі лише потерпілому і особі, яка вчинила кримінальне правопорушення (наприклад, коли злочинне посягання здійснювалось у відсутності інших осіб). Також важлива постзлочинна поведінка особи, яка вчинила кримінальне правопорушення.

Таким чином, показання потерпілого як процесуальне джерело доказів у кримінальному процесі відіграє особливу роль в системі доказування. Давати показання – це право потерпілого та не може бути його обов'язком. Предмет показань потерпілого являє собою сукупність відомостей про подію кримінального правопорушення, характер і розмір шкоди, яка йому заподіяна, на підтвердження чого потерпілий може надавати слідчому, прокурору, слідчому судді, суду ті чи інші фактичні відомості, що вказують на конкретну заподіяну шкоду.

Література:

1. Діденко Є.В. Особливості допиту потерпілого на стадіях досудового розслідування та судового розгляду кримінального провадження / Є.В. Діденко // Право і суспільство. – 2015. – № 1. – С. 231–235 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pis_2015_1_41.pdf.
2. Гловюк І.В. Депонування показань свідка, потерпілого за Кримінальним процесуальним кодексом України 2012 року / І.В. Гловюк // Юридичний вісник. – 2014. – № 6. – С. 274–281.
3. Гошовський М.І. Потерпілий у кримінальному процесі України / М.І. Гошовський, О.П. Кучинська. – К.: Юрінком, 1998. – 189 с.
4. Алексеев А.М. Показания очевидца: Состояние научных исследований по судебной психологии: материалы к I Всесоюзной конференции по судебной психологии / А.М. Алексеев. – М., 1971. – С. 75–79.
5. Савицкий В.М. Потерпевший в советском уголовном процессе / В.М. Савицкий, И.И. Потеружа. – М., 1963. – 169 с.
6. Удалова Л.Д. Кримінальний процес України. Загальна частина: навч. посіб. / Л.Д. Удалова. – К., 2005. – 152 с.

ПАВЛОВА Н. В.,

кандидат юридичних наук, старший викладач
кафедри кримінального процесу
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ,
м. Дніпропетровськ, Україна

ФЕДЧЕНКО В. М.,

кандидат юридичних наук, доцент,
м. Київ, Україна

Особливості повноважень Генеральної прокуратури України у рамках міжнародного співробітництва

Законодавчим органом нашої держави редакцію чинного Кримінального процесуального кодексу України (КПК України) переважно виписано у якісно новій формі, тому у багатьох процесуальних положеннях знайшли відображення новели, які раніше не були регламентовані вітчизняним кримінальним процесуальним законодавством.

Одним із таких нововведень є регламентування міжнародного співробітництва під час здійснення кримінального провадження, передбаченого Розділом IX КПК України. Цей розділ включає п'ять глав, які регулюють загальні засади міжнародного співробітництва, порядок надання міжнародної правової допомоги при проведенні процесуальних дій, а також основні напрями співпраці, а саме: видачу осіб, які вчинили кримінальне правопорушення, так звану екстрадицію, перейняття кримінального провадження, визнання та виконання вироків судів іноземних держав та передачу засуджених осіб [1].

Відповідно до ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною міжнародного законодавства України [2]. Відтак, наша держава має значну договірну базу, завдяки якій компетентні органи мають можливість на підставі чинних міжнародних угод ефективно співпрацювати у сфері отримання доказів для цілей кримінального провадження з відповідними установами багатьох країн світу.

Вказані новели не є випадковими, оскільки Україна є учасником майже всіх багатосторонніх конвенцій ООН у галузі прав людини та учасником багатьох міжнародних договорів, які регулюють питання надання міжнародної правової допомоги [3].

Механізм реалізації міжнародної правової допомоги не може ефективно впроваджуватися без активної участі на стадії досудового розслідування Генеральної прокуратури України, а на стадії судового розгляду кримінального провадження – Міністерства юстиції України (ст. 545 КПК України). Саме ж міжнародне співробітництво під час кримінального провадження полягає у вжитті необхідних заходів з метою надання міжнародної правової допомоги шляхом вручення документів, виконання окремих процесуальних дій, видачі осіб, які вчинили кримінальне правопорушення, тимчасової передачі осіб, перейняття кримінального переслідування, передачі засуджених осіб

та виконання вироків. Крім того, міжнародними договорами України можуть бути передбачені й інші форми співробітництва під час кримінального провадження. Вказане прямо зазначено у ст. 542 КПК України.

Рішення у рамках надання та отримання міжнародної правової допомоги у кримінальному провадженні на стадії досудового розслідування можуть бути прийняті центральним органом. Таким органом відповідно до положень КПК України є Генеральна прокуратура України, яка і звертається із запитом про міжнародну правову допомогу у кримінальному провадженні під час досудового розслідування та розглядає відповідні запити іноземних компетентних органів, крім досудового розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного антикорупційного бюро України, яке у таких випадках здійснює функції центрального органу України. Крім того, Генеральна прокуратура України у триденний строк зобов'язана у вигляді довідки надіслати до Національного антикорупційного бюро України отримані (надані) у рамках надання міжнародної правової допомоги матеріали, які стосуються фінансових та корупційних кримінальних правопорушень.

Лише центральний орган має право прийняти рішення за запитом щодо: присутності представника компетентного органу іноземної держави під час надання міжнародної правової допомоги; надання компетентним органам іноземної держави гарантій на отримання гарантій від інших держав щодо умов виконання запиту; тимчасової передачі особи, створення спільних слідчих груп. У переважній більшості підставами для звернення до компетентних органів іноземних держав є необхідність в отриманні доказів за кордоном у зв'язку з неможливістю одержання їх при проведенні процесуальних дій на території України.

Особливості доказування у кримінальних провадженнях щодо надання міжнародної правової допомоги тісно пов'язані з процесом формування такої властивості доказу, як його допустимість, тобто законність джерел отримання інформації, процесуальної форми збирання і перевірки інформації та суб'єкта, який збирає, перевіряє та оцінює інформацію [4, с. 58–59].

Законом надається право суду, прокурору або слідчому за погодженням з прокурором надсилати до Генеральної прокуратури України запит про міжнародну правову допомогу у кримінальному провадженні, яке він здійснює.

Вказаний запит повинен містити: 1) назву органу, який звертається за допомогою, та компетентного органу запитуваної сторони; 2) посилання на відповідний міжнародний договір або на дотримання засади взаємності; 3) найменування кримінального провадження, щодо якого запитується міжнародна правова допомога; 4) стислий опис кримінального правопорушення, що є предметом кримінального провадження, та його правову кваліфікацію; 5) відомості про повідомлену підозру, обвинувачення з викладенням повного тексту відповідних статей Кримінального кодексу України; 6) відомості про відповідну особу, зокрема її ім'я та прізвище, процесуальний статус, місце проживання або перебування, громадянство, інші відомості, які можуть сприяти виконанню запиту, а також зв'язок цієї особи із предметом кримінального провадження; 7) чіткий перелік запитуваних процесуальних дій та обґрунтування їх зв'язку із предметом кримінального провадження; 8) відомості про осіб, присутність яких вважається необхідною під час виконання процесуальних дій, і обґрунтування цієї необхідності; 9) інші відомості, які можуть сприяти виконанню запиту або передбачені

міжнародним договором чи вимогою компетентного органу запитуваної сторони.

Після розгляду запиту щодо обґрунтованості і відповідності вимогам законів та міжнародним договорам України Генеральна прокуратура України протягом десяти днів надсилає його уповноваженому (центральному) органу запитуваної сторони безпосередньо або дипломатичним шляхом. А у разі відмови у направленні запиту всі матеріали протягом десяти днів повертаються його ініціатору із зазначенням недоліків, які потрібно усунути, або з поясненням причин неможливості направлення запиту.

Крім того, винятково до повноважень Генеральної прокуратури України з питань міжнародної правової допомоги належить прийняття рішення за запитом (дорученням) про міжнародну правову допомогу щодо: 1) присутності представника компетентного органу іноземної держави під час надання міжнародної правової допомоги. Якщо запит (доручення) про міжнародну правову допомогу, що передбачає присутність представника, надійшов відповідно до ч. 3 ст. 545 КПК України, його копію невідкладно надсилають до уповноваженого (центрального) органу для вирішення в цій частині; 2) надання компетентним органам іноземної держави гарантій щодо умов виконання запиту (доручення), передбачених ч. 2 ст. 544 КПК України, та отримання таких гарантій від інших держав; 3) тимчасової передачі особи, яка відбуває покарання, для участі у слідчих (розшукових) та інших процесуальних діях.

У випадку ж отримання запиту (доручення) з іншої держави про надання міжнародної правової допомоги на території України Генеральна прокуратура України за результатами розгляду запиту компетентного органу іноземної держави про міжнародну правову допомогу може прийняти рішення стосовно: 1) доручення його виконання органу досудового розслідування, прокуратури або суду з одночасним вжиттям заходів щодо забезпечення умов конфіденційності; 2) можливості виконання запиту із застосуванням законодавства іноземної держави; 3) відкладення виконання, якщо це може перешкоджати кримінальному провадженню на території України, або погодження з компетентним органом іноземної держави можливості виконання запиту на певних умовах; 4) відмови у виконанні запиту з підстав, передбачених ст. 557 КПК України; 5) можливості виконання запиту, якщо витрати на таке виконання явно перевищуватимуть завдану кримінальним правопорушенням шкоду або явно не відповідатимуть тяжкості кримінального правопорушення (якщо це не суперечить міжнародному договору України); 6) вчинення інших дій, передбачених міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України [1].

Запит компетентного органу іноземної держави про міжнародну правову допомогу виконується упродовж одного місяця з дати його надходження до безпосереднього виконавця. За необхідності виконання складних та великих за обсягами процесуальних дій, у тому числі таких, що потребують погодження прокурора або можуть бути проведені лише на підставі ухвали слідчого судді, строк виконання може бути продовжений Генеральним прокурором України або органом, уповноваженим здійснювати зносини з компетентними органами іноземної держави відповідно до ч. 3 ст. 545 КПК України.

У підсумку слід зазначити, що особливості повноважень Генеральної прокуратури України щодо міжнародного співробітництва впливають з наступних аспектів: 1) територіальної віддаленості місця проведення таких заходів поза межами держави, яка таке проведення ініціювала; 2) наявності іншої юрисдикції суб'єктів здійснення між-

народної правової допомоги; 3) предмета розгляду запиту (доручення) щодо надання міжнародної правової допомоги; 4) необхідності виконання запиту (доручення) про міжнародну правову допомогу у рамках конфіденційності; 5) наявності чи відсутності міжнародних правових угод між державами з питань надання правової допомоги у кримінальному судочинстві.

Література:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України. – К.: Центр учбової літератури, 2013. – 290 с.
2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Закон України від 18 жовтня 2006 року № 251-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://search.ligazakon.ua/>
4. Фаринник В.І. Особливості формування доказів та доказування в кримінальному судочинстві України / В.І. Фаринник. – Х.: Фактор, 2013. – 96 с.

ПЛОТНІКОВА В.П.,

науковий співробітник відділу науково-методичного забезпечення організації роботи та управління в органах прокуратури управління науково-методичного забезпечення прокурорської діяльності Національної академії прокуратури України, кандидат юридичних наук, м. Київ, Україна

Оцінка ефективності роботи керівника місцевої прокуратури: напрями та критерії

Одним із викликів для України в державницьких прагненнях до євроінтеграції стало реформування органів прокуратури. Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року внесено зміни в систему органів прокуратури, зокрема, створено місцеві прокуратури, а за результатами відкритих конкурсів оновлено їх кадровий склад. Для забезпечення незалежності прокурора та єдиного підходу до організації роботи обґрунтованою є необхідність єдиних (уніфікованих) критеріїв для визначення оцінки ефективності роботи керівників місцевих прокуратур.

Проект системи оцінки ефективності діяльності керівника місцевої прокуратури має розкрити три напрями оцінювання: 1) реалізація адміністративних повноважень; 2) реалізація функцій прокуратури; 3) рівень довіри громадян до місцевої прокуратури.

1. Реалізація адміністративних повноважень

Об'єктом оцінювання мають стати управлінсько-організаційні відносини в конкретній прокуратурі. Критеріями оцінки ефективності реалізації прокурором своїх адміністративних повноважень слід визначити: рівномірність розподілу навантажень та пропорційність відповідальності; інноваційність, створення умов для використання сучасних методик і технологій в управлінні; соціально-психологічне благополуччя в підпорядкованому колективі; організаційні здібності, які проявляються у: а) постановці цілей та розстановці пріоритетів у виконанні завдань; б) вирішенні питань інформаційно-аналітичного, технічного, матеріально-побутового забезпечення підлеглих працівників; моніторингу стану виконання поставлених завдань та організація належного контролю; забезпечення незалежності прокурорів; комунікаційній стратегії конкретної прокуратури; вжитті заходів до виявлення та усунення конфліктів інтересів; реалізації засад прокурорського самоврядування.

Для вимірювання й оцінки можна визначити наступні показники: рівень задоволеності працівників навантаженням та адекватність розподілу обов'язків (відповідність визначеного за працівником функціонального напрямку його здібностям, фаховості і досвіду роботи, розподіл навантаження як за кількісним, так і за якісним показником з урахуванням складності проваджень тощо); рівень задоволеності працівників умовами праці (наявність меблів, комп'ютерної техніки, інформаційного забезпечення тощо); оцінка професійних якостей керівника (компетентності в основних питаннях прокурорської діяльності, виваженості, вимогливості); оцінка ефективності використання ресурсів (розподіл ресурсів між відділами місцевої прокуратури); оцінка соціально-психологічного клімату, наявності осіб з синдромом емоційного вигорання серед підпорядкованих працівників.

2. Реалізація функцій прокуратури

Роботу керівника органу прокуратури з питань організації здійснення функцій прокуратури доцільно оцінювати за наступними критеріями: своєчасність та ефективність контролю за додержанням законності при реєстрації, вирішенні заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасність внесення щодо них повних відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань та подальшим рухом кримінальних проваджень; своєчасність та обґрунтованість призначення процесуального керівника, а за необхідності – призначення групи прокурорів; законність та правильність вирішення керівником прокуратури питань, визначених у ч. 3 ст. 40 КПК України (у випадках відмови прокурорів у погодженні клопотань слідчого про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, проведення слідчих (розшукових) дій чи негласних слідчих (розшукових) дій); своєчасність скасування незаконних і необґрунтованих постанов слідчих та прокурорів з метою забезпечення додержання вимог закону щодо швидкого, повного та неупередженого досудового розслідування; результати вирішення керівником прокуратури скарг слідчого на рішення, дії чи бездіяльність прокурора (статті 311–313 КПК України); принциповість реагування на факти порушень вимог кримінального процесуального законодавства при проведенні досудового розслідування; законність та обґрунтованість висновку керівника прокуратури про законність судового рішення за результатами судового розгляду; своєчасність та принциповість при узгодженні питання щодо необхідності оскарження судового рішення за результатами судового розгляду; організація роботи з координації діяльності правоохоронних органів, (вплив узгоджених заходів на стан досудового розслідування кримінальних правопорушень); своєчасність та повнота вжитих заходів представницького характеру; ефективність ужитих заходів щодо виконання судових рішень; результати проведених прокурором перевірок в установах виконання покарань.

3. Рівень довіри громадян до місцевої прокуратури

Об'єктом оцінювання є ефективність роботи конкретної прокуратури з точки зору громадян, що проживають у відповідній місцевості. Доцільно визначити такі критерії даного напряму оцінювання: територіальна та організаційна доступність прокуратури (можливість потрапити на особистий прийом, розміщення інформації про прокуратуру в мережі Інтернет, доступність контактів для зв'язку із прокуратурою та ін.); своєчасність і якість вирішення питань, поставлених громадянином перед органами прокуратури (дотримання встановлених законом строків, відповідність результатів розгляду звернень заявленим у них питанням); повнота та зрозумілість інформації, наданої на вимогу громадян; дотримання керівником прокуратури та підлеглими професійних стандартів при спілкуванні із заявниками (неупередженість, коректність, доброзичливість, ввічливість, дотримання процедури прийому, старанність та дисциплінованість, професіоналізм і знання) та в соціальному житті (етична й законослухняна поведінка в цілому).

Таким чином, розробка критеріїв оцінки ефективності роботи прокурорів, в тому числі – керівників прокуратур, є одним із пріоритетних напрямів для прикладних досліджень у галузі прокурорської діяльності.

ПОГОРЕЦЬКИЙ М. А.,
завідувач кафедри правосуддя юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
м. Київ, Україна

Прокурорський нагляд за законністю здійснення контролю за вчиненням злочину

Прокурорський нагляд за додержанням законів під час здійснення контролю за вчиненням злочину (ст. 271 КПК України) є одним із головних засобів забезпечення законності його проведення та використання його результатів у кримінальному процесуальному доказуванні. Водночас результати аналізу матеріалів практики свідчать про те, що саме при здійсненні цієї негласної слідчої (розшукової) дії (НС(Р)Д) слідчими й оперативними працівниками, які проводять за дорученням слідчих цю НС(Р)Д, допускається найбільше порушень законодавства, що робить її результати недопустимим доказом у кримінальному провадженні.

Основними причинами наведеного є те, що прокурори, керівники слідчих підрозділів, слідчі й оперативні працівники в багатьох випадках або не вбачають різниці між такими формами контролю за вчиненням злочину, як: контрольована поставка (п. 1 ст. 271 КПК України); контрольована та оперативна закупка (п. 2 ст. 271 КПК України); спеціальний слідчий експеримент (п. 3 ст. 271 КПК України); імітування обстановки злочину (п. 4 ст. 271 КПК України), або ж свідомо порушують ст. 271 КПК України, або нерідко допускають провокації, що призводить до того, що суди обґрунтовано не визнають результати цієї НС(Р)Д судовими доказами.

Контроль за вчиненням злочину (ст. 271 КПК України) – НС(Р)Д, сутність якої залежить від форми її здійснення. У КПК України закріплено чотири форми контролю за вчиненням злочину: 1) контрольована поставка, що полягає в організації і здійсненні слідчим та оперативним підрозділом контролю за переміщенням (перевезенням, пересиланням, передачею, ввезенням, вивезенням з України чи транзитним переміщенням її території) товарів, предметів і речовин, у тому числі заборонених до обігу, з метою виявлення ознак злочину та фіксації фактичних даних про протиправні діяння осіб, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України; 2) контрольована закупка, що полягає в імітації придбання або отримання, у тому числі безоплатного, у фізичних та юридичних осіб незалежно від форм власності товару, який перебуває у вільному обігу, з метою викриття і документування факту вчинення злочину та особи, яка його вчинила і оперативна закупка, що полягає в імітації придбання або отримання, у тому числі безоплатного, у фізичних та юридичних осіб незалежно від форм власності товару, обіг якого обмежений чи заборонений чинним законодавством, з метою викриття і документування факту вчинення злочину та особи, яка його вчинила; 3) спеціальний слідчий експеримент, що полягає у створенні слідчим та оперативним підрозділом відповідних умов в обстановці, максимально наближеній до реальної, з метою перевірки дійсних намірів певної особи, у діях якої вбачаються ознаки тяжко-

го чи особливо тяжкого злочину, спостереження за її поведінкою та прийняттям нею рішень щодо вчинення злочину; 4) імітування обстановки злочину, що полягає в діях слідчого, уповноваженої особи, з використанням імітаційних засобів, які створюють у оточуючих уяву про вчинення реального злочину, з метою його запобігання та викриття відомої чи невідомої особи (осіб), яка планувала чи замовляла його вчинення.

Незважаючи на те, що відповідно до ч. 1 ст. 271 КПК України контроль за вчиненням злочину може здійснюватися у випадках наявності достатніх підстав вважати, що як готується вчинення, так і вчиняється тяжкий чи особливо тяжкий злочин, результати аналізу матеріалів практики свідчать про те, що готування до вчинення злочину документується, як правило, під час проведення відповідних оперативно-розшукових заходів, що проводяться до початку досудового розслідування. Так, у ст. 8 Закону «Про оперативно-розшукову діяльність» закріплені права оперативних підрозділів проводити контрольовану поставку та контрольовану і оперативну закупку товарів, предметів та речовин, у тому числі заборонених для обігу, у фізичних та юридичних осіб незалежно від форми власності з метою виявлення та документування фактів протиправних діянь (п. 2 ч. 1 ст. 8 Закону). При цьому зазначено, що проведення контрольованої поставки, контрольованої та оперативної закупок здійснюється згідно з положеннями ст. 271 КПК України у порядку, визначеному нормативно-правовими актами МВС 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. Крім того, згідно з п. 5 ч. 1 ст. 8 цього закону, оперативні працівники мають право проводити операції із припинення злочинів та затримання злочинців [2]. Такі операції можуть містити у собі як спеціальний слідчий експеримент, так й імітування обстановки злочину.

У чинному КПК України вперше на законодавчому рівні встановлено випадки, коли контроль за вчиненням злочину не проводиться (ч. 2 ст. 271), а також закріплено заборону провокації (підбурення) особи на вчинення злочину з метою його подальшого викриття, допомагаючи особі вчинити злочин, який вона не вчинила, якби слідчий цьому не сприяв, або з цією самою метою впливати на її поведінку насильством, погрозами, шантажем. Закон містить пряму заборону використання здобутих у такий спосіб речей і документів у кримінальному провадженні (ч. 3 ст. 271 КПК України).

Найбільш поширеним у практиці правоохоронних органів системи МВС України є контроль за вчиненням злочину у формі оперативної закупки, що здійснюється у кримінальних провадженнях про злочини у сфері незаконного обігу наркотичних засобів та речовин (Розділ 13 КК України) [3], під час якого використовуються заздалегідь ідентифіковані (помічені) або несправжні (імітаційні) засоби (ст. 273 КПК України) та конфіденційне співробітництво (ст. 275 КПК України) як у формі використання інформації від конфідентів, так і їх безпосереднє залучення до проведення оперативної закупки, а також спеціальний слідчий експеримент при виявленні та документуванні злочинів, передбачених ст. 368 КК України.

Водночас результати аналізу трирічної правозастосовної вітчизняної практики в умовах зростання рівня злочинності, реформування правоохоронних і судових органів, посилення боротьби зі злочинністю й, зокрема, з корупційними злочинами, зі злочинами у сфері незаконного обігу наркотиків, зброї тощо, актуалізують досліджен-

ня правомірності застосування провокації при проведенні окремих НС(Р)Д та оперативно-розшукових заходів (ОРЗ) з огляду на правову позицію Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) та на пропозиції окремих фахівців й вищого політичного керівництва України [4] щодо доцільності її застосування у протидії корупційним злочинам у сучасних умовах розбудови України.

Не вдаючись до історії виникнення провокації як методу та заходу протидії злочинності, оскільки це питання висвітлювалося в літературі [5], висловлюється щодо її правомірності застосування в сучасних умовах.

Питання застосування провокації у протидії злочинності регламентуються і у Міжнародних правових актах [6 та ін.], у яких піддається критиці діяльність поліції з тривалих провокаційних заходів із метою виявлення корупційних та інших злочинів й зазначається, що «... хоча існує мало згоди щодо того, як в процедурному плані повинні встановлюватися ці обмеження або навіть як їх слід визначати, широко визнається, що така тактика повинна регламентуватися чіткими директивами» [7].

Результати аналізу вітчизняної правозастосовної практики за новим кримінальним і кримінально-процесуальним законодавством України свідчать про те, що у практичній діяльності правоохоронні органи України допускають провокації вчинення злочинів, особливо передбачених статтями 368–369-2 КК України, хоча і ст. 370 КК України передбачено кримінальну відповідальність за провокацію підкупу, а також передбачених статтями 305–309, 311, 321 та ін. КК України.

Особливо правоохоронні органи України допускають провокації вчинення злочинів у ході проведення такої НС(Р)Д, як здійснення контролю за їх вчиненням (ст. 271 КПК України) та при проведенні контрольованої поставки і контрольованої і оперативної закупки товарів, предметів та речовин, у тому числі заборонених для обігу, у фізичних та юридичних осіб незалежно від форми власності з метою виявлення та документування фактів протиправних діянь (п. 2 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»). При цьому 56% опитуваних прокурорів, 65% опитуваних слідчих і 72% опитуваних оперативних працівників вважають за доцільне розширення можливостей застосування провокації у правоохоронній діяльності.

Виходячи із результатів аналізу рішень ЄСПЛ («Тейшейро де Кастро проти Португалії» [7], «Раманаускас проти Литви» [8], «Баннікова проти Російської Федерації» [9], «Веселов та інші проти Російської Федерації» [10] та ін.), можна зробити такі висновки: ЄСПЛ не забороняє використовувати у кримінальному провадженні докази, отримані в результаті проведення негласних слідчих (розшукових) дій, наприклад, операцій під прикриттям. Проте ЄСПЛ забороняє судам використовувати докази, отримані в результаті провокації правоохоронців. Тому проведення заходів, пов'язаних, наприклад, із використанням негласних агентів, повинне супроводжуватися відповідними гарантіями. У цій частині ЄСПЛ виділяє дві групи гарантій. Перша стосується заходів, які вживаються безпосередньо на етапі здійснення контролю за вчиненням злочину. Друга – це процесуальні гарантії на стадії розгляду справи у суді. Враховуючи те, що рішення ЄСПЛ є джерелом права в Україні, зазначені гарантії, виділені ЄСПЛ, повинні застосовуватися у вітчизняній правозастосовній діяльності.

Результати аналізу матеріалів практики свідчать про те, що типовим порушенням законності при проведенні контролю за вчиненням злочину є те, що в постанові прокурора про проведення контролю за вчиненням злочину зазначається проведення від-

повідної форми контролю в певний період, наприклад, упродовж місяця. На практиці це призводить до того, що така форма контролю за вчиненням злочину, передбаченого ст. 386 КК України, як експеримент, проводиться слідчим чи оперативним підрозділом за дорученням слідчого не один раз відповідно до певної особи, а в окремих випадках до десяти і більше із застосуванням провокаційних методів, що є грубим порушенням закону. В багатьох випадках прокурори не реагують на ці порушення закону. Проте суди обґрунтовано не визнають результати таких НС(Р)Д доказами.

Література:

1. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 22. – Ст. 303.
2. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
3. Порошенко пропонує ввести процесуальну дію «провокація хабара» // Офіційний сайт Racurs.ua [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://racurs.ua/news/51584-poroshenko-predlagaet-vvesti-processualnoe-deystvie-provokaciya-vzyatki>.
4. Погорецький М.А. Застосування провокації в ході негласних розслідувань: питання правомірності / М.А. Погорецький // Вісник кримінального судочинства. – 2016. – № 1. – С. 33–43.
5. Руководство по практическим мерам борьбы с коррупцией. Подготовлено под эгидой ООН по рекомендации Комитета по предупреждению преступлений и борьбы с ними. Резолюция Экономического и Социального Совета 1990/23 от 23 мая 1990 г. – М.: Пресс, 1990. – 28 с.
6. Керівні принципи, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування від 07.09.1990 // Прийняті Восьмим Конгресом Організації Об'єднаних Націй з профілактики злочинності і поведження з правопорушниками, Гавана, Куба, 27 серпня – 7 вересня 1990 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_859.
7. Тейшейро де Кастро проти Португалії: Рішення Європейського суду з прав людини від 09.06.1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO1246.html.
8. Раманаускас проти Литви: Рішення Європейського суду з прав людини від 05.02.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/1EB4979A1A5E8168C2257584003B059D?OpenDocument>.
9. Баннікова проти Російської Федерації: Рішення Європейського суду з прав людини від 25.04.2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO1246.html.
10. Веселов та інші проти Російської Федерації: Рішення Європейського суду з прав людини від 02.10.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://european-court.ru/tag/veselov-i-drugie-protiv-rossii/>.

ПОЗДНЯКОВА С. В.,
головний спеціаліст відділу адміністрування реформ
управління реформ та забезпечення якості роботи
Генеральної прокуратури України,
кандидат економічних наук, доцент,
м. Київ, Україна

ГАРКУШИН Т. А.,
прокурор відділу впровадження,
контролю та забезпечення якості роботи
управління реформ та забезпечення якості роботи
Генеральної прокуратури України,
м. Київ, Україна

Розробка системи оцінки компетентності прокурорів

Сучасний стан реформування органів прокуратури обумовлює потребу підвищення вимог до професійно-кваліфікаційного рівня працівників. Відповідно до цих умов для якісного виконання своїх професійних та посадових обов'язків прокурор повинен володіти не тільки визначеною сукупністю особистісних та професійних якостей, що висуваються до нього конкретною посадою, а й специфічним людським капіталом, що визначає необхідність розробки відповідних вимог до його професійно-кваліфікаційного рівня на підставі компетентнісного підходу. Для формування висококваліфікованого персоналу прокуратури доцільним є використання комплексної системи компетентності працівників, яка являє собою сукупність ключових компетенцій, необхідних для займання певної посади, що також має використовуватися при прийнятті на роботу працівників у разі визначення відповідності кандидата вимогам посади.

Розробка комплексної системи компетентності працівників, які обіймають адміністративні посади у місцевих прокуратурах, передбачає класифікацію індивідуальних та професійних компетенцій. У межах цієї системи можна виділити дві підсистеми: якісних і функціональних компетенцій. Якісні компетенції є характеристикою професійного рівня працівника та значною мірою пов'язані з наявністю і ступенем використання його особистісних якостей. Запропонована підсистема функціональних компетенцій поєднує управлінські й організаційно-комунікативні компетенції і характеризує уміння прокурора виконувати функціональні обов'язки. Управлінські компетенції обумовлені впливом особистісних здібностей і необхідні керівникам для ефективного управління підлеглими у прокуратурі. Організаційно-комунікативні компетенції характеризують ділові й особистісні якості, необхідні для прийняття управлінських рішень щодо взаємодії керованого підрозділу з внутрішнім і зовнішнім середовищем.

Після визначення ключових компетенцій для конкретної посади кожній компетенції дається опис і розробляються рівні володіння нею з характеристикою поведінки прокурора на кожному рівні. Так, професійні знання необхідні працівнику адміністра-

тивної посади для належного виконання своїх посадових обов'язків і ефективного вирішення поточних завдань. Оцінювання рівнів компетенції «професійні знання» для керівників, перших заступників та заступників пропонується здійснювати за шкалою, наведеною у таблиці 1.

У даний час науковцями розроблено різні підходи до оцінки професійно-кваліфікаційних здібностей працівників [1; 2; 3; 4; 5]. Водночас для комплексної оцінки компетенцій працівників адміністративних посад місцевих прокуратур пропонується використання шкали, що складається з п'яти рівнів оцінок:

- повна відсутність компетенції;
- компетенція є неефективною (рівень володіння компетенцією близький до нуля);
- компетенція має потребу в розвитку (рівень володіння компетенцією нижче середнього);
- компетенція є ефективною (середній рівень володіння компетенцією);
- компетенція є високоефективною (рівень володіння компетенцією вище середнього).

Таблиця 1. Рівні володіння компетенцією «професійні знання»

Рівень володіння	Характеристика поведінки
0	Відсутність професійних знань
1	Поверхневі знання, помилки, пов'язані з недостатнім професіоналізмом у виконанні конкретних дій
2	Загальні професійні знання. Обмежене використання наявних знань у реалізації поставлених завдань. Володіння виключно вирішенням завдань у межах поточної роботи
3	Професійні знання. Виконання спеціалізованих професійних чи управлінських функцій, здатність до вдосконалення діючих методів, способів вирішення професійних завдань. Наявний рівень знань дає можливість досягти ефективного результату
4	Професійні знання, що включають знання особливостей роботи колективу, постійно актуалізуються у процесі навчання та обміну досвідом. Ґрунтовне теоретичне розуміння проблем, що вирішуються. Наявний рівень знань при вирішенні завдань дає змогу критично оцінити результативність і правильність їх виконання
5	Всебічні професійні знання як теоретичні, так і практичні, що дають змогу оптимізувати вирішення завдань, особливо в аспекті ефективності їх результатів. Знання, що гарантують повну самостійність у прийнятті рішень

Після розробки комплексної системи компетентності керівника місцевої прокуратури, що включає не тільки перелік необхідних компетенцій для ефективною діяльності працівника управлінської посади, а й описову характеристику рівнів володіння ними, для кожної конкретної компетенції в прокуратурі визначаються кількісні нормативні значення рівнів володіння компетенціями. Водночас для кожної адміністративної по-

сади у прокуратурі визначається вагомість кожної ключової компетенції. Встановлені нормативні значення рівнів володіння компетенціями та вагомість кожної з них слід розглядати як критерії при подальшому порівнянні фактичного рівня володіння компетенціями із нормативними значеннями. Приклад оцінки працівника запропоновано в таблиці 2.

Таблиця 2. Приклад комплексної оцінки компетенцій працівника адміністративної посади місцевої прокуратури

Найменування компетенції	Вагомість, %	Рівень володіння складовою компетенції				
		Максимальний	Вище середнього	Середній	Нижче середнього	Фактичний
Професійні:						
Професійні знання	8,6	5	5	4	3	4
Специфічні знання	6,3	5	5	4	2	2
Оперативні уміння	5,9	5	5	3	2	3
Особистісні:						
Аналітичні здібності	5,4	5	5	3	2	3
Організаторські здібності	5,7	5	4	3	2	4
Лідерство	5,6	5	4	2	1	4
Компромісність	5,6	5	4	3	2	3
Організованість	4,4	5	5	4	2	5
Комунікбельність	5,3	5	5	3	2	4
Прагнення до саморозвитку	4,7	5	5	3	1	4
Авторитарність	3,55,2	5	5	4	3	4
Рішучість	4,3	5	5	3	2	4
Управлінські:						
Розвиток підлеглих	6,0	5	4	2	1	3
Мотивування підлеглих	4,8	5	4	3	1	2
Делегування повноважень/контроль за їх виконанням	5	5	5	4	2	4
Управління конфліктами	4,3	5	5	4	2	4
Організаційно-комунікативні						
Управління діяльністю в умовах змін	4,5	5	5	3	2	4
Формування іміджу прокуратури	5,2	5	5	4	1	3

Управління діловими взаємовідносинами	4,9	5	4	3	2	5
Рівень компетентності, %	100	93	63	37	37	77

Запропоновані критерії можуть також використовуватися для оцінки керівників місцевої прокуратури, їх перших заступників, заступників, начальників відділів як під час добору кандидатів на посади, так і під час поточної оцінки працівників. Необхідним стає групування компетенцій за рівнем складності їх розвитку, що надасть можливість визначити доцільність розвитку необхідних якостей [5, с. 11]. Залежно від того, до якої групи належить певна компетенція, рівень володіння якою є нижчий за необхідний для ефективного виконання функціональних обов'язків, може бути прийняте рішення щодо розвитку знань, умінь та навичок відповідного працівника або щодо подальшого перебування його на конкретній посаді.

Методичні рекомендації з управління компетентністю працівників адміністративних посад у прокуратурах дадуть можливість не тільки визначити рівень володіння необхідними знаннями, вміннями і навичками та зробити висновок щодо відповідності працівника займаній посаді, а й розробити подальші рекомендації щодо розвитку необхідних професійних якостей прокурора для ефективного виконання ним функціональних обов'язків.

Література:

1. Guy Le Boterf. L'ingenierie des compétences / Le Boterf Guy. – Paris: Editions d'organisation, 1998. – 416 p.
2. Миллс Р. Компетенции / Р. Миллс; пер. с англ. – М.: НІРРО, 2004. – 128 с.
3. Labruffe Alain. Les compétences / A. Labruffe. – Saint-Denis la plaine: AFNOR, 2003. – 260 p.
4. McClelland D. A guide to job competence assessment / D. McClelland. – Boston: McBer, 1976. – 178 p.
5. Спенсер Лайл Л. Компетенции на работе / Лайл Л. Спенсер, Сайн М. Спенсер; пер. с англ. – М.: НІРРО, 2005. – 384 с.

ПОЛЕГЕНЬКА О. Р.,
аспірант денної форми навчання
відділу підготовки прокурорів з нагляду за додержанням законів
при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях
Національної академії прокуратури України,
м. Київ, Україна

Організація діяльності та управління військової прокуратури в сучасних умовах

Основний обов'язок військових прокурорів полягає у тому, щоб наглядовими заходами забезпечити правове супроводження військової реформи, захистити громадян, зокрема військовослужбовців, не допустити обмеження їх законних прав і свобод, зниження рівня бойової і мобілізаційної готовності збройних сил та інших військових формувань України. На нашу думку, основне завдання військової прокуратури – це нагляд за дотриманням законності у військовій сфері, зміцнення правопорядку та обороноздатності у Збройних Силах України.

Різні аспекти функціонування військових прокуратур в Україні досліджували П.П. Богуцький, Ю.М. Війтев, Ю.М. Дьомін, О.О. Зархін, В.П. Козачук, І.М. Козьяков, І.О. Папуша, А.Г. Пришко, О.М. Сарнавський, Г.П. Середа, М.С. Туркот та інші. Проте нинішні реалії, події, що відбуваються в південно-східних областях України, актуалізують здійснення поглибленого аналізу особливостей сучасного стану діяльності військових прокуратур в Україні з огляду на необхідність посилення ефективності їх діяльності [1, с. 51].

В Україні з 1992 по 2012 рік військові прокуратури як штатно-структурні одиниці функціонували у статусі спеціалізованих прокуратур відповідно до Закону України «Про прокуратуру» [2]. Але набрання чинності Кримінальним процесуальним кодексом України та Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України» призвело до ліквідації такого військового формування, як військова прокуратура у складі органів прокуратури. У 2013 році на базі військових було створено спеціалізовані прокуратури, які здійснювали нагляд за додержанням законів у военній сфері. Згідно з Законом України від 14 серпня 2014 року «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо створення військових прокуратур» діяльність цього військового формування було відновлено. Збереження інституту військових прокуратур і у Законі України від 14 жовтня 2014 року «Про прокуратуру», відповідно до положень якого військові прокуратури входять до складу органів прокуратури України [3]. Таке рішення обумовлено багатьма факторами, насамперед необхідністю забезпечення воєнної (військової) безпеки України, здійснення нагляду за додержанням законів військовими формуваннями, правоохоронними органами держави, у яких передбачена військова служба, а також розвідувальними органами України, які комплектуються військовослужбовцями [4, с. 48–49].

Про необхідність існування військових прокуратур свідчать наступні факти. Так, у 2014–2015 роках військові прокуратури передали до суду 3 718 обвинувальних актів

щодо військових злочинів. Станом на 1 березня 2016 року на стадії досудового слідства перебувало 2 137 проваджень. За фактами скоєння безпосередньо військових злочинів у 2015 році до суду направлено 3 252 обвинувальних актів щодо 3 581 військовослужбовця. Серед них в основному за фактами: ухилення від військової служби (самовільне залишення місця служби, дезертирство, завдання собі каліцтв або ухилення від служби в інший спосіб) – 2 505 справ проти 2 505 військовослужбовців; вчинення злочинів щодо порядку підпорядкованості (непокора, невиконання наказу, опір начальникові або насильницькі дії щодо нього) – 367 справ проти 379 військовослужбовців; нестатутних взаємин – 40 справ стосовно 45 військовослужбовців; протиправного заволодіння військовим майном – 93 провадження щодо 100 військовослужбовців; порушення правил поведінки зі зброєю – 91 провадження щодо 91 військовослужбовця; порушення правил водіння і експлуатації транспортних засобів – 27 проваджень стосовно 28 військовослужбовців.

З огляду на зазначене виникає запитання: яке місце посідають військові прокуратури у прокурорській системі України?

Правовий статус військових прокуратур закріплено у Конституції України, Законі України «Про прокуратуру», наказі Генерального прокурора України від 29 серпня 2014 року № 12гн «Про особливості діяльності військових прокуратур», а також інших нормативно-правових актах.

Заслугує на увагу думка Ю.М. Дьоміна, що в основу організації органів прокуратури покладено принцип єдності, який забезпечує цілісність завдань, які стоять перед прокурорами різних рівнів, загальність методів, форми їх діяльності з основних напрямів роботи, а також засобів реагування на порушення закону [5, с. 24]. Тобто завдань, що стоять перед військовими прокуратурами, виконуються за загальними принципами, які притаманні всім органам прокуратури України, але з урахуванням специфіки галузі прокурорського нагляду.

Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» до системи органів прокуратури входить військова прокуратура [3].

До військових прокуратур належать: Головна військова прокуратура (на правах структурного підрозділу Генеральної прокуратури України), військові прокуратури регіонів (на правах обласних), військові прокуратури гарнізонів та інші військові прокуратури (прирівняні до прокуратур міст і районів). На відміну від системи територіальних прокуратур, яка відображає поділ території України на регіони та інші адміністративно-територіальні одиниці, що можуть складатись з міст і районів, або груп районів, військові прокуратури прив'язані до поділу органів військового управління на гарнізони, причому, не обов'язково зв'язані з адміністративно-територіальним поділом України (зокрема Дарницький, Білоцерківський, Деснянський, Білгород-Дністровський, Криворізький гарнізони) [1, с. 52]. Отже, можна дійти висновку, що військові прокуратури є якщо не системою, то підсистемою органів прокуратури України напевне.

Відповідно до ч. 2 ст. 27 Закону військовими прокурорами призначаються громадяни України з числа офіцерів, які проходять військову службу або перебувають у запасі й мають вищу юридичну освіту. Відтак, їм у встановленому порядку присвоюють офіцерські звання. Відповідно до абз. 7 ч. 2 ст. 27 зазначеної норми Закону «військові звання офіцерів військової прокуратури відповідають класним чинам працівників про-

куратури. При звільненні офіцера військової прокуратури з військової прокуратури і відповідно з військової служби і призначення на посаду прокурорів у територіальні чи спеціалізовані прокуратури їм присвоюється відповідні їх військовим званням класні чини». У зв'язку з цим виникає питання: як застосувати цю норму за умови, коли чинним законом класні чини взагалі не передбачені.

Окрім цього, існує потреба конкретизувати положення Закону щодо участі військових прокурорів у діяльності органів прокурорського самоврядування. Зокрема, слід передбачити у Законі участь принаймні одного представника військових прокуратур у Раді прокурорів України і одного прокурора військової прокуратури у складі Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів [1, с. 54].

Погоджуємось з думкою І. Ковальчук, що першочергове значення для забезпечення належного функціонування військових прокуратур має оптимізація системи соціального та матеріально-побутового забезпечення прокурорів з урахуванням положень Законів України «Про прокуратуру» та «Про соціальний і правовий захист військово-службовців і членів їх сімей». При цьому недоцільно повністю усувати Генеральну прокуратуру України від вирішення цих питань, надмірно покладаючись на Міністерство оборони України, керівництво якого, як засвідчує досвід, здатне порушувати принцип незалежності прокуратури і прокурорів, використовувати фінансову залежність для приховування масштабів правопорушень у Збройних Силах України [6]. Очевидно, пов'язані з цим організаційно-фінансові питання необхідно вирішити від початку дії Закону України «Про прокуратуру» і відповідних відомчих нормативно-правових актів.

Відновлення військової прокуратури після прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» обумовлено багатьма факторами, насамперед необхідністю забезпечення воєнної (військової) безпеки України, здійснення нагляду за додержанням законів військовими формуваннями, правоохоронними органами держави, у яких передбачена військова служба, а також розвідувальними органами України, які комплектуються військовослужбовцями. Успішне вирішення завдань, що стоять перед органами військової прокуратури, є можливим за умови постійного удосконалення організації її діяльності, використання інтенсивних методів роботи в умовах складної оперативної обстановки у Збройних Силах України і правоохоронних органах, пов'язаних зі здійсненням антитерористичної операції, наукових рекомендацій, передового досвіду і можливостей застосування сучасної техніки в прокурорсько-слідчій практиці, систематичного підвищення професійної підготовки кадрів, спрямованості на досягнення практичних результатів у зміцненні законності.

Література:

1. Ковальчук І. Проблеми удосконалення правового регулювання діяльності військових прокуратур в Україні / І. Ковальчук // Історико-правовий часопис. – 2015. – № 1(5). – С. 51–55.
2. Про прокуратуру Закон України: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1789-12/print1390832413113899>
3. Про прокуратуру Закон України: Закон України від 14 жовтня 2014 року

№ 1697-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

4. Туркот М.С. Кримінально-правові та кримінологічні основи забезпечення воєнної безпеки України: наук.-практ. посіб. / М.С. Туркот, П.П. Богуцький, С.І. Дячук. – К.: АртЕк, Національна академія прокуратури України, 2014. – 246 с.

5. Дьомін Ю. Прокурорський нагляд в Україні: навч.посіб. / Ю. Дьомін. – К.: Прецедент, 2009. – 164 с.

6. Фещук М.Г. Військово-правова реформа як складова сучасного військового будівництва / М.Г. Фещук // Наука і оборона. – 2006. – № 4. – С. 40–43.

ПОЛЯНСЬКИЙ Ю. Є.,
проректор з навчально-методичної роботи
Національного університету «Одеська юридична академія»,
кандидат юридичних наук, професор,
м. Одеса, Україна

ДОЛЕЖАН В. В.,
професор кафедри організації судових та правоохоронних органів
Національного університету «Одеська юридична академія»,
доктор юридичних наук, професор,
м. Одеса, Україна

Деякі проблеми розвитку прокуратури України у європейській перспективі

Характерною рисою процесів розвитку права у незалежній Україні стало те, що розвиток її законодавства відбувався і надалі триває у тісному співробітництві зі структурами європейських співтовариств. При вступі до Ради Європи 9 листопада 1995 року Україна зобов'язалася дотримуватись своїх обов'язків згідно зі Статутом Ради Європи [1]. Серед них було виконання вимоги переглянути функції прокуратури, визначені у Законі України «Про прокуратуру» 1991 року [2]. Це передусім стосувалося загального нагляду, існування якого викликало особливе невдоволення в ПАРЕ.

Ініціатори такої вимоги сподівалися, що українська влада негайно виконає її. Проте цього не сталося. Переважна більшість народних депутатів, прокурорів і науковців-юристів звертали увагу на ризики послаблення протидії злочинності, іншим правопорушенням, передусім у господарській сфері, та забезпечення прав людини.

І лише через 20 років, коли Україна не лише утвердилась як повноправний член ПАРЕ та приступила до підготовки до вступу в Європейський Союз, у Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки (розділ 2), схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015, було звернено увагу на «приведення повноважень та діяльності органів прокуратури до європейських стандартів» [3]. Значною мірою це уже зроблено у новому чинному Законі України «Про прокуратуру» [4], з якого вилучено функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів.

На відміну від чинного тексту Конституції у доробку Конституційної комісії, покладеному в основу проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо правосуддя» [5], уже не міститься самостійного розділу «Прокуратура», а лише наявна відповідна стаття 131-1, у якій визначено функції прокуратури.

Важливою функцією, що міститься у п. 2 ч. 1 цієї статті, є організація 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.

На наш погляд, до процесуального керівництва досудовим розслідуванням входить і його організація, через що спеціальне використання слова «організація» в тексті Конституції виглядатиме зайвим. Саме процесуальне керівництво є повноваженням прокурорського нагляду у сфері досудового розслідування. Тому під час остаточного розгляду законопроекту п. 2 ч. 1 ст. 131-1 доцільно викласти у такій редакції: «нагляд за додержанням законів у процесі досудового розслідування кримінальних правопорушень у формі процесуального керівництва, а також за негласними та іншими слідчими та розшуковими діями органів правопорядку».

Проте виникає сумнів: чому цей пункт має перебувати у переліку функцій на другому місці, а не на першому. Адже така діяльність прокурора передує підтриманню обвинувачення в суді. Це ж природно: спочатку нагляд за розслідуванням, а вже потім – участь у судовому розгляді! Виходячи з цього, пункти 1 і 2 ч. 1 ст. 131-1 законопроекту доцільно поміняти місцями.

Чинна норма Конституції, як і відповідні норми КПК України, покладають на прокурора підтримання державного обвинувачення в суді. У законопроекті ж фігурує інше словосполучення «публічне обвинувачення». Є незрозумілим, чим обґрунтована така потреба у заміні термінології, якщо врахувати, що прокурор як державний службовець підтримує обвинувачення від імені держави, а не всього суспільства, а суд з урахуванням обґрунтованості обвинувачення виносить рішення іменем України не як суспільного формування, а як держави.

У проекті передбачено істотне скорочення, а фактично знищення судово-представницької функції прокуратури. Складається враження, що хтось вважає за потрібне обеззброїти прокуратуру у протидії правопорушенням у цій критично важливій сфері суспільних відносин. Невже наші громадяни не зацікавлені у тому, а тому і не заслуговують, щоб прокуратура захистила їх права у найскладніших життєвих ситуаціях, зокрема, під час участі в АТО. Адже коли держава не виступає захисником прав громадян, то це підриває основи діяльності самої держави.

Значно гуманнішими і справедливішими виглядають положення п. 2 ч. 1 ст. 121 чинної Конституції України, в якій йдеться про «представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом». Це конституційне положення доцільно зберегти і доповнити його в законі переліком підстав для здійснення зазначеної функції.

Характерно, що в одній із Рекомендацій ПАРЄ у розділі «Функції прокурорів» міститься настанова, відповідно до якої прокурори повинні стежити, щоб потерпілі отримували необхідну допомогу та сприяння» [6]. Натомість в Україні прижилася антигуманна «традиція», відповідно до якої органи розслідування і суди значно більше опікуються захистом підозрюваних і обвинувачених, аніж жертв злочинів.

Відповідно до п. 4 ст. 121 чинної Конституції України на прокуратуру покладається «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».

У конституційному ж проекті ця функція відсутня.

Український читач у принципі знайомий з організацією роботи органів європейських країн, які здійснюють затримання і відбування покарання засудженими. Ці умови докорінно відрізняються в кращу сторону від тих, які існують в Україні. І не тільки

через брак коштів для забезпечення належного утримання «контингенту», а й через специфічну «субкультуру» персоналу відповідних органів та установ. Потрібно забезпечити порядок у цих структурах, запобігти ексцесам з приводу неналежного утримання і відсутності нормальних соціальних умов, а також запобігання проявам перевищення влади з боку персоналу.

Який же рецепт хочуть запропонувати для України представники ПАРЕ? Відповідно до пункту 6.3 Резолюції № 1466 2005 «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» було запропоновано, щоб «усі слідчі ізолятори були переведені у відання Державного департаменту виконання покарань». Навряд чи це виправить становище, якщо врахувати, що цей департамент опікується також управлінням численними установами відбування покарань.

Поки що залишається у недоторканності п. 4 ст. 121 Конституції України, де передбачено функцію прокуратури з 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. Проте така функція прокуратури перестане існувати після прийняття змін до Конституції України в запропонованому вигляді. Очевидно, її має замінити відомчий контроль з боку Державного департаменту виконання покарань. Чи буде повноцінною така заміна? Навряд чи. Адже здавна відомо, що відомчий контроль носить поблажливий характер порівняно з прокурорським наглядом. Для суб'єктів відомчого контролю значно більшою мірою властиве зрощування з підконтрольними органами на ґрунті корпоративної зацікавленості. У таких умовах ліквідація цілої галузі прокурорського нагляду у зазначеній сфері загрожуватиме непередбачуваними наслідками.

На наш погляд, у другому читанні законопроект про внесення змін до Конституції України потребує удосконалення.

Література:

1. Виконання обов'язків та зобов'язань Україною. Резолюція № 1466 (2005) від 5 жовтня 2005 року, документ № 10676, від 5 жовтня 2005 р., опублікований з дозволу делегації Верховної Ради України в ПАРЕ.

2. Закон України «Про прокуратуру» // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793 (втратив чинність).

3. Указ Президента України «Про стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки» № 276/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>

4. Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № І697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.

5. Матеріали до обговорення затверджених Конституційною комісією змін до Конституції України в частині правосуддя. – К., 2015.

6. Рекомендація № 2000 (19) Комітету Міністрів держав – членів Ради Європи «Про роль прокуратури в системі кримінального судочинства» від 6 жовтня 2000 року // Вісник прокуратури. – 2001. – № 2. – С. 71–77.

ПОПОВ Г. В.,
проректор Національної академії прокуратури України,
кандидат юридичних наук,
м. Київ, Україна

Визначення розумності строків прокурором при здійсненні процесуального керівництва досудовим розслідуванням

У ч.ч. 1–3 ст. 28 КПК України визначено, що під час кримінального провадження кожна процесуальна дія або процесуальне рішення повинні бути виконані або прийняті в розумні строки. Розумними вважаються строки, що є об'єктивно необхідними для виконання процесуальних дій та прийняття процесуальних рішень. Розумні строки не можуть перевищувати передбачені цим Кодексом строки виконання окремих процесуальних дій чи прийняття окремих процесуальних рішень.

Проведення досудового розслідування у розумні строки забезпечує прокурор, слідчий суддя (в частині строків розгляду питань, віднесених до його компетенції), а судового провадження – суд.

Критеріями для визначення розумності строків кримінального провадження є: 1) складність кримінального провадження, яка визначається з урахуванням кількості підозрюваних, обвинувачуваних та кримінальних правопорушень, щодо яких здійснюється провадження, обсягу та специфіки процесуальних дій, необхідних для здійснення досудового розслідування, тощо; 2) поведінка учасників кримінального провадження; 3) спосіб здійснення слідчим, прокурором і судом своїх повноважень.

У КПК України також передбачено, що підозрюваний, обвинувачений, потерпілий мають право оскаржити прокурору вищого рівня недотримання розумних строків слідчим, прокурором під час досудового розслідування (ст. 308).

Прокурор вищого рівня зобов'язаний розглянути скаргу протягом трьох днів після її подання і за наявності підстав для її задоволення надати відповідному прокурору обов'язкові для виконання вказівки щодо строків вчинення певних процесуальних дій або прийняття процесуальних рішень. Особа, яка подала скаргу, невідкладно письмово повідомляється про результати її розгляду.

Службові особи, винні у недотриманні розумних строків, можуть бути притягнуті до відповідальності, встановленої законом.

Водночас порушення вимоги щодо розумності строків у кримінальному процесі, наприклад, під час досудового розслідування, неодноразово ставали предметом розгляду Європейського суду з прав людини (далі – Суд). Так, у справі «Меріт проти України» (заява № 66561/01) заявник скаржився відповідно до ст. 6 параграфу 1 Конвенції на нерозумну тривалість кримінального розслідування стосовно нього. Суд у своєму рішенні від 30 березня 2004 року зауважив, що в цій справі було порушено ст. 13 Конвенції через відсутність у внутрішньому законодавстві ефективного й доступного засобу правового захисту щодо скарги заявника стосовно тривалості розгляду кримінальної справи.

Суд також зазначив, що ст. 13 Конвенції гарантує ефективний засіб правового захисту у відповідному національному органі в разі порушення положень ст. 6 параграфу 1

Конвенції щодо розгляду справи упродовж розумного строку (див. рішення у справі «Кудла проти Польщі»). Суд повторив, що засіб є «ефективним», якщо він може бути використаний або для пришвидшення винесення судом рішення у справі, або для забезпечення заявника відповідним відшкодуванням за затримку, яка вже допущена (див. вказане вище рішення у справі «Кудла проти Польщі»).

Також звернімося до справи «Тодоров проти України» (заява № 16717/05), в якій Суд констатував: у цій конкретній справі тривалість кримінального провадження щодо заявника була надмірною та не відповідає вимозі «розумного строку».

У своєму рішенні від 12 січня 2012 року (остаточне від 12 квітня 2012 року) Суд зауважив, що протягом провадження стосовно заявника були деякі затримки, що не були пояснені Урядом в його зауваженнях. Вони включають: дев'ятимісячну затримку між завершенням слідства 20 липня 2000 року та розпорядчим засіданням у справі 4 травня 2001 року; п'ятимісячну затримку в організації технічного запису засідань (з грудня 2001 року до травня 2002 року); шестимісячну затримку між останнім слуханням у суді першої інстанції 22 травня 2004 року та оголошенням вироку 17 листопада 2004 року, а також затримку більш ніж в один рік між оголошенням вироку та переглядом його Верховним Судом України.

Зазначаючи про важливість рішень, прийнятих поважною європейською інституцією та їх вплив на національне законодавство, потрібно звернути увагу на Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року № 3477-IV, у ст. 13 якого вказано: заходи загального характеру вживаються з метою забезпечення додержання державою положень Конвенції, порушення яких встановлене Рішенням, забезпечення усунення недоліків системного характеру, які лежать в основі виявленого Судом порушення, а також усунення підстави для надходження до Суду заяв проти України, спричинених проблемою, що вже була предметом розгляду в Суді.

Як вбачається із положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, розумний строк розгляду справи – одна зі складових права на справедливий суд.

Доцільно зауважити, що однією з проблем визначення розумності строків є наявність оціночних понять і відсутність їх тлумачення. Зважаючи на це, можна було б зробити висновок про їх розумність. Зокрема, йдеться про словосполучення «об'єктивно необхідними», «обсяг процесуальних дій», «специфіка процесуальних дій» тощо (див. ст. 28 КПК України).

Одним зі шляхів виходу з такої ситуації стала постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 17 жовтня 2014 року № 11 «Про деякі питання дотримання розумних строків розгляду судами цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення», у п. 4 якої, серед іншого, зазначено: з урахуванням практики Європейського суду з прав людини складність кримінального провадження, зокрема, визначається з урахуванням кількості підозрюваних, обвинувачуваних та кримінальних правопорушень, щодо яких здійснюється провадження; кількості учасників провадження (потерпілих, свідків тощо); правової кваліфікації кримінального правопорушення; наявності на момент початку досудового розслідування відомостей щодо конкретної особи, яка, ймовірно, вчинила кримінальне правопорушення; характеру обставин, що підлягають доказу-

ванню в кримінальному провадженні; меж доказування; обсягу матеріалів досудових розслідувань, що об'єднані в одному провадженні; необхідності призначення експертиз, їх складності; обсягу та специфіки процесуальних дій, необхідних для всебічного та повного дослідження обставин кримінального правопорушення; необхідності отримання міжнародної допомоги в рамках кримінального провадження тощо.

Потрібно зазначити, що питання розумності строків під час досудового розслідування стають предметом розгляду національних судів. Так, у постанові судді Скадовського районного суду Херсонської області від 4 березня 2015 року (справа № 663/758/13-к) встановлено факт неналежного виконання працівниками Скадовського РВ УМВС України у Херсонській області своїх обов'язків. Зокрема, у постанові вказується на те, що загалом кримінальна справа за обвинуваченням ОСОБИ_2 у вчиненні злочину, передбаченого ч. 1 ст. 309 КК України, перебуває на розгляді у суді з 19 травня 2008 року. Після скасування вироку Апеляційним судом Херсонської області справа надійшла до суду на новий судовий розгляд 28 серпня 2014 року.

Станом на 4 березня 2015 року справу не було розглянуто у зв'язку з неявкою свідків. Так, судом неодноразово виносились постанови про привід у судове засідання свідків, зазначених в обвинувальному висновку, які в частині приводу зазначених свідків не виконані без повідомлення причин невиконання.

Вказаним рішенням суду констатовано те, що безвідповідальне ставлення до виконання обов'язків органом, який здійснює оперативний супровід розслідування кримінальної справи, призвело до зриву судових засідань, необґрунтованого затягування розгляду кримінальної справи та унеможливлення розгляду судом справи протягом розумного строку.

Отже, розумний строк – це комплексне поняття, яке гарантовано міжнародними правовими актами та національним законодавством (зокрема, Кримінальним процесуальним кодексом України) і є складовою забезпечення права на справедливий суд. Визначаючи розумність строків, обов'язково слід враховувати рішення Європейського суду з прав людини, які слугуватимуть додатковою аргументацією прийнятих процесуальних рішень, а також зменшать кількість імовірних звернень до вказаної судової інстанції. Саме тому вивчення вказаних правових актів і судової практики (міжнародної та національної) повинно стати невід'ємною складовою сучасних програм підготовки прокурорів.

РОГАЛЬСЬКА В. В.,
доцент кафедри кримінального процесу
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук,
м. Дніпропетровськ, Україна

Повноваження прокурора під час здійснення ним процесуального керівництва досудовим розслідуванням: окремі аспекти

Повноваження прокурора, який здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, регламентовані в ст. 36 Кримінального процесуального кодексу України (КПК України), але відповідно до п. 21 ч. 2 цієї статті прокурор також уповноважений здійснювати й інші повноваження, передбачені КПК України [1]. До останніх належать і повноваження прокурора під час здійснення ним процесуального керівництва досудовим розслідуванням у кримінальних провадженнях, в яких можливе укладення угод.

Інститут кримінального провадження на підставі угод, попри те, що є новим для вітчизняного кримінального судочинства, сприйнятий суспільством позитивно як альтернативний спосіб вирішення кримінально-правових конфліктів. Разом з тим зауважимо, що під час здійснення кримінального провадження на підставі угод існує чимало не врегульованих на законодавчому рівні питань, зокрема і тих, які виникають під час виконання прокурором своїх повноважень.

З урахуванням аналізу норм КПК України можна визначити наступні етапи процесуального порядку укладення угод, під час яких прокурор реалізує свої повноваження в межах здійснення ним процесуального керівництва досудовим розслідуванням: 1) отримання процесуального статусу особами, які мають право на укладення угод; 2) ознайомлення учасників, які мають право на укладення угод із своїми процесуальними правами та обов'язками; 3) ініціювання укладення угоди учасниками, які мають на це право; 4) укладення угоди; 5) подання угоди до суду для її затвердження. Залежно від етапу процесуального порядку укладення угод різняться і повноваження прокурора. Більш детально розглянемо лише ті етапи, де під час виконання своїх повноважень у прокурорів виникають певні труднощі, а саме:

– *ознайомлення учасників, які мають право на укладення угод, із своїми процесуальними правами та обов'язками.* Ознайомлення з процесуальними правами і обов'язками потерпілого відбувається після подання ним заяви шляхом вручення йому пам'ятки про процесуальні права та обов'язки (ч. 2 ст. 55), а також на прохання потерпілого – шляхом повідомлення про його права та обов'язки, передбачені в п. 1 ч. 1 ст. 56 КПК України. Ознайомлення з процесуальними правами і обов'язками підозрюваного чи обвинуваченого полягає в зобов'язанні слідчого, прокурора чи іншої уповноваженої особи здійснити наступні дії: невідкладно після отримання відповідного статусу повідомити підозрюваного чи обвинуваченого про їхні права, передбачені в ст. 42 КПК України, та одночасно з таким повідомленням – вручити вищезазначеним учасникам пам'ятку про їхні процесуальні права та обов'язки, а на прохання підозрюваного чи

обвинуваченого – детально роз'яснити кожне із зазначених прав (ч. 8 ст. 42, ч.ч. 2–3 ст. 276 КПК України).

Отже, повноваження прокурора на цьому етапі: 1) вручення потерпілому пам'ятки про процесуальні права та обов'язки; 2) повідомлення на прохання потерпілого про його права й обов'язки, передбачені в КПК України; 3) повідомлення підозрюваному про його права, передбачені в ст. 42 КПК України; 4) вручення підозрюваному пам'ятки про процесуальні права та обов'язки; 5) роз'яснення на прохання підозрюваного про його права, що передбачені в ст. 42 КПК України.

Системний аналіз норм КПК України (ст.ст. 56, 468 КПК України), вивчення матеріалів кримінальних проваджень та опитування практичних працівників дали змогу дійти висновку про обмеження підозрюваного та обвинуваченого (порівняно з потерпілим) у доступі до інформації щодо своїх прав, що стосуються укладення угод. З метою належного виконання прокурором своїх процесуальних обов'язків та забезпечення реалізації прав підозрюваного чи обвинуваченого в повному обсязі¹, доцільно внести доповнення у пам'ятку про процесуальні права підозрюваного (обвинуваченого), що вручається вказаним особам у зв'язку з набуттям відповідного процесуального статусу, де передбачити положення про те, що: «підозрюваний (обвинувачений) у випадках, передбачених КПК України, в будь-який момент після повідомлення особі про підозру до виходу суду до нарадчої кімнати для ухвалення вироку має право укласти одну з видів угод: угоду про примирення між потерпілим та підозрюваним чи обвинуваченим; угоду між прокурором та підозрюваним чи обвинуваченим про визнання винуватості». Внесення зазначених доповнень до пам'ятки про процесуальні права та обов'язки підозрюваного (обвинуваченого) вирішує питання і фіксації факту повідомлення та ознайомлення підозрюваного чи обвинуваченого з вищезазначеним правом;

– *ініціювання укладення угоди учасниками, які мають на це право.* Відповідно до ст. 469 КПК України ініціаторами укладення угоди про примирення можуть бути виключно потерпілий чи підозрюваний (обвинувачений), а угоди про визнання винуватості – прокурор або підозрюваний чи обвинувачений. Висловлення бажання укласти угоду з представником іншої сторони може здійснюватися в будь-який момент після повідомлення особі про підозру до виходу суду до нарадчої кімнати для ухвалення вироку.

Форма ініціювання укладення угоди про примирення не регламентована в законі і не має значення, оскільки домовленості стосовно угоди про примирення повинні відбуватися без участі слідчого, прокурора чи судді, а слідчий чи прокурор у разі отримання інформації від потерпілого чи підозрюваного про їхнє бажання укласти даний вид угод зобов'язані відповідно до ч. 7 ст. 469 КПК України лише роз'яснити вищезазначеним учасникам механізм реалізації укладення угоди про примирення та не чинити перешкод в її укладенні.

Стосовно форми ініціювання укладення угоди про визнання винуватості, яка також не регламентована в КПК України, то, на нашу думку, висловлення підозрюваним бажання укласти зазначений вид угоди має оформлюватися обов'язково у письмовій формі і фіксуватися під час досудового провадження або в окремому клопотанні

¹ Відповідно до п. 2 ч. 3 ст. 42 КПК України підозрюваний та обвинувачений мають право бути повідомлені про свої права, які регламентовані в КПК України, а не лише ті, що передбачені в ст. 42 КПК України.

підозрюваного, або в протоколі слідчої (розшукової) дії, якщо підозрюваний висловив своє бажання укласти угоду під час її проведення. Така форма фіксації необхідна, оскільки відповідно до п. 9 ч. 2 ст. 52 КПК України у осіб, які здійснюють кримінальне провадження з моменту ініціювання угоди про визнання винуватості, з'являється обов'язок забезпечити участь захисника у кримінальному провадженні.

Ініціатива укласти угоду про визнання винуватості, що надійшла від прокурора, на наш погляд, не потребує додаткового письмового оформлення, оскільки згідно з п. 9 ч. 2 ст. 52 КПК України з моменту її ініціювання прокурор повинен залучити захисника шляхом негайного направлення постанови про доручення призначити адвоката у даному кримінальному провадженні до Центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги, тож його ініціатива буде зафіксована у зазначеній постанові, а у разі якщо підозрюваний вже залучив самостійно захисника – повідомити останніх про своє бажання укласти таку угоду.

При укладенні угоди про визнання винуватості прокурор після надходження до нього інформації про бажання підозрюваного укласти таку угоду (повідомлення слідчого² або відповідного клопотання підозрюваного) повинен визначити, чи можливо та доцільно укласти угоду в даному кримінальному провадженні з урахуванням ч. 4 ст.ст. 469, 470 КПК України.

Якщо прокурор дійде висновку про можливість її укладення – він має залучити захисника шляхом негайного направлення постанови про доручення призначити адвоката у даному кримінальному провадженні до Центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги, у разі якщо слідчий не здійснив це чи підозрюваний самостійно не залучив його раніше та переходить до наступного етапу – укладення угоди. У разі неможливості чи недоцільності укладення угоди про визнання винуватості в конкретному кримінальному провадженні прокурор повинен винести постанову про відмову у задоволенні клопотання про укладення угоди про визнання винуватості в порядку і в строки, передбачені ст. 220 КПК України.

Підсумовуючи викладене, можна дійти висновку, що до повноважень прокурора на цьому етапі можна віднести: 1) роз'яснення потерпілому чи підозрюваному механізм реалізації укладення угоди про примирення та нестворення перешкод в її укладенні у разі отримання від зазначених учасників інформації про їхнє бажання укласти вказану угоду; 2) фіксація в протоколі слідчої (розшукової) дії бажання підозрюваного укласти угоду про визнання винуватості; 3) розгляд клопотання підозрюваного про його бажання укласти угоду про визнання винуватості та прийняття рішення за результатами такого розгляду; 4) направлення постанови про доручення призначити адвоката у кримінальному провадженні до Центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги після висловлення підозрюваним бажання укласти угоду про визнання винуватості за наявності підстав, передбачених в ст. 469 КПК України та у разі якщо підозрюваний самостійно не залучив захисника.

Література:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України від 19 листопада 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>

² Строки та форма такого повідомлення в КПК України не регламентовані, але, на нашу думку, в цьому випадку доцільно діяти в порядку, що передбачений в ч. 6 ст. 214 КПК України, для повідомлення прокурора про початок досудового розслідування, а саме: невідкладно і у письмовій формі.

РУДЕНКО М. В.,
завідувач кафедри правосуддя
Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна,
доктор юридичних наук, професор,
м. Харків, Україна

Становлення спеціалізованої антикорупційної прокуратури – перші спроби аналізу законодавства та практики його застосування

Гене́за становлення органів прокуратури України в антикорупційній сфері бере свій початок із прийняттям Верховною Радою України Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України», у ст. 15 якого було закріплено (раніше невідоме юрисдикційній практиці) нормативне положення: «До Національного антикорупційного бюро України відряджаються прокурори для виконання повноважень прокурора під час здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного бюро. Порядок відрядження до Національного бюро прокурорів має визначатися Законом України «Про прокуратуру» та цим законом».

Водночас Перехідними положеннями вказаного Закону було доповнено чинний Закон України від 5 листопада 1991 року «Про прокуратуру», окремою ст. 17-1 (Прокурори Національного антикорупційного бюро України), в якій зазначено: «Наказом Генерального прокурора України до Національного антикорупційного бюро України відряджаються прокурори для здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, яке здійснюється слідчими Національного антикорупційного бюро України (ч. 1). Прокурори, що відряджаються до Національного антикорупційного бюро України, залишаються на службі в органах прокуратури (ч. 2). Кількість прокурорів, що відряджаються, та порядок їх служби в Національному антикорупційному бюро України визначаються Генеральним прокурором України за погодженням з Директором Національного антикорупційного бюро України (ч. 3). Прокурори, що відряджаються до Національного антикорупційного бюро України, підпорядковуються безпосередньо Генеральному прокурору України (ч. 4)».

Проте зазначені вище законодавчі новели, на наш погляд, порушували принцип єдності органів прокуратури, а також їх незалежності, адже кількість осіб, що здійснюватимуть прокурорський нагляд за діяльністю бюро, залежить від керівника Національного антикорупційного бюро України, за діяльністю якого вони ж і наглядають. Тому Законом України від 12 лютого 2015 року № 198-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» було уточнено нормативний зміст ч. 1 ст. 17-1, а саме: «Наказом Генерального прокурора України призначаються прокурори для здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування, яке здійснюється детективами Національного антикорупційного бюро України. Таке призначення прокурорів здійснюється за результатами відкритого конкурсу та після проходження ними відповідного навчання (підготовки). Конкурсний відбір про-

водить конкурсна комісія, що створюється Генеральним прокурором України, і включає Директора Національного антикорупційного бюро України або визначеного ним представника. Порядок проведення відкритого конкурсного відбору визначається Генеральним прокурором України за погодженням з Директором Національного антикорупційного бюро України».

Окрім цього, законодавець доповнив ч. 1 ст. 7 уже нового Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про прокуратуру» (Закон) п. 5 такого змісту: «Спеціалізована антикорупційна прокуратура». Отже, на теоретичному і практичному рівні утворилося нове родове поняття (нова регламентація) «Спеціалізована антикорупційна прокуратура» як складова системи прокуратури України. В іншій (новій) частині цієї статті вказано: «Особливості організації і діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури визначені статтею 8-1 цього Закону. Утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, визначення її структури і штату здійснюється Генеральним прокурором України за погодженням з Директором Національного антикорупційного бюро України».

Зазначена тенденція зумовлена внесенням законодавцем також базового доповнення до ст. 8 Закону наступного змісту: «У Генеральній прокуратурі України утворюється (на правах структурного підрозділу) Спеціалізована антикорупційна прокуратура, на яку покладаються такі функції:

- 1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, яке здійснюється Національним антикорупційним бюро України;
- 2) підтримання державного обвинувачення у відповідних кримінальних провадженнях; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом, і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

У межах реалізації своїх функцій Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) здійснює міжнародне співробітництво».

Як бачимо, САП законодавче утворюється на правах структурного, у подальшому самостійного структурного підрозділу Генеральної прокуратури України, однак є автономною від неї не лише в організаційному, а й у функціональному відношенні. Про це свідчить покладення на САП вище вказаних спеціальних функцій, які хоч і не виходять за межі функцій прокуратури, визначених у ст. 121 Конституції України та ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», проте мають такі характерні ознаки: а) особливий предмет діяльності – корупційні або пов'язані із корупційними правопорушення; б) особливий об'єкт діяльності – Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ), для забезпечення функціонування якого САП по суті й створюється.

Таким чином, САП покликана забезпечувати реалізацію функцій прокуратури відносно НАБУ, яке відповідно до ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Тож в організаційному відношенні САП підпорядковується безпосередньо Генеральному прокурору України, але повинна враховувати структуру і особливості діяльності НАБУ. Статус та функції САП визначені ч. 5 ст. 8 Закону, а особливості її організації і діяльності – ст. 8-1 цього Закону (у редакції Закону України від 2 липня 2015 року № 578-VII).

Отже, САП на законодавчому рівні передбачена як спеціалізована прокуратура, призначенням якої є здійснення прокурорської діяльності у зв'язку із корупційними

або пов'язаними з корупцією правопорушеннями, тобто вона є спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері протидії корупції (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII (у редакції Закону від 12 лютого 2015 року № 198-VII)). Більше того, це ключовий елемент системи протидії корупції, формування якого має відбуватися в прозорий спосіб. Тому не можна погодитись зі скептичною думкою про те, що у держави немає окремої Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, а фактично є внутрішній підрозділ Генеральної прокуратури України. Навпаки, САП має великий рівень самостійності, хоча і є складовою Генеральної прокуратури України. Функціонування САП у відриві від інших органів прокуратури порушувало б основоположний конституційний принцип – принцип єдності прокурорської системи.

На виконання вказаних законодавчих вимог 22 вересня 2015 року окремим наказом Генерального прокурора України було утворено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, визначено її структуру і штат. З урахуванням нових вимог ст. 8-1 Закону упродовж вересня–листопада минулого року тривав процес конкурсного відбору на призначення заступника Генерального прокурора України – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, який супроводжувався гучними скандалами. Наприкінці листопада того ж року конкурсна комісія визначила двох кандидатів на цю посаду, одного із них (Н. Холодницького) було призначено на вказану посаду Генеральним прокурором України, другого кандидата (М. Грищука) було призначено першим заступником антикорупційного прокурора. Надалі розпочався процес призначення на інші адміністративні посади у САП та безпосередньо прокурорів цієї прокуратури.

Насамкінець звернемо увагу на Закон України від 18 лютого 2016 року № 1020-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо забезпечення прозорості в організації діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з метою виконання рекомендацій Міжнародного валютного фонду», згідно яких прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури може бути призначена особа, яка має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше п'яти років та володіє державною мовою. Раніше прокурором цієї прокуратури призначалися особи, які мали стаж роботи на посаді прокурора не менше п'яти років (ч. 3 ст. 27 Закону).

Стислий історичний екскурс дає змогу сформулювати такі законодавчі етапи становлення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури:

- 1) законодавче передбачення нормативного положення щодо відрядження прокурорів до НАБУ;
 - 2) введення у науковій та практичній обіг терміна «Прокурори НАБУ»;
 - 3) заміна законодавцем словосполучення «відрядження прокурорів» на «призначення прокурорів» до НАБУ;
 - 4) законодавче визначення САП як складової системи прокуратури України та утворення її у структурі Генеральної прокуратури України;
 - 5) визначення законодавцем особливостей організації і діяльності САП;
 - 6) утворення Генеральним прокурором України САП;
 - 7) призначення Генеральним прокурором України заступника Генерального прокурора України – керівника САП та його першого заступника;
 - 8) призначення на інші адміністративні посади у САП та прокурорів цієї прокуратури.
- Зазначене вище переконливо свідчить про законодавчу обґрунтованість і практичну доцільність утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в Україні.

САВЧЕНКО А. В.,
начальник кафедри кримінального права
Національної академії внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор,
м. Київ, Україна

ВАСИЛЮК І. М.,
адвокат Волинської колегії адвокатів,
м. Луцьк, Україна

Функції прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам в Україні

У науці під функцією розуміють роботу кого-, чого-небудь і обов'язок, коло діяльності когось, чогось [1, с. 717]. Це слово походить від латинського function (відправлення, діяльність) [2, с. 635]. Функції прокуратури визначено в Конституції України (розділ VII), Законі України «Про прокуратуру» та інших нормативно-правових актах. При цьому слід зазначити, що, приймаючи нову редакцію Закону України «Про прокуратуру» [3], Верховна Рада України не дотрималась повною мірою вимог принципу верховенства права, що закріплений у ст. 8 Конституції України, а саме: у законі дещо звужено статус прокуратури України, зокрема, цей державний орган позбавлений функції так званого загального нагляду. Такий підхід законодавця навряд чи можна визнати правильним, оскільки відповідно до вимог ст. 8 Конституції України у нашій державі визнається й діє принцип верховенства права, згідно з яким Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти мають прийматися на основі Конституції України й повинні їй відповідати.

Більше того, норми Конституції України є нормами прямої дії. Як зазначено в п. 2 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 1 листопада 1996 року № 9, оскільки Конституція України, як зазначено в її ст. 8, має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії, суди при розгляді конкретних справ мають оцінювати зміст будь-якого закону чи іншого нормативно-правового акта з точки зору його відповідності Основного Закону і в усіх необхідних випадках застосувати Конституцію як акт прямої дії [4, с. 196]. Становить інтерес висновок О.В. Петришина, який зазначив, що Основний Закон, проголошуючи Україну правовою демократичною державою, виключає тавтологічне широке розуміння верховенства права, натомість орієнтує на тлумачення цього принципу у вузькому значенні – з позиції співвідношення права й закону як верховенства права над законом. Звужений, більш спеціальний підхід до розуміння принципу права дає можливість розглядати питання демократичної організації державної влади й панування права в суспільних відносинах як відносно автономні, сконцентрувати увагу правознавців на правовій проблематиці й ролі судових органів як остаточного арбітра з питань права в забезпеченні й захисті прав та свобод людини і громадянина [5, с. 19]. Саме цей принцип побудови правових норм і їх співвідношення з нормами Конституції України й мала б враховувати Верховна Рада України, приймаючи нову редакцію Закону України «Про прокуратуру». На практиці

вийшло навпаки. Більше того, в Україні створено небезпечний прецедент (фр. *precedent*, від лат. *praecedens* – те, що передує; випадок, який мав місце раніше та що є прикладом або виправданням для подальших таких випадків) [2, с. 465], який може перерости в постійну практику діяльності Верховної Ради України та створити умови для досягання не тільки на демократичні засади діяльності нашої держави, а й порушення прав, свобод і законних інтересів громадянина і людини. Зміст цієї проблеми полягає в тому, що відповідно до вимог ст. 121 Конституції України прокуратура України становить єдину систему, на яку покладено: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених судом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; 5) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами [6].

Відповідно до ст. 2 нової редакції Закону України «Про прокуратуру» до функцій прокуратури віднесено: а) підтримання державного обвинувачення в суді; б) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом; в) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; г) 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 [3]. При цьому в п. 1 розділу XIII «Перехідні положення» цього Закону зазначено, що прокуратура виконує функцію 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 виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді. Таким чином, мусимо визнати, що норми Закону України «Про прокуратуру» не повною мірою кореспондуються з відповідними нормами Конституції України, ігноруючи при цьому закріпленій у ній принцип верховенства права.

Розглянемо ще один аспект, що безпосередньо стосується Закону України «Про прокуратуру», а саме: у п. 4 ч. 1 ст. 2 вжито словосполучення «у кримінальних справах», тоді як у Законі України від 13 квітня 2012 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України» йдеться про «кримінальні провадження» [7]. Виходячи із цього логічно було б внести зміни до Закону України «Про прокуратуру», замінивши в його тексті «кримінальні справи» на «кримінальні провадження». У цьому контексті потребує змін й ст. 22 КВК України «Прокурорський нагляд за виконанням кримінальних покарань», оскільки ні в ст. 121 Конституції України, ні в ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» такої функції прокуратура не має.

Натомість у ст. 26 вказаного вище Закону йдеться про 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, який у тому числі й передбачає прокурорський нагляд у сфері виконання покарань.

Між тим у науці й досі триває дискусія щодо поділу прокурорського нагляду, предмет якого визначено в ст. 26 цього Закону, на дві складові: а) нагляд за додержанням

законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах (власне, це і є нагляд у сфері виконання покарань); б) нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [8, с. 37]. З такою позицією вчених можна погодитись, враховуючи, зокрема, і те, що потреба досягнення максимально високого результату від реалізації наглядових функцій, з одного боку, та підвищення ефективності кримінально-виконавчої діяльності – з іншого, вимагають упровадження в прокурорсько-наглядову діяльність певних науково обґрунтованих прийомів організації праці, до яких, зокрема, належать спеціалізація та кооперування – саме галузі прокурорського нагляду. При цьому, як слушно дійшов висновку Р.В. Лемак, така спеціалізація зумовлена специфікою функцій, які виконують різні органи й посадові особи, а також особливостями завдань, що вирішуються ними. Більше того, в основу поділу єдиного прокурорського нагляду на галузі покладено об'єктивний чинник, зумовлений змістом та особливостями об'єкта й предмета нагляду в галузі, конкретні завдання та повноваження прокурора в кожній з них, а також зв'язки й відносини галузей [8, с. 37–38]. Зазначені наукові підходи повною мірою стосуються й видозміни (поділу на підгалузі) змісту прокурорського нагляду, визначеного як функція (ст. 2) та як предмет (ст. 26) у Законі України «Про прокуратуру». Відокремлення галузі прокурорського нагляду у сфері виконання покарань, крім цього, дасть можливість більш предметно й цілеспрямовано здійснювати прокурорські перевірки в органах та установах виконання покарань і зосередити зусилля посадових осіб прокуратури не тільки на питаннях виконання кримінальних покарань, а й на їх відбуванні, що логічно з огляду здійснення на практиці їх двоєдиного діалектично нерозривного процесу виконання та відбування. Отже, ст. 22 КВК України і її частину першу слід доповнити словосполученням «та відбуванні» й викласти в такій редакції: «Прокурорський нагляд за додержанням законів при виконанні та відбуванні кримінальних покарань у межах реалізації функцій прокуратури, що визначені у законі».

Література:

1. Великий тлумачний словник української мови / упоряд. Т.В. Ковальова. – Х.: Фоліо, 2005. – 767 с.
2. Булько А.Н. Большой словарь иностранных слов. (35 тысяч слов) / А.Н. Булько. – 3-е изд., испр., перераб. – М.: Мартин, 2010. – 704 с.
3. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Голос України. – 2014. – № 206 (5956). – 25 жовтня. – С. 1–21.
4. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя: постанова Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1991 року № 10 // Постанови Пленуму Верховного Суду України в кримінальних справах / упоряд.: В.В. Рожнова, А.С. Сизоненко, Л.Д. Удалова. – К.: Паливода А.В., 2011. – С. 136–141.
5. Петришин О.В. Верховенство права в системі дії права / О.В. Петришин // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. збірник / відп. ред. В.Я. Тацій. – Х.: Націон. юрид. академія України, 2009. – Вип. 100. – С. 18–30.
6. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21 лютого 2014 року № 742-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 19. – Ст. 583.
7. Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України: Закон України від 13 квітня 2012 року № 4652-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 37. – Ст. 1371.
8. Лемак Р.В. Прокурорський нагляд за додержанням законів в установах виконання покарань: моногр. / Р.В. Лемак. – Х.: Право, 2013. – 224 с.

САПІН О. В.,

докторант Національної академії прокуратури України,
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
м. Київ, Україна

Особливості застосування Рекомендації Rec(2000)19 Комітету міністрів державам-членам «Щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя» в контексті сучасного реформування прокуратури України (кримінальний процесуальний аспект)

Сучасне реформування прокуратури має ґрунтуватися на стандартах і цінностях, що відповідали б євроінтеграційним інтересам України. Прийняття КПК України у 2012 році та Закону України «Про прокуратуру» у 2014 році мало б забезпечити таке прагнення. Поряд із тим упродовж трирічного досвіду застосування КПК України вже виявлено окремі невідповідності його положень вимогам європейської спільноти.

Слід зазначити, що одним із нормативно-правових документів, в якому визначено стандарти процесуальної діяльності прокурора у кримінальному провадженні, є Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету міністрів державам-членам «Щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя» (далі – Рекомендація), ухвалена Комітетом міністрів 6 жовтня 2000 року на 724-му засіданні заступників міністрів. Фактична мета ухвалення цієї Рекомендації – досягнення більшої єдності між членами Ради Європи (Україна є членом із 1995 року).

У цій Рекомендації визначено основні допустимі функції органів прокуратури, гарантії безпеки публічних обвинувачів при виконанні ними своїх обов'язків, відносини між публічними обвинувачами і виконавчою та законодавчою владою, відносини між публічними обвинувачами і суддями, відносини між публічними обвинувачами і поліцією, обов'язки публічного обвинувача перед особами, міжнародне співробітництво. Також Рекомендація містить «Пояснювальний меморандум» та «Коментар по кожному пункту Рекомендації», що певним чином тлумачать положення Рекомендації.

Однією із визначених у Рекомендації функцій прокурорів є забезпечення надання ефективної допомоги потерпілим. Такий підхід пояснюється тим, що відшкодування шкоди потерпілому – один із основних елементів європейської кримінальної політики. Тому Комітет вирішив, що необхідно включити в рекомендацію основні обов'язки публічного обвинувача щодо потерпілих, незалежно від конкретної правової системи. Поряд із тим як згідно з КПК України 1960 року, так і відповідно до чинного КПК України потерпілий є одним із найбільш незахищених учасників кримінального судочинства. Навіть становлення першого завдання кримінального провадження «захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень» – декларативна норма, а не дієва. Більше того, у КПК України не містяться прямі (а не опосередковані чи загальні) обов'язки прокурора щодо захисту прав та інтересів потерпілих.

Цікавим вбачається положення Рекомендації щодо права прокурора: давати поліції відповідні вказівки для ефективного виконання пріоритетів кримінальної політики, особливо що стосується рішень про те, які категорії справ повинні розглядатися пу-

блiчними обвинувачами, про способи збору доказiв, роботу персоналу, про тривалiсть розслiдування, про iнформацiю, яка надається публiчному обвинувачу тощо. На перший погляд, зазначене формулювання враховано КПК України, однак формулювання «давати полiцiї вiдповiднi вказiвки для ефективного виконання прiоритетiв кримiнальної полiтики, особливо що стосується рiшень про те, якi категорiї справ повиннi розглядатися публiчними обвинувачами» доволi незвичнi для вiтчизняного правового простору. Адже згiдно iз завданнями i засадами кримiнального провадження в Україні немає та й не можуть iснувати певнi прiоритети щодо проведення розслiдування по окремих категорiях злочинiв. Водночас положення Рекомендацiї фактично дають змогу це робити прокурорам. Такий пiдхiд має право на iснування за умови детального вивчення усiх можливих ризикiв i негативних наслiдкiв для кримiнальної юстицiї України.

Слушним є пiдхiд Рекомендацiї щодо покладення обов'язкiв на слiдчих iз систематичного повiдомлення прокурорiв (iнформування) про рух (просування) досудового розслiдування, адже як свiдчить практика в країні iснує iгнорування запитiв прокурорiв про стан досудового розслiдування того чи iншого кримiнального провадження з боку слiдчих чи керiвникiв органiв досудового розслiдування.

Враховуючи викладене, слiд зазначити, що у пiд час подальшого реформування процесуальної дiяльностi прокурора у кримiнальному провадженнi мають бiльш детальнiше враховуватися положення Рекомендацiї Res (2000) 19 Комiтету мiнiстрiв державам-членам «Щодо ролi прокуратури в системi кримiнального правосуддя», що, в свою чергу, повнiстю вiдповiдатиме євроiнтеграцiйним iнтересам України.

СЕВРУК О. Р.,
заступник начальника відділу підготовки прокурорів
з представництва інтересів громадянина або держави в суді
Національної академії прокуратури України,
кандидат юридичних наук,
м. Київ, Україна

Проблемні аспекти представництва прокурором інтересів недієздатних та обмежено дієздатних осіб у суді

Реформування політичної системи незалежної України тісно пов'язане з перебудовою її правової системи. Як член Ради Європи Україна взяла на себе певні зобов'язання перед європейським співтовариством щодо запровадження стандартів діяльності судових і правоохоронних органів, властивих демократичній державі.

Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року разом із прийнятими поправками до нього запроваджено нові законодавчі засади організації та діяльності органів прокуратури [1]. Зокрема, суттєво змінено норми щодо представництва прокурором інтересів громадянина в суді.

Так, відповідно до ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, якщо така особа не спроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист.

Наявність таких обставин має бути обґрунтована прокурором у суді.

Таким чином, Закон України «Про прокуратуру» чітко визначає три категорії громадян, інтереси яких може представляти у суді прокурор: неповнолітні, недієздатні та обмежено дієздатні.

Статтею 36 Цивільного кодексу України (ЦК України) передбачено, що суд може обмежити цивільну дієздатність фізичної особи, якщо вона страждає на психічний розлад, який істотно впливає на її здатність усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними, а також, якщо особа зловживає спиртними напоями, наркотичними засобами, токсичними речовинами чи азартними іграми і тим самим ставить себе чи свою сім'ю, а також осіб яких вона за законом зобов'язана утримувати, у скрутне матеріальне становище.

Відповідно до ст. 39 ЦК України фізична особа може бути визнана судом недієздатною, якщо вона внаслідок хронічного, стійкого психічного розладу не здатна усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними.

Згідно зі ст.ст. 36, 40 ЦК України фізична особа визнається недієздатною чи обмежено дієздатною з моменту набрання законної сили рішенням суду про це. Тому з урахуванням зазначених положень ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» закономірним є висновок, що здійснення представництва прокурором у суді інтересів зазначених категорій громадян можливе лише після встановлення їм відповідного статусу.

Однак мають місце випадки, коли особа внаслідок психічного розладу не здатна усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними, тобто фактично є недієздатною чи обмежено дієздатною, але такий правовий статус їй не надано, бо уповноважені

особи не зверталися до суду для вирішення цього питання. Безпорадний стан фактично недієздатної особи, але ще не визнаної такою судом, може бути використаний іншими громадянами для отримання власної вигоди. Наприклад, осіб, які страждають на хронічний, стійкий психічний розлад, нескладно змусити підписати заповіти, договори дарування тощо і в такий спосіб привласнити належне їм майно. Фізичні особи з ознаками, що свідчать про недієздатність чи обмежену дієздатність, позбавлені можливості належно здійснювати свої права та захищати їх. Тому легалізація статусу недієздатної особи чи обмеженої у дієздатності необхідна з метою захисту прав та інтересів такого громадянина.

Перелік причин, у зв'язку з якими відповідно до ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» громадянин неспроможний самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження, не надає прокурору можливості враховувати різні вади щодо фізичного чи психічного стану особи та за необхідності здійснювати представництво його інтересів у суді. При цьому варто наголосити, що відповідно до ст. 237 Цивільного процесуального кодексу України заява про обмеження цивільної дієздатності фізичної особи може бути подана членами її сім'ї, органом опіки та піклування, наркологічним або психіатричним закладом. Прокурор безпосередньо такими повноваженнями не наділений.

Нині на розгляді у Верховній Раді України знаходиться проект Закону України «Про опіку та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, цивільна дієздатність яких обмежена» (реєстраційний номер 3786 від 20 січня 2016 року) [2]. Метою розроблення законопроекту є прийняття уніфікованого законодавчого акта, яким визначалися б основні правові, соціальні та організаційні засади й гарантії державної політики у сфері опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, цивільна дієздатність яких обмежена, а також внесення змін до чинних нормативно-правових актів для забезпечення єдиних підходів до регулювання відповідних правовідносин. Як зазначено у пояснювальній записці до проекту зазначеного Закону, під час його підготовки досліджено кращий досвід правового регулювання сфери опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, цивільна дієздатність яких обмежена, у тому числі Франції та Іспанії. У результаті законопроектом передбачається забезпечити виконання Україною міжнародних зобов'язань, у тому числі щодо реалізації повнолітніми недієздатними особами прав на врахування їхньої думки під час прийняття рішень та здійснення дій у їхніх інтересах і на звернення до суду за поновленням дієздатності та звільненням опікуна.

Також містяться норми щодо надання прокурору права звертатися до суду із заявою про обмеження цивільної дієздатності фізичної особи та про визнання фізичної особи недієздатною, а також обов'язкової участі прокурора у розгляді справ цієї категорії.

На нашу думку, запропоновані новели доцільно впровадити у практику. Водночас варто внести зміни і до ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», якими передбачити представництво прокурором інтересів фізичних осіб, щодо яких вирішується питання про обмеження їх у дієздатності чи визнання недієздатними.

Література:

1. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.

2. Проект Закону України «Про опіку та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, цивільна дієздатність яких обмежена» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57691

СЕМКІВ Т. Г.,

начальник відділу впровадження, контролю та забезпечення якості
роботи управління реформ та забезпечення якості роботи
Генеральної прокуратури України,
м. Київ, Україна

Концептуальні засади проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів

Відповідно до вимог ч. 5 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» прокурор зобов'язаний щорічно проходити таємну перевірку доброчесності.

Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» передбачено необхідність створення доброчесної публічної служби. Статтею 4 Закону України «Про державну службу» доброчесність визначено одним із принципів здійснення державної служби.

Проведення аналогічних перевірок передбачено також відповідними законами і для працівників Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань.

Таємну перевірку доброчесності прокурорів Генеральної прокуратури України, регіональних і місцевих прокуратур мають проводити підрозділи внутрішньої безпеки в порядку, затвердженому Генеральним прокурором України.

Частиною 3 ст. 46 Закону України «Про прокуратуру» визначено, що заява за результатами проведеної перевірки доброчесності прокурора, внаслідок якої встановлено вчинення дисциплінарного проступку, є обов'язковою підставою для відкриття дисциплінарного провадження щодо прокурора.

Водночас для впровадження вказаних норм у практику потребує невідкладного організаційного та нормативного вирішення, зокрема і на законодавчому рівні з метою гарантування додержання прав людини, вироблення єдиних підходів і принципів таких перевірок для всіх категорій публічних службовців, що вбачається за можливе здійснити лише після законодавчого забезпечення можливості її реалізації.

Законом України від 14 жовтня 2014 року «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» визначено необхідність прийняття закону про проведення перевірок публічних службовців на доброчесність. Однак на сьогодні вказана норма Закону не діє.

Необхідно зазначити, що існує низка проблемних питань щодо забезпечення проведення таємних перевірок на доброчесність прокурорів, зокрема:

– відсутність законодавчого закріплення переліку повноважень підрозділів внутрішньої безпеки органів прокуратури, при проведенні таємних перевірок доброчесності, їх відносин з іншими фізичними особами, підприємствами, установами, організаціями;

– відсутність законодавчого встановлення права підрозділів внутрішньої безпеки органів прокуратури на обмеження прав і свобод прокурорів Генеральної прокуратури України, регіональних і місцевих прокуратур при проведенні таємних перевірок доброчесності та обсягу таких обмежень, їх співвідношення з гарантіями незалежності прокурора;

– відсутність законодавчого закріплення форм та способу проведення таємних перевірок доброчесності. Вивчалась можливість запровадження проведення перевірок на доброчесність шляхом створення імітації ситуацій, подібних тим, що виникають у по-

всякденній діяльності прокурора, з метою перевірки доброчесності його поведінки за певних обставин. Такі перевірки повинні проводитися з метою запобігання корупції серед прокурорів, перевірки дотримання ними своїх посадових обов'язків, етичних стандартів поведінки, виявлення, оцінки та усунення чинників, що призводять до корупції. Водночас такі перевірки можуть мати характер провокації надання неправомірної вигоди і тому не можуть бути підставою для початку кримінального провадження.

Крім того, 5 грудня 2014 року Директоратом з прав людини Ради Європи зазначено, що проведення таємних перевірок доброчесності, визначених Законом України «Про прокуратуру», може виявитися проблематичним з огляду на права, закріплені у статтях 6 і 8 Європейської конвенції (право на справедливий суд та на повагу до приватного і сімейного життя, житла і таємниці кореспонденції).

Разом з тим управлінням реформ та забезпечення якості роботи спільно з підрозділом внутрішньої безпеки Генеральної прокуратури України розроблено концепцію проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів.

Відповідно до розробленої концепції визначено, що доброчесність прокурора – це здатність прокурора не допускати поведінки, що порочить звання прокурора або може зашкодити авторитету прокуратури, у тому числі в питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності рівня життя прокурора його статусу, дотримання присяги прокурора правил прокурорської етики.

Метою перевірки доброчесності є:

- виявлення прокурорів, поведінка яких не відповідає критерію доброчесності;
- профілактика та попередження недоброчесних проявів в органах прокуратури України;
- виявлення причин та умов, що можуть сприяти недоброчесній поведінці прокурорів, оцінка корупційних ризиків при здійсненні прокурорської діяльності;
- перевірка дотримання прокурорами присяги прокурора, правил прокурорської етики при виконанні своїх службових повноважень та поза службою.

Перевірка доброчесності прокурора може проводитись у таких формах: моніторинг рівня життя, таємна перевірка доброчесності.

Моніторинг рівня життя прокурора полягає у з'ясуванні достовірності задекларованих відомостей, перевірки наявності ознак незаконного збагачення, у тому числі шляхом перевірки інформації про відповідність витрат і майна прокурора та членів його сім'ї задекларованим доходам, що міститься у зверненнях і повідомленнях фізичних та юридичних осіб, засобах масової інформації, інших відкритих джерелах.

Таємна перевірка доброчесності – це вивчення та оцінка достовірності, в тому числі повноти, тверджень прокурора у *декларації доброчесності*. Кожен прокурор з метою виконання вимог ч. 5 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» зобов'язаний щорічно заповнити на Офіційному веб-сайті Генеральної прокуратури України декларацію доброчесності, яка складається з відомостей про родинні зв'язки та переліку тверджень, правдивість яких прокурор повинен задекларувати шляхом їх підтвердження або заперечення. Таємна перевірка доброчесності проводиться приховано без повідомлення про факт її проведення. Вивчається можливість залучення до таких перевірок третіх осіб, використання засобів аудіо - та відеофіксації тощо.

У разі негативного результату таємної перевірки доброчесності прокурор може бути притягнутий лише до дисциплінарної відповідальності або до нього можуть бути застосовані заходи морального впливу, передбачені Кодексом професійної етики та поведінки працівників прокуратури.

Підготовлено проект відповідного Порядку перевірки доброчесності прокурорів.

СЕРГЄЄВА Д. Б.,

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
доцент кафедри правосуддя Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
м. Київ, Україна

Прокурорський нагляд за законністю використання у доказуванні фото-, аудіо-, відеозаписів та інших носіїв інформації, отриманих під час негласних слідчих (розшукових) дій

Прокурорський нагляд за додержанням законів під час досудового розслідування, який відповідно до ст. 36 Кримінального процесуального кодексу України (КПК України) [1] здійснюється у формі процесуального керівництва, є одним із головних засобів забезпечення законності за використанням результатів негласних слідчих (розшукових) дій (НСРД) у кримінальному процесуальному доказуванні.

Здійснюючи нагляд за законністю використання у доказуванні фото-, аудіо-, відеозаписів та інших носіїв інформації, отриманих під час НСРД, прокурор насамперед повинен керуватися вимогами доказового права до доказів у кримінальному провадженні (ст.ст. 84–88 КПК України).

На відміну від окремих слідчих (розшукових) дій, наприклад допиту, хід та результати якого можуть бути зафіксовані лише у протоколі допиту, особливістю НСРД є те, що хід і результати їх проведення часто фіксуються у значній кількості документів, у тому числі й на аудіо-, відеоносіях, фотознімках, технічних носіях інформації, визначення правового статусу яких є нагальною потребою. Науковцям і практикам необхідно чітко розрізняти матеріальні носії інформації (фото-, аудіо-, відеозаписи, інші носії інформації), які є додатками до протоколу НСРД, й ті, що мають самостійне, у тому числі й доказове значення.

Тому зазначимо, що відповідно до ч. 2 ст. 105 КПК України додатками до протоколу можуть бути: 1) спеціально виготовлені копії, зразки об'єктів, речей і документів; 2) письмові пояснення спеціалістів, які брали участь у проведенні відповідної процесуальної дії; 3) стенограма, аудіо-, відеозапис процесуальної дії; 4) фототаблиці, схеми, зліпки, носії комп'ютерної інформації та інші матеріали, які пояснюють зміст протоколу. Це ж положення КПК України продубльоване й у п. 4.7 Інструкції про організацію проведення НСРД [2].

Наявність таких додатків дає можливість перевірити повноту і точність викладення інформації в протоколі шляхом її зіставлення із зафіксованою у додатках, оскільки окрема інформація може фіксуватися не одним, а двома чи навіть трьома способами: описанням у протоколі, звуко- чи відеозаписом, фотографуванням, виготовленням копії (зліпка об'єкта), складанням наочної схеми, плану, замальовуванням тощо. У разі наявності недоліків у протоколі додатки дають змогу їх усунути. Крім того, за допомогою фотознімків, відеозапису, схеми тощо можуть бути зафіксовані деталі, словесне описання яких є досить складним. Проте такі форми фіксації є факультативними і застосовуються на розсуд слідчого, прокурора, що проводить процесуальну дію. На-

звані факультативні засоби фіксації (фотозйомка, звуко- і відеозапис тощо) не можуть замінити протокол. Вони виступають як додаток до нього і за його відсутності втрачають доказове значення.

Слід зазначити, що окремі науковці вважають, що матеріали, які додаються до протоколу слідчої (розшукової) дії, мають самостійне доказове значення [3, с. 8]; на думку інших, всі ці додатки мають значення документів як процесуального джерела [4, с. 54]. На наш погляд, окремі додатки до протоколу є документами за гносеологічною сутністю, проте не за правовим їх значенням. Надання таким додаткам до протоколу значення документів як процесуального джерела доказів означає «подвоєння» (дублювання) доказу, оскільки у такому випадку змістом їх будуть одні й ті самі фактичні дані, одержані з одного джерела фактичних даних під час проведення однієї процесуальної дії, проте зафіксовані у різній формі у двох чи більше джерелах доказів.

Однак виготовлені під час провадження окремих НСРД аудіо-, відеозаписи, носії комп'ютерної інформації та інші матеріали можуть мати й інше значення. Так, наприклад, віднесення протоколів зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, в яких відображені хід і результати проведеної НСРД, до документів як виду доказів не викликає дискусії, оскільки це відповідає їх гносеологічній природі та процесуальному значенню, прямо передбачено КПК України. За умови наявності в них відомостей, що можуть бути використані як доказ факту чи обставин, що встановлюються під час кримінального провадження, складені в порядку, передбаченому КПК України, протоколи процесуальних дій та додатки до них можуть належати до документів (п. 3 ч. 2 ст. 99 КПК України).

Проте первинним носієм знятої з транспортних телекомунікаційних мереж інформації є, як правило, технічний носій аудіоінформації, процесуальне значення якої законодавством не визначене.

Попри те, що відповідно до п. 3 ч. 2 ст. 105 КПК України додатками до протоколу можуть бути стенограма, аудіо-, відеозапис процесуальної дії, а первинний носій знятої з телекомунікаційних мереж інформації містить саме аудіозапис, вважаємо, що він не є додатком до протоколу НСРД. Таке розуміння значення аудіозапису, знятої з транспортних телекомунікаційних мереж інформації, на наш погляд, сформулювалося через редакцію ч. 6 ст. 35-1 Основ, в якій зазначалося, що «Фонограма долучається до протоколу...».

Специфіка досліджуваної НСРД полягає, на наш погляд, у тому, що документування ходу й результатів її проведення здійснюється у два етапи: 1) технічним виконавцем; 2) слідчим під час дослідження знятої інформації.

Зважаючи на таку позицію, аудіозапис знятої інформації не є додатком до протоколу, оскільки: 1) його значення не є допоміжним, роз'яснюючим зміст протоколу; 2) відповідно до етапів проведення цієї НСРД, а також положень ч. 1 ст. 265 КПК України, згідно з якими зміст інформації, що передається особами через транспортні телекомунікаційні мережі, з яких здійснюється зняття інформації, зазначається у протоколі про проведення вказаних НСРД. При виявленні в інформації відомостей, що мають значення для конкретного досудового розслідування, в протоколі відтворюється відповідна частина такої інформації, після чого прокурор вживає заходів для збереження знятої інформації, аудіозапис знятої інформації є первинним, а протокол – вторинним об'єктом за черговістю утворення, тому протокол, що складається на підставі дослідження аудіозапису, є похідним документом від аудіозапису.

На наш погляд, аудіозапис знятої з телекомунікаційних мереж інформації є

документом, що являє собою спеціально створений з метою збереження інформації матеріальний об'єкт, який містить зафіксовані за допомогою звукових сигналів відомості, які можуть бути використані як доказ факту чи обставин, що встановлюються під час кримінального провадження (ч. 1 ст. 99 КПК України).

Однак вважаємо, що наявність самого лише протоколу проведення цієї НСРД може викликати сумніви у сторін кримінального провадження, суду щодо достовірності фактичних даних, що становлять його зміст. У свою чергу, сам лише аудіозапис знятої інформації проблематично оцінити з точки зору допустимості його отримання. Тому лише сукупність аудіозапису знятої з телекомунікаційних мереж інформації, що має значення документа, а також протоколу дослідження цієї інформації у своїй нерозривній єдності можуть становити доказ у кримінальному провадженні.

Так само не є додатками до протоколу НСРД, а є документами, що лише в своїй нерозривній єдності з протоколом відповідної НСРД утворюють документ – доказ у кримінальному провадженні, аудіо-, відеозаписи, інші носії інформації, отримані під час проведення НСРД, на підставі дослідження яких складається протокол.

Процесуальне значення аудіо-, відеофіксації ходу й результатів проведення, наприклад, обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи (ст. 267 КПК України), контролю за вчиненням злочину (ст. 271 КПК України) та інших НСРД при цьому залишається традиційним – результати такої фіксації є додатками до протоколів, що передбачені п. 3 ч. 2 ст. 105 КПК України.

Сутнісною ознакою, що розмежує фото-, аудіо-, відеоматеріали, які мають значення документа, що разом з протоколом становлять доказ, і тих, що є додатками до протоколу, є те, що у першому випадку виготовлення цих документів є невід'ємним етапом проведення НСРД, за їх відсутності (втрати, змінення, знищення тощо) протокол втрачає процесуальне значення доказу. У другому випадку (без зазначених додатків) протокол свого процесуального значення не втрачає.

Досліджуючи доказове значення матеріалів звуко-, відеозапису, фотозйомки тощо, не можна обійти увагою випадки, коли вони виготовлені за допомогою технічних засобів за рамками кримінального процесу. Такими матеріалами можуть бути носії інформації, знятої з транспортних телекомунікаційних мереж, наприклад, потерпілим самостійно. Доказове значення таких матеріалів також є дискусійним як серед науковців, так і практиків. Одні науковці вважають, що результати застосування технічних засобів взагалі не мають значення доказів [5, с. 91], інші пропонують їх розглядати тільки як документи [6, с. 70], на думку третіх, названі матеріали можуть виступати лише як речові докази [7, с. 11]. Незважаючи на різноманіття думок щодо питання про їх процесуальну природу, все ж таки більшість вчених обґрунтовано визнає за ними доказове значення [8, с. 3; 9].

Не можемо погодитись з тими процесуалістами, які не враховують результати застосування технічних засобів громадянами як докази. Такий підхід однозначно є неприйнятним, оскільки нерідко вказана інформація здатна вплинути на хід встановлення обставин кримінального правопорушення, змінити напрям досудового розслідування тощо. Подальше вивчення цих матеріалів має дати чітку відповідь на запитання, чим вони мають бути у кримінальному провадженні – документами, передбаченими п. 1 ч. 2 ст. 99 КПК України, чи речовими доказами (ч. 2 ст. 98 КПК України). У разі виявлення й вилучення таких документів або документів – речових доказів під час прове-

дення НСРД, наприклад, під час контролю за вчиненням злочину тощо, відповідні дані про це заносяться до протоколу, а самі ці об'єкти мають відповідне самостійне правове значення у кримінальному провадженні.

Література:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–10. – Ст. 474.
2. Про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні: Інструкція, затверджена спільним наказом Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Міністерством фінансів України, Адміністрацією Державної прикордонної служби України та Міністерством юстиції України від 16 листопада 2012 року № 114/1042/516/1199/936/1681/51 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0114900-12>
3. Бацько І.М. Протоколи слідчих і судових дій як джерела доказів у кримінальному процесі: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 / І.М. Бацько. – К., 2003. – 18 с.
4. Бацько І.М. Протоколи слідчих і судових дій як джерела доказів у кримінальному процесі: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 / І.М. Бацько. – К., 2003. – 232 с.
5. Эксархопуло А.А. Правовые основы применения технико-криминалистических средств в уголовном судопроизводстве / А.А. Эксархопуло // Правоведение. – 1986. – № 1. – С. 88–92.
6. Макаров А.М. Доказательственное значение материалов применения научно-технических средств / А.М. Макаров // Актуальные проблемы доказывания в советском уголовном процессе. – М.: Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1981. – С. 70–73.
7. Ищенко Е.П. Применение синхронной записи звука и изображения при расследовании и судебном рассмотрении уголовных дел: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 / Е.П. Ищенко. – Свердловск, 1974. – 24 с.
8. Лисиченко В.К. Об условиях формирования и правовой природе приложений к протоколам следственных действий / В.К. Лисиченко, З.Т. Гулкевич // Криминалистика и судебная экспертиза. – К., 1986. – Вып. 32. – С. 3–7.
9. Погорецький М.А. Функціональне призначення оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі: моногр. / М.А. Погорецький. – Х.: Арсіс, ЛТД, 2007. – С. 535–571.

СЕРЕДА В. О.,
адвокат, партнер юридичної компанії «allTax»,
кандидат юридичних наук,
м. Київ, Україна

Проблеми підвищення ефективності діяльності прокуратури в умовах європейської інтеграції

Європейська інтеграція вимагає суттєвого реформування органів прокуратури України. Реформування прокуратури – одне з найважливіших зобов'язань, взятих Україною при вступі до Ради Європи ще в 1995 році. Однак реальний процес реформування інституту прокуратури розпочався лише після прийняття нового Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру». Завдяки спільним зусиллям Президента України Петра Порошенка, Верховної Ради України, громадського суспільства протягом 2014–2016 років створено цілком нову законодавчу основу подальшого розвитку і реформування прокурорського інституту в оновленому вигляді. Сьогодні можна вже говорити про ті позитивні зміни, які відбулися в системі Генеральної прокуратури України: позбавлення прокуратури права загального нагляду; передача повноважень із боротьби з корупцією до практично сформованих широкою громадськістю Національного антикорупційного бюро та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; створення Національного бюро розслідувань; люстрація і масштабне скорочення кількості працівників. Основним завданням реформи є створення професійної, демократичної та самоврядної системи органів прокуратури, яка у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України та ключовими стандартами Європейського Союзу щодо забезпечення гарантованих Основним Законом України прав і основоположних свобод людини і громадянина. Процес реформування органів вітчизняної прокуратури, приведення її діяльності у відповідність із європейськими стандартами передбачає підвищення ефективності роботи прокурорів з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Загальновідомо, що поняття «ефективність» походить від латинського *effectus*, що в перекладі означає результат, наслідок яких-небудь дій, причин. «Ефективний» – значить такий, що дає ефект, але не будь-який, а намічений заздалегідь, корисний, діючий, що призводить до потрібних результатів. Таким чином, ефективність – це результат цілеспрямованої дії. Звідси ефективними варто називати тільки такі дії або способи дій, які певною мірою призводять до результату, задуманого як ціль.

Для оцінки ефективності функціонування органів прокуратури найбільш важливим є те, що їх роботу можна визнати ефективною лише у разі, якщо вони успішно виконують завдання оптимального захисту гарантованих Конституцією України прав і свобод людини і громадянина та інтересів держави. Саме в цьому двоєдиному завданні виражається сутність і найважливіший аспект поняття ефективності прокурорської діяльності.

Категорія ефективності, будучи пов'язаною з досягненням системи корисних цілей, входить до складу категорії оптимальності. Остання включає в себе, окрім

ефективності, організаційне вдосконалення системи, досягнення і соціальну цінність системи. Тобто можна стверджувати, що ефективність виступає однією із складових оптимальності системи.

Забезпечення належної оптимальності функціонування системи органів прокуратури вимагає підвищення ефективності роботи прокурорів, що насамперед передбачає розробку відповідної системи критеріїв її оцінки, які були б дієвими важелями управління прокурорською системою. Вважаємо, що подальше реформування та вдосконалення системи органів прокуратури повинно відбуватися на основі створення саме оптимальної прокурорської системи, однією із складових якої повинна виступати система критеріїв оцінки ефективності роботи прокурорів на всіх напрямках прокурорської діяльності.

Організаційно-правові фактори вдосконалення і оптимізації управління в органах прокуратури були предметом низки наукових досліджень. При цьому простежується методологічне положення, що ефективність прокурорської діяльності – це міра досягнення цілей, поставлених перед системою органів прокуратури та прокурорами, в законі. Однак невирішеною залишається проблема практичного запровадження в практику управління підпорядкованими прокуратурами категорії ефективності. На практичному рівні належній оцінці ефективності роботи прокурора повинні слугувати цілі і завдання прокурорської діяльності, тому вони мають бути реальними, тобто відповідати функціональним обов'язкам прокурора і мати точне формулювання в законодавстві. Як завищені, так і занижені цілі і завдання вважаються нереальними, оскільки в цьому разі виявляються непридатними для оцінки роботи прокурорів [1, с. 68–72].

З огляду на викладене одним із пріоритетних напрямів теорії прокурорської діяльності в умовах реформування інституту прокуратури на шляху до Європейської інтеграції повинна бути розробка критеріїв і показників оцінки ефективності роботи прокурора. Ці положення можуть отримати подальший розвиток на основі широкого застосування функціонально-цільового аналізу діяльності прокурора з виконання конституційних функцій прокуратури на сучасному етапі.

Література:

1. Давиденко Л.М. Теоретичні підстави виміру ефективності прокурорської діяльності / Л.М. Давиденко, П.М. Каркач // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 2. – С. 68–72.

СТАРЕНЬКИЙ О. С.,
аспірант кафедри правосуддя
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
м. Київ, Україна

Прокурорський нагляд за законністю отримання доказів захисником шляхом ініціювання проведення негласних слідчих (розшукових) дій у досудовому розслідуванні

Однією з основних гарантій отримання доказів захисником шляхом ініціювання проведення негласних слідчих (розшукових) дій (далі – НС(Р)Д) у досудовому розслідуванні є забезпечення прокурором належного прокурорського нагляду за додержанням законів у досудовому розслідуванні, що здійснюється у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням (ч. 2 ст. 36 КПК України) [1]. Результати проведеного аналізу матеріалів правозастосовчої практики свідчать про недосконалість прокурорського нагляду за законністю отримання доказів захисником шляхом ініціювання проведення НС(Р)Д у досудовому розслідуванні, що, у свою чергу, негативно позначається на ефективності діяльності захисника як суб'єкта доказування у досудовому розслідуванні.

Варто зазначити, що ініціювання захисником проведення НС(Р)Д здійснюється шляхом подання слідчому, прокурору відповідних клопотань, які розглядаються в порядку, передбаченому ст. 220 КПК України. Такі клопотання розглядаються у строк не більше трьох днів з моменту подання. За результатами розгляду такого клопотання слідчий, прокурор приймають постанову про задоволення або відмову у задоволенні відповідного клопотання. Постанова слідчого, прокурора про відмову в задоволенні клопотання про проведення НС(Р)Д може бути оскаржена слідчому судді (абз. 2 ч. 3 ст. 93 КПК України). Водночас результати проведеного аналізу матеріалів кримінальних проваджень свідчать про те, що на практиці зазначені положення не повною мірою реалізуються, оскільки слідчі, прокурори за результатами розгляду клопотань захисників про проведення НС(Р)Д лише повідомляють їх про те, що відповідні клопотання будуть долучені до матеріалів кримінального провадження, не зазначаючи при цьому, чи їхнє клопотання задоволене чи відхилене, або ж необґрунтовано відмовляють у задоволенні відповідних клопотань. Така практика надання слідчими, прокурорами відповідей на клопотання захисників про проведення НС(Р)Д, зумовлена тим, що відомості про факт та методи проведення НС(Р)Д є об'єктом державної таємниці, а тому вони розголошенню не підлягають (п. 4.12.4 наказу СБУ «Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю» [2]; п. 1.5 спільного наказу ГПУ, МВСУ, СБУ, АДПСУ, МФУ, МЮУ «Про затвердження Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні» (далі – Інструкція) [3]; ч. 1 ст. 246 КПК України).

Таким чином, можна зробити висновок, що захисники не лише обмежені у їхньому праві щодо отримання доказів шляхом ініціювання проведення НС(Р)Д, а й позбавлені можливості реалізувати право щодо оскарження рішення слідчого, прокурора про відмову в задоволенні клопотання про проведення НС(Р)Д (п. 7 ч. 1 ст. 303 КПК України). У цьому зв'язку дискусійною вбачається позиція тих правників, які вважають, що сторона захисту зловживає правом щодо оскарження рішення слідчого, прокурора про відмову в задоволенні клопотання про проведення НС(Р)Д, намагаючись у такий спосіб відволікти слідчого прокурора від своєчасного проведення важливих слідчих (розшукових) дій у кримінальному провадженні, що призводить до втрати важливих доказів та у кінцевому результаті до невиконання завдань, передбачених у ст. 2 КПК України [4, с. 55].

На нашу думку, з метою забезпечення належного прокурорського нагляду за законністю отримання доказів захисником шляхом ініціювання проведення НС(Р)Д у досудовому розслідуванні захисник як ініціатор проведення НС(Р)Д повинен у будь-якому випадку бути повідомленим слідчим, прокурором про результати розгляду відповідних клопотань. У тому разі, якщо слідчий, прокурор приймають рішення про задоволення клопотання захисника про проведення НС(Р)Д, то від захисника необхідно відбирати розписку про нерозголошення відомостей щодо факту проведення НС(Р)Д.

Певні труднощі щодо забезпечення належного прокурорського нагляду за законністю отримання доказів захисником шляхом ініціювання проведення НС(Р)Д у досудовому розслідуванні зумовлені й тим, що дозвіл на проведення НС(Р)Д за ініціативою захисника приймає не слідчий суддя, а слідчий, прокурор. У той час, як дозвіл на проведення НС(Р)Д за ініціативою слідчого, прокурора надає слідчий суддя (ч. 3 ст. 246 КПК України), за винятком випадків, передбачених КПК України (ч. 2 ст. 264; ч. 3 ст. 269; ст. 271; ст. 272). Слушно з цього приводу зазначає О.Г. Яновська: «Пряма залежність сторони захисту від рішення сторони обвинувачення щодо доцільності проведення тих чи інших процесуальних дій та явна невідповідність строків реагування судового органу на звернення двох сторін при вирішенні ідентичних питань в процесі досудового розслідування свідчить про відсутність рівності сторін та недостатню процесуальну забезпеченість засади змагальності в кримінальному провадженні» [5, с. 128]. Таким чином, можемо зробити висновок, що надане право захиснику щодо отримання доказів шляхом ініціювання проведення НС(Р)Д не відповідає ні потребам змагального кримінального судочинства, ні потребам правозастосовної практики, на що вказують 94% опитаних адвокатів. Не зважаючи на викладене, окремі науковці необґрунтовано, на наш погляд, зазначають, що надання захиснику права ініціювання проведення слідчих (розшукових) і негласних слідчих (розшукових) дій забезпечило змагальний характер кримінального провадження, адже повноваження щодо збирання доказів перерозподілено частково на користь сторони захисту [6, с. 5].

Варто зазначити: у науковій літературі висловлюється думка, що з огляду на специфіку НС(Р)Д – установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу та оперативну необхідність її проведення, доцільно було б передбачити можливість суб'єктів захисту, зокрема захисника, самостійно звертатись до слідчого судді за дозволом на проведення цієї дії, оскільки сторона захисту може швидше отримати певну інформацію та використати її як доказ у кримінальному провадженні [7, с. 77]. Такий підхід, на нашу думку, є цілком обґрунтований, проте він потребує окремих уточнень. По-перше, слідчий суддя повинен надавати дозвіл на проведення не лише такої НС(Р)Д, як установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу, для

отримання доказів стороною захисту, а й на всі інші НС(Р)Д, що проводяться на підставі ухвали слідчого судді. По-друге, крім суб'єктів сторони захисту за дозволом на проведення НС(Р)Д до слідчого судді мають звертатися також потерпілий та представник юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження. Зважаючи на зазначене, пропонуємо викласти ч. 3 ст. 246 КПК України у такій редакції: «Рішення про проведення негласних слідчих (розшукових) дій приймає слідчий, прокурор, а у випадках, передбачених цим Кодексом, – слідчий суддя за клопотанням прокурора або за клопотанням слідчого, погодженого з прокурором, а також за клопотанням сторони захисту, потерпілого, представника юридичної особи». Окрім того, пропонуємо доповнити ст. 248 КПК України ч. 6 такого змісту: «У разі постановлення слідчим суддею ухвали про дозвіл на проведення негласної слідчої (розшукової) дії, ініційованої стороною захисту, потерпілим, представником юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, в останніх відбирається розписка про нерозголошення факту проведення такої дії». Відповідні зміни необхідно внести також і до інших статей КПК України та Інструкції, що, у свою чергу, надасть можливість захиснику, як і всім іншим уповноваженим суб'єктам, звертатися з клопотанням про проведення НС(Р)Д, безпосередньо до особи, яка уповноважена вирішувати питання по суті. Цим суттєво скоротиться термін від моменту подання захисником клопотання до його розгляду по суті – до шести годин (ч. 1 ст. 248 КПК України), а також суттєво підвищиться рівень ефективності прокурорського нагляду за законністю отримання доказів захисником шляхом ініціювання проведення НС(Р)Д у досудовому розслідуванні.

Література:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013 р. – № 9–10. – Ст. 474.
2. Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю: наказ Служби безпеки України від 12 серпня 2005 року № 440 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0902-05>.
3. Про затвердження Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні: наказ Генеральної прокуратури України, МВС України, СБ України, Міністерства фінансів України, Адміністрації ДПС України та Міністерства юстиції України № 114/1042/516/1199/936/1681/51 від 16 листопада 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0114900-12>.
4. Комарницька О. Розгляд прокурором клопотання сторони захисту, потерпілого на проведення негласних слідчих (розшукових) дій: актуальні питання / О. Комарницька, С. Нестеренко // Вісник прокуратури. – 2015. – № 4. – С. 51–65.
5. Яновська О. Правова позиція захисту в кримінальному провадженні: шляхи відстоювання у процесі доказування / О. Яновська // Право України. – 2014. – № 10. – С. 124–132.
6. Фаринник В.І. Розвиток правового регулювання збирання доказів за новим Кримінальним процесуальним кодексом України / В.І. Фаринник // Митна справа. – 2012. – № 4 (82). – Ч. 2. – Кн. 2. – С. 3–12.
7. Войнарович А. Реалізація підозрюваним права на захист під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій / А. Войнарович // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 3. – С. 76–81.

СТЕФАНЧУК М. М.,
докторант Національної академії прокуратури України,
кандидат юридичних наук,
м. Київ, Україна

Правова визначеність як засадниче положення реалізації прокуратурою функції представництва інтересів громадянина або держави в суді

На сьогодні в Україні триває процес реформування прокуратури, метою якого є побудова оптимальної моделі з урахуванням вимог та рекомендацій європейських інституцій, а також їх співвідношення із національними правовими традиціями функціонування вказаного органу.

Питання реформування органів прокуратури стало надзвичайно актуальним після вступу України до Ради Європи (РЄ) та взяття на себе низки зобов'язань, серед яких щодо зміни ролі та функцій прокуратури України на шляху перетворення цього інституту в орган, який відповідатиме принципам Ради Європи [1].

Важливим аспектом на шляху цього реформування є узгодження законодавства України з так званими європейськими стандартами діяльності прокуратури, особливо поза сферою кримінальної юстиції, з огляду на те, що саме цей вектор її діяльності значною мірою має дискусійний характер, в тому числі у середовищі європейських інституцій.

Сутність цієї дискусії полягає у доцільності визнання міжнародною спільнотою важливості ролі прокуратури поза сферою кримінальної юстиції, з огляду на те, що в європейській правовій практиці органи прокуратури традиційно розглядаються як органи державної влади, які від імені суспільства і в його інтересах забезпечують застосування права там, де порушення закону має наслідком кримінальну санкцію, беручи до уваги як права людини, так і необхідність ефективної дії системи кримінального судочинства [2].

Одним із основних міжнародних документів, метою якого було визначення статусу, повноважень, практики та корисного досвіду прокурорських служб більшості Держав-учасників Ради Європи у діяльності за межами кримінального права, справедливо можна вважати Висновок № 3 (2008) Консультативної ради європейських прокурорів (ССРЕ) про «Роль прокуратури за межами сфери кримінального права», прийнятий ССРЕ на 3-му пленарному засіданні (Страсбург, 15–17 жовтня 2008 р.) [3], концептуальним в якому, на нашу думку, було відзначення того, що розмаїття функцій прокурорських служб за межами кримінального права впливає з національних правових та історичних традицій, а також визнання суверенного права держави на визначення своїх інституційних та правових процедур реалізації її функцій із захисту прав людини та державних інтересів.

Проте визначальним, з нашого погляду, міжнародним документом, у якому викладено загальні принципи для Держав-учасників щодо ролі публічних обвинувачів поза сферою кримінальної юстиції, є Рекомендація СМ/Rec (2012)11 Комітету міністрів (КМ) РЄ державам-учасникам «Про роль публічних обвинувачів поза системою криміналь-

ної юстиції [4]. У вказаній Рекомендації одним із базових положень, на нашу думку, слід вважати орієнтування Держав-учасників на те, що обов'язки та повноваження публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції повинні у всіх випадках встановлюватись законом і чітко визначатися для уникнення багатозначності.

Правовий аналіз норм Закону України «Про прокуратуру» (Закон) [5] дає підстави стверджувати про те, що єдина функція прокуратури України, яка наділяє її повноваженнями поза сферою кримінальної юстиції, є функція представництва інтересів громадянина або держави в суді, у випадках, визначених законом. Саме тому правова регламентація діяльності прокуратури з реалізації вказаної функції є об'єктом дослідження вітчизняних науковців, практичних працівників, а також європейських експертів з метою пошуку оптимального варіанта її узгодження з основними засадами діяльності прокуратури поза межами сфери кримінальної юстиції, які містяться у зазначених вище міжнародних документах.

Необхідно зауважити, що за результатами таких досліджень європейські експерти в цілому схвально оцінили положення Закону, проте зауважили, що у законодавчому формулюванні повноважень прокуратури України поза межами кримінальної юстиції не вдалося повністю уникнути відсутності чіткої правової регламентації сфери компетенції, яку передбачає функція представництва прокуратурою інтересів громадянина в суді (п. 79 Коментарів Генерального директорату з прав людини і верховенства права Ради Європи [6]).

В розвиток питання правової визначеності положень законодавства України, що регулюють відносини щодо діяльності прокуратури з реалізації функції представництва інтересів громадянина або держави в суді, необхідно зазначити, що деякі з них, на нашу думку, потребують законодавчого доопрацювання.

Зокрема, актуальним є питання правової регламентації процедури підтвердження судом наявності у прокурора підстав для здійснення представництва як однієї із невід'ємних умов механізму реалізації прокуратурою України функції представництва інтересів громадянина або держави в суді. Вказана умова є дискусійною за своєю правовою природою з огляду на відсутність чіткої законодавчої регламентації процедури такого підтвердження, особливо в частині правової визначеності тих фактичних даних, які можуть бути визнані належними доказами при обґрунтуванні прокурором наявності у нього підстав для здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. Наслідком такої законодавчої прогалини є суперечлива практика застосування цих положень законодавства.

Так само, на наш погляд, потребують законодавчих гарантій забезпечення права прокурора, якими він наділений з метою належної реалізації функції представництва, зокрема: 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; 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. Враховуючи те, що Закон не містить положень щодо обов'язковості виконання цих вимог прокурора та гарантій їх забезпечення, зазначені вище положення є до пев-

ної міри декларативними, що викликає потребу у додаткових законодавчих гарантіях забезпечення їх реалізації, зокрема, – у вигляді спеціального Порядку реалізації прокурором цих прав.

Крім того, вважаємо за необхідне звернути увагу на зміни та доповнення, які були внесені Законом до процесуальних кодексів, у тому числі стосовно питання визначеності форм, в яких здійснюється представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді у відповідних процесах. Так, згідно із чинним процесуальним законодавством прокурор, який звертається до суду з метою представництва інтересів громадянина або держави в суді (незалежно від форми, в якій здійснюється представництво), повинен обґрунтувати наявність підстав для здійснення такого представництва, передбачених Законом. Однак з огляду на те, що на сьогодні в доктрині не склалося єдиного підходу щодо розуміння поняття форм діяльності прокуратури при реалізації функції представництва інтересів громадянина або держави у суді, а також на відсутність в положеннях Закону дефініції терміна «форми представництва», існує практична потреба у законодавчому визначенні цього терміна та узгодження таким чином положень Закону та процесуального законодавства, що стосуються форм представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді, а також особливостей їх реалізації.

Отже, висвітлені вище дискусійні питання свідчать про актуальність питань правової визначеності як засадничого положення реалізації прокуратурою функції представництва інтересів громадянина або держави в суді, а також про необхідність їх подальших наукових досліджень з урахуванням національного правового досвіду та рекомендацій європейських інституцій.

Література:

1. Висновок № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_590
2. Рекомендація № Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про роль державного обвинувачення в системі кримінального правосуддя від 6 жовтня 2000 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1568277&Site=DC>
3. Роль прокуратури за межами кримінального права: Висновок ССРЕ (2008) 3, прийнятий на 3-му пленарному засіданні (Страсбург, 15–17 жовтня 2008 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/cmo.html?_m=publications&_t=rec&id=101556
4. Рекомендація Rec(2012)11 Комітету Міністрів державам-учасникам «Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pravo.org.ua/files/rec_chodo_publ.PDF
5. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // *Голос України*. – 2014. – № 206. – 25 жовтня.
6. Comments of the Directorate General Human Rights and Rule of Law (Directorate of Human Rights) of the Council of Europe on the Law of Ukraine on the Public Prosecution Service of 14 october 2014 DGI (2014) 30 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dgi/hr-atimplement/Source/chr/CoE%20review%20of%20the%20PPS%20Law%20of%20Ukraine_Eng%20Final%20%282%29.pdf

СТОЛЯРЧУК Є. В.,
прокурор Київської місцевої прокуратури № 4,
м. Київ, Україна

Повернення обвинувального акта прокурору: проблемні питання та шляхи їх вирішення

Відповідно до Кримінального процесуального кодексу України (КПК України) коли під час досудового розслідування зібрано достатньо доказів винуватості підозрюваного у вчиненні інкримінованого йому кримінального правопорушення, відсутні підстави для закриття кримінального провадження, звільнення підозрюваного від кримінальної відповідальності та після виконання положень ст. 290 КПК України з приводу відкриття сторонам матеріалів кримінального провадження, слідчий складає обвинувальний акт, що в подальшому затверджується прокурором. Обвинувальний акт може бути складений прокурором, зокрема, якщо він не погодиться з обвинувальним актом, що був складений слідчим.

Частиною 2 ст. 291 КПК України передбачено, що обвинувальний акт має містити певні відомості, а саме: 1) найменування кримінального провадження та його реєстраційний номер; 2) анкетні відомості кожного обвинуваченого (прізвище, ім'я, по батькові, дата та місце народження, місце проживання, громадянство); 3) анкетні відомості кожного потерпілого (прізвище, ім'я, по батькові, дата та місце народження, місце проживання, громадянство); 4) прізвище, ім'я, по батькові та займана посада слідчого, прокурора; 5) 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; 6) обставини, які обтяжують чи пом'якшують покарання; 7) розмір шкоди, завданої кримінальним правопорушенням; 7-1) підстави для застосування заходів кримінально-правового характеру щодо юридичної особи, які прокурор вважає встановленими; 8) розмір витрат на залучення експерта (у разі проведення експертизи під час досудового розслідування); 9) дату та місце його складення та затвердження.

Відповідно до п. 3 ч. 3 ст. 314 КПК України суд має право у підготовчому судовому засіданні повернути обвинувальний акт, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру прокурору, якщо вони не відповідають вимогам цього Кодексу.

Тобто із зазначеного положення закону вбачається, що, отримавши від прокурора вказані процесуальні документи, суд зобов'язаний перевірити їх на відповідність вимогам ст.ст. 291–292 КПК України.

У практичній діяльності найбільш складним, неоднозначним і таким, що потягло за собою численні постановлення ухвал про повернення обвинувальних актів прокурору, є неоднозначне тлумачення судами п. 5 ч. 2 ст. 291 КПК України, яка вимагає, щоб в обвинувальному акті було викладено фактичні обставини кримінального правопорушення, правова кваліфікація кримінального правопорушення з посиланням на положення закону і статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність та формулювання обвинувачення.

Вказана ситуація пояснюється тим, що чинним КПК України чітко не сформульовано обсяг відомостей, що повинні міститися у фактичних обставинах кримінального правопорушення та формулюванні обвинувачення при складанні обвинувального акта, що дає змогу судам в більшості випадків трактувати положення п. 5 ч. 2 ст. 291 КПК України на власний розсуд.

Так, з'ясування складових елементів терміна «фактичні обставини кримінального правопорушення» можна провести шляхом аналізу положень п. 6 ч. 1 ст. 277 КПК України, у якій наголошено, що до кола фактичних обставин кримінального правопорушення, у вчиненні якого підозрюється особа, обов'язково входять час, місце його вчинення, а також інші суттєві обставини, відомі на момент повідомлення про підозру.

Зазначені положення аналізованої статті співвідносяться з переліком обставин події кримінального правопорушення, що перелічені у п. 1 ч. 1 ст. 91 КПК України (час, місце, спосіб та інші обставини вчинення кримінального правопорушення).

Як зазначає С.В. Великанов, «так чи інакше всі встановлені та підтверджені обставини злочину отримують фактичний статус, тобто під час конкретного досудового розслідування здійснюється перехід від загальних обставин, які вказані в п. 1 ч. 1 ст. 91 КПК України і які є універсальною вимогою для будь-якого розслідування, до фактичних обставин конкретного злочину» [1, с. 37].

Тобто можна стверджувати, що відомості, які складають поняття «фактично обставини кримінального правопорушення», повинні відповідати основним ознакам об'єктивної сторони конкретного кримінального правопорушення, відповідальність за яке передбачено в Особливій частині Кримінального кодексу України.

Як відомо, об'єктивна сторона складу злочину – це його сторона, яка характеризується суспільно небезпечним діянням, суспільно небезпечними наслідками, причинним зв'язком між суспільно небезпечним діянням та суспільно небезпечними наслідками, місцем, часом, обстановкою, способом, а також засобами та знаряддями вчинення злочину. Ознаки об'єктивної сторони складу злочину поділяються на обов'язкові та факультативні. Обов'язковою ознакою об'єктивної сторони складу злочину, без якої неможливо вчинення будь-якого злочину, є суспільно небезпечне діяння. Усі інші ознаки вважаються факультативними – суспільно небезпечні наслідки, причинний зв'язок між суспільно небезпечним діянням і суспільно небезпечними наслідками, місце, час, спосіб, обстановка, знаряддя та засоби вчинення злочину. Проте у певних випадках, чітко передбачених кримінальним законодавством, вони виступають як обов'язкові.

Таким чином, при складанні чи затвердженні обвинувального акта прокурор повинен зазначити чи перевірити наявність обов'язкових відомостей, що які повинні міститися у фактичних обставинах кримінального правопорушення, та здійснити опис зовнішніх ознак вчиненого кримінального діяння.

Так, в обвинувальному акті при викладенні фактичних обставин вчиненого кримінального правопорушення слід обов'язково зазначити характер дії чи бездіяльності кримінального правопорушення («вчинив діяння у вигляді посягання на життя іншої особи») та яким шляхом (дією чи бездіяльністю) воно вчинено з обов'язковим його описом («шляхом нанесення удару ножом», «шляхом ривка»). Крім того, доцільно зазначити злочинний наслідок від вчиненого кримінального

правопорушення у разі його наявності, наприклад: «що призвело до смерті людини», «що призвело до нанесення збитків у розмірі...».

Також важливо зазначити конкретну інформацію про місце та час вчинення кримінального правопорушення, оскільки доказування даних обставин чітко передбачено ст. 91 КПК України. У разі якщо в ході досудового розслідування не вдалося встановити зазначені вище відомості, доцільно при викладенні фактичних обставин використовувати словосполучення «у невстановленому досудовим розслідуванням місці» та «у невстановлений досудовим розслідуванням час».

Крім того, на нашу думку, у фактичних обставинах доцільно описувати спосіб вчинення кримінального правопорушення, наприклад: «вбивство способом, небезпечним для життя багатьох осіб», «таємне викрадення чужого майна».

Обов'язковою ознакою деяких кримінальних правопорушень є обстановка вчинення протиправного діяння. В такому разі вказана ознака об'єктивної сторони кримінального правопорушення повинна бути відображена у викладі фактичних обставин, що містяться в обвинувальному акті, наприклад: «в умовах воєнного стану» чи «в бойовій обстановці».

Зазначення інформації про знаряддя (ніж, пістолет) та засоби («використовуючи автомобіль») вчинення кримінального правопорушення (при їх наявності) також є обов'язковою умовою правильного та повного викладу фактичних обставин кримінального діяння.

Слід зауважити, що, на нашу думку, посилення у викладі фактичних обставин на форму вини, мотив, мету вчинення кримінального правопорушення є недоцільним, оскільки в такому разі фактичні обставини повністю дублюватимуть формулювання обвинувачення, що є неприпустимим.

Отже, відсутність чіткого переліку необхідних відомостей, що повинні складати фактичні обставини кримінального правопорушення в обвинувальному акті, дає можливість для вільного трактування судом і стороною захисту вказаного поняття та необґрунтованого повернення прокурорам обвинувальних актів.

У зв'язку з цим пропонуємо доповнити ст. 3 КПК України та включити п. 27 такого змісту: «фактичні обставини кримінального правопорушення – перелік зовнішніх ознак, які характеризують діяння, передбачене законом України про кримінальну відповідальність, є обов'язковими у доказуванні та можуть включати інформацію про характер вчиненого кримінального правопорушення, час, місце, наслідки, спосіб, знаряддя та засоби вчинення кримінального правопорушення».

Література:

1. Веліканов С.В. Інтерпретація терміна «факти та обставини» в контексті статті 84 Кримінального процесуального кодексу України / С.В. Веліканов // Теорія та практика судової експертизи та криміналістики. – 2012. – № 12. – С. 34–44.

СУХАЧОВ О. О.,
докторант кафедри правосуддя
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
кандидат юридичних наук,
м. Київ, Україна

Прокурорський нагляд за використанням оперативними підрозділами засобів забезпечення конспірації при проведенні негласних слідчих (розшукових) дій

З огляду на високу ефективність прихованого (таємного) одержання інформації під час досудового розслідування у Главі 21 чинного КПК України запроваджено інститут негласних слідчих (розшукових) дій (НСРД) [1]. Аналіз змісту цієї глави засвідчує, що НСРД є втручанням в особисте життя громадян і порушують їхні права та свободи. Тому завдання забезпечення законності під час означених дій є надзвичайно актуальними. Важлива роль у їх виконанні належить прокурору, який відповідно до положень ст. 36 КПК України є процесуальним керівником досудового розслідування.

У науковій літературі цілком слушно зазначають, що предметом прокурорського нагляду за проведенням оперативними підрозділами НСРД у досліджуваних злочинах є: наявність правових та фактичних підстав для проведення відповідних НСРД; правильність та повнота фіксації в процесуальних документах перебігу й результатів НСРД, а також складання та долучення до цих документів відповідних додатків; законність та обґрунтованість засекречення та розсекречення відповідних кримінальних процесуальних документів; законність та обґрунтованість обмеження прав та свобод осіб, щодо яких проводяться відповідні НСРД; дотримання прав та свобод осіб, які залучаються до кримінального провадження оперативними підрозділами при проведенні ними НСРД; законність та обґрунтованість застосування відповідних засобів при НСРД [2].

До засобів, що використовуються при проведенні НСРД, вчені слушно зараховують засоби забезпечення конспірації [3]. Адже якщо такі дії будуть проводитися без використання засобів конспірації, то це відразу стане очевидним. Наслідками цього є загроза життю та здоров'ю суб'єктів НСРД, неможливість послідовного і збалансованого захисту особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду для того, щоб кожен, хто вчинив злочин, був притягнутий до відповідальності залежно від своєї вини.

У науковій літературі поняття «конспірація» містить дві складові – обмеження доступу до таємної інформації та дезінформацію об'єктів впливу. Обмеження доступу до інформації передбачає: формальне засекречування відповідних відомостей, установлення режимних заходів з обмеження доступу до них сторонніх осіб, їх охорону від просочення з використанням контррозвідувальних засобів, технічний захист інформації. Дезінформація є введенням в оману об'єктів впливу неправдивою інформацією для створення в них хибного уявлення про осіб, сутність певних подій і фактів, пов'язаних з ОРД. Її об'єктами можуть бути особи, які перевіряються й розробляються, представники їх оточення, а також громадяни й посадові особи, які можуть бути випадковими свідками ОРЗ або залучаються до їх проведення. Як складова конспірації в

ОРД дезінформація здебільшого використовується для забезпечення негласності конкретних оперативно-розшукових заходів. Дезінформацію в ОРД варто розглядати як складну категорію, що містить легенду (сукупність неправдивих відомостей) та дії з доведення легенди до об'єкта впливу (дезінформування) [4].

Але якщо для обмеження доступу до інформації, як складової конспірації, є відповідні правові підстави, то використання дезінформації під час досудового розслідування може бути розцінено неоднозначно, навіть як таке, що порушує конституційні права і свободи громадян. Адже обман людини можна вважати приниженням її гідності. А Конституція України у ст. 3 проголошує гідність людини однією з найвищих соціальних цінностей [5]. До того ж обман може спонукати людину до дій, які призведуть до моральної та матеріальної шкоди.

Справді, формальне засекречування відповідних відомостей, установлення режимних заходів з обмеження доступу до них сторонніх осіб, їх охорону від просочення, технічний захист інформації проводяться відповідно до КПК України, Законів України «Про інформацію», «Про державну таємницю», інших законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів.

Підстави ж для застосування у кримінальному процесі дезінформації, зокрема у формі легендованого спілкування, є сумнівними. Використання дезінформації в ОРД тривалий час ґрунтувалася на п. 16 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» (у редакції до набрання чинності КПК України 2012 року), в якому оперативним підрозділам надавалось право «створювати з метою конспірації підприємства, організації, використовувати документи, які зашифровують особу чи відомчу належність працівників, приміщень і транспортних засобів оперативних підрозділів. Із введенням у дію КПК України 2012 року це положення було скасоване, а до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» було внесено право оперативних підрозділів «створювати та використовувати заздалегідь ідентифіковані (помічені) або несправжні (імітаційні) засоби згідно з положеннями ст. 273 (Засоби, що використовуються під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій) КПК України».

Але зазначена стаття має лише окремі ознаки законодавчого забезпечення можливості використання засобів конспірації при проведенні НСРД. При цьому законодавець, не визначаючи відповідні поняття, послуговується принципово новими для вітчизняної теорії й практики ОРД та кримінального процесу термінами – «заздалегідь ідентифіковані (помічені) засоби» та «несправжні (імітаційні) засоби». При цьому терміни, усталені у юридичній науці й практиці (конспірація, оперативне прикриття, маскування, легенда), ігноруються.

Положення ст. 273 КПК України залишили поза законом більшість засобів маскування та документів, що зашифровують відомчу належність особового складу, транспортних засобів і приміщень. Адже часто засоби маскування не виготовляють спеціально, використовуючи у процесі НСРД речі, придбані у закладах торгівлі. Такі речі є справжніми. Імітаційною є лише поведінка оперативних працівників, які їх використовують, виконуючи несправжні соціальні ролі.

Вимога законодавця оформлювати протоколом виготовлення, утворення несправжніх (імітаційних) засобів для проведення конкретних негласних слідчих дій (ч. 2 ст. 273 КПК України) є необґрунтованою. Адже засоби маскування та документи прикриття часто розраховані на проведення невизначеної кількості НСРД й мають багаторазове призначення. Загалом з огляду на те, що дії, передбачені Главою 21 КПК України, законодавець називає негласними, наявність постанови слідчого, прокурора

про їх проведення має передбачати можливість використання відповідних засобів забезпечення конспірації. При цьому відсутня будь-яка потреба у складанні додаткових процесуальних документів.

До зазначеного слід додати, що аналіз змісту наведених норм ст. 273 КПК України та практики їх застосування дає змогу стверджувати, що вони не охоплюють цілком ті засоби, що використовуються при проведенні НСРД, а їх реалізація часто виявляється неможливою. З цих причин оперативні підрозділи під час виконання доручень слідчого, прокурора систематично порушують закон в частині використання засобів забезпечення конспірації.

З формального погляду такі порушення закону мають бути виявлені та припинені прокурором. Але на практиці таке відбувається не часто. Одна з причин цього полягає у тому, що прокурори, які обізнані щодо проблем діяльності оперативних підрозділів, розуміють абсурдність ситуації, створеної законодавцем стосовно використання засобів забезпечення конспірації. Ці прокурори ігнорують виявлення відповідних порушень з міркувань доцільності, яка у такому разі протиставлена законності. Але у більшості випадків прокурори мають низький рівень компетентності з питань проведення оперативними підрозділами НСРД та не здійснюють аналіз законності використовуваних ними засобів конспірації.

Отже, виконання оперативними підрозділами доручень слідчого, прокурора на проведення негласних слідчих (розшукових) дій не може бути ефективним без комплексного підходу до забезпечення їх конспірації шляхом обмеження доступу до відповідних відомостей та дезінформації об'єктів впливу. Сьогодні немає достатніх законодавчих підстав для здійснення такої дезінформації. Тому до Кримінального процесуального кодексу України мають бути внесені зміни, що забезпечать легальність (легітимність) негласної сторони діяльності оперативних підрозділів під час виконання доручень слідчого, прокурора на проведення НСРД, а також нададуть прокуророві можливості для нагляду за додержанням законності при використанні оперативними підрозділами засобів забезпечення конспірації.

Література:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 року // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
2. Бабошин А.М. Прокурорський нагляд за документуванням злочинів у сфері банківського кредитування оперативними підрозділами: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / А.М. Бабошин. – К., 2015. – 20 с.
3. Конституція України: Основний Закон України від 28 червня 1996 року № 254 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
4. Грібов М.Л. Засоби, що використовуються під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій / М.Л. Грібов // Бюлетень міністерства юстиції України. – 2014. – № 9. – С. 152–158.
5. Грібов М.Л. Сутність конспірації в оперативно-розшуковій діяльності / М.Л. Грібов // Проблеми створення та використання легендованих підприємств в оперативно-розшуковій діяльності: мат-ли Всеукр. наук.-практ. семінару. – Одеса: Одеський державний ун-т внутрішніх справ, 2010. – С. 16–20.

ТИМЧЕНКО С. М.,

начальник Департаменту підтримання державного обвинувачення та представництва інтересів громадянина або держави в судах Генеральної прокуратури України,
м. Київ, Україна

Проблемні питання при здійсненні прокуратурою представницьких повноважень на сучасному етапі розвитку суспільства

Конституційна, адміністративна та судова реформи, які тривають в державі, а також проголошений курс на входження до європейського правового простору зумовили потребу в подальшому реформуванні прокуратури.

На сьогодні система та діяльність органів прокуратури вже зазнали суттєвих змін, зумовлених необхідністю перебудови за європейськими принципами та відмови від функцій, не властивих прокуратурам країн Європи.

Так, новим Законом України «Про прокуратуру» скасовано так званий загальний нагляд, обмежено випадки здійснення прокуратурою представництва інтересів держави та громадянина в суді, сформовано засади забезпечення внутрішньої незалежності прокурора.

Водночас для нашої держави важливим завданням є не тільки засвоєння основних європейських принципів і стандартів, а й вироблення специфічних заходів і засобів, необхідних для подальшого формування саме національної – української прокуратури. При цьому повинні бути враховані умови сьогодення, особливості менталітету багатонаціонального українського народу, сформовані в суспільстві традиції та звичаїв тощо.

Особливе місце серед функцій прокуратури посідає представництво інтересів громадянина або держави в судах.

Наявність у прокуратури повноважень за межами кримінальної юстиції є вкрай важливим елементом захисту інтересів громадян, держави та суспільства, оскільки притягнення особи до відповідальності не вирішує питання поновлення порушених прав та свобод, відновлення становища, що існувало до порушення, а також відшкодування шкоди. Саме ці питання нині реалізуються через функцію представництва інтересів громадянина або держави в суді, що принципово відрізняється від функції так званого загального нагляду.

Виконання національною прокуратурою функцій поза сферою кримінальної юстиції відповідає європейській практиці, що відображено у Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи державам-учасникам щодо ролі прокурорів поза межами кримінального судочинства від 19 вересня 2012 року. Діяльність прокурорів поза кримінальним провадженням передбачена законодавствами Сполучених Штатів Америки та більшості європейських країн (Німеччина, Франція, Італія, Польща та інші 20 країн ЄС).

Зіснуванням цього напрямку діяльності прокуратури також погодилася Венеціанська комісія, яка схвалила Закон України «Про прокуратуру» 2014 року.

Зокрема, в зазначеному Законі закріплено принцип субсидіарності, який полягає в тому, що прокурор здійснює представницькі повноваження лише у випадках, коли уповноважені органи та особи, покликані захищати права інших осіб, не здійснюють чи неналежно здійснюють свої повноваження. У таких випадках звернення прокурора до суду фактично є останнім можливим засобом захисту порушених прав, свобод та інтересів.

Коли державне майно незаконно відчужується на користь третіх осіб за сприяння державних службовців, повернути його вкрай важко, оскільки існує протидія чиновників. Голова місцевої чи обласної державної адміністрації, який незаконно передав у приватну власність особливо цінні землі своїм родичам або іншим особам за певну винагороду, чи Уряд, який за безцінь на неконкурентних засадах дозволив приватизувати пакети акцій стратегічних підприємств, не будуть самостійно звертатися з позовами, щоб повернути їх.

У такому разі єдиним дієвим механізмом захисту інтересів держави є інститут прокурорського представництва.

Факти, коли уповноважені державою органи бездіяли, часто-густо внаслідок злочинних дій їхніх керівників, підтверджено прикладами результатів представницької діяльності прокурорів.

Зокрема, завдяки наполегливим зусиллям Генеральної прокуратури України у грудні 2015 року залишено в силі судове рішення, на підставі якого вдалося запобігти протиправному вибуттю з державної власності об'єкта культурної спадщини – будинку на вулиці Суворова, 9, у місті Києві площею 5 тис. кв. м та вартістю понад 120 млн гривень.

Крім того, прокурор має повноваження звертатися до суду як самостійний позивач. Це необхідно насамперед у випадках відсутності відповідного уповноваженого державою органу або в разі необхідності – скасування незаконних рішень органів місцевого самоврядування щодо розпорядження коштами, майном та земельними ділянками.

Лише після втручання прокуратури судами скасовано більш як 500 рішень Коцюбинської селищної ради Київської області, якою незаконно безоплатно передано у приватну власність 72 гектари земель Біличанського лісу, що входять до складу Національного природного парку «Голосіївський».

Окрім того, наразі реалії нашої держави такі, що у нинішньому суспільстві наявний найвищий запит на боротьбу з корупцією та необхідність повернення незаконно привласненого майна.

Опонентами держави в таких справах будуть особи, які мають вплив на державні органи та володіють значними фінансовими ресурсами, що дає їм змогу найняти кваліфікованих представників, тож вони намагатимуться мінімізувати втрати своїх господарів.

Таким чином, у випадках бездіяльності державних чиновників виключно прокуратура може гарантовано допомогти захистити в суді порушені права, свободи чи інтереси громадянина або держави.

Крім того, прокуратура представляє інтереси найбільш незахищених верств населення – неповнолітніх, недієздатних або обмежено дієздатних, чим сприяє їхньому доступу до правосуддя на виконання вимог Загальної декларації прав людини.

Про ефективність застосування прокурорами представницьких повноважень свідчить, зокрема, те, що лише протягом минулого року захищено в суді інтереси 51,6 тис. громадян, яким відшкодовано 104 млн гривень. На користь держави за позовами прокурорів судами стягнуто майже 9,2 млрд гривень. Завдяки втручанню прокуратури попереджено стягнення з держави понад 19 млрд гривень.

Важливим є факт: реалізуючи функцію представництва, прокуратура діє під судовим контролем і виконує свої повноваження публічно із повідомленням заінтересованих осіб, отриманням їх згоди та на рівних правах з іншими учасниками процесу.

Водночас зауважимо, що проектом змін до Конституції України запропоновано вилучити норму, яка надає можливість захисту органами прокуратури України соціально незахищеної категорії громадян.

Громадяни (неповнолітні, недієздатні, інваліди з обмеженими фізичними можливостями, вадами слуху, зору тощо), які в силу свого віку, психічного чи фізичного стану можуть взагалі не усвідомлювати обсяг своїх прав і те, що вони кимось порушуються, і в більшості випадків така категорія громадян не спроможна самостійно обрати захисника й ефективно захистити свої права. Крім цього, як свідчить практика, законні представники цих громадян не завжди добросовісно виконують свої повноваження, а іноді й зловживають ними.

Наприклад, лише завдяки втручанню прокуратури на стадії перегляду справи Верховним Судом України поновлено житлові права сім'ї Нагорних, яку шахрайськими діями було позбавлено належної квартири в місті Києві. Внаслідок психічного захворювання ці громадяни не могли самостійно захистити свої права.

Прокурори з 15 липня 2015 року вже не представляють у суді інтереси громадян, які через свій фізичний, чи матеріальний стан, похилий вік неспроможні самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права.

Однак створенням центрів безоплатної допомоги, за впровадження якої відповідає Міністерство юстиції України, питання захисту в суді інтересів громадян вказаної категорії фактично не вирішено.

Держава сплачує колосальні кошти на утримання центрів безоплатної правової допомоги, як на заробітну плату їхнім керівникам та персоналу, оренду приміщень, комунальні послуги, оплату роботи адвокатів, так і на інші потреби. Коли необхідно економити і за відсутності коштів, створюється нова державна структура і чиновницький апарат.

При цьому органами прокуратури і без цього належним чином забезпечувався захист інтересів громадян у суді і це не потребувало значних додаткових витрат з бюджету.

Також слід зазначити, що прокурорів дещо обмежено у правах та повноваженнях зі збору доказової бази, їх обсяг є меншим, ніж в адвокатів.

За наявності суб'єкта владних повноважень, який не здійснює або неналежним чином здійснює захист державних інтересів, прокурор має право отримати інформацію або матеріали лише у такого суб'єкта, і більше ні в кого.

Водночас без наявності таких матеріалів у деяких випадках прокурор не має можливості зробити висновок щодо належного виконання суб'єктом владних повноважень своїх функцій, а цей суб'єкт не зацікавлений надавати відповідну інформацію.

Статтю 23 Закону України «Про прокуратуру» заборонено представництво прокурором інтересів держави в особі державних компаній, а також у правовідносинах, пов'язаних з діяльністю організацій, що здійснюють професійне самоврядування. Разом з тим поняття «державна компанія» та «організація, що здійснює професійне самоврядування» чинним законодавством не визначені, а судова практика з цього питання поки не напрацьована.

Установлення процесуальними кодексами граничного строку для оскарження прокурором судових рішень також обмежує повноваження прокурора щодо здійснення представництва у суді, оскільки органам прокуратури не завжди у межах такого строку стає відомо про наявність рішень судів, що порушують інтереси громадянина або держави.

Так, Законом України від 20 грудня 2011 року «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку здійснення судочинства» внесено зміни до ст.ст. 93, 110 ГПК України, ст.ст. 297, 328 ЦПК України, ст.ст. 189, 214 КАС України. Цими змінами передбачено відмову у відкритті апеляційного (касаційного) провадження незалежно від поважності причин пропуску строку на оскарження, у разі якщо скарга прокурора, органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта владних повноважень подана після спливу одного року з моменту оголошення судового рішення (набрання ним законної сили).

Таким чином, встановлено граничний (присічний) строк на оскарження судових рішень лише прокурорами та органами влади, який не може бути поновлений незалежно від будь-яких причин.

Зазначені законодавчі зміни обмежують можливість оскаржити незаконні судові рішення, виявлені прокурорами після закінчення вказаного строку, чим порушують гарантовану ст. 129 Конституції України та процесуальним законодавством (ст. 42 ГПК України, ст. 5 ЦПК України, ст. 10 КАС України) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом.

Значно ускладнює належний і своєчасний захист державних інтересів у суді встановлення загального строку позовної давності для позовів суб'єктів певного речового права про визнання незаконними правових актів органів влади та місцевого самоврядування, якими відповідне право було порушено (Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку здійснення судочинства» виключено п. 4 ч. 1 ст. 268 ЦК України, за яким позовна давність на такі випадки не поширюється).

З огляду на вказані норми законодавства нині відсутня процесуальна можливість оскарження прокурорами судових рішень, на підставі яких приватними особами та комерційними структурами незаконно набувалися об'єкти права власності Українського народу, які не можуть перебувати (за законом) у приватній власності, відчужувалось державне майно, узаконювалось самочинне будівництво тощо.

Не менш болючим є позбавлення органів прокуратури з 1 вересня 2015 року пільг на оплату судового збору із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору» від 22 травня 2015 року, чим поставлено в залежність від розміру бюджетного фінансування на відповідний рік виконання конституційної функції представництва.

За 8 місяців своєї дії законодавчі зміни щодо сплати органами прокуратури

судового збору показали свою невинуватість і хибність, а також відсутність очікуваних результатів щодо збільшення надходження судового збору. Зокрема, органи прокуратури повністю фінансуються з державного бюджету, а тому сплата судового збору прокурорами не призводить до збільшення бюджетних надходжень.

Більше того, необхідність сплати прокурорами судового збору та відсутність необхідного бюджетного фінансування у 2015 році призвела до значних втрат держави, які у деяких випадках неможливо виміряти матеріально, оскільки вони мають для суспільства історико-культурну цінність, природно-заповідне та рекреаційне значення.

Через несплату судового збору судами повернуто та залишено без руху сотні позовів, апеляційних та касаційних скарг прокурора. При цьому громадяни та держава втратили можливість відшкодувати кошти та повернути майно на суму майже 1 млрд гривень, площа повернутих земельних ділянок склала понад 2 тисячі гектарів.

При цьому за сформованою позицією судів, відсутність коштів для сплати судового збору не є поважною причиною для поновлення строку на оскарження.

Отже, можна констатувати, що подальше запровадження подібних «новел» не сприятиме функціонуванню прокуратури як інституції, покликаної забезпечувати захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства і держави, а у разі їх схвалення прокуратура з потужного органу перетвориться на черговий орган «на папері», і навряд чи буде здатна виправдати сподівання, яких очікує від неї суспільство.

Водночас, незважаючи на ці та інші труднощі, прокурори не стали пасивними спостерігачами за плином речей, а навпаки, продовжують активно виконувати покладені на них обов'язки.

Уже цього року засобами представницького характеру поновлено права 2,9 тис. осіб. На користь держави за позовами прокурорів судами стягнуто понад 2 млрд гривень. Площа повернутих державі земель та попередження незаконного надання земель склала понад 32 тис. гектарів.

Також щодо необхідності законодавчого вирішення проблеми судового збору та скасування строку позовної давності у справах щодо власності Генеральною прокуратурою України підготовлено відповідні проекти законів, розгляд яких Верховною Радою України ініціюють народні депутати України.

Таким чином, сподівається на розуміння і підтримку позиції прокуратури з цих питань з боку представників судових органів, науковців, міжнародних організацій.

Сучасна прокуратура України повинна зайняти відповідне місце серед інших державних органів, маючи набір функцій, які відповідали б міжнародним принципам, умовам сьогодення та надавали змогу ефективно здійснювати захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

ТИЩЕНКО С. В.,
викладач відділу підготовки прокурорів з підтримання
державного обвинувачення в суді
Національної академії прокуратури України,
м. Київ, Україна

Правова визначеність як засада кримінального провадження України

У країнах європейського простору є чимало основоположних правил кримінального судочинства, імплементація яких у вітчизняний кримінальний процес є необхідною в умовах сьогодення. Пов'язано це із зобов'язанням України перед країнами Європи інтегрувати національне кримінальне процесуальне законодавство у європейський правовий простір (п. «ііі» ч. 11 висновків Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи) [1].

Одним із прикладів є «правова визначеність», що в Кримінальному процесуальному кодексі України (КПК України) [2] жодним чином не передбачено, але активно використовується в рішеннях Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ).

Зазначимо, що термін «правова визначеність» міститься щонайменше в шести рішеннях ЄСПЛ, які постановлені у справах проти України, а саме: «Буряга (Buryaga) проти України» [3], «Ічін та інші (Ichin and Others) проти України» [4], «Нечипорук (Nechiporuk) і Йонкало (Yonkalo) проти України» [5], «Петухов (Petukhov) проти України» [6], «Харченко (Kharchenko) проти України» [7], «Солдатенко (Soldatenko) проти України» [8].

Перше, на що звернуто увагу в наведених вище рішеннях ЄСПЛ, це пряме позначення «правової визначеності» як принципу правосуддя. Зокрема:

1) у справі «Буряга (Buryaga) проти України»: «... позбавлення волі на невизначений строк, суперечить принципу правової визначеності ...» [3];

2) у справі «Ічін та інші (Ichin and Others) проти України»: «п. 33 ... Суд повторює, що коли мова йдеться про позбавлення волі, особливо важливо, щоб дотримувався загальний принцип правової визначеності ...» [4];

3) у справі «Нечипорук (Nechiporuk) і Йонкало (Yonkalo) проти України»: «п. 178 ... Суд визнав таку поведінку влади несумісною з принципом правової визначеності п. 204 ... позбавлення свободи на невизначений строк без судової санкції – несумісне з принципом правової визначеності ...» [5];

4) у справі «Петухов (Petukhov) проти України»: «п. 126 ... не продовжувати строк тримання під вартою, суперечило принципу правової визначеності ...» [6];

5) у справі «Солдатенко (Soldatenko) проти України»: «п. 111 ... при позбавленні свободи важливо, щоб дотримувався принцип правової визначеності ...» [7];

6) у справі «Харченко (Kharchenko) проти України»: «п. 71 ... позбавлення свободи на невизначений строк без судової санкції – несумісне з принципом правової визначеності ... п. 74 ... затримання на невизначений чи непередбачений термін, само по собі суперечило принципу правової визначеності ...» [8].

Зауважимо, що у рішеннях ЄСПЛ принцип «правова визначеність» віднесено

саме до сфери кримінального правосуддя, адже за змістом рішення зазначеного Суду стосуються процедури кримінального провадження.

Стосовно того, чи варто на підставі викладеного вважати «правову визначеність» стандартом кримінальному процесу України, відмітимо, що це потребує деякого роз'яснення. Йдеться про те, що у ст. 7 КПК України визначено перелік засад кримінального провадження. Відповідно до ч. 5 ст. 9 цього Кодексу використання рішень ЄСПЛ вважається складовою принципу «законність». У зв'язку з цим виникає запитання, чи можна за допомогою рішень ЄСПЛ констатувати факт існування ще одного принципу кримінальному процесу.

Висловлюючи власну думку з цього приводу, зазначимо, що відповідь на це запитання міститься в площині Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [9] (Конвенція) та порядку ратифікації Україною зазначеного документа. Зокрема, ратифікувавши Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, наша держава взяла на себе обов'язок у повному обсязі забезпечити реалізацію положень вказаного міжнародного документа. Водночас у статтях. 19, 32 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод визначено, що положення даного документа тлумачаться ЄСПЛ. Тобто, ратифікувавши Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод без застережень щодо статті 19, 32, Україна зобов'язалася привести вітчизняну модель кримінального судочинства не лише у відповідності до вимог Конвенції, а й у спосіб, як передбачено у рішеннях ЄСПЛ, який з часом змінює розуміння деяких норм цього документа. Наприклад, у ч. 1 ст. 6 Конвенції називається «Право на справедливий суд», але, як зазначено в рішенні ЄСПЛ у справі «Імбросція (Imbrioscia) проти Швейцарії» [10], п.п. 52, 53 «Шабельник проти України» [11], зазначена норма Конвенції поширюється на стадію досудового розслідування.

На підставі викладеного доходимо висновку, що рішення ЄСПЛ мають властивості міжнародного документа, який є продовженням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. З урахуванням того, що в рішеннях вказаного Суду «правова визначеність» прямо позначається як принцип кримінального судочинства, зазначений стандарт кримінального процесу слід вважати вимогами безпосередньо Конвенції. Тому ратифікація Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод означає, що «правова визначеність» є також засадою кримінального провадження України.

Література:

1. Щодо заявки України на вступ до Ради Європи: висновок Парламентської Асамблеї Ради Європи від 26 вересня 1995 року № 190(1995) // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_590
2. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
3. Буряга (Buryaga) проти України: рішення Європейського суду з прав людини за скаргою № 27672/03 від 15 липня 2010 року // Офіційний веб-портал Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-99846>

4. Ічін та інші (Ichin and Others) проти України: рішення Європейського суду з прав людини за скаргою № 28189/04 та № 28192/04 від 21 грудня 2010 року // Офіційний веб-портал Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-102362>

5. Нечипорук (Nechiporuk) і Йонкало (Yonkalo) проти України: рішення Європейського суду з прав людини за скаргою від 21 квітня 2011 року № 42310/04 // Офіційний веб-портал Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-104613>

6. Петухов (Petukhov) проти України: рішення Європейського суду з прав людини за скаргою № 43374/02 від 21 жовтня 2010 року // Офіційний веб-портал Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-101173>

7. Солдатенко (Soldatenko) проти України: рішення Європейського суду з прав людини за скаргою від 23 жовтня 2008 року № 2440/07 // Офіційний веб-портал Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-89161>

8. Харченко (Kharchenko) проти України: рішення Європейського суду з прав людини за скаргою від 10 лютого 2011 року № 40107/02 // Офіційний веб-портал Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-103260>

9. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80>

10. Имбросциа (Imbroschia) против Швейцарии: решение Европейского суда по правам человека по жалобе от 24 ноября 1993 года № 13972/88 // Официальный веб-сайт Европейского суда по правам человека [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57852>

11. Шабельник (Shabelnik) проти України: рішення Європейського суду з прав людини (за заявою № 16404/03) від 19 лютого 2009 року // Офіційний веб-портал Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-91401>

ТОЛОЧКО О. М.,
перший проректор
Національної академії прокуратури України,
кандидат юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
м. Київ, Україна

Європейські стандарти організації та функціонування прокуратури в демократичному суспільстві

Інституційна та функціональна оптимізація прокуратури України потребує подальшого системного науково обґрунтованого вдосконалення на засадах верховенства права й цінностей демократичного суспільства.

У Європі немає єдиного стандарту щодо моделі прокуратури. Рекомендація (2000) 19 Комітету міністрів Ради Європи визнає можливість існування у демократичному суспільстві різних моделей прокуратури. Зокрема, прокуратура може існувати як частина судової влади з обов'язковим визначенням у законі характеру і меж її незалежності (п. 14). Допускається очевидність того, що прокуратура може бути частиною виконавчої влад. У такому випадку має бути забезпечена незалежність прокурорів та прозорість і справедливість їх діяльності (п. 13). Зазначені моделі прокуратур мають переваги і недоліки, але жодна з них не виключається і не віддається перевага тій чи іншій моделі.

Незалежно від організаційної побудови прокуратури «... держави повинні вжити відповідних заходів, щоб правовий статус, компетенція і процесуальна роль прокурорів були встановлені законом таким чином, аби не могло бути законних сумнівів щодо незалежності і неупередженості суддів» (п. 17 Рекомендації (2000) 19).

У Відповіді, прийнятій 4 лютого 2004 року Комітетом міністрів Ради Європи на Рекомендацію ПАРЕ 1604 (2003) «Про роль прокуратури у демократичній правовій державі, заснованій на верховенстві закону», слушно звертається увага на розмаїття моделей прокуратури у різних країнах, що пов'язано із національними правовими традиціями та відмінностями в організації систем кримінального правосуддя. Кожна із систем має власні важелі стримувань і противаг, а тому складно розглядати один окремо взятий елемент прокуратури, відокремлений від інших елементів системи органів держави.

Слід зазначити, що у національних правових системах по-різному визначено місце прокуратури у системі державних органів. Зокрема, є:

1) держави, які визначили прокуратуру в системі виконавчої влади. Така практика характерна для Німеччини, США, Бельгії, Данії, Ізраїлю, Японії тощо;

2) держави, які включили прокуратуру в систему судової влади. У зазначених країнах по-різному побудована прокуратура в системі судової влади. Є країни, де прокурори закріплені за судами і працюють незалежно від інших прокурорів (Франція, Італія). Однак у більшості країн прокуратура має власну ієрархічну структуру та адміністративну автономію. Такий досвід притаманний, наприклад, Іспанії, Болгарії, Латвії та іншим країнам;

3) держави, де прокуратури як системи органів не існує. Наприклад, у Великій Британії баристери (адвокати) беруть участь у судочинстві як обвинувачі [1].

ПАРЄ у своїх резолюціях та рекомендаціях постійно нагадувала українській владі про зобов'язання перед Радою Європи «змінити роль та функції прокуратури» відповідно до зазначених положень Рекомендації 1604(2003)¹. Таким чином, було задано курс на реформування прокуратури з огляду на перегляд конституційно-правового статусу прокуратури та визначення цього органу у системі або виконавчої влади, або судової влади. Функціональна ж спрямованість прокурорської діяльності мала обмежитися рамками кримінального переслідування.

В осмисленні проблеми місця прокуратури у системі державної влади, зрозуміло, що відправною домінантою буде ідея розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6 Конституції України). Аксіомою є положення щодо віднесення будь-якого державного органу до однієї із гілок влади. Прокуратура також не може бути «вільним електроном» у державному механізмі.

Тому з урахуванням особливостей правової системи й існуючих правових реалій прокуратура в Україні має стати незалежним державним органом при судовій владі, на який у межах його компетенції покладаються завдання із захисту прав людини та громадянина, законних інтересів суспільства і держави. Визначення місця прокуратури при судовій владі стане фундаментальним і принциповим кроком на шляху її реформування, що надасть можливість забезпечити деполітизацію діяльності прокуратури, незалежність і неупередженість прокурорів та виповідатиме сучасним тенденціям визначення ролі прокуратури в демократичному суспільстві.

При цьому слід враховувати, що за своєю природою судова влада відокремлена від інших гілок влади і прокуратура може існувати при судовій владі, а не структурно у її складі. Природно, що судова влада є суто корпоративною замкненою системою, яка має тільки їй притаманні функції, і в цьому виявляється її винятковість, повнота та самостійність.

В інституційному (організаційному) аспекті на конституційному рівні слід передбачити вимоги, які висуваються до кандидата на цю посаду, порядок призначення, підстави та процедуру дострокового звільнення Генерального прокурора України, продовжити до семи років строк його повноважень.

На нашу думку, як політичну відповідальність слід розцінювати інститут висловлення недовіри Генеральному прокуророві України Верховною Радою України, який за своєю природою є формою політичного впливу на суб'єкта процесуально-правових відносин. Тому цей інститут потребує скасування.

Проти політизації прокуратури застерігає ст. 12 Рекомендації (2000) 19. Політизація прокуратури пов'язана з тим, що в сучасних умовах загострена проблема залежності прокуратури від парламентської коаліції депутатських фракцій. Під час формування коаліції у Верховній Раді України у перелік посад, що підлягали розподілу між переможцями парламентських виборів, включається посада Генерального прокурора України.

Про стурбованість політичною ангажованістю правоохоронних органів в Україні, у тому числі прокуратури, неодноразово наголошувалося у документах органів Ради Європи (Резолюція ПАРЄ (2003) 1346).

Політизація прокуратури перетворює її на адміністративно-контрольний орган

і суттєво знижує незалежність прокурорів. Відбувається зниження соціально-економічного забезпечення прокурорів з огляду на зрівняння прокурорського статусу, який за суттю є процесуальним, зі статусом державних службовців у сфері виконавчої влади.

Визначення місця прокуратури при судовій владі потребує також удосконалення гарантії незалежності прокурорів усіх рівнів, зокрема:

а) створення спеціалізованого органу дисциплінарної відповідальності прокурорів, що відбирає кандидатури на посаду Генерального прокурора України на конкурсних умовах;

б) удосконалення процедури добору, призначення, просування та переміщення прокурорів по службі, а також процедури їх дисциплінарної відповідальності згідно з п. 5 Рекомендації R (2000) 19;

в) наближення до суддівських соціально-економічних гарантії незалежності прокурорів;

г) підвищення вимог до особи, яка претендує на заняття посади в органах прокуратури (стаж роботи в галузі права, вік, успішне складання кваліфікаційного екзамену тощо).

За європейськими стандартами здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням і підтримання державного обвинувачення у суді є природними для прокуратури у демократичному суспільстві і повністю відповідають Рекомендаціям (2000) 19 та Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1604 (2003). Тому заслуговує на схвалення пропозиція щодо покладення на вітчизняну прокуратуру конституційної функції організації та процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Зокрема, у системі досудового розслідування злочинів: прокурор стає основним суб'єктом у системі розслідування злочинів, що притаманне усім демократичним державам. Здійснюючи процесуальне керівництво слідством, прокурор має володіти відповідними повноваженнями, закріпленими у законодавстві.

Окрім того, на прокурорів покладається: обов'язок підтримання державного обвинувачення в судах; оскарження чи підтримання скарги на рішення судів.

Загальним для більшості держав є лише законодавче закріплення за прокуратурою функції кримінального переслідування. Проте поряд із цією функцією у ряді країн прокуратура бере участь у цивільному судочинстві із захисту публічних громадських або приватних інтересів у сфері державного управління. Така функціональна спрямованість прокуратури законодавчо закріплена у ФРН, Іспанії, Італії, США, Франції, Японії, Швейцарії.

Однак Рада Європи, Європейський суд з прав людини не вимагають від держав обмеження діяльності прокуратури лише кримінальною юстицією. Прокуратура може здійснювати інші, у тому числі наглядові (контрольні) та представницькі функції. З цією метою Комітет міністрів 19 вересня 2012 року прийняв Рекомендацію Res (2012)11 «Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції».

Служби публічного обвинувачення повинні мати у своєму розпорядженні необхідні фінансові та людські ресурси і вигоди для належної підготовки для того, щоб належним чином виконувати свої обов'язки поза системою кримінальної юстиції. Ілюстрацією повноважень публічних обвинувачів в інших державах є визнання або анулювання шлюбів, захист дітей або недієздатних осіб і реєстрація або припинення

діяльності асоціацій та фондів. У комерційному праві повноваження служби публічного обвинувачення включають питання реєстрації комерційних структур, банкрутство, неплатоспроможність і припинення діяльності компаній. Є правові системи, які покладають на публічних обвинувачів обов'язки у сфері трудового права, що стосується, зокрема, представництва інтересів працівників перед судами. Іншою групою повноважень публічних обвинувачів є правовий контроль публічної адміністрації та інших юридичних осіб під кутом зору відповідності їх діяльності закону. Це включає можливість подавати апеляцію чи оскаржувати будь-яким іншим чином рішення різних адміністративних органів і підтверджувати відповідність положенням конституції національного закону шляхом оскарження до Конституційного або Верховного суду. В цілому ці повноваження покладені на публічного обвинувача з міркувань публічного інтересу та захисту прав людини і, як правило, здійснюються в суді.

Отже, правозахисна спрямованість діяльності вітчизняної прокуратури має бути збережена. До функцій прокуратури, які забезпечують правозахисну спрямованість цього органу, має бути віднесено представництво публічних та приватних інтересів у суді. Проте цю функцію прокуратури необхідно більш чітко визначити в законодавстві, де слід викласти вичерпне коло осіб, інтереси яких буде захищати прокурор у суді, а також коло їх порушених прав та законних інтересів. Одночасно потребує оптимізації й механізм реалізації вказаної функції. Для цього в Законі мають бути передбачені досудові повноваження та повноваження, які прокурор реалізує в суді. Ідея захисту прав у суді передбачає персоніфіковані умови: особисте бажання звернутися за судовим захистом і особисте, самостійне звернення до суду. Це – європейські стандарти. Проте у тих випадках, коли особа через певні обставини (фізична недуга, службова залежність, матеріальне становище тощо) не в змозі реалізувати своє право на захист, держава повинна здійснити свої патерналістські функції й забезпечити через прокуратуру відповідний захист. І в цьому випадку немає ніяких суперечностей та відхилень від євростандартів у сфері захисту прав людини [2].

Не можна залишити поза увагою й окремі аспекти статусу прокурорського працівника. Виходячи із пункту 5 Рекомендації R (2000)19, кар'єра прокурора, просування його по службі підкорені єдиним критеріям – компетентності та досвіду. Очевидно, що кандидат на посаду прокурора має пройти відповідну спеціалізовану підготовку до призначення на посаду, але підвищувати свою кваліфікацію на посаді.

Нарешті необхідно запровадити у систему підготовки та перепідготовки прокурорських кадрів підхід, який передбачає розробку, зокрема, соціопсихограми прокурорського працівника та його професіограми.

Література:

1. Мичко М.І. Прокуратура в країнах світу: історія та сучасність: моногр. / М.І. Мичко, О.М. Толочко. – К.: Національна академія прокуратури України, 2016. – 832 с.
2. Марочкін І. Проблеми реформування прокуратури України / І. Марочкін // Вісник прокуратури. – № 9. – 2008. – С. 38–45.

ТОПЧИЙ Н. В.,
старший викладач відділу підготовки прокурорів з
підтримання державного обвинувачення в суді
Національної академії прокуратури України,
кандидат юридичних наук,
м. Київ, Україна

Нормативно-правове забезпечення діяльності прокуратури як органу кримінальної юстиції в механізмі правоохоронної діяльності

Системні перетворення, які відбуваються протягом останніх років у правоохоронній сфері України, обумовлюють потребу створення ефективної моделі кримінальної юстиції – комплексу інституцій та нормативних засад, спрямованих на забезпечення діяльності, головною метою якої є встановлення справедливості та істини у кримінальному провадженні, запобігання правопорушенням та притягнення винних осіб до відповідальності.

Прийняття станом на теперішній час 11 законів, якими внесено зміни до Закону України «Про прокуратуру» в редакції 2014 року, та 63 законопроектів щодо діяльності органів прокуратури свідчить про необхідність вдосконалення її нормативно-правового забезпечення.

Проблеми нормативно-правового забезпечення діяльності прокуратури були об'єктом досліджень вітчизняних та іноземних учених, практиків, політиків і журналістів. Вказані питання ще більше актуалізувались під час реформування органів прокуратури України при адаптації українського законодавства до європейських стандартів прокурорської діяльності в контексті виконання Закону України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [1] та Плану заходів з імплементації цієї Угоди на 2014–2017 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 847-р [2].

З урахуванням цього вважаємо, що нормативно-правове забезпечення прокуратури як органу кримінальної юстиції в механізмі правоохоронної діяльності полягає у встановленому нормами права способі організації та діяльності прокуратури як правоохоронного органу щодо здійснення визначених чинним законодавством функцій, передусім кримінального переслідування.

Наразі система правових актів, що є юридичними джерелами діяльності органів прокуратури, не містить єдиного уніфікованого акта, який би повністю регламентував повноваження прокуратури, організацію та порядок реалізації нею функціональної діяльності як органу кримінальної юстиції.

З метою проведення наукового аналізу сучасної нормативно-правової бази функціонування прокуратури як органу кримінальної юстиції в механізмі правоохоронної діяльності вважаємо за необхідне здійснити диференціацію рівнів її правової регла-

ментації, що полягає у поділі за принципом «конкуренції норми» правових, документів (актів), які є елементами її правового забезпечення, юридичною джерельною базою [3, с. 133].

Перший рівень нормативно-правового забезпечення становлять міжнародні документи.

Свою позицію можемо обґрунтувати тим, що відповідно до ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [4, с. 8].

Вказаний рівень нормативно-правового забезпечення діяльності прокуратури як органу кримінальної юстиції можемо поділити на дві групи міжнародних актів:

1) акти, які на міжнародному рівні є основою правового забезпечення механізму правоохоронної діяльності (наприклад, Міждержавні двосторонні договори у сфері надання взаємної допомоги у кримінальних справах, Договори між Україною та іншими державами про екстрадицію тощо).

2) акти, які закріплюють безпосередньо правовий порядок діяльності прокуратури як органу кримінальної юстиції в тій чи іншій сфері суспільних відносин, визначають форми співробітництва між органами прокуратури різних держав, зміст і способи взаємодії прокуратури з органами влади тощо.

Другий рівень нормативно-правового забезпечення становлять вітчизняні нормативно-правові акти, зокрема Конституція України, Закон України «Про прокуратуру», інші закони (у тому числі кодифіковані) та підзаконні нормативно-правові акти.

Третій рівень нормативно-правового забезпечення включає у себе судову практику, яка складається з:

- 1) практики Європейського суду з прав людини;
- 2) вітчизняної судової практики:
 - а) рішень Конституційного Суду України;
 - б) практики Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ.

Судова практика може належати до елементів нормативно-правового забезпечення прокурорського правозахисту за умов, якщо судовий прецедент: офіційно опублікований, являє собою рішення суду в конкретній справі; рішення суду є таким, що вступило в законну силу; при наданні оцінки певної ситуації про наявність порушень прав громадян або суспільних чи державних інтересів воно містить правову позицію, яка є обов'язкового до виконання [5, с. 135].

Практика Європейського Суду з прав людини безпосередньо стосується нормативно-правового забезпечення функціональної діяльності прокуратури як органу кримінальної юстиції, оскільки згідно зі ст. 2 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [6] рішення цього Суду є обов'язковим для виконання Україною відповідно до ст. 46 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод і протоколів до неї [7], а згідно зі ст. 17 цього Закону суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права [6].

Четвертий рівень – локальні правові акти Генеральної прокуратури України та підпорядкованих прокуратур (накази, вказівки, розпорядження, положення, інструкції, інші організаційно-розпорядчі та рекомендаційні документи Генерального прокурора України та регіональних прокурорів, рішення колегій Генеральної прокуратури

України та прокуратур областей, міжвідомчих і координаційних нарад, планових заходів прокуратур відповідного рівня, протоколи оперативних нарад у Генерального прокурора України, його першого заступника та заступників, прокурора області та (або) його заступників, методичні рекомендації, схвалені науково-методичною радою при Генеральній прокуратурі України, інформаційні листи, аналізи, узагальнення, листи-орієнтування, листи-зауваження, листи про поширення позитивного досвіду тощо).

Зазначені документи є відомчою джерельною базою здійснення прокуратурою повноважень органу кримінальної юстиції на тому чи іншому напрямі правоохоронної діяльності або протягом конкретно визначеного проміжку часу, які видаються на підставі Конституції та законів України, конкретизують і роз'яснюють порядок їх застосування, регламентують функціонально-межові параметри здійснення функціональної діяльності, деталізують підстави і способи її здійснення, визначають її тактику і методику.

Література:

1. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>
2. План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони на 2014–2017 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 847-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80>
3. Шестопапов Р.М. Правова регламентація правозахисної діяльності прокуратури поза сферою кримінального судочинства / Р.М. Шестопапов // Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин: м-ли міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 4–5 квітня 2014 р.). – Дніпропетровськ: ГО «Правовий світ», 2014. – С. 133–136.
4. Конституція України // Українська правнича фундація. – К., 1996. – 56 с.
5. Шестопапов Р.М. Правозахисна діяльність прокуратури України поза межами кримінального судочинства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / Шестопапов Роман Миколайович. – К., 2014. – 247 с.
6. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>
7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: від 4 листопада 1950 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004

ТУМАНЯНЦ А. Р.,
доцент кафедри кримінального процесу
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
кандидат юридичних наук, доцент,
м. Харків, Україна

Проблемні питання застосування частини 6 статті 36 КПК України щодо надання права прокурорам вищого рівня скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих і прокурорів нижчого рівня у межах строків досудового розслідування

Процесуальні строки традиційно належать до тих кримінальних процесуальних інститутів, які становлять інтерес як науковців, так і правозастосовників. Кримінальний процесуальний кодекс України 2012 року (КПК України) вперше на законодавчому рівні закріпив розумність строків як засаду кримінального провадження, яка кореспондує завданню, передбаченому в ст. 2 КПК України, і полягає в забезпеченні швидкого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожен, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура.

У системі передбачених кримінальним процесуальним законом гарантій забезпечення прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження певне місце належить саме процесуальним строкам. Значення процесуальних строків в механізмі забезпечення конкретних конституційних прав і свобод особи неоднаково. Разом із тим правильне застосування процесуальних строків є гарантією права на свободу і особисту недоторканність, на судовий захист, на відшкодування державою шкоди, завданою незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, прокуратури або суду, тощо. Дотримання процесуальних строків покликано забезпечити оперативність та ефективність кримінального провадження, своєчасність прийняття процесуальних рішень і вчинення процесуальних дій.

Статтею 36 КПК України встановлено, що Генеральний прокурор України, керівник регіональної прокуратури, керівник місцевої прокуратури, їх 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, передбачених ст. 219 КПК України. Про скасування таких постанов повідомляється прокурор, який здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення відповідного досудового розслідування. Скасування постанов слідчих та прокурорів Національного антикорупційного бюро України може бути здійснено лише Генеральним прокурором України або особою, яка виконує його обов'язки.

У правозастосовній практиці виникають певні труднощі стосовно тлумачення такого нормативного положення, як «межі строків досудового розслідування». Розглянемо зазначене питання.

Відповідно до ст. 113 КПК України процесуальні строки – це встановлені законом або відповідно до нього прокурором, слідчим суддею або судом проміжки часу, у межах яких учасники кримінального провадження зобов'язані (мають право) приймати процесуальні рішення чи вчиняти процесуальні дії. Будь-яка процесуальна дія або сукупність дій під час кримінального провадження мають бути виконані без невиправданої затримки і в будь-якому разі не пізніше граничного строку, визначеного відповідним положенням КПК України.

Вітчизняний законодавець, визначаючи строки досудового розслідування, пішов кардинально новим шляхом встановивши абсолютно обмежені (тобто такі, які не можуть бути продовжені) строки досудового розслідування. Так, згідно зі ст. 219 КПК України досудове розслідування повинно бути закінчено: 1) протягом одного місяця з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального проступку; 2) протягом двох місяців з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні злочину (ч. 1). Строк досудового розслідування може бути продовжений у порядку, передбаченому параграфом 4 Глави 24 КПК України. При цьому загальний строк досудового розслідування не може перевищувати: 1) двох місяців із дня повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального проступку; 2) шести місяців із дня повідомлення особі про підозру у вчиненні злочину невеликої або середньої тяжкості; 3) дванадцяти місяців із дня повідомлення особі про підозру у вчиненні тяжкого або особливо тяжкого злочину.

При обчисленні строків місяцями строк закінчується у відповідне число останнього місяця. Якщо закінчення строку, який обчислюється місяцями, припадає на той місяць, який не має відповідного числа, то строк закінчується в останній день цього місяця. При обчисленні строків днями та місяцями не береться до уваги той день, від якого починається строк, за винятком строків тримання під вартою, проведення стаціонарної психіатричної експертизи, до яких зараховується неробочий час, та які обчислюються з моменту фактичного затримання, взяття під варту чи поміщення до відповідного медичного закладу (ч.ч. 4, 5 ст. 115 КПК України).

Таким чином, Генеральний прокурор України, керівник регіональної прокуратури, керівник місцевої прокуратури, їх перші заступники та заступники при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування за загальним правилом мають право скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих та прокурорів нижчого рівня у межах строків досудового розслідування, встановлених у ч. 1 ст. 219 КПК України, а саме до закінчення останнього дня відповідного місяця.

У разі якщо строк досудового розслідування може бути продовжений у порядку, передбаченому параграфом 4 Глави 24 КПК України, то правом скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих та прокурорів нижчого рівня відповідні прокурори наділені у межах продовжених строків досудового розслідування з урахуванням правил, передбачених у ст. 115 КПК України.

Наприклад, здійснюється кримінальне провадження щодо вчинення тяжкого кримінального правопорушення. Загальний строк досудового розслідування складає два місяця з дня повідомлення особі про підозру. Строк досудового розслідування

було продовжено у порядку, передбаченому параграфом 4 Глави 24 КПК України, відповідно до дванадцяти місяців, тобто є постанова Генерального прокурора України чи його заступника про продовження строку досудового розслідування в конкретному кримінальному провадженні. Якщо до закінчення дванадцятимісячного строку процесуальним керівником буде прийнято рішення про закриття кримінального провадження, то Генеральний прокурор України, керівник регіональної прокуратури, керівник місцевої прокуратури, їх перші заступники та заступники при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування мають право скасувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих та прокурорів нижчого рівня. Після закінчення дванадцятимісячного строку (в наведеному прикладі), а також у випадках, якщо строк досудового розслідування закінчився і його не продовжено у встановленому законом порядку, вони такого права не мають.

Коли незаконними та необґрунтованими постановами слідчих та прокурорів нижчого рівня кримінальне провадження закрито або зупинено, то Генеральний прокурор України, керівник регіональної прокуратури, керівник місцевої прокуратури, їх перші заступники та заступники при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування мають право скасовувати вказані рішення у межах строків досудового розслідування, передбачених ч. 2 ст. 219 КПК України, з урахуванням правил, визначених ст. 115 КПК України. При цьому особливу увагу слід звернути і на те, що: (а) зі змісту ст. 283 КПК України «Загальні положення закінчення досудового розслідування» випливає, що *досудове розслідування закінчується* з моменту вчинення прокурором однієї із вказаних у ч. 2 цієї статті дій, в тому числі винесення постанови про закриття кримінальне провадження; (б) строк із дня винесення постанови про зупинення кримінального провадження до дня її скасування слідчим суддею або винесення постанови про відновлення кримінального провадження не включається у строки, передбачені ст. 219 КПК України.

Зауважимо, що Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях наголошує, що ст. 3 Конвенції щодо захисту прав людини та основоположних свобод вимагає від органів влади проведення ефективного офіційного розслідування, а неодноразове закриття кримінального провадження і його поновлення стосовно заявника слід розглядати як неефективність розслідування та затягування провадження справи (див. рішення у справах «Никоненко проти України», «Сорокоходов проти України» тощо). Згідно з мінімальними критеріями ефективності, які Європейський суд з прав людини визначив у своїй практиці, таке розслідування має бути незалежним, безстороннім і підлягати громадському контролю, а компетентні органи повинні діяти зі зразковою ретельністю та оперативністю (див. рішення у справі «Мута проти України»). Ретельність розслідування означає, що органи влади завжди повинні добросовісно намагатись з'ясувати, що сталося, і не покладатися на поспішні та необґрунтовані висновки стосовно закриття кримінальної справи або використовувати такі висновки як підставу для своїх рішень. Під час досудового слідства національні органи влади не повинні приймати безпідставні рішення про закриття справи або зупинення досудового слідства, оскільки це може призвести, в тому числі, до закінчення строку давності, без вжиття необхідних заходів та зробити неможливим подальше продовження провадження. Неодноразове закриття (або зупинення) кримінального провадження та його відновлення негативно впливає на права особи, оскільки вона (особа) перебуває в стані непевності про долю кримінального провадження проти нього (див. рішення «Меріт проти України»).

ТУПЕЛЬНЯК І. І.,
провідний науковий співробітник відділу досліджень діяльності
прокурорів у кримінальному провадженні
Національної академії прокуратури України,
м. Київ, Україна

Особливості процесуального керівництва прокурором у провадженнях про охорону довкілля

Здоров'я нації є одним із показників розвитку держави, що відображає соціально-економічний стан суспільства та його еволюцію. Саме тому охорона і захист довкілля є основним напрямом державної політики і посідає чільне місце в системі стратегічних пріоритетів України.

Суттєві розбіжності між кількістю злочинів, облікованих в екологічній сфері, і направлених до суду матеріалів свідчать про неналежну якість досудового розслідування та потребу в удосконаленні правоохоронної діяльності [1].

Належне процесуальне керівництво – одна із передумов ефективного розслідування екологічних злочинів. Законодавець під час удосконалення норм кримінального процесуального законодавства поклав основну відповідальність за результати розслідування кримінального правопорушення на прокурора, зобов'язавши його забезпечити швидке, повне, всебічне і неупереджене розслідування [2].

Важливим інструментом розкриття екологічних злочинів є проведення судової експертизи. До експертиз, які призначаються під час розслідування злочинів проти довкілля, відносять: судово-хімічну, токсикологічну, радіологічну, технічну, технологічну, будівельно-технічну, агротехнічну, лісотехнічну, зоотехнічну, гідрометеорологічну, судово-медичну, медико-санітарну, судово-ветеринарну та інші.

Значну проблему становлять строки проведення екологічних експертиз, оскільки їх виконання часто здійснюється через рік чи навіть пізніше, і в такому випадку порушується розумність строків досудового розслідування. Натепер екологічні експертизи мають право проводити експерти інженерно-технічної експертизи з Київського НДІ судових експертиз, які пройшли курси та отримали відповідні ліцензії для здійснення такої діяльності. На даний час таких спеціалістів є лише близько двадцяти осіб, що унеможливує якісне та своєчасне виконання покладених на них завдань [3].

Прокурор у провадженні щодо екологічних злочинів передусім повинен звертати увагу та безпосередньо брати участь у таких слідчих діях: проводити огляд місця події (на підставі та за результатами якого будуть робитися висновки, проводитись відповідні експертизи (передусім екологічні)); оперативно вилучати всі документи, які будуть підтверджувати факт вчинення екологічного злочину (оскільки велика вірогідність того, що ці документи можуть бути знищені посадовцями, причетними до вчинення злочину); відсторонювати від посади осіб, які можуть умисно впливати на об'єктивність проведення досудового розслідування (затягування, знищення документів, вплив на підлеглих) та свідків, які до цього були у їх підпорядкуванні; особисто допитувати по конкретному кримінальному провадженню основних свідків і з'ясовувати

усі суттєві умови вчинення конкретного правопорушення. Як свідчить практика, слідчі дають певні доручення для проведення слідчих дій (допиту свідків) окремим оперативним підрозділам, які неефективно та не повною мірою проводять слідчі дії. Під час судового провадження деякі свідки надають не ті показання, які надавались під час досудового розслідування, тож вони визнаються неналежними та недопустимими. Основна слідча дія, в якій обов'язково повинен брати участь процесуальний керівник, це пред'явлення підозри та допит підозрюваного (ст. 278 КПК України).

Контролюючі органи на даний час майже не проводять перевірки та не працюють на належному рівні, що породжує віктимну поведінку правопорушників. Не прийнято уніфікованого законодавчого акта, який би визначив вичерпний перелік органів, покликаних здійснювати державний контроль у галузі охорони довкілля в Україні. Це означає, що положення про компетенцію контролюючих органів містяться в різних нормативно-правових актах. Перспективним видається вирішення завдання впорядкування законодавства про державний контроль у галузі охорони довкілля шляхом прийняття Екологічного кодексу України та спеціального закону «Про екологічний контроль», структурним елементом яких має стати уніфікація системи органів державного контролю в сфері охорони довкілля.

Важливе значення має використання передових досягнень зарубіжної правоохоронної науки та практики щодо реформування правоохоронної системи нашої держави. Так, у Швеції у складі прокуратури діють спеціалізовані підрозділи по боротьбі з екологічними злочинами. Це підтверджує, що практика створення галузевих структур в системі прокуратури, які займаються питаннями екології, є поширеною і ефективною. На наш погляд, шведський досвід побудови системи прокуратури є оптимальним і має стати зразком при створенні відділів по боротьбі з екологічними злочинами у складі Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур. При цьому у Швеції відсутні оперативно-розшукові підрозділи у сфері екологічних злочинів, а безпосереднє їх розслідування здійснюється регіональними поліцейськими відділами. Водночас, якщо в діях особи вбачаються ознаки адміністративних деліктів, то центральні, регіональні або місцеві адміністративні органи зобов'язані повідомити про них прокуратуру або поліцію [4].

Сполучені Штати Америки є однією із тих держав, які докладають системних зусиль щодо формування екологічної політики та створення механізмів охорони природного середовища. До правоохоронних органів щодо охорони навколишнього середовища тут належать Державна екологічна прокуратура, Відділ кримінальної юстиції, Бюро розслідувань екологічних злочинів, чия присутність і зусилля є найбільш ефективними в запобіганні злочинам у цій сфері. Також в деяких штатах діє екологічна поліція.

До обов'язків Державної екологічної прокуратури належить координація використання ресурсів правоохоронних органів для того, щоб максимізувати їх ефективність і дієвість, а також інтегрувати ці ресурси в межах комплексної Земельної програми екологічного правозастосування. Крім того, державні екологічні прокуратури зобов'язані особисто розслідувати ті злочини, які становлять серйозну загрозу для здоров'я населення і навколишнього середовища. Державна екологічна прокуратура працює у взаємодії з різноманітними громадськими організаціями, щоб їх ідеї та досвід були належно оцінені та використані при розробці пріоритетів діяльності прокуратури. Її структура включає Генерального прокурора, його заступників та прокурорів.

Необхідно наголосити на потребі оперативного удосконалення відомчого законодавства. Так, 4 жовтня 2011 року втратив чинність наказ Генерального прокурора України № 3/2гн «Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сферах навколишнього природного середовища та земельних відносин», проте альтернативного правового акта, який би регулював діяльність прокуратури у сфері навколишнього природного середовища, на цей час не прийнято.

На нашу думку, доцільно удосконалити відомчу нормативну базу Генеральної прокуратури України щодо протидії злочинам проти довкілля та розробити новий галузевий наказ Генерального прокурора України у сфері охорони та захисту довкілля, що включатиме основні аспекти природоохоронної діяльності прокуратури.

У зв'язку із мораторієм на проведення перевірок контролюючими органами необхідно розробити і ухвалити Екологічний кодекс України.

Також потрібно досліджувати позитивний досвід діяльності прокуратур зарубіжних країн, де у складі прокуратури діють спеціалізовані підрозділи боротьби з екологічними злочинами, для його практичного впровадження в Україні.

У складі МВС слід створити підрозділи екологічної поліції, яка б здійснювала правоохоронну діяльність і контролювала всі важливі природні об'єкти, які знаходяться на території України.

Література:

1. Статистична інформація про Єдиний звіт про кримінальні правопорушення. Офіційний веб-сайт Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=110381&libid=100820.
2. Закон України «Про прокуратуру»: Офіційний текст. – К.: Алерта, 2015. – 104 с.
3. Офіційний сайт Київського науково-дослідного інституту судових експертиз [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kniise.com.ua/uk/dijalnist/156>
4. Environmental Crime in the Baltic Sea Region [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cbss.org/wp-content/uploads/2012/11/ENPRO-Manual-2013>

ТУРКОТ М. С.,
начальник відділу підготовки прокурорів з підтримання
державного обвинувачення в суді
Національної академії прокуратури України,
кандидат юридичних наук, доцент,
м. Київ, Україна

Сучасні вимоги до підготовки військових прокурорів

Відповідно до ст. 7 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про прокуратуру» [1] військова прокуратура є складовою системи прокуратури України.

Прийняття у 2012 році Кримінального процесуального кодексу України та Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України» [2] призвело до ліквідації військової прокуратури у складі органів прокуратури України. У 2013 році на базі військових було створено спеціалізовані прокуратури, які здійснювали нагляд за додержанням законів у военній сфері.

Згідно з Законом України від 14 серпня 2014 року «Про внесення змін до закону України „Про прокуратуру” щодо створення військових прокуратур» [3] діяльність цих спеціалізованих прокуратур в Україні відновлено. Збережено інститут військових прокуратур і в чинному Законі України «Про прокуратуру».

Сьогодні система військових прокуратур в Україні складається з Головної військової прокуратури (на правах департаменту), військових прокуратур регіонів (прирівняних до регіональних) та гарнізонів (на правах місцевих прокуратур).

Оскільки військова прокуратура є складовою органів прокуратури України, алгоритм підвищення кваліфікації та інших форм навчання військовослужбовців і службовців цього правоохоронного військового формування має враховувати загальні вимоги до професійної підготовки прокурорських працівників.

У зв'язку з цим слушною вбачається думка професора І.М. Козьякова про те, що сьогодні саме компетентністний підхід є методом реалізації державної політики в галузі професійної прокурорської підготовки [4, с. 38]. Отже, підготовка військових прокурорів та слідчих військових прокуратур повинна містити усі необхідні елементи підготовки прокурорів для територіальних прокуратур, враховуючи водночас особливості спеціальної підготовки військовослужбовця.

Зараз кадровий резерв військової прокуратури формується з числа офіцерів, які проходять службу у військових формуваннях України та мають вищу юридичну освіту, а також осіб з вищою юридичною освітою, котрі мають військове звання офіцера в запасі (п. 4 ст. 27 Закону України «Про прокуратуру».

При цьому, на жаль, доводиться констатувати, що в Україні відсутні вищі навчальні заклади, де організація навчального процесу з підготовки юристів (у тому числі при підготовці військових юристів) здійснювалася б з урахуванням специфіки діяльності військової прокуратури. Також немає жодного спеціалізованого навчального закладу (факультету, інституту) з підготовки військових прокурорів і слідчих.

Такий підхід до підготовки майбутніх військових юристів не можна назвати продуманим, оскільки він не дає змоги на етапі навчання (бакалаврату, магістратури тощо) набувати знань, умінь і навичок прокурорської діяльності.

Не можна не звернути увагу на ту обставину, що концепція військової освіти в Україні

передбачає обов'язкову професійну підготовку фахівців з військових спеціальностей для Збройних Сил України та інших військових формувань. Це завдання досягається шляхом функціонування: військових ліцеїв та ліцеїв з посиленою військово-фізичною підготовкою; військових коледжів сержантського (старшинського) складу вищих військових навчальних закладів, які здійснюють підготовку військових фахівців для проходження військової служби за контрактом на посадах осіб сержантського (старшинського) складу у Збройних Силах України; вищі військові навчальні заклади та військові навчальні підрозділи вищих навчальних закладів, які здійснюють підготовку громадян для проходження військової служби за контрактом у Збройних Силах України на посадах осіб офіцерського складу тощо.

Переважна більшість правоохоронних (Державна прикордонна служба України, Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Національна гвардія України) військових формувань мають спеціалізовані вищі навчальні заклади. Це повною мірою стосується й розвідувальних органів України (Служби зовнішньої розвідки України, Розвідувального органу Міністерства оборони України, спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону). Навчання військовослужбовців при цьому має на меті кілька завдань: підготувати не лише командира відповідної ланки – офіцера, прапорщика, сержанта, а й професіонала, котрий володіє відповідними знаннями, уміннями, навичками згідно з військово-обліковою спеціальністю. Надалі здійснюється підвищення кваліфікації таких фахівців (набуття додаткової військової спеціальності) встановленим порядком.

При вирішенні питань, пов'язаних із плануванням професійної підготовки військових прокурорів і слідчих, потрібно враховувати наступні фактори:

- необхідність функціонування військових прокуратур обумовлюється потребою забезпечення воєнної безпеки України як складової її національної безпеки, здійснення нагляду за додержанням законів у оперативних підрозділах окремих військових формувань, правоохоронних органах, де передбачена військова служба, та розвідувальних органах, працівники яких мають статус військовослужбовців;

- діяльність військових прокуратур здійснюється з урахуванням принципу екстериторіальності, що забезпечує максимальне наближення до структури і дислокації піднаглядних військових формувань та органів їхнього управління. Для цих формувань та органів характерні висока мобільність і готовність до мобілізації резервів у разі оголошення особливого періоду. Відповідно до планів бойового розгортання і застосування кожної ланки органів військового управління штати військових прокуратур передбачатимуться як на мирний, так і на воєнний час.

Як зазначено у ст. 7 Закону України «Про прокуратуру», 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 України виконання їхніх функцій може покладатися на військові прокуратури;

- військовослужбовці військових прокуратур розслідують злочини, що вчинені поза межами України військовослужбовцями (службовцями) миротворчих контингентів у складі міжнародних Сил ООН. Цілком можливо, що відрядження військових прокурорів для виконання обов'язків у військовій прокуратурі [5, с. 188] у складі такого контингенту (про це, зокрема, свідчить досвід роботи військової прокуратури українського миротворчого контингенту в Республіці Ірак у 2003–2006 рр.). В умовах особливого періоду, надзвичайного, воєнного стану або проведення антитерористичної операції, військові прокурори та слідчі можуть відряджатися до

районів розташування військових підрозділів, з'єднань, об'єднань, які виконують поставлені завдання;

– діяльність військового прокурора спрямована на протидію злочинності у військових формуваннях, які входять до складу Воєнної організації України, закладах та підприємствах оборонної промисловості, органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємствах, установах й організаціях з питань створення та зберігання матеріальних цінностей державного мобілізаційного резерву;

– військові прокурори (слідчі військових прокуратур) є представниками влади – військовослужбовцями; у своїй діяльності вони користуються правами і повноваженнями, передбаченими законодавством України. На них покладається обов'язок з досконалого знання військового законодавства, структури та порядку функціонування органів військового управління, правовідносин у сфері проходження та несення військової служби, технічних характеристик і порядку експлуатації військової техніки, використання зброї, озброєння тощо;

– наявність статусу військовослужбовців у призначених на посади прокурорів і слідчих. При призначенні на посаду та проходження ними служби застосовуються не лише положення Закону України «Про прокуратуру», а й норми військового законодавства, зокрема законів України «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», Указу Президента України від 22 вересня 2014 року № 737/2014 «Про Перелік посад військових прокурорів і слідчих військових прокуратур та граничних військових звань за цими посадами» [6].

Зазначене вище свідчить про необхідність розроблення спеціального алгоритму підготовки військових прокурорів, який поєднував би їх професійну підготовку не лише як прокурорських працівників, а й офіцерів-військовослужбовців. Лише поєднання знань, умінь і навичок у сфері прокурорської діяльності та у воєнній сфері дасть змогу прокурору, слідчому виконати свої завдання з протидії військовій злочинності.

Література:

1. Про прокуратуру: Закон України за станом на 12 травня 2016 року / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.www.rada.gov.ua/>

2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України: Закон України за станом на 2 липня 2015 року / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.www.rada.gov.ua/>

3. Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо створення військових прокуратур: Закон України за станом на 14 серпня 2014 року / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.www.rada.gov.ua/>

4. Козьяков І.М. Принципи постійної професійної підготовки прокурорів / І.М. Козьяков // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2016. – № 244. – С. 37–44.

5. Кримінально-правові та кримінологічні основи забезпечення воєнної безпеки України: наук.-практ. посіб. / [Туркот М.С., Богуцький П.П., Дячук С.І., Вернидубов І.В., Середа С.П.]. – К.: АртЕк, Національна академія прокуратури України, 2014. – 246 с.

6. Про Перелік посад військових прокурорів і слідчих військових прокуратур та граничних військових звань за цими посадами: Указ Президента України від 22 вересня 2014 року № 737/2014 / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.www.rada.gov.ua/>

УДАЛОВА Л. Д.,
директор інституту післядипломної освіти
Національної академії внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
м. Київ, Україна

Окремі аспекти реформування прокуратури України в контексті європейської інтеграції

Реформування органів прокуратури України, яке здійснюється з часу здобуття незалежності нашої держави, набуває особливих рис в умовах сьогодення. Воно відбувається одночасно з реформуванням усієї правоохоронної системи держави. Не викликає сумнівів, що головна роль у цьому процесі відводиться законодавчим органам, які унормовують завдання і повноваження правоохоронних органів, визначають механізм взаємодії та їх компетенцію. При розробці законодавчої бази важливим є вивчення міжнародного (європейського) досвіду та запровадження його позитивних рис у національне законодавство.

Будь-яка країна в сучасному глобалізованому світі тісно взаємодіє з іншими державами у різних сферах суспільного життя. Основною складовою міжнародних відносин є співробітництво у сфері захисту найвищих цінностей нації, а саме – життя та здоров'я людей, їх прав і свобод. Наразі триває процес приведення вітчизняного законодавства у відповідність із вимогами європейського співтовариства. Результатом активного співробітництва законодавчих інституцій України з Радою Європи, з-поміж іншого, став Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року [1] та деякі доповнення до нього [2].

Серйозною перешкодою на шляху адаптації національної правової системи та законодавства України до європейських стандартів є відсутність цілісного законодавчого поля. Як наслідок, існуюча законодавча база є певною мірою суперечливою, нестабільною та незрозумілою. Ускладнює формування дієвої правової системи також відсутність ефективного механізму імплементації нормативно-правових актів.

Так, наприклад, новий Закон України «Про прокуратуру» скасовує функцію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів низкою суб'єктів, таких як органи центральної і виконавчої влади, місцеві ради, підприємства, організації, незалежно від форм власності, що є кроком до уніфікації державних владних органів відповідно до європейських стандартів. Проте недоліком даної новації є відсутність положень, які б регулювали покладення функції контролю за додержанням і застосуванням законів на інші органи, наприклад, залежно від сфери діяльності.

Вітчизняним суб'єктом законодавчої ініціативи запозичена європейська ідея надання прокурорам владних повноважень щодо органів досудового розслідування, яка була конкретизована у концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженій Указом Президента України від 8 квітня 2008 року [3].

За Законом України «Про прокуратуру» 2014 року, на відміну від КПК України, реалізація прокурором повноважень здійснюється залежно від рівня органу прокуратури. Законодавець кардинально змінив роль прокурора у кримінальному процесі, який тепер фактично став керівником досудового слідства і несе відповідальність за весь процес

кримінального провадження – від початку розслідування до винесення вироку в суді.

Прокурор у кримінальному процесі здійснює функцію державного значення: в судовому процесі він є представником держави, який формулює перед судом свої вимоги і висловлює думки та пропозиції з метою виконання завдань кримінального провадження. Під час панування радянської доктрини існуючі погляди на визначення правової природи участі прокурора у кримінальному провадженні щодо перегляду судових рішень активно критикувалися [4, с. 108].

Передусім це продиктовано тогочасною державною ідеологією, адже, як правильно зазначив професор В.Г. Лукашевич, у радянську добу взаємовідносини між державою та особою будувалися виключно за вектором від держави до людини. Держава первинна, людина є об'єктом державного впливу, а її поведінка суворо регламентується, спрямовується, контролюється державою. У цих відносинах людина була засобом «гвинтиком», за допомогою якого держава досягала певної мети. Держава, маючи необмежену владу, не пов'язану із законом, поглинала, знеособлювала людину, перетворювала її на слухняного виконавця своєї волі. Вона, як «господар», начебто «дарувала» своїм підлеглим громадянам права і свободи та «від імені народу» – карала за найменші порушення встановлених нею ж численних обов'язків і заборон [5, с. 169].

Окрім цього, професор В.Г. Даєв вважав, що в радянському кримінальному процесі, на відміну від європейського, функції обвинувачення у жодного учасника процесуальної діяльності не було, а питання про підтримання прокурором державного обвинувачення можна було вирішити тільки після дослідження в судовому засіданні всіх доказів у справі, тобто по закінченні судового слідства [6, с. 78–80].

Л.М. Давиденко та В.М. Куц стверджують, що сьогодні прокурор у кримінальному судочинстві виступає і як охоронець законності, захисник прав учасників кримінального процесу, і як обвинувач, або, інакше кажучи, суб'єкт кримінального переслідування, складовою частиною діяльності якого є апеляційне та касаційне оскарження незаконних та необґрунтованих вироків та інших судових рішень у кримінальних справах [7, с. 69–70].

Відповідно до положень нового Закону України «Про прокуратуру» нормами, які регламентують порядок та особливості нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за правопорушення, чітко визначено межі діяльності прокуратури і виключено можливість поновлення так званого загального нагляду. Безумовно, у нашій державі повноваження прокурора щодо захисту прав громадян при застосуванні примусових заходів, пов'язаних з обмеженням їхньої особистої свободи, традиційно притаманні органам прокуратури, що узгоджується з міжнародно-правовими актами, до яких приєдналася Україна, про обов'язковий незалежний нагляд за додержанням державними органами законів щодо обмеження свободи людини і громадянина. Саме така діяльність прокуратури передбачена законодавством у більшості держав – членів Ради Європи, зокрема Франції і Польщі.

Говорячи про певні негативні наслідки реформування прокуратури в Україні, слід згадати про скасування функції з нагляду за додержанням прав і свобод людини. Як альтернативу прокуратурі в захисті своїх прав багато вчених та експертів називають пряме звернення до суду. З 1 січня 2013 року також розпочав роботу інститут безоплатної правової допомоги, який мав би замінити прокуратуру у вказаному питанні. Але недостатність фінансування та недостатня компетентність юристів, які не мають таких владних повноважень, як прокурори, свідчить про те, що інститут безоплатної

правової допомоги на сьогодні не може бути ефективнішим за прокуратуру.

Варто зазначити, що позитивних тенденцій реформування прокуратури згідно з новим Законом все ж таки більше.

Наприклад, прогресивним є положення про заборону політичної діяльності, яке чітко регулюється перерахованими в Законі вимогами щодо несумісності. Крім того, важливою новелою є порядок добору кандидатів та призначення їх на посаду.

Також позитивним кроком вбачається запровадження прокурорського самоврядування. Як правильно зазначає професор М.А. Погорецький, «мабуть, це одне з найбільш інноваційних положень. Закон передбачає його як одну з ключових гарантій незалежності прокурорів, що забезпечуватиме захист прокурорів від втручання в їхню діяльність і підвищуватиме якість їхньої роботи, в т.ч. організаційне забезпечення, соціальний захист прокурорів та їхніх сімей, забезпечуватиме організаційну єдність, участь у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення, а також призначенні прокурорів. Чи можуть ці новації бути реалізованими та ефективними у нашій державі, покаже час...» [8].

Підсумовуючи викладене, слід наголосити, що наразі процес адаптації українського законодавства до європейських стандартів уповільнюється через об'єктивну різницю історичного, соціального та культурного розвитку правових систем, діючу кадрову політику, бюрократичну систему, поширення серед владної еліти нашої країни «радянських» стереотипів.

Адаптація чинного українського законодавства до законодавства Європейського Союзу є обов'язковою передумовою успішної реалізації європейських прагнень України. Розуміння важливості та складності цього процесу, конструктивна співпраця всіх гілок влади, вдале застосування підходів та методів до багатогранності європейського правового поля, а також урахування досвіду асоційованих країн Європейського Союзу забезпечать позитивний та ефективний результат.

Література:

1. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – №№ 2–3. – Ст. 12 (із змінами та доповненнями, станом на 1 травня 2016 року).
2. Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо забезпечення прозорості в організації діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з метою виконання рекомендацій Міжнародного валютного фонду: Закон України від 18 лютого 2016 року № 1020-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 11. – Ст. 128.
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів»: Указ Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008.
4. Михайленко О.Р. Прокуратура України: підруч. / О.Р. Михайленко. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 296 с.
5. Лукашевич В.Г. Кримінально-процесуальне пізнання: історія та сучасність / В.Г. Лукашевич // Вісник Запорізького національного університету. – 2009. – № 2. – С. 65–72.
6. Даев В.Г. К понятию обвинения в советском уголовном судопроизводстве / В.Г. Даев // Правоведение. – 1970. – № 1. – С. 75–86.
7. Давиденко Л.М. Процесуальні функції прокурора у кримінальному судочинстві / Л.М. Давиденко, В.М. Куц // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2008. – № 2. – С. 65–72.
8. Блудша М. Чимало новел закону про прокуратуру є непродуманим популізмом та марнотратством – експерт / М. Блудша [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ua.racurs.ua/656-prokuratura-zakon?_ga=1.125441332.1229501879.1436609714

ЦИКТИЧ В. М.,
слідчий суддя Шевченківського районного суду м. Києва,
здобувач кафедри правосуддя
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
м. Київ, Україна

Предмет прокурорського нагляду й судового контролю у досудовому розслідуванні

Питання про предмет прокурорського нагляду й судового контролю у досудовому розслідуванні та їх співвідношення за чинним Кримінальним процесуальним кодексом України (КПК України 2012 року) має як теоретичне, так і практичне значення. Проте в теорії кримінального процесу досі немає однозначної думки у його вирішенні, що негативно позначається на практиці.

Предмет прокурорського нагляду у досудовому розслідуванні традиційно відноситься до дискусійних впродовж десятиліть. Це питання досліджували у своїх працях такі вітчизняні правники, як І.В. Глов'юк, В.О. Гринюк, А.В. Лапкін, О.І. Литвинчук, Т.О. Лоскутова, В.П. Півненко, М.В. Руденко, О.О. Толкаченко, О.М. Толочко, В.М. Юрчишин та інші. Під предметом прокурорського нагляду в юридичній літературі розуміється законність, точне виконання або дотримання законів [1, с. 143], або акти і дії службових осіб [2, с. 7], а також суспільні відносини, що виникають у сфері забезпечення законності [3, с. 241], або норми права, за виконанням яких здійснюється нагляд [4, с. 11], або дотримання законних прав і свобод громадян при виконанні оперативно-розшукових заходів і проведенні розслідування злочинів, а також законність рішень, що приймають органи оперативно-розшукової юрисдикції [5, с. 8]. На наш погляд, слід погодитися з тими авторами, які вважають єдино правильним і таким, що відповідає призначенню прокуратури як наглядового органу погляд на об'єкт прокурорського нагляду як на законність діяльності піднаглядових суб'єктів правовідносин. Поняття «предмет нагляду» за своїм призначенням наближене до поняття «об'єкт». На наш погляд, це поняття необхідно використовувати як таке, що конкретизує об'єкт нагляду у випадках, коли необхідно підкреслити ті дії й акти, законність яких оцінюється [6; 7; 8]. Предмет нагляду прокурора за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, який здійснюється у формі процесуального керівництва, визначений у ст. 36 КПК України.

Вперше питання судового контролю за досудовим розслідуванням постало у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України постанови від 28 квітня 1992 року «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні», в якій йшлося про введення до кримінального процесуального законодавства України інституту судового контролю. З часу виникнення інституту судового контролю у вітчизняному кримінальному процесі, особливо з набуттям чинності КПК України 2012 року, його досліджували такі вітчизняні правники: Ю.П. Аленін, І.В. Глов'юк, В.Г. Гончаренко, Ю.М. Грошевий, О.В. Капліна, О.П. Кучинська, В.І. Маринів, В.Т. Нор, М.А. Погорецький, С.В. Прилуцький, М.В. Руденко, В.М. Трофименко, А.Р. Туманянц, Д.Б. Сергеева, О.Г. Шило та інші науковці.

Перш ніж визначити предмет судового контролю та його співвідношення з предметом прокурорського нагляду, слід визначити саму природу судового контролю. При визначенні природи судового контролю, на наш погляд, необхідно виходити з положень ч. 2 ст. 19 Конституції України, в якій зазначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а також ч. 1 ст. 124 Основного Закону України, відповідно до якої правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. При цьому ані Конституція України, ані прийнятий на розвиток її положень Закон України «Про судоустрій статус суддів» не покладають на суди інших завдань, ніж здійснення правосуддя. Виходячи з цього можна дійти висновку, що єдиною функцією судової влади та судів як її органів є здійснення правосуддя.

Разом з тим Конституція України покладає на суд обов'язок здійснити контроль за законністю та обґрунтованістю застосування органами досудового розслідування тримання під вартою як тимчасового запобіжного заходу (ст. 29), проведення ними огляду чи обшуку у житлі чи іншому володінні особи (ст. 30), перегляд кореспонденції чи прослуховування телефонних розмов (ст. 31). Суд також має право розглядати будь-які скарги на дії і рішення органів, що здійснюють кримінальний процес, визначаючи при цьому законність і обґрунтованість цих дій. Отже, у цьому контексті цілком логічно постає запитання: чи зазначену діяльність суду необхідно розглядати як здійснення ним правосуддя, чи ця діяльність є суттю окремої від правосуддя функції – контрольної функції суду в кримінальному судочинстві?

У вітчизняній правовій літературі чіткої і однозначної відповіді на це питання поки що немає. Висловлюється думка, що судовий контроль це одна із форм державного контролю [9, с. 16–18], особлива форма здійснення правосуддя [10, с. 19–21; 11, с. 119], аспект реалізації функції правосуддя, в межах якого суд як орган судової влади активно і цілеспрямовано впливає передбаченими процесуальним законом правовими засобами на розвиток правової ситуації у правовідносинах учасників судового процесу (причому в переважній більшості випадків – незалежно від позиції останніх), а у передбачених законом випадках – також і сторонніх стосовно процесу осіб з метою приведення такої ситуації до параметрів ідеальної юридичної моделі, визначеної відповідно до норми права чи їх комплексу [12, с. 274–283]. Деякі автори вважають цю діяльність самостійною функцією судової влади [13, с. 19–20]. На наш погляд, визначення судового контролю як самостійної функції судової влади, поряд із функцією правосуддя, на сьогодні є найбільш обґрунтованим.

Щодо предмета судового контролю у досудовому розслідуванні, то такий контроль у досудовому розслідуванні не визначений. Так, у п. 18 ст. 3 КПК України у визначенні поняття слідчого судді законодавець вказує лише, що судовий контроль цього суб'єкта спрямований на дотримання прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні. Тому закономірно, що у цьому питанні немає єдності думок серед правників. О.В. Кондратьєв до предмета попереджувального судового контролю відносить ті, що: а) істотно обмежують конституційні права громадян; б) спричиняють наслідки, що виходять за межі власне кримінально-процесуальних правовідносин; в) призводять до таких обмежень конституційних прав, що не можуть бути відновлені в результаті наступного судового контролю або судового розгляду [14, с. 40]. Так, І.В. Глов'юк предме-

том судового контролю у досудовому провадженні називає дотримання у кримінально-процесуальній діяльності (змістом якої є процесуальні дії та процесуальні рішення) та бездіяльності суб'єктів, які ведуть кримінальний процес, оперативно-розшуковій діяльності підрозділів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, цих прав і законних інтересів [15, с. 130].

На наш погляд, предметом судового контролю у досудовому розслідуванні є: законність та обґрунтованість рішень та дій (бездіяльності) слідчого і прокурора; обмеження при проведенні досудового розслідування конституційних прав людини шляхом застосування заходів забезпечення кримінального провадження, проведення окремих слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій і рішень органів досудового розслідування. Судовий контроль у досудовому розслідуванні включає в себе: розгляд слідчим суддею клопотання про застосування заходів забезпечення кримінального провадження (ст. 132 КПК України); розгляд слідчим суддею клопотання про проведення окремих слідчих (розшукових) дій (огляд, обшук житла чи іншого володіння особи, проведення слідчого експерименту у житлі чи іншому володінні особи) та негласних слідчих (розшукових) дій (ч. 3 ст. 246 КПК України); розгляд слідчим суддею скарг на рішення, дії та бездіяльність слідчого і прокурора (ст. 303–306 КПК України); допит слідчим суддею свідка, потерпілого під час досудового розслідування (ст. 225 КПК України); розгляд слідчим суддею клопотання про встановлення строку ознайомлення з матеріалами кримінального провадження в порядку ст. 290 КПК України; розгляд слідчим суддею клопотань про тимчасовий та екстрадицій арешт при вирішенні питань щодо видачі осіб, які вчинили кримінальне правопорушення (екстрадиції) (глава 44 КПК України); розгляд клопотання слідчого прокурора про здійснення спеціального досудового розслідування (ст. 297-1 КПК України); розгляд слідчим суддею заяв про відводи (ст. 81 КПК України); розгляд слідчим суддею клопотання про передачу чи знищення речових доказів (ч. 7 ст. 100 КПК України).

Зазначене вище дає змогу резюмувати, що спільним для предмета прокурорського нагляду і судового контролю є ухвалення процесуальних рішень; перевірка рішень, ухвалених уповноваженими суб'єктами, на предмет їх законності; вжиття заходів примусового характеру у визначений законом спосіб. Водночас предметом судового контролю є також і законність дій та бездіяльності прокурора. У свою чергу, прокурор як сторона обвинувачення уповноважений оскаржувати певні рішення слідчого судді в апеляційному порядку (ст. 309 КПК України) [16].

Література:

1. Засыпкина Н.К. Предмет прокурорского надзора за законностью рассмотрения уголовных дел в суде / Н.К. Засыпкина // Прокурорский надзор и укрепление социальной законности в Советском государстве. – Свердловск, 1981. – 149 с.
2. Лазарев Б.В. Государственное управление на этапе перестройки / Б.В. Лазарев. – М.: Юридическая литература, 1988. – 320 с.
3. Королев С.Н. Прокурорский надзор за исполнением судебных решений: автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 / С.Н. Королев. – Свердловск. – 1981. – 17 с.

4. Кожевников Г.К. Прокурорский надзор за законностью и обоснованностью приостановления предварительного расследования: автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 / Г.К. Кожевников. – Х., 1992. – 19 с.
5. Козьяков І.М. Співвідношення прокурорського нагляду і відомчого контролю за законністю оперативно-розшукової діяльності: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 / І.М. Козьяков. – Х., 2001. – 21 с.
6. Погорецький М.А. Об'єкт і предмет прокурорського нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю / М.А. Погорецький // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 12. – С. 127–130.
7. Погорецький М.А. Судовий контроль і прокурорський нагляд за використанням протоколів оперативно-розшукових заходів як доказів у кримінальному процесі / М. А. Погорецький // Вісник Верховного Суду України. – 2003. – № 2. – С. 32–38.
8. Погорецький М. Прокурор у кримінальному процесі: щодо визначення функцій / М. Погорецький // Право України. – 2015. – № 6. – С. 86–95.
9. Чепурнова Н.М. Судебный контроль как вид государственной деятельности государства / Н.М. Чепурнова, Е.А. Дюкова // Российский судья. – 2007. – № 10. – С. 16–18.
10. Нажимов В.П. Суд как орган правосудия по уголовным делам в СССР: автореф. дисс. на соискание ученой степени д-ра юрид. наук: спец. 12.00.09 / В.П. Нажимов. – М., 1971. – С. 19–21.
11. Ковтун Н.Н. Судебный контроль в уголовном судопроизводстве России / Н.Н. Ковтун. – Новгород: Нижегородская правовая академия, 2002. – 332 с.
12. Хотенець П. Форми реалізації функції судового контролю в господарському судочинстві / П. Хотенець // Право України. – 2013. – № 7. – С. 274–283.
13. Туманянц А.Р. Контрольні функції суду у сфері кримінального судочинства / А.Р. Туманянц. – Х.: Основа, 2000. – 108 с.
14. Кондратьев О.В. Організаційно-правові проблеми судового контролю: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Кондратьев О.В. – Х., 2005. – 191 с.
15. Глов'юк І. Об'єкт і предмет судової діяльності у досудовому провадженні / І. Глов'юк // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 7. – С. 127–130.
16. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–10. – Ст. 474.

ЧАЙКОВСЬКА Н. П.,

старший викладач відділу підготовки прокурорів
з представництва інтересів громадянина або держави в суді
Національної академії прокуратури України,
м. Київ, Україна

Представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді в умовах європейської інтеграції: правові проблеми та шляхи їх вирішення

Згідно з вимогами ч. 2 ст. 11 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» забезпечення інтеграції України в європейський правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі є однією з основних засад зовнішньої політики України [1].

За змістом ст. 14 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Верховною Радою України 16 вересня 2014 року, співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки спрямоване передусім на утвердження верховенства права на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод [2].

З метою досягнення максимальних результатів співпраці України з Радою Європи необхідно забезпечити ефективне функціонування судової системи України та суміжних інститутів. Проте на сьогодні не вироблено єдиного підходу до формування в Україні європейської моделі правових інституцій, зокрема прокуратури, що викликає невдоволення громадськості.

Так, за даними соціологічного опитування, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова наприкінці квітня 2016 року, рівень суспільної довіри до прокуратури є вкрай низьким (висловлюють довіру 9,9%, не довіряють – 84,3%), причому баланс недовіри (різниця між частками тих, хто довіряє, на тих, хто не довіряє) у березні 2015 року становив – 61,5% (відповідно 14,4% і 75,9%), а у квітні 2016 року – 74,4%, що свідчить про суттєве погіршення ситуації останнім часом [3].

Розпочата в Україні реформа прокуратури спрямована передусім на відновлення довіри громадян до діяльності цієї інституції та «прищеплення громадянських чеснот» майбутнім прокурорам, про що йдеться у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році» [4, с. 15].

У зв'язку із цим для забезпечення ефективної реалізації органами прокуратури України своїх повноважень в умовах європейської інтеграції надзвичайно важливим є формування якісної правової бази.

Звернімо увагу на сучасні проблеми правового регулювання діяльності прокурорів поза межами кримінальної юстиції.

Чинна редакція ч. 2 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» [5] фактично зводить нанівець ефективність представництва прокурором інтересів громадянина як конституційної функції прокуратури. Зазначеною правовою нормою передбачено, що прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) лише у випадках, якщо така особа неспроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження внаслідок недосягнення повноліття, недієздатності або обмеженої дієздатності, а законні представники або органи, яким законом надано право захища-

ти права, свободи та інтереси цієї особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист.

Водночас законодавцем не конкретизовано сутність словосполучення «неналежним чином здійснюють її захист», тому прокурору доводиться тлумачити його на власний розсуд, що є неприйнятним. Так, індивідуальна оцінка прокурора може не збігатися з думкою суду, який прийматиме остаточне рішення. Вирішення цього питання потребує внесення змін у законодавство.

У рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Менчинська проти Росії» [6] визначено, що завданням органів прокуратури є представництво інтересів соціально вразливих верств населення, а саме: неповнолітніх, інвалідів, недієздатних осіб. Вважаємо, що в Україні прокуратура теж повинна взяти на себе функцію представництва інтересів зазначених верств населення.

За приписами ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» [5] прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень. Не допускається здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави 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.

На нашу думку, недопущення здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави у правовідносинах, пов'язаних із діяльністю Верховної Ради України, Президента України та громадських об'єднань, є необґрунтованим через невідповідність основним засадам діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Ураховуючи наведене, доцільно на законодавчому рівні розширити підстави представництва прокурором інтересів громадян або держави в суді, що сприятиме відновленню довіри громадян до діяльності цієї інституції.

Література:

1. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 року № 2411-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 527.
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони, підписана 21 березня 2014 року та 27 червня 2014 року в Брюсселі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/984_011
3. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». – К.: НІСД, 2015. – 684 с.
4. Результати соціологічного дослідження «Оцінка громадянами ситуації в країні, ставлення до суспільних інститутів, електоральні орієнтації» // Веб-портал Фонду «Демократичні ініціативи» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uceps.org/ukr/news.php?news_id=748
5. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – №№ 2–3. – Ст. 12.
6. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Менчинська проти Росії» (Menchinskaya v. Russia) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-90620>

ЧЕРНІКОВ Є. Е.,

виконувач обов'язків начальника управління реформ
та забезпечення якості роботи Генеральної прокуратури України,
м. Київ, Україна

Реформування прокуратури: завдання та виклики сьогодення

Із вступом в силу 15 липня 2015 року Закону України «Про прокуратуру» розпочато системне реформування органів прокуратури.

Перший етап реформування – реформа місцевих прокуратур – відбувся у вересні–грудні минулого року та включав в себе: конкурс на зайняття адміністративних посад в місцевих прокуратурах, а також тестування на зайняття посад прокурорів цих прокуратур.

У конкурсі на адміністративні посади взяли участь понад 5,4 тис. кандидатів, причому вперше в історії України у конкурсному відборі брали участь юристи, які ніколи не працювали в системі органів прокуратури. За результатами конкурсу призначено 652 керівника місцевих прокуратур та їхніх заступників (до реформи керівний склад прокуратур районного рівня налічував понад 2,5 тис. штатних одиниць).

За зайняття посад прокурорів місцевих прокуратур змагалися майже 10 тис. працівників прокуратур районного рівня, найкращих із яких призначено на посади.

Одним із важливих досягнень реформи є виконання вимог закону щодо скорочення штатної чисельності працівників прокуратури майже на чверть до 15 тис. осіб. Загалом під час реформи скорочено 2 327 штатних посад місцевих прокуратур, у тому числі прокурорських – 1 762.

Також відбулося суттєве оновлення та омолодження кадрів органів прокуратури, насамперед керівного складу (вік майже 80% призначених керівників місцевих прокуратур становить від 25 до 40 років, середній вік їхніх підлеглих 28–29 років).

Однак реформа прокуратури не завершується утворенням місцевих прокуратур. Перед нами стоять й інші актуальні завдання, серед яких – проведення додаткового конкурсу на посади прокурорів місцевих прокуратур (на даний час є гостра потреба в заповненні 515 вакантних посад, насамперед у таких складних регіонах, як Донецька та Луганська області).

Крім того, існує необхідність запровадження в органах прокуратури електронного документообігу, утворення громадської інтернет-приймальні, call-центру, визначення порядку таємної перевірки доброчесності прокурорів, розробки критеріїв оцінки якості роботи прокурора та оптимального розподілу навантаження, удосконалення Закону України «Про прокуратуру» тощо.

Реалії сьогодення вимагають від нас якнайшвидшого розроблення та впровадження в органах прокуратури єдиної електронної системи документообігу.

Нині прокуратура користується вкрай застарілою та витратною системою паперового документообігу. Із урахуванням того, що за рік органами прокуратури може реєструватися до 100 млн одиниць документів, застаріла форма діловодства призводить до нераціонального використання бюджетних коштів. Так, тільки у 2015 році на закупівлю паперу органами прокуратури України було витрачено 12 млн грн, на оргтехніку та комплектуючі – 72 млн гривень.

Крім того, минулого року замість 638 прокуратур низової ланки утворено 155 місцевих прокуратур, штат працівників яких значно скорочено. Зокрема, кількість керівного складу зменшено майже утричі. З огляду на те, що до територіальної юрисдикції однієї місцевої прокуратури може входити до 9 районів та міст, на територіях яких діють відділи, частина працівників фізично розділена значними відстанями. У такій ситуації для узгодження та підписання певних документів використовуються значні ресурси (передача документів за допомогою транспорту).

Зважаючи на викладене, запровадження електронної системи документообігу суттєво скоротить час узгодження, підписання та передачі документів, а також дасть можливість ефективно перерозподілити бюджетні ресурси за рахунок виключення надмірних транспортних та канцелярських витрат. Заощаджені кошти можуть бути спрямовані до фонду оплати праці працівників прокуратури.

Докорінних змін потребує також стан взаємодії органів прокуратури з громадськістю, у тому числі, при вирішенні звернень громадян.

На сьогодні відсутній єдиний контактний номер телефону Генеральної прокуратури України. Натомість існують телефони «гарячої лінії», телефон приймальні ГПУ, «Телефон довіри» щодо випадків корупції та неправомірної поведінки працівників прокуратури, телефони відділів приймання, опрацювання та аналізу оперативної інформації ГПУ, а також прокуратур обласного рівня. Указані номери, які розміщено в різних розділах офіційного сайту, не забезпечують своєчасного одержання або подання громадянином відповідної інформації, що не сприяє відкритості діяльності прокуратури.

У зв'язку з викладеним пропонуємо створити у Генеральній прокуратурі України call-центр з єдиним багатоканальним контактним номером телефону з послугою «переадресація виклику», за яким кожен громадянин зможе отримати роз'яснення з будь-яких питань, що належать до компетенції прокуратури, а також за потреби залишити усне звернення.

У зв'язку з тим, що до прокуратури дотепер надходять звернення щодо проведення перевірок у порядку нагляду за додержанням і застосуванням законів, доцільно надавати заявникам, які зателефонували з метою залишення звернення, відповідні роз'яснення, а також за допомогою послуги «переадресація виклику» переадресувати заявника до компетентних правоохоронних чи контролюючих органів.

Крім того, за результатами аналізу порядку розгляду електронних звернень прокуратурами іноземних держав доцільно внести певні зміни до вітчизняної практики, які мають на меті спростити процес отримання та вирішення електронних звернень. Зокрема, замість надсилання звернення заявником на електронну пошту відповідної прокуратури, на Офіційному веб-порталі Генеральної прокуратури України та сайтах регіональних прокуратур доцільно утворити розділи «Інтернет-приймальня», де громадяни матимуть можливість викласти суть свого звернення, заповнивши відповідну онлайн-форму.

З метою оптимізації процесу особистого прийому громадян керівництвом Генеральної прокуратури України пропонується запровадити можливість прийому громадян за попереднім записом з використанням засобів відеозв'язку з регіональними прокуратурами. Завдяки цьому особистий прийом не вимагатиме присутності громадянина в приміщенні Генеральної прокуратури України.

Ще одним завданням, яке постало перед прокуратурою з прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру», є обов'язок прокурора проходити щорічну таємну перевірку доброчесності.

Таку перевірку мають проводити підрозділи внутрішньої безпеки прокуратури в порядку, затвердженому Генеральним прокурором України. При цьому виявлення факту дисциплінарного проступку прокурора є обов'язковою підставою для відкриття дисциплінарного провадження щодо нього.

Вбачається, що перевірка доброчесності має на меті забезпечення професійної непідкупності, запобігання корупції серед прокурорських працівників, перевірки дотримання ними своїх посадових обов'язків, етичних стандартів поведінки, виявлення, оцінку та усунення чинників, що призводять до корупції.

Водночас ми виявили безліч проблемних питань, які потребують комплексного вирішення, як організаційного, так і нормативного характеру.

На сьогодні відсутнє законодавче закріплення переліку повноважень підрозділів внутрішньої безпеки органів прокуратури при проведенні таємних перевірок доброчесності, їх відносин з іншими фізичними особами, підприємствами, установами, організаціями; прав цих підрозділів на обмеження прав і свобод прокурорів при проведенні таємних перевірок доброчесності та обсягу таких обмежень, їх співвідношення з гарантіями незалежності прокурора; форм та способу проведення таємних перевірок доброчесності.

Управлінням реформ та забезпечення якості роботи вивчалась можливість запровадження перевірок на доброчесність шляхом створення імітації ситуацій, які матимуть характер провокації надання неправомірної вигоди. Проте застосування таких перевірок на практиці може викликати певні складнощі, до того ж вони не можуть бути підставою для початку кримінального провадження. Так, 5 грудня 2014 року Директоратом з прав людини Ради Європи зазначено, що проведення таємних перевірок доброчесності, визначених Законом України «Про прокуратуру», може виявитися проблематичним з огляду на права, закріплені у статтях 6 і 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (право на справедливий суд та на повагу до приватного і сімейного життя, житла і таємниці кореспонденції).

Підсумовуючи викладене, доцільно зазначити, що Генеральна прокуратура України, відчувуючи потреби суспільства та вимоги європейської спільноти, відкрита для співпраці у сфері реформування відомства та готова до конструктивного діалогу з громадськими організаціями, міжнародними партнерами та науковцями.

Метою реформи є реальне запровадження європейських стандартів у діяльність оновленої прокуратури, забезпечення верховенства права в державі та дотримання прав і свобод людини. Саме такий результат сприятиме поверненню довіри суспільства до одного з найважливіших інститутів держави, яким є органи прокуратури України.

ЧЕРНОБАЙ А. М.,
старший викладач відділу підготовки прокурорів
з організації роботи в органах прокуратури
Національної академії прокуратури України,
кандидат юридичних наук, доцент,
м. Київ, Україна

Актуальні питання організації роботи та управління в органах прокуратури

Принципи організації та діяльності прокуратури – це основоположні вимоги, закріплені в Конституції України [1], які висуває держава до прокуратури, визначає її призначення у суспільстві, завдання і повноваження прокурора, зміст і характер правових заходів і засобів здійснення покладених на прокуратуру функцій, а також містять ознаки та якості, що дають змогу відокремити органи прокуратури від інших державних органів, у тому числі і від правоохоронних.

Головну роль у здійсненні функцій прокуратури відіграє особистість керівництва місцевої прокуратури, їх професійна майстерність, моральні якості. Як організатори діяльності підпорядкованих їм прокурорів вони можуть володіти організаторськими здібностями, цілеспрямованістю, наполегливістю, високим рівнем самоорганізованості, умінням управляти власною і чужою емоційною сферою. Досвідченому керівнику притаманна висока відповідальність за свою діяльність та прийняття рішень. Оскільки прокурор постійно перебуває в центрі уваги суспільства, його мова, репліки, зауваження, запитання і навіть міміка та жести контролюється й оцінюється всіма, з ким він спілкується. Саме тому прокурор має відзначатися витримкою і неупередженістю, ввічливістю, коректністю, умінням почути людину.

Особа керівника в будь-якій соціальній системі відіграє важливу роль у формуванні та збереженні ефективної соціальної системи. Діяльність сучасного керівника прокуратури є багатофункціональною. Вона об'єднує діяльність із визначення основних цілей управління, а також головних напрямів їх досягнення та розвитку. Ця діяльність пов'язана з впливом на підлеглих, виконанням конкретних управлінських функцій щодо них, організації в цілому, відповідальністю, передбаченою чинним законодавством.

Стиль керівництва можна визначити як типову для керівника систему прийомів у роботі з людьми, що виявляється у манері керівника керувати, слухати і чути інших, в умінні організації підготовки, ухвалення та реалізації рішень.

За своїм стилем та формою класифікуються такі види керівництва: авторитарний, демократичний, ліберальний.

Отже, керівник прокуратури – це насамперед висококваліфікована посадова особа, яка організовує та забезпечує ефективне функціонування діяльності органів прокуратури і виконання покладених на неї конституційних функцій. Це особа, яка наділена правом прийняття рішень та виступає в ролі єдиноначальника в межах наданих йому повноважень. Повноваження керівника місцевої прокуратури чітко регламентовані у ст.13 Закону України «Про прокуратуру» [2].

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» [2] діяльність прокуратури серед 9 інших ґрунтується на засадах неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки.

Основним документом, важливим чинником для роботи усїєї прокурорської системи України є Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури (Кодекс) [3], затверджений 28 квітня 2016 року всеукраїнською конференцією працівників прокуратури. А наказом Генерального прокурора України від 30 квітня 2016 року № 170 визнано таким, що втратив чинність наказ Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року № 123 «Про затвердження Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури» [4].

Зазначений нормативно-правовий документ визначає основні принципи, моральні норми та правила прокурорської поведінки, якими керується прокурор поза службою.

Кодекс – це систематизоване зведення правил етичної поведінки при здійсненні функцій прокуратури у відносинах із органами державної влади та органами місцевого самоврядування, органами судової влади, іншими учасниками судочинства, громадянами, правоохоронними органами, із засобами масової інформації, підпорядкованими працівниками, колегами-прокурорами з метою підтримання авторитету прокуратури та підвищення її іміджу в суспільстві.

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» [2] прокурор зобов'язаний удосконалювати свій професійний рівень та з цією метою підвищувати кваліфікацію. Періодично проходити підготовку у Національній академії прокуратури України, що має включати вивчення правил прокурорської етики. Крім того, він повинен додержуватися правил прокурорської етики, зокрема не допускати поведінки, яка дискредитує його як представника прокуратури та може зашкодити авторитету прокуратури.

Українськими якостями прокурора є чесність, справедливість, принциповість, неупередженість. Саме ці якості дозволяють керівникам місцевої прокуратури (та й інших прокуратур) керувати колективом підпорядкованих прокурорів, сприяти ефективній та результативній роботі. Неприпустимо, щоб у керівника виникав такий психологічний феномен, як упереджене ставлення до своїх підлеглих чи у відносинах із суддями або сторонами у справі.

Від рівня етичного розвитку керівника прокуратури значною мірою залежить моральне здоров'я усього колективу прокуратури, підвищення авторитету її органів, набуття почуття справедливості, відповідальності, відданості справі, додержання загальнолюдських моральних цінностей, запобігання проявам корупції.

Література:

1. Конституція України в редакції від 12 червня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA%96%D0%B2%D1%80/page>
2. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року в редакції від 12 травня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
3. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури від 28 квітня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?_m=publications&_t=rec&id=113992
4. Наказ Генерального прокурора України від 30 квітня 2016 року № 170 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?_m=publications&_t=rec&id=113992

ЧЕРНЯК Н. П.,
доцент кафедри кримінального процесу
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент,
м. Дніпропетровськ, Україна

Прокурор як процесуальний керівник під час досудового розслідування

Сучасний період формування правової держави в Україні характеризується заго-стренням загальної криміногенної ситуації. У зв'язку з цим особливо актуальна діяль-ність правоохоронних органів, спрямована на захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорону прав, свобод та законних інтересів учас-ників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неу-передженого розслідування. Успіх у багатьох випадках пов'язаний із застосуванням чинного Кримінального процесуального кодексу України (КПК України), який від-повідає міжнародним стандартам. Реалізація конституційної ідеї створення в Україні правової держави зумовлює розвиток сучасної політико-правової доктрини, відповід-но до якої в нашій країні має бути прийняте законодавство, яке діяло б ефективно, а також система органів, що забезпечували б реальне виконання нормативних приписів, спрямованих на дотримання головного обов'язку держави – затвердження й забезпе-чення прав і свобод людини. Органами держави, на які покладені завдання охорони прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, котрі є учасниками у кримінальному провадженні, викриття винних і забезпечення правильного застосу-вання закону з тим, аби кожен, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притяг-нутий до відповідальності в міру своєї вини, та жоден невинуватий не був обвинуваче-ний або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу є суд, прокуратура, органи досудового розслідування. Першими, хто виконує завдання кримінального провадження, є органи досудового розслідування, а також органи прокуратури, які забезпечують конституційну функцію нагляду за дотриман-ням законності їх діяльності. Взаємодія й результати роботи цих органів, особливо на початковому етапі, багато в чому зумовлюють успіх подальшого розслідування й судового розгляду кримінальних проваджень, сприяють забезпеченню дотримання загальних засад кримінального провадження, зміцненню правопорядку. Процесуаль-на діяльність прокурора та органів досудового розслідування регулюється криміналь-ним процесуальним законодавством України, яке нещодавно зазнало істотних змін.

Відповідно до положень ч. 1 ст. 36 КПК України прокурор, здійснюючи свої повно-важення, є самостійним у своїй процесуальній діяльності, втручання в яку осіб, що не мають на те законних повноважень, забороняється. Органи державної влади, ор-гани місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, службові та інші фізичні особи зобов'язані виконувати законні вимоги та процесуальні рішення прокурора [1].

Тож КПК України певним чином корегує реалізацію зазначеної вище конститу-ційної функції прокурора щодо нагляду за додержанням законів органами досудово-

го розслідування та відповідних оперативних підрозділів. Зміщуючи акцент із суто наглядової діяльності прокурора на безпосереднє керівництво процесуальною діяльністю органу досудового розслідування щодо проведення слідчих (розшукових) дій, спрямованих на отримання (збирання) доказів або перевірку вже отриманих доказів у кримінальному провадженні, КПК України істотно посилює статус прокурора саме як сторони кримінального провадження з боку обвинувачення.

Безперечно, зазначена норма також суттєво впливає на загальну спрямованість, конкретний зміст та характер повноважень прокурора у кримінальному провадженні.

Слід зазначити, що прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, перебуває поруч зі слідчим. Він у такому разі безпосередньо керує діями органу досудового розслідування щодо проведення певних процесуальних або слідчих (розшукових) дій, бере активну участь у проведенні будь-якої процесуальної, слідчої (розшукової) 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 (розшукових) дій, спрямованих на встановлення та перевірку доказів у кримінальному провадженні, отримання таких доказів з підстав та у порядку, передбаченому КПК України, дотримання правил їх належності та допустимості. Порушення встановленого законом порядку проведення слідчих (розшукових) 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.

Отже, процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням здійснюється як ефективний спосіб забезпечення законності дій та рішень органів досудового розслідування та реалізації визначених Конституцією України відповідних наглядових повноважень. Нагляд за додержанням законів у формі процесуального керівництва дає змогу прокурору за допомогою обов'язкових для виконання зазначеними органами вказівок, доручень, процесуальних дій та рішень безпосередньо спрямовувати хід та перебіг кримінального провадження на його досудових стадіях, цілеспрямовано впливати на результат діяльності органів досудового розслідування та виконання ними завдань кримінального судочинства, насамперед щодо захисту особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорони прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування.

Література:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI (зі змінами від 1 травня 2016 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>

ШЕВЧЕНКО Є. В.,
здобувач Національної академії прокуратури України,
м. Київ, Україна

Суб'єкт виконання ухвали про дозвіл на проведення слідчої (розшукової) дії під час досудового розслідування

З аналізу положень Кримінального процесуального кодексу України (КПК України) [1] та практики його застосування вбачається, що в нашій державі порядок виконання ухвал суду про проведення слідчих (розшукових) дій під час досудового розслідування є недосконалим. Зокрема, це стосується положень відповідних статей КПК України, що надають можливість суддям щонайменше у три різні способи визначати суб'єктів виконання ухвали про проведення слідчої (розшукової) дії, а саме:

1) згідно з ч. 2 ст. 535 КПК України звернути ухвалу до відповідного органу досудового розслідування/прокуратури, уповноважений представник яких за вказівкою (дорученням) керівника має виконати зазначене рішення;

2) згідно з ч. 1 ст. 236, ч. 2 ст. 237, ч. 1, 5 ст. 240 КПК України відобразити у рішенні, що суб'єктом виконання слідчої (розшукової) дії є «слідчий», «прокурор»;

3) безпосередньо визначити суб'єкта виконання шляхом зазначення прізвище, ім'я, по батькові слідчого/прокурора, що має виконати дане рішення [2].

У зв'язку з цим постає запитання: як слідчий суддя має визначати суб'єкта виконання слідчих (розшукових) дій під час досудового розслідування? Особливо з огляду на те, що діє один КПК України, а тому практика його застосування повинна бути також єдиною.

Зауважимо, що, на нашу думку, суперечливою є позиція, коли слідчий суддя безпосереднього визначає суб'єкта виконання, тобто вказує прізвище, ім'я, по батькові слідчого та/або прокурора, що має виконати ухвалу про проведення слідчої (розшукової) дії під час досудового розслідування.

Суперечливість наведеної позиції, зокрема, полягає у тому, що, діючи в зазначений спосіб, слідчий суддя: 1) порушує норми КПК України і ст. 19 Конституції України [3]; 2) може ускладнити подальший процес проведення слідчих (розшукових) дій, на які надано дозвіл.

Про те, що слідчий суддя порушує норми КПК України у разі визначення в ухвалі про проведення слідчої (розшукової) дії безпосереднього суб'єкта виконання з числа слідчих/прокурорів, свідчить наступне. Згідно з положеннями КПК України суб'єкти виконання судових рішень встановлюються у наступний спосіб: 1) орган чи установа, на які покладено обов'язок виконати судові рішення (ч. 2 ст. 535); 2) «слідчий», «прокурор» (ч. 1 ст. 236, ч. 2 ст. 237, ч. 1, 5 ст. 240), а саме: а) слідчий – службова особа органу Національної поліції, органу безпеки, органу, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, органу державного бюро розслідувань, підрозділу детективів, підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України, уповноважена в межах компетенції, передбаченої цим Кодексом, здійснювати досудове розслідування кримінальних правопорушень (п. 17 ч. 1 ст. 3); б) прокурор – особа, яка обіймає посаду, передбачену ст. 17 Закону України «Про прокуратуру», та діє у межах своїх повноважень (п. 15 ч. 1 ст. 3). Як зазначають О.М. Бандурка, Є.П. Бурдоль,

поняття «слідчий», «прокурор», що закріплено у ст. 3 КПК України, має використовуватися в усіх інших статтях цього Кодексу, де вжито даний термін [4, с. 11].

Крім того, встановлюючи в ухвалі безпосереднього суб'єкта проведення слідчої (розшукової) дії, слідчі судді порушують також норми КПК України, які стосуються додаткових вимог щодо змісту відповідних рішень суду під час досудового розслідування. Йдеться про вимоги КПК України в частині: 1) ухвал про дозвіл на обшук житла чи іншого володіння особи (ст. 235); 2) ухвал про дозвіл на огляд житла чи іншого володіння особи (ч. 2 ст. 237). У зазначених статтях не передбачено, що слідчий суддя має право чи повинен вказувати в ухвалі суб'єкта виконання.

Зауважимо, що з наведених правил винятком є ухвала про тимчасовий доступ до речей і документів, у якій згідно з п. 1, 4, 6 ч. 1 ст. 164, ч. 1, 3, 4 ст. 165 КПК України слідчий суддя зобов'язаний вказати прізвище, ім'я та по батькові осіб, що повинні виконати зазначене рішення.

Однак визначення в ухвалі про проведення слідчої (розшукової) дії під час досудового розслідування суб'єкта виконання, в тому числі тимчасового доступу до речей і документів, якраз і ускладнює подальший процес розслідування справи та проведення процесуальних дій, дозвіл на які надано слідчим суддею.

Зокрема, самостійне встановлення слідчим суддею суб'єкта виконання постановленої ухвали означає, що суддя взяв на себе повноваження, які належать іншим учасникам (суб'єктам) досудового розслідування. Йдеться про те, що правом визначати слідчого, який здійснюватиме досудове розслідування і проводитиме в межах нього слідчі (розшукові) дії, є виключно прерогативою керівника органу досудового розслідування, що прямо передбачено п. 1 ч. 1 ст. 39 КПК України. Аналогічна перевага стосується діяльності прокурора під час досудового розслідування, оскільки відповідно до ст. 37 КПК України призначення процесуального прокурора є повноваженням керівника відповідного органу прокуратури.

Тобто слідчі судді, встановлюючи в ухвалях безпосереднього суб'єкта виконання, опосередковано впливають на те, хто буде проводити досудове розслідування та процесуальні дії під час цього. Тоді як правом визначати слідчого/прокурора, а отже, і уповноваженого на проведення усіх процесуальних дій, наділені, відповідно, керівник органу досудового розслідування або органу прокуратури.

Про те, що безпосереднє встановлення суб'єкта виконання може призводити до проблем проведення слідчих (розшукових) дій, дозвіл на які надався слідчим суддею, свідчить зміст ст. 37, п. 2 ч. 1 ст. 39, ст. 77, ч. 1 ст. 83 КПК України. Згідно з даними нормами слідчий/прокурор можуть бути відсторонені від проведення досудового розслідування, у такому разі справа передаватиметься до повноважень інших суб'єктів розслідування. У зв'язку з цим постає запитання: чи може суб'єкт розслідування провести процесуальну дію, якщо в раніше отриманому дозволі суду суб'єктом виконання вказана інша посадова особа? Зауважимо, що аналіз наукових праць із зазначеної тематики, а також опрацювання відповідних статей КПК України, дають підстави вважати, що прямої відповіді на це запитання немає. Тому ймовірно, що у практичному житті потрібно буде повторно звертатися до слідчого судді для отримання дозволу на проведення слідчої (розшукової) дії. Однак це вплине на ефективність і строки досудового розслідування.

На підставі зазначеного доцільно наголосити на рішенні слідчого судді Шполянсь-

кого районного суду Черкаської області, який в ухвалі зазначив, що виконання покладається на слідчого, якого визначить керівник органу досудового розслідування [5].

На нашу думку, це формулювання близьке до того, яке слід використовувати для визначення суб'єкта виконання ухвали про проведення слідчої (розшукової) дії під час досудового розслідування. Єдине, що потрібно врахувати, це положення статей 36, 40, 41 КПК України, згідно з якими суб'єктом виконання слідчих (розшукових) дій може бути лише слідчий (прокурор), в провадженні якого знаходиться справа. Тому з урахуванням викладеного найбільш оптимальною вважається позиція, коли слідчий суддя, визначаючи суб'єкта виконання ухвали про проведення слідчої (розшукової) дії, зазначатиме наступне: «...слідчий (прокурор), уповноважений по даному кримінальному провадженню проводити досудове розслідування». Водночас у жодному разі не вказувати прізвище, ім'я та по батькові слідчого, прокурора, на яких покладається безпосередній обов'язок виконати це рішення.

Література:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 року (станом на 12 травня 2016 року) // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>

2. Шевченко Е.В. Виконання судових рішень під час досудового розслідування: теорія і практика / Е.В. Шевченко // Електронне наукове фахове видання «Порівняльно-аналітичне право». – 2014. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pap.in.ua/3_2014/61.pdf

3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

4. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар: у 2 т. / О.М. Бандурка, Є.М. Блажівський, Є.П. Бурдоль та ін.; за заг. ред. В.Я. Тація. – Х.: Право, 2012. – Т. 1. – 768 с.

5. Ухвала слідчого судді Шполянського районного суду Черкаської області в справі № 710/2601/13-к від 19 листопада 2013 року // Офіційний веб-портал Єдиного державного реєстру судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/35439028>

ШЕМШУЧЕНКО Ю. С.,
директор Інституту держави і права
імені В.М. Корецького НАН України,
м. Київ, Україна

Проблеми вдосконалення законодавства України про прокуратуру в контексті міжнародного досвіду

Я зупинюсь на деяких питаннях, які стосуються вдосконалення правового регулювання діяльності органів прокуратури у контексті європейського досвіду.

Перше питання – Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року створив правову передумову для підвищення ефективності діяльності прокуратури нашої країни. Можна по-різному, скажімо, оцінювати даний Закон, але дійсно, в даному випадку відкриваються нові можливості у цьому контексті. У будь-якому разі цей Закон більше ніш всі ніж його попередники зорієнтований на європейський стандарт. Йдеться не про єдиний європейський стандарт у цій сфері, бо такого дійсно немає фактично, як немає єдиної європейської прокуратури. А йдеться про властиві країнам Європейського Союзу принципи організації діяльності органів прокуратури в сучасних умовах.

І це головне. Звичайно, на сьогодні важливо визначити, які варіанти в даному випадку слід обирати. Але на вибір впливає багато факторів, і ключовим, на мій погляд, є наявність науково обгрунтованої концепції розвитку прокуратури України в сучасних умовах і чітко визначена для цього мета. Можна припустити, що такою метою має бути підвищення ефективності діяльності органів прокуратури. Це пов'язано із необхідністю посилення боротьби з тотальним невиконанням законів, галопуючою корупцією, з кримськими подіями, ситуацією на сході України тощо.

Натомість ми маємо на сьогодні, по суті, послаблений вплив прокуратури на стан законності в Україні, звуження функцій і таке інше. Отже, тут необхідні системні заходи, спрямовані на підвищення ефективності прокурорської діяльності, розумна концепція розвитку прокуратури з урахуванням як національного, так і європейського досвіду. Взагалі, нам ніщо не заважає робити відповідні кроки в даному напрямі. В тому числі, що стосується визначення чи принаймні уточнення повноважень прокуратури як у межах кримінального права, так і поза цими межами. Пошлюся на європейський досвід 47 країн – членів Ради Європи. У 37 країнах органи прокуратури виконують правозахисну функцію в широкому плані і тільки у 10 країнах вони не мають повноважень у некримінальній сфері діяльності.

Звичайно, це дає можливість для відповідного маневру щодо створення такої прокуратури, яка буде відповідати демократичним стандартам, зокрема європейським стандартам.

Друге питання – принципи людиноцентризму в контексті напряму реформування прокуратури. Цей принцип впливає із загальної, конституційної нашої мови про те, що права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Про це також йдеться і в ст. 3 Закону України «Про прокуратуру», в якій говориться, що діяльність прокуратури ґрунтується на засадах верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі й гідності, недоторканності та безпеки найвищою соціальною цінністю. На жаль, принцип людиноцентризму значною мірою у нас заформалізований, хоч і, безперечно, визначений і в Конституції України, і в законодавстві. Це, зокрема, помітно на прикладі діяльності конституційної комісії зараз і підготовленого

нею проекту Закону про внесення змін до Конституції України щодо судової влади. Функція, зокрема, що стосується визначення представництва прокуратурою, зафіксована у проекті, тільки функція прокуратури щодо представництва інтересів держави в суді. Що стосується представництва прокуратурою інтересів громадян у суді, то ця функція тут не визначена.

В даному питанні, мені здається, що наш парламент зробив крок назад в порівнянні з вже діючим Законом України «Про прокуратури», яким за прокуратурою закріплено функцію представництва в суді інтересів як держави, так і громадянина. Ця формула, до речі, знайшла схвалення з боку Венеціанської комісії. Схоже, що наша прокуратура не скоро змінить свій статус з ока государева на око народу, якщо ми будемо діяти саме таким чином. Окремо згадаємо кількісні функції прокуратури із захисту прав і свобод людини в контексті принципу людиноцентризму. Справа тут, звичайно, не в назві відповідної функції, а у конституційному принципі людиноцентризму у захисті головного права людей, прав людини. Хиба це погано, що за 2014 рік органи прокуратури розглянули півмільйона звернень громадян та юридичних осіб. При цьому без тяганини, плати за відповідні послуги і так далі. В будь-якому випадку оцінка діяльності органів прокуратури, на мою думку, повинна враховувати фактор реальної діяльності в сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Тут, звичайно, треба розвивати різні форми прокуратури, використовувати європейський досвід, це абсолютно зрозуміло.

Зокрема, я хотів би наголосити на діяльності прокуратури у контексті діяльності омбудсменів, нашого омбудсмена зокрема. Мені згадується, з чого все починалося. Я тут хотів би коротенько розказати. Це був 1970 рік. Директор інституту держави і права, мій попередник, Володимир Михайлович Корецький, приїхавши з Гааги, привіз матеріали про діяльність омбудсменів у європейських країнах і попросив мене, щоб я підготував статтю з цього питання, оскільки тоді в Україні, в Радянському Союзі, цей інститут практично не був відомий. Було підготовлено кілька статей про інститут омбудсмена західних країн у контексті діяльності в галузі загального нагляду прокуратури нашої країни. Ці статті тоді викликали жвавий інтерес, але на сьогодні цей інститут досить у нас поширений, досить відомий, широко відомий і ставиться питання щодо його подальшого розвитку. Думаю, що одне із проблемних питань у діяльності цього інституту полягає у відсутності в нього належних важелів для вжиття заходів стосовно порушників законодавства. Я думаю, що тут є декілька можливостей, що стосуються об'єднання зусиль інститутів прокуратури та омбудсмена. Прокуратура може дійсно представляти відповідні інтереси в судових органах, та поки наш закон дає можливість робити це, я думаю, що при відповідному контакті цих двох інститутів могла б бути відповідна користь.

Далі, мені хотілось би звернути вашу увагу на місце прокуратури у механізмі державної влади, як це регулюється в нашому законодавстві. Як відомо, протягом всіх 25 років незалежності правовий статус прокуратури визначається законом і окремим розділом Конституції України. Питання про місце прокуратури було в нас предметом і наукових дискусій, і наукових досліджень, в тому числі нашого інституту. Але я хотів би згадати одну наукову конференцію, яка була проведена в 2006 році тут, у цьому залі, і називалась вона «Реформування органів прокуратури України: проблеми та перспективи». Предметом обговорення на цій конференції став розроблений Генеральною прокуратурою проект Закону про внесення змін до Конституції України в частині, що стосується реформування органів прокуратури. Учасники конференції підтрима-

ли передбачену проектом ідею включення прокуратури до системи судової влади. У прийнятому заключному документі конференції було вказано: «Прокуратура є незалежним органом судової влади, на який покладаються функції нагляду за законністю України і захистом прав і свобод людини і громадянина». Виникло, проте, питання: як може бути незалежним державний орган, який знаходиться в системі іншого відповідного органу? Ми шукали відповідь і знайшли таку: на правах самостійної, автономної системи. З моєї точки зору, не дуже переконливо, особливо у порівнянні навіть з теперішнім правовим статусом прокуратури відповідно до закону.

До ідеї структуризації прокуратури повернулась і конституційна комісія і за прийнятим проектом Закону вилучається з тексту Конституції України розділ 7 «Прокуратура», положення про те, що прокуратура України становить єдину систему. Вилучається це положення, вона включається до системи судової влади. Передбачається також обмеження її функцій і не зазначається нічого про незалежний статус. Із цього питання дуже багато написано в літературі, тому що зараз кожний орган хоче мати незалежний статус, обов'язково незалежний, хоча, якщо подивитись широко, нічого в нашому світі, в нашому суспільстві немає незалежного, але боротьба за це іде. Виникає питання, чи не призведе це до нового виду конфронтації між прокуратурою та судовою владою. Правда, саме прийняття даного законопроекту у другому читанні знаходиться сьогодні під загрозою. Поки що це питання не вирішене. Не виключено, що до нього ще будуть вноситися чергові зміни і доповнення, а може, тут просто треба ще поміркувати.

Ну і, нарешті, проблеми координації правоохоронної діяльності. Прокуратура займає своє місце в системі правоохоронних органів, а їх у нас досить багато. Ця проблема стає все більш актуальною у зв'язку із зростанням кількості правоохоронних органів. Тут виникає питання, чи багато органів підвищить ефективність правоохоронної діяльності. Врешті, все залежить від того, наскільки будуть скоординовані зусилля відповідних органів. Це дуже важливе питання. Був час, коли координаційну діяльність здійснювала прокуратура, але навряд чи до цього можна повернутися. Вірогідно, що зараз цю функцію має виконувати якийсь координаційний орган, якщо ми хочемо, щоб права людини забезпечувалися належним чином. Згадую, що Микита Хрущов, коли був генеральним секретарем, дуже скоротив різні органи і, в усякому разі, результат був хороший. На папері рівень злочинності був один із найнижчих, але я не хочу говорити, наскільки це було реально.

У цьому контексті слушно було б доповнити Конституцію України і Закон України «Про прокуратуру» принципом верховенства закону. Він має доповнювати принцип верховенства права, який закріплений у нас в Конституції, але десь загубився принцип верховенства закону. Принцип верховенства закону значно ефективніший, з моєї точки зору, бо принцип верховенства права – це категорія абстрактна, як і саме поняття права. Що стосується закону, то він є основою законності, тобто предмета нагляду органом прокуратури. Термін «законність» доцільно було б відновити і в нашій оновленій Конституції.

І, нарешті, є тут чимало і суто теоретичних проблем, але я мушу сказати, що досвід мій, вже досить значний у науковій сфері, дає мені можливість зазначити, що в особі Національної академії прокуратури України ми маємо високопрофесійний колектив докторів і кандидатів юридичних наук, здатних розвинути наукові засади прокурорського нагляду і зробити розумні пропозиції та рекомендації, спрямовані на поліпшення правового регулювання прокурорської діяльності і прокурорського нагляду. І тут, з моєї точки зору, потрібно ще одне – більш тісна координація Академії з іншими юридичними науковими і навчальними закладами.

ШТАНЬКО А. О.,
докторант Національної академії прокуратури України,
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
м. Київ, Україна

Допустимість втручання у приватне спілкування

Конституцією України проголошено, що Україна є правовою державою (ст. 1). У юридичній науці такий тип держави визначається як держава, де діє система юридичних гарантій, за допомогою яких забезпечується баланс і консенсус законних інтересів особи, суспільства, держави, а також ефективна протидія протиправним посяганням як у сфері публічного, так і в сфері приватного права [1, с. 25]. Зазначена система юридичних гарантій передбачає втручання держави у різні сфери життя суспільства, що зумовлено її завданнями та функціями. Враховуючи те, що функції держави є основними напрямками її діяльності у вирішенні завдань, які перед нею стоять, виконання такого пріоритетного завдання держави, як охорона правопорядку та зміцнення законності в суспільстві, реалізується шляхом здійснення правоохоронної функції, яка полягає у контролі за неухильним дотриманням конституції та законів, встановленні і притягненні до юридичної відповідальності винних в їх порушенні [2, с. 31]. Завдання та функції держави визначаються, зокрема, межами її втручання у життя суспільства, розкриваючи які через поняття «діяльність держави», а точніше «зміст діяльності держави», необхідно звернути увагу, що саме в діяльності держави реалізуються її можливості та обмеження, а також відображаються граничні параметри вказаного втручання [3, с. 135, 149, 150].

Держава не всевладна стосовно людини, вона повинна здійснювати свою діяльність, дотримуючись такого принципу правової держави, як зв'язаність природними та нормативно закріпленими правами й свободами людини і громадянина, що є важливою умовою її самообмеження у прагненні абсолютизації влади [4, с. 275, 277].

Однією зі сфер державного втручання є сфера приватного спілкування, на яку поширюється дія норм кримінального процесуального законодавства України. Втручання у приватне спілкування згідно з Главою 21 КПК України охоплюється інститутом негласних слідчих (розшукових) дій. Варто звернути увагу на те, що доцільність запровадження інституту негласного розслідування у законодавстві держав-членів Ради Європи, одним із основних завдань якої є захист прав людини, плюралістичної демократії та верховенства права, підтверджується Рекомендацією Комітету міністрів Ради Європи від 20 квітня 2005 року № 10 «Про «особливі методи розслідування» тяжких злочинів, у тому числі терористичних актів».

Під втручанням у приватне спілкування згідно з ч. 4 ст. 258 КПК України слід розуміти доступ до змісту спілкування за умов, якщо його учасники мають достатні підстави вважати, що спілкування – приватне. Негласні слідчі (розшукові) дії, які є різновидами втручання у приватне спілкування (ст.ст. 260–264 КПК України), спрямовані на отримання відомостей про зміст спілкування осіб або про факт такого спілкування [5, с. 436]. У ч. 3 ст. 258 КПК України спілкування визначається як передання інформації у будь-якій формі від однієї особи до іншої безпосередньо або за допомогою засобів

зв'язку будь-якого типу. Спілкування є приватним, якщо інформація передається та зберігається за таких фізичних чи юридичних умов, за яких учасники спілкування можуть розраховувати на захист інформації від втручання інших осіб.

Законне, правильне й ефективне застосування негласних слідчих (розшукових) дій, які є різновидами втручання у приватне спілкування, залежать від усвідомлення процесуальним керівником, слідчим, співробітником оперативного підрозділу допустимості та меж такого втручання з урахуванням його специфіки й винятковості, процесуально-правових особливостей, а також необхідності для виконання завдань кримінального провадження. При цьому необхідно мати на увазі, що і знання характеристик спілкування як соціального явища, зокрема його змісту, функцій, форм, видів та засобів, і розуміння його в юридичному значенні, і уміння застосувати ці знання під час організації та проведенні негласних слідчих (розшукових) дій, що є різновидами втручання у приватне спілкування у визначених кримінальним процесуальним законодавством випадках, сприятимуть встановленню передбачених у ч. 1 ст. 91 КПК України обставин, які підлягають доказуванню у кримінальному провадженні та дотриманню прав людини і громадянина під час його здійснення.

Право особи на недоторканність приватного життя, зокрема право на таємницю спілкування, є невід'ємним правом людини, що визначається, Конституцією України (ст.ст. 31, 32), а також міжнародними нормативно-правовими актами у галузі прав людини, а саме: Загальною декларацією прав людини (ст. 12), Конвенцією про захист прав і основоположних свобод (ст. 8), Міжнародним пактом про громадянські і політичні права (ст. 17). Доцільно також звернути увагу, що у резолюції Консультативної асамблеї Ради Європи від 21 січня 1970 року № 428 «Стосовно Декларації про засоби масової інформації та права людини» право на повагу до особистого життя головним чином визначається як право на власний розсуд керувати своїм життям за мінімального стороннього впливу на нього.

Звертаючись до західної конституційно-правової доктрини щодо розуміння права на повагу до приватного життя (privacy), необхідно зауважити, що виникнення власної концепції приватного життя приписується Л. Брендісу (у подальшому Л. Брендіс обіймав посаду судді Верховного Суду США – А.Ш.), який у 1890 році в своїй статті визначив: ця концепція означає право людини «... бути залишеним поза увагою інших» [6, с. 193–220]. Раніше Е. Блустін висловив думку, що право на приватне життя є загальним інтересом людської особистості, що захищає таку особистість, а також незалежність, гідність і цілісність особи [7, с. 971]. С.В. Шевчук, узагальнюючи рішення Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), однією з основних складових права на повагу до приватного життя виокремив його комунікативний елемент (безпека та приватність листування, електронної пошти, телефонних розмов та інших видів приватних комунікацій) [8, с. 362].

Відповідно до ст. 31 Конституції України кожному гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції. Винятки можуть бути встановлені лише судом у випадках, передбачених законом, з метою запобігти злочину чи з'ясувати істину під час розслідування кримінальної справи, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо. Крім того, таємниця спілкування відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 7 КПК України є загальною засадою кримінального провадження, зміст якої ґрунтується на зазначеній статті Основного Закону України та нормах наведених

вище міжнародних нормативно-правових актів у галузі прав людини, і полягає у тому, що кожному гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, інших форм спілкування під час кримінального провадження (ч. 1 ст. 14 КПК України). Доцільно зазначити, що положення ст. 14 КПК України поширюють цю конституційну гарантію як загальне правило, забороняючи під час нього її порушувати, крім випадків, передбачених цим Кодексом та на підставі судового рішення з метою виявлення та запобігання тяжкому чи особливо тяжкому злочину, встановлення його обставин, особи, яка вчинила злочин, якщо в інший спосіб неможливо досягти цієї мети (ч. 2 ст. 14 КПК України). Привертає увагу з цього приводу точка зору В.Я. Тація, який, визнаючи тісний зв'язок права на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції з правом на невтручання до особистого і сімейного життя, передбаченого ст. 32 Конституції України, зазначає, що норми ст. 31 Основного Закону України та ст. 14 КПК України виходять за межі виключно приватного життя і не можуть бути зведені тільки до забезпечення особистої або сімейної таємниці. Вони рівною мірою, наголошує вчений, стосуються й сфери службових, ділових та інших суспільних відносин [5, с. 75].

Як бачимо, право на конфіденційність листування та телефонних розмов не абсолютне. Свідченням цьому є також практика ЄСПЛ, зокрема рішення від 6 вересня 1978 року у справі «Клас та інші проти Німеччини», у якому вказано, що існування законодавства, яке дає повноваження зі здійснення спостереження за листуванням, поштовими відправленнями і телефонними розмовами, є у виняткових випадках необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки і/або для попередження безладдя або злочинів. При цьому в правовій системі держави повинні існувати адекватні й ефективні гарантії проти зловживання з боку органів державної влади, уповноважених на здійснення такого спостереження [9].

Необхідно наголосити, що передбачені у ст. 31 Конституції України та ч. 2 ст. 14 КПК України підстави обмеження права на таємницю спілкування відповідають ч. 2 ст. 8 Конвенції про захист прав і основоположних свобод, згідно з якою органи державної влади не можуть втручатись у здійснення права на повагу до приватного та сімейного життя, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. При цьому загальним принципом у встановленні балансу між конкуруючими інтересами є дотримання пропорційності при впровадженні обмежень. Цей принцип був сформульований ЄСПЛ у справі «Сільвер та інші проти Сполученого Королівства» у 1983 році «... вислів «бути необхідним у демократичному суспільстві» означає: щоб бути сумісним з Конвенцією, втручання повинно, серед іншого, відповідати «нагальній соціальній потребі» і бути «пропорційним до мети, що переслідується»; і далі – «закон, що надає повноваження на обмеження, повинен передбачати їх обсяги» [10, с. 98]. Отже, для того, щоб таке втручання не порушувало конституційне право, воно має бути здійснено з дотриманням таких умов: по-перше, за рішенням суду; по-друге, воно повинно бути передбачене законом; по-третє, воно має бути спрямоване на досягнення чітко визначеної законом мети [11, с. 42].

У ст. 14 КПК України окреслено мету, умови та підстави обмеження таємниці спілкування під час кримінального провадження. Мета втручання у приватне спілкування полягає у виявленні та запобіганні тяжкому й особливо тяжкому злочину. Умовою,

яка визначає можливість втручання у таємницю спілкування, є неможливість в інший спосіб досягти зазначеної мети. Легітимна підстава для втручання у приватне спілкування – виключно ухвала слідчого судді апеляційного суду (ч. 2 ст. 14, ч. 1 ст. 258 КПК України). Доцільно зазначити, що у ч. 5 ст. 258 КПК України встановлено категоричну заборону втручання у приватне спілкування захисника, священнослужителя з підозрюваним, обвинуваченим, засудженим, виправданим. Це положення міститься також у п. 9 ч. 1 ст. 23 Закону України від 5 липня 2012 року № 5076-VI «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», ч. 5 ст. 113 Кримінально-виконавчого кодексу України.

Отже, передбачений у законодавстві України порядок втручання у приватне спілкування відповідає європейським стандартам у галузі прав людини. Втручання у приватне спілкування, зокрема його мета, умови та підстави, що визначають можливість такого втручання, є правомірним обмеженням прав людини і громадянина, яке узгоджується з законними інтересами особи, суспільства, держави щодо охорони правопорядку та забезпечення режиму законності в країні.

Література:

1. Теорія держави та права: [навч. посіб.] / Р.А. Ромашов, Н.М. Пархоменко, С.М. Легуша, Г.Н. Муртазаєва; за заг. ред. Р.А. Ромашова. – К.: КЮІ МВС, 2005. – 131 с.
2. Актуальні проблеми теорії держави та права: [навч. посіб.] / [Є.В. Білозьоров, Є.О. Гіда, А.М. Завальний та ін.]; за заг. ред. Є.О. Гіди. – К.: ФОП О.С. Ліпкан, 2010. – 260 с.
3. Машков А. Проблеми теорії держави і права: співвідношення та межі / А. Машков. – К.: К.І.С., 2011. – 344 с.
4. Актуальні проблеми теорії держави та права. Частина I. Актуальні проблеми держави: навч. посіб. / С.М. Тимченко, С.К. Бостан, С.М. Легуша, Н.М. Пархоменко, Т.О. Пікуля, Н.В. Пронюк. – [2-е вид., стереот.]. – К.: КНТ, 2008. – 288 с.
5. Кримінальний процес: підруч. / Ю.М. Грошевий, В.Я. Тацій, А.Р. Туманянц та ін.; за заг. ред. В.Я. Тація, Ю.М. Грошевого, О.В. Капліної, О.Г. Шило. – Х.: Право, 2013. – 824 с.
6. Warren, Samuel D., and Louis D. Brandeis, «The right to privacy», Harvard Law Review, Vol. IV, No. 5, 15 Dec. 1890 – P. 193–220.
7. Edward Bloustein. Privacy as an Aspect of Human Dignity: An Answer to Dean Prosser, 39 New York University Law Review (1964). – P. 971.
8. Шевчук С. Судовий захист прав людини: практика Європейського суду з прав людини у контексті західної правової традиції / С. Шевчук. – [2-е вид., випр., доп.]. – К.: Реферат, 2007. – 848 с.
9. Клас та інші проти Німеччини [Електронний ресурс]: рішення Європейського суду з прав людини від 6 вересня 1978 року. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/980_093/conv/print1360050276201189
10. Килкэли У. Европейская конвенция о защите прав и основных свобод. Статья 8 «Право на уважение частной и семейной жизни, жилища и корреспонденции: прецеденты и комментарии»: [учеб.-метод. пособ.] / У. Килкэли, Е.А. Чефранова. – М.: Росийская Академия Правосудия, 2001. – 160 с.
11. Кримінальний процесуальний кодекс України: наук.-практ. коментар. Т. 1 / [О.М. Бандурка, Є.М. Блажівський, Є.П. Бурдоль та ін.]; за заг. ред. В.Я. Тація та ін. – Х.: Право, 2012. – 768 с.

ЩЕРБАКОВА Г. В.,

викладач відділу підготовки прокурорів з нагляду за додержанням законів органами, які проводять досудове розслідування Національної академії прокуратури України, кандидат юридичних наук, доцент, м. Київ, Україна

Напрями використання криміналістичних знань прокурором – процесуальним керівником досудовим розслідуванням

В умовах реформування органів кримінальної юстиції, інтеграції до європейського співтовариства, оновлення кримінального процесуального законодавства України актуальними є питання консолідації зусиль теоретиків та практиків з протидії злочинності. На цьому етапі суттєво зростає значення ролі науки криміналістики, що покликана забезпечувати потреби практики щодо здійснення якісного досудового розслідування.

Адже саме завдяки використанню криміналістичних знань та навичок забезпечується ефективність, повнота і неупередженість розслідування з тим, щоб кожен, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, і жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу, і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура.

Використання системи заходів, наукових положень криміналістичної тактики та методики дає змогу прокурору обґрунтовувати обвинувальну позицію. Наявність у нього криміналістичних знань та вмиле використання їх на практиці надає можливість прокурору під час організації та координації процесу досудового розслідування визначати доцільний обсяг слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, які слід провести у конкретному кримінальному провадженні, їхню оптимальну послідовність залежно від предмета доказування. Це сприятиме підвищенню результативності діяльності органів досудового розслідування під час виконання ними завдань кримінального провадження, охорони прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування.

Відповідно до положень ч. 1 ст. 37 КПК України прокурор, який здійснюватиме процесуальне керівництво у конкретному кримінальному провадженні, визначається керівником відповідного органу прокуратури після початку досудового розслідування. За необхідності 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. Процесуальними керівниками досудового розслідування можуть бути особи відповідно до визначення поняття «прокурор», передбаченого п. 15 ч. 1 ст. 3 КПК України.

Здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва, прокурор уповноважений: починати досудове розслідування; доручати органу досудового розслідування проведення

досудового розслідування; доручати слідчому, органу досудового розслідування, відповідним оперативним підрозділам проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій чи негласних слідчих (розшукових) дій, давати вказівки щодо їх проведення чи брати участь у них, а за потреби особисто проводити слідчі (розшукові) дії; скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих; приймати процесуальні рішення, у тому числі щодо продовження строків досудового розслідування, закриття кримінального провадження та ін.; погоджувати або відмовляти у погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій чи самостійно подавати слідчому судді такі клопотання; повідомляти особі про підозру; затверджувати чи відмовляти у затвердженні обвинувального акта, клопотань 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; звертатися до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності; використовувати інші повноваження у випадках та у порядку, передбаченому КПК України.

Для того, щоб дієво реалізувати вказані повноваження, прокурору необхідно постійно удосконалювати його професійну підготовку не тільки в галузі права, а й криміналістики зокрема.

В ході здійснення процесуального керівництва криміналістичні знання необхідні прокурору для реалізації його повноважень з моменту внесення відомостей про конкретне кримінальне правопорушення до ЄРДР і до закінчення досудового розслідування. Адже крім внутрішнього переконання, знання процесуальних норм і правил, прокурор, здійснюючи збирання, перевірку й оцінку доказів, повинен сам уміти здійснювати доказування.

Саме це вміння об'єктивно дасть змогу прокурору оцінювати законність, повноту та всебічність розслідування, і, відповідно, законність та обґрунтованість прийнятих у кримінальному провадженні процесуальних рішень, якісно організувати процес досудового розслідування, визначити його напрями, координувати проведення процесуальних дій, забезпечувати дотримання під час кримінального провадження вимог законів України.

Криміналістичні знання прокурора повинні трансформуватися у його професійну діяльність, зокрема під час здійснення процесуального керівника досудовим розслідуванням з тим, щоб комплексно підходити до оцінки повноти розслідування, виявляти негативні фактори, що ускладнюють розслідування злочинів; актуалізувати пошук дієвих заходів протидії їм, одним із яких є розширення та зміцнення доказової бази за рахунок матеріально фіксованої інформації, зосередженої у матеріальних «слідах-відображеннях», що визначають специфіку пізнання обставин минулої кримінальної події, відображеної в матеріальному середовищі.

Зокрема, прокурору, що здійснює нагляд за додержанням вимог законів у конкретному кримінальному провадженні щодо підстав і порядку повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення, застосування заходів забезпечення кримінального провадження, зупинення та закінчення досудового розслідування, недостатньо використання тільки вимог кримінального процесуального законодавства. Йому також необхідно на достатньому рівні використовувати криміналістичні засоби: прийоми, методики, типові тактичні операції тощо.

Використання криміналістичних знань прокурором дозволить йому, у тому числі встановити неповноту проведення всього необхідного комплексу слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, що негативно впливає на ефективне формування обсягу доказів, що підлягають дослідженню, надати вказівки, спрямовані на їх усунення.

Адже на наступних стадіях кримінального провадження саме сукупність доказів, що зібрані в ході досудового розслідування злочинів, буде визначати тактику підтримання державного обвинувачення [1, с.186].

На практиці поширеними є випадки, коли початкові слідчі (розшукові) дії проводяться несвоечасно. Також недооцінюється значення огляду місця події. Крім того, інколи такі огляди виявляються нерезультативними унаслідок наявності таких недоліків, коли: виявлені сліди на належному рівні фіксуються або взагалі не фіксуються та не вилучаються; у протоколі недостатньо докладно описуються обстановка та об'єкти огляду; не проводиться фотографування; не додаються схеми до протоколу, що ускладнює процес закріплення слідів і речових доказів, а також уявлення про місце їх розташування відносно певних предметів або об'єктів; безпідставно звужуються межі огляду тощо [2, с. 71–73].

Негативно впливає на формування доказової бази невикористання слідчими у повному обсязі можливостей проведення судових експертиз.

Для усунення вказаних факторів, що негативно впливають на формування доказової бази у конкретному кримінальному провадженні, прокурор з урахуванням наявних у нього криміналістичних знань в порядку, визначеному в ст. 36 КПК України, надає вказівки у кримінальному провадженні.

Крім того, прокурор з метою невідкладного вжиття заходів щодо усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяли, має використовувати право на надання вказівок у порядку, закріпленому в ч. 2 п. 1 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру». У вказівці можуть відобразитися підстави для її надання, зазначатися найбільш характерні порушення закону, вказувати про необхідність вжиття конкретних заходів щодо усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяли.

Таким чином, підвищення якості підготовки прокурорських працівників із криміналістичного напрямку сприятиме посиленню правопорядку і забезпеченню законності в ході кримінального провадження. У цьому контексті вагоме значення має опанування криміналістичними знаннями як кандидатами на посаду прокурора під час проходження ними спеціальної підготовки, так і прокурорами, що підвищують свою кваліфікацію у Національній академії прокуратури України. Важливо також, щоб під час круглих столів, семінарів та інших науково-практичних заходів, що проводяться з працівниками прокуратури, серед інших практичних питань висвітлювалися й окремі проблеми використання криміналістичних знань прокурором при здійсненні процесуального керівництва щодо окремих видів злочинів.

Література:

1. Сучасні проблеми криміналістики: навч. посіб. / Геселев О.В., Присяжнюк І.І., Соколова Я.А., Щербаківа Г.В. – К.: Національна академія прокуратури України; Кіровоград: Антураж А, 2012. – 424 с.

2. Когутич І.І. Використання знань та засобів криміналістичної тактики та методики під час розгляду кримінальних справ у суді / І.І. Когутич. – Львів: Тріада плюс, 2009. – 446 с.

ЯКОВЕНКО С. С.,

заступник начальника управління нагляду за додержанням законів
Національною поліцією Департаменту нагляду у кримінальному
провадженні Генеральної прокуратури України,
м. Київ, Україна

Сучасний стан та шляхи зміни інституту угод у кримінальному провадженні

Інститут угод у кримінальному провадженні запроваджений в українському законодавстві у 2012 році Кримінальним процесуальним кодексом України. За три з половиною роки його дії прокурорами у кримінальних провадженнях, розслідуваних органами Національної поліції (внутрішніх справ) укладено понад 33 тисячі угод про визнання винуватості (33 074) та на підставі угод про примирення до суду відправлено майже 38 тисяч (37 691).

Водночас, якщо розглянути динаміку укладених угод, то можна дійти висновку, що процес застосування зазначеного правового інституту уповільнюється. Зокрема, якщо у 2014 році укладено більш як 11 тисяч (11 249) угод про визнання винуватості, що становило 8,5% усіх кримінальних проваджень, направлених до суду з обвинувальним актом, то у 2015 році таких угод укладено лише 7 410 або 6,3%, а протягом 4 місяців цього року – 1 909 або 5,1%. Аналогічна ситуація спостерігається і щодо угод про примирення (9% у 2013, 8,9% – 2014, 7,4% – 2015, 7,8% – 2016 роках).

Крім того, практика застосування відповідних правових норм виявила низку проблемних питань, які потребують вирішення.

Зазначене вказує на необхідність змін у відповідному правовому інституті, зокрема:

Поширення інституту угод на усі кримінальні правопорушення (на даний час обмежене коло кримінальних правопорушень).

Створення умов до співпраці підозрюваного чи обвинуваченого у викритті кримінального правопорушення, вчиненого іншою особою (шляхом розширення розповсюдження угод; надання суду можливості призначення покарання нижче від найнижчої межі, встановленої в санкції статті, або іншого, більш м'якого виду основного покарання, не зазначеного в санкції статті Кримінального кодексу України за цей, у тому числі корупційний, злочин, за умови співпраці підозрюваного чи обвинуваченого у викритті аналогічного або більш тяжкого злочину, вчиненого іншою особою).

Забезпечення прокурором нагляду за додержанням законів при укладенні усіх угод – прокурор сторона усіх угод (наразі такий нагляд в угодах про примирення відсутній).

Забезпечення контролю за додержанням законів при укладенні угоди керівниками Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур (надання права на внесення апеляції та касації з підстав істотного порушення вимог кримінального процесуального закону; неправильного застосування закону України про кримінальну відповідальність; невідповідності призначеного покарання тяжкості кримінального правопорушення та особі обвинуваченого).

Забезпечення можливості підозрюваному чи обвинуваченому виконання ними обов'язків щодо співпраці у викритті кримінального правопорушення, вчиненого

іншою особою (шляхом надання права прокурору на відкладення направлення обвинувального акта до суду з укладеною угодою та суду – розгляду угоди, до виконання підозрюваним обов'язків щодо співпраці у викритті кримінального правопорушення, вчиненого іншою особою (якщо відповідні домовленості мали місце).

Надання прокурору права на скасування угоди (лише через її невиконання підозрюваним чи обвинуваченим в частині обов'язків щодо співпраці у викритті кримінального правопорушення, вчиненого іншою особою (якщо відповідні домовленості мали місце), з одночасним забезпеченням права підозрюваного чи обвинуваченого оскаржити зазначене рішення слідчому судді.

Можливість передбачення в угоді альтернативних покарань залежно від результатів виконання обов'язків щодо співпраці у викритті кримінального правопорушення, вчиненого іншою особою, та досягнутої мети.

Надання права суду перевірки виконання обов'язків підозрюваного чи обвинуваченого щодо співпраці у викритті кримінального правопорушення, вчиненого іншою особою.

ЯНОВСЬКА О. Г.,
професор кафедри правосуддя
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
доктор юридичних наук, професор,
м. Київ, Україна

Етичні засади діяльності прокурора в кримінальному судочинстві України

З історії відомо, що права людини часто зневажались можновладцями, а закон та юристи стояли на боці сили. Не набагато кращою є ситуація, коли права людини проголошуються, але їх не дотримуються, а то й повсякчас порушують ті, хто повинен захищати. Навіть справедливі закони не можуть застосовуватись автоматично. Тому в соціальній сфері багато залежить від виконавців, тобто людського потенціалу – працівників правоохоронних органів, які мають захищати законність і правопорядок, правоохоронців, які повинні стати взірцем виконання і моральних, і правових норм [1, с. 14]. Ще А.Ф. Коні зазначав про те, що «ідеали поступово почали затьмарюватись та моральні завдання відходити на задній план» [2, с. 60]. Це актуально і нині, хоча слова написані понад сто років тому!

Сьогодні до політичної і економічної кризи в Україні додалась криза правової системи, що проявляється в наскрізній корупції і професійній злочинності. Найбільш гострі та наочні кризові явища наявні у сфері кримінального судочинства. Нездатність правоохоронних органів розкривати злочинні діяння, незахищеність потерпілих осіб, свавілля та відверте порушення прав підозрюваних та обвинувачених, низький професійний рівень прокурорського та адвокатського корпусу, цинічне та упереджене ставлення суддів – ось лише деякі ознаки сьогоденного кримінального процесу в Україні. Зауважимо, що все це відбувається на тлі загальної демократизації та гуманізації законодавчого врегулювання кримінального судочинства, поширення законодавчо закріплених прав учасників процесу, змагальності та гласності. Парадокс? Ні! Об'єктивні наслідки загальнодержавного занепаду моральних засад правосуддя та, як окремої сфери правозастосування, кримінального процесу. Саме низький рівень розвитку моральної культури професійних учасників кримінального судочинства і не дає змоги реалізувати на практиці нормативні положення, направлені на підвищення ефективності професійної діяльності слідчих, прокурорів, адвокатів та суддів.

Прокурор, як представник держави, здійснює нагляд за дотриманням закону в процесі правозастосовної діяльності й захисту законних прав громадян у судовому процесі, в місцях відбування покарань. Важливо, щоб цей нагляд був активний і принциповий, щоб жодне порушення закону не залишалось без реагування.

Як справедливо зауважує В.В. Сухонос, одним із найважливіших елементів державного механізму, що сприяє дотриманню законності, а в кінцевому результаті – і забезпеченню повноцінної реалізації прав і свобод людини, є прокуратура [3, с. 197].

Водночас ми підтримуємо позицію В.О. Середи, який вважає так: якщо стосовно суду головна мета правосуддя досягається за допомогою винесення законних і обґрунтованих судових рішень, то прокурор як один з основних учасників змагального

процесу в межах конституційної функції підтримання державного обвинувачення скеровує свою діяльність на сприяння суду в постановленні законних і обґрунтованих судових рішень у кримінальних справах [4, с. 48]. Щодо цього правомірно назвати вимоги ст. 24 Рекомендації R (2000)19, де зазначається, що при виконанні своїх обов'язків «прокурори повинні: а) справедливо, неупереджено і об'єктивно виконувати свої функції; б) поважати і прагнути захищати права людини – як це викладено в Конвенції про захист прав людини й основних свобод» [5].

Діяльність прокурора в кримінальному процесі не можна тлумачити як однобічно обвинувальну, адже головна, пріоритетна його функція – захист порушених злочином прав та законних інтересів громадян, суспільства, держави. Безсумнівно, що діяльність прокурора в кримінальному судочинстві є різновидом соціальної діяльності, яку можна оцінити не тільки з позицій права, а й з позицій моралі. Адже у будь-якій предметній діяльності можуть використовуватись прийнятні та неприйнятні засоби досягнення цілей. Наприклад, у діяльності працівників слідства (і прокуратури в тому числі) при проведенні допиту, який ставить гуманну мету (розкриття злочину, визначення винної особи, відшкодування збитків), можуть використовуватись як гуманні, так і негуманні засоби – погрози, психологічний тиск, різні види насильства. Ці засоби свідчать про моральний чи аморальний зміст діяльності. Взагалі, діяльність працівників прокуратури часто пов'язана з ризиком для життя та здоров'я, зі значними моральними травмами, глибокими чуттєвими переживаннями, психологічними стресами. Тому високий рівень моральної та професійної культури загалом є необхідним фактором якісного вирішення поставлених перед ними завдань [6, с. 332; 96].

При визначенні законності та моральності засобів, що обираються працівниками прокуратури для досягнення цілей, які ставляться перед ними для реалізації функції обвинувачення в кримінальному судочинстві, ми повинні зауважити, що прокурор у будь-якому разі не повинен: фальсифікувати докази, радити чи сприяти учасникам процесу неправдиво свідчити або створювати сприятливі для цього умови; навмисно перешкоджати протилежній стороні мати законний доступ до доказів або змінювати, знищувати та приховувати докази; свідомо не виконувати зобов'язань, що накладаються юридичними процедурами, за винятком відмови від підтримання обвинувачення за відсутності доказів; звертатися з явно необґрунтованими запитами щодо подання відомостей або не виконувати законних запитів сторони захисту.

Етичні засади діяльності прокурора – це сукупність норм, принципів, які створюються шляхом трансформації загальних вимог моралі відповідно до умов виконання його функціональних обов'язків з наглядом за дотриманням законів органами слідства, установами виконання покарань, санкціонованих громадською думкою, особистим його переконанням і виконуваних ним добровільно в інтересах зміцнення державного устрою, його морального і правового порядку [7, с. 212]. Одним із проявів моральних засад діяльності прокурора є застосування лише законних засобів обвинувачення. Саме тому важливим є обов'язок прокурора відмовитись від підтримання обвинувачення, якщо воно не знайшло свого підтвердження під час судового розгляду кримінальної справи.

Формування професійної етики прокурорів як складова професійної підготовки є однією з актуальних проблем юридичної, психологічної та педагогічної науки. З метою вдосконалення етичних засад діяльності прокурорів як професійних учасників зма-

гального кримінального судочинства необхідно вжити таких заходів, як:

- нормативна деталізація процесуальної форми кримінального судочинства;
- законодавче закріплення категоріального апарату оцінних понять у кримінальному судочинстві (честь, гідність, особисте життя людини, справедливість);
- усунення морально невинуватого нерівноправного становища сторони захисту; – підвищення моральних критеріїв оцінки доказів у кримінальному процесі;
- визнання конфліктних засад функціонування професійних учасників кримінального судочинства та затвердження загальних принципів їх взаємодії;
- створення мережі навчально-психологічних центрів удосконалення професійної майстерності прокурорів, що беруть участь у кримінальному судочинстві з метою формування чітких морально-ціннісних установок їх процесуальної діяльності.

Література:

1. Лозовой В.О. Професійна етика юриста / В.О. Лозовой, О.В. Петришин. – Х.: Право, 2004. – 176 с.
2. Кони А.Ф. Избранные произведения: в 2 т. / А.Ф. Кони. – Т. 1. – М., 1959. – 628 с.
3. Сухонос В.В. Особливості формування інституту прокуратури у країнах континентальної Європи / В.В. Сухонос // Права людини в умовах сучасного державотворення: теоретичні і практичні аспекти: зб. тез доповідей за матеріалами II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Суми, 21–22 грудня 2007 року). – Суми, 2007. – С. 197–200.
4. Серета В.О. Проблеми підвищення ефективності діяльності прокурора з підтримання державного обвинувачення в суді: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.10 / В.О. Серета; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2006. – 19 с.
5. Про роль прокуратури в системі кримінального судочинства: Рекомендація Res (2000)19, прийнята Комітетом міністрів держав – членів Ради Європи 6 жовтня 2000 року // Державне обвинувачення: довідник з питань організації роботи з підтримання державного обвинувачення в судах: довід. вид. / упоряд.: С.М. Бурдейний, В.П. Лобач, М.В. Куратов, С.В. Пересунько, Ю.П. Федюк; відп. ред. В.В. Кудрявцев. – К., 2003. – С. 173–184.
6. Гусарев С.Д. Юридична деонтологія (Основи юридичної діяльності): навч. посіб. / С.Д. Гусарев, О.Д. Тихомиров. – К.: Знання, 2005. – 655 с.
7. Етика: навч. посіб. / В.О. Лозовой, М.І. Панов, О.А. Стасевська та ін.; за ред. проф. В.О. Лозового. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 224 с.

ЗАКЛЮЧНИЙ ДОКУМЕНТ

Міжнародної науково-практичної конференції «Прокуратура України в умовах європейської інтеграції»

19 травня 2016 року

м. Київ

Міжнародна науково-практична конференція організована з метою комплексного аналізу сучасного стану реформування органів прокуратури України в умовах європейської інтеграції та напрацювання пропозицій щодо його удосконалення.

У роботі заходу взяли участь представники міжнародних організацій, діяльність яких спрямована на сприяння реформуванню прокуратури України відповідно до європейських стандартів, прокурори, судді, працівники інших відомств, навчальних закладів і наукових установ, а також адвокати, громадські експерти й інші фахівці.

Важливою умовою приведення національного законодавства щодо ролі та статусу прокуратури в державі у відповідність до міжнародних і європейських стандартів є ухвалення парламентом проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 25 листопада 2015 року № 3524, який змінює юридичний статус прокуратури України та оптимізує функціональну спрямованість цього інституту держави. Складовою удосконалення конституційно-правового статусу прокуратури як державного органу є її інституційна та функціональна автономія в системі судової влади.

Також у роботі конференції відзначено, що першочерговими заходами у забезпеченні ефективності роботи прокуратури є наведені нижче.

1. Розробка науково обґрунтованих критеріїв ефективності роботи місцевих, регіональних прокуратур, а також Генеральної прокуратури України.

2. Посилення гарантій незалежності прокурорів під час реалізації ними повноважень, передбачених Конституцією та законами України, удосконалення механізму притягнення їх до відповідальності.

3. Визначення стратегії розвитку прокурорського самоврядування і забезпечення гарантій його діяльності.

4. Удосконалення механізмів професійної підготовки кадрів, у тому числі шляхом поширення дії положень законодавства про вищу освіту на Національну академію прокуратури України.

5. Оптимізація організації роботи місцевих прокуратур з урахуванням територіального розташування судових і правоохоронних органів, зокрема шляхом запровадження системи електронних кримінальних проваджень.

6. Запровадження дієвих механізмів здійснення прокурором процесуального керівництва досудовим розслідуванням і вирішення ним відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, в тому числі посилення відповідальності посадових осіб правоохоронних органів за невиконання його законних вимог. Підготовлення з цією метою науково обґрунтованих пропозицій про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України для удосконалення правового статусу прокурора у кримінальному провадженні, загальних положень досудового розслі-

дування та судового розгляду, процесуального порядку застосування заходів забезпечення кримінального провадження.

7. Законодавче закріплення виключних випадків представництва інтересів держави в суді та порядку його здійснення; визнання місцевих прокуратур юридичними особами; закріплення відповідальності посадових осіб суб'єктів владних повноважень за невиконання законних вимог прокурора про надання інформації, яка на законних підставах належить суб'єкту владних повноважень.

**ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ
В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ
ІНТЕГРАЦІЇ**

МАТЕРІАЛИ МІЖНАРОДНОЇ
НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ
КОНФЕРЕНЦІЇ

(19 травня 2016 року)

Над матеріалами працювали:

Барандич С. П.
Пономаренко З. В.
Байдачна І. О.
Панфілова Н. В.
Степанюк О. Б.

Дизайн обкладинки та верстка

Демерлій О. Л.

Формат 21x29,7 1/1.

Папір офсетний. Друк цифровий.
Ум. друк. арк. 20,875 Обл.-вид. арк.28,25
Наклад 156. Зам. 16-05-27-1

Виготовлення оригінал-макета та друк
Національна академія прокуратури України
вул. Мельникова, 81-б, м. Київ, 04050.

Підписано до друку
27.05.2016

Свідоцтво про внесення суб'єкта
видавничої справи до Державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції
Серія ДК № 4001 від 10.03.2011.