УДК 347.963

Гречишникова В. В.,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри державно-правових дисциплін
Нікопольського факультету Національного університету
«Одеська юридична академія»

ОСНОВИ ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню функцій прокуратури України відповідно до Закону України «Про прокуратуру» 2014 року.

Ключові слова: закон, реформи, прокуратура, функції.

Постановка завдання. Законопроект «Про прокуратуру» № 3541, підготовлений Комітетом ВРУ із законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, був прийнятий депутатами Верховної Ради України 14 жовтня 2014 року. Закон вважається досить прогресивним, оскільки більшою мірою враховує попередні рекомендації Венеціанської комісії, а також експертні висновки за останні декілька років.

Головною новацією є відсутність повноважень у прокуратури щодо нагляду за дотриманням і застосуванням законів. З набранням чинності Закону України «Про прокуратуру» в квітні 2015 р. прокурори вже не будуть проводити перевірки в порядку так званого «загального нагляду», що давало їм можливість здійснювати перевірки в органах державної влади, місцевого самоврядування, на всіх без виключення підприємствах, установах, організаціях незалежно від форми власності тощо. Це є одним із найважливіших позитивних нововведень, оскільки органи прокуратури будуть позбавлені важелів тиску на бізнес. Як наслідок, відсутність «загального нагляду» має значно зменшити обсяги корупції в лавах працівників прокуратури.

Стан наукового дослідження. Питання, пов'язані з діяльністю прокуратури, завжди були предметом уваги з боку правознавців. В Україні ця проблематика досліджувалась такими вченими-юристами, як: С. А. Альперт, Д. М. Бакаєв, О. М. Бандурка, І. В. Вернидубов, Ю. М. Грошевий, В. М. Гусаров, Л. М. Давиденко, В. В. Долежан, В. С. Зеленецький, П. М. Каркач, В. П. Корж, І. Є. Марочкін, М. М. Міхеєнко, М. І. Мичко, О. Р. Михайленко, Г. О. Мурашин, В. Т. Нор, Ю. С. Полянський, М. В. Руденко, В. Й. Сапунков, В. К. Семенов, Є. А. Суботін, В. В. Сташис, Г. С. Тарнавський, В. Я. Тацій, В. Д. Фінько, О. Б. Черв'якова, П. В. Шумський та іншими.

Проте актуальність розроблення теоретичних і практичних проблем діяльності прокуратури підвищується у зв'язку зі вступом в дію нового Закону України «Про прокуратуру» та з триваючою дискусією з приводу реформування прокурорської системи України.

Переважна більшість наукових публікацій з цих питань стосувалась прокуратури дореформеного періоду, і в них, природно, не могли бути враховані зміни, які стались у політико-правових реаліях сучасної України. Всі ці обставини обумовлюють актуальність обраної теми статті.

Мета роботи полягає у дослідженні законодавчих змін щодо функцій прокуратури відповідно до Закону України «Про прокуратуру» 2014 року.

Виклад основного матеріалу. Отже, з прийняттям Закону України «Про прокуратуру» було змінено сферу здійснення нагляду за дотриманням закону органами прокуратури. Якщо раніше вони здійснювали нагляд за всіма державними органами, підприємствами, організаціями, установами будь-якої форми власності, громадянами, то згідно нового Закону такий нагляд звузився виключно до нагляду за дотриманням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, та за дотриманням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах. Також дещо змінено процедуру представництва інтересів держави та громадян.

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» 2014 р. (далі – Закон), прокуратура України становить єдину систему, яка здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [1].

На прокуратуру покладаються такі функції:

1) підтримання державного обвинувачення в суді;

Прокурор підтримує державне обвинувачення в судовому провадженні щодо кримінальних правопорушень, користуючись при цьому правами і виконуючи обов'язки, передбачені Кримінальним процесуальним кодексом України.

Відповідно до ст. 3 КПК України державне обвинувачення – процесуальна діяльність прокурора, що полягає у доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення [2, ст. 3]. Прокурор є стороною кримінального провадження.

Прокурор, здійснюючи свої повноваження відповідно до вимог КПК України, є самостійним у своїй процесуальній діяльності, втручання в яку осіб, що не мають на те законних повноважень, забороняється. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, службові та інші фізичні особи зобов'язані виконувати законні вимоги та процесуальні рішення прокурора.

Частиною 2 ст. 36 КПК визначаються повноваження прокурора, який здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Відповідно до п. 15 ч. 2. ст. 36 [2] прокурор уповноважений підтримувати державне обвинувачення в суді, відмовлятися від підтримання державного обвинувачення, змінювати його або висувати додаткове обвинувачення у порядку, встановленому КПК України.

Підтримання державного обвинувачення у суді є основною функцією діяльності прокурора, яка полягає у доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення. Підтримуючи обвинувачення в суді, прокурор виступає не лише від свого імені, але і від імені держави та прокурорської системи, яку він представляє. Тому, та чи інша позиція обвинувача не може бути його суто особистою справою. Принципові незгоди між ним і керівництвом органу прокуратури в оцінці ситуації можуть і повинні служити приводом для заміни обвинувача як до, так і в процесі розгляду справи.

Відповідно до ч. 2 ст. 337 КПК під час судового розгляду прокурор може змінити обвинувачення, висунути додаткове

обвинувачення, відмовитися від підтримання державного обвинувачення. З метою зміни правової кваліфікації та/або обсягу обвинувачення прокурор має право змінити обвинувачення, якщо під час судового розгляду встановлені нові фактичні обставини кримінального правопорушення, у вчиненні якого обвинувачується особа. Дійшовши переконання, що обвинувачення потрібно змінити, прокурор повинен виконати вимоги ст. 341 КПК України. У ній зазначається, що якщо в результаті судового розгляду прокурор дійде переконання, що необхідно відмовитися від підтримання державного обвинувачення, змінити його, висунути додаткове обвинувачення або розпочати провадження щодо юридичної особи, він повинен погодити відповідні процесуальні документи з керівником органу прокуратури, в якому він працює. Суд за клопотанням прокурора відкладає судове засідання та надає прокурору час для складення та погодження відповідних процесуальних документів.

У разі, якщо в судовому засіданні брав участь керівник органу прокуратури, який дійшов одного з зазначених переконань, він повинен погодити відповідні процесуальні документи з прокурором вищого рівня.

Надалі прокурор складає обвинувальний акт, у якому формулює змінене обвинувачення та викладає обгрунтування прийнятого рішення. Копії обвинувального акту надаються обвинуваченому, його захиснику, потерпілому, його представнику та законним представникам. Обвинувальний акт долучається до матеріалів кримінального провадження. Якщо в обвинувальному акті зі зміненим обвинуваченням ставиться питання про застосування закону України про кримінальну відповідальність, який передбачає відповідальність за менш тяжке кримінальне правопорушення чи про зменшення обсягу обвинувачення, головуючий зобов'язаний роз'яснити потерпілому його право підтримувати обвинувачення у раніше пред'явленому обсязі. Суд роз'яснює обвинуваченому, що він буде захищатися в судовому засіданні від нового обвинувачення, після чого відкладає розгляд не менше ніж на сім днів для надання обвинуваченому, його захиснику можливості підготуватися до захисту проти нового обвинувачення. За клопотанням сторони захисту цей строк може бути скорочений або продовжений. Після закінчення цього строку судовий розгляд продовжується.

Якщо отримано відомості про можливе вчинення обвинуваченим іншого кримінального правопорушення, щодо якого обвинувачення не висувалось і яке тісно пов'язане з первісним та їх окремий розгляд неможливий, то прокурор після виконання вимог ст. 341 КПК має право звернутися до суду з вмотивованим клопотанням про розгляд додаткового обвинувачення в одному провадженні з первісним обвинуваченням. У разі задоволення такого клопотання прокурора суд зобов'язаний відкласти судовий розгляд на строк, необхідний для підготовки до захисту від додаткового обвинувачення та виконання прокурором вимог, передбачених статтями 276–278, 290–293 КПК, але не більше ніж на чотирнадцять днів. Строк відкладення судового розгляду може бути продовжений судом за клопотанням сторони захисту у випадку, якщо обсяг або складність нового обвинувачення вимагають більше часу для підготовки до захисту. Після закінчення встановленого судом строку судове провадження повинно бути розпочате з підготовчого судового засідання. Нове дослідження доказів, які вже були досліджені судом до висунення додаткового обвинувачення, здійснюється тільки у разі визнання судом такої необхідності.

Прокурор зобов'язаний відмовитися від підтримання державного обвинувачення, якщо в результаті судового розгляду дійде переконання, що пред'явлене особі обвинувачення не підтверджується [2, ч. 1 ст. 340]. Таку норму не можна вважати відступом від принципу змагальності, оскільки він не передбачає обов'язку прокурора підтримувати обвинувачення у будь-якому разі, всупереч доказам, які є у матеріалах кримінального провадження та внутрішньому переконанню.

2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених Законом;

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.

Прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина України, іноземця або особи без громадянства у випадках, якщо така особа не спроможна самостійно захистити свої порушені чи спірні 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.

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.

Прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва. Прокурор зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це громадянина та його законного представника або відповідного суб'єкта владних повноважень. У разі підтвердження судом наявності підстав для представництва прокурор користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу.

У разі відсутності суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесений захист законних інтересів держави, а також у разі представництва інтересів громадянина, з метою встановлення наявності підстав для представництва, прокурор має право у 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 витребувати за письмовим запитом, ознайомлюватися та безоплатно отримувати копії документів і матеріалів, що знаходяться у них, та отримувати від посадових та службових осіб вище названих суб'єктів усні або письмові пояснення. Отримання пояснень від інших осіб можливе виключно за їхньою згодою.

Прокурор з метою вжиття заходів з досудового врегулювання спору та поновлення ймовірно порушеного права громадянина або законного інтересу держави після підтвердження судом підстав для представництва має право направити до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, суб'єктів державного та комунального секторів економіки, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, рішення, дії чи бездіяльність яких створюють загрозу порушення або ймовірно порушують законні інтереси громадянина чи держави, звернення, що повинно містити викладення обставин та вимог про можливість досудового врегулювання спору.

Протягом п'ятнадцяти днів з дня отримання звернення прокурора відповідна особа має право вжити запропонованих прокурором заходів для забезпечення досудового врегулюван-

ня спору. У разі неврегулювання спору у досудовому порядку прокурор звертається до суду із позовом (заявою, поданням) протягом одного місяця з дня отримання відповідною особою заяви прокурора.

Під час здійснення представництва інтересів громадянина або держави у суді прокурор має право в порядку, передбаченому процесуальним законом та законом, що регулює виконавче провадження:

– звертатися до суду з позовом (заявою, поданням);

– вступати у справу, порушену за позовом (заявою, поданням) іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження;

– ініціювати перегляд судових рішень, у тому числі у справі, порушеній за позовом (заявою, поданням) іншої особи;

– брати участь у розгляді справи;

– подавати цивільний позов під час кримінального провадження у випадках та порядку, визначених кримінальним процесуальним законом;

– брати участь у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справі, в якій прокурором здійснювалося представництво інтересів громадянина або держави в суді;

– з дозволу суду ознайомлюватися з матеріалами справи в суді та матеріалами виконавчого провадження, робити виписки з них, отримувати безоплатно копії документів, що знаходяться у матеріалах справи чи виконавчого провадження.

3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;

Прокурор здійснює нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, користуючись при цьому правами і виконуючи обов'язки, передбачені Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» та Кримінальним процесуальним кодексом України.

Генеральний прокурор України, керівники регіональних та місцевих прокуратур, їх перші заступники та заступники відповідно до розподілу обов'язків, здійснюючи нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності. Координаційні повноваження прокурори здійснюють шляхом проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, а також проведення узгоджених заходів, здійснення аналітичної діяльності.

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.

Прокурор, здійснюючи відповідну функцію, має право:

– у будь-який час відвідувати місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи, в яких засуджені відбувають покарання, установи, де перебувають особи, щодо яких застосовані примусові заходи медичного або виховного характеру, та будь-які інші місця, в яких особи примусово тримаються згідно з судовим рішенням або рішенням адміністративного органу;

– опитувати осіб, які перебувають у місцях, зазначених вище, з метою отримання інформації про умови їх тримання та поводження з ними, ознайомлюватися з документами, на підставі яких ці особи тримаються в таких місцях, засуджені або до них застосовано заходи примусового характеру;

– перевіряти законність наказів, розпоряджень, інших актів відповідних органів і установ та в разі невідповідності законодавству вимагати від посадових чи службових осіб їх скасування та усунення порушень закону, до яких вони призвели, а також скасовувати незаконні акти індивідуальної дії;

– вимагати від посадових чи службових осіб надання пояснень щодо допущених порушень, вимагати усунення порушень та причин і умов, що їм сприяли, притягнення винних до передбаченої законом відповідальності;

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

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

– звертатися до суду з позовом (заявою) у визначених законом випадках.

Прокурор зобов'язаний негайно звільнити особу, яка незаконно перебуває у місці тримання затриманих, попереднього ув'язнення, обмеження чи позбавлення волі, установі для виконання заходів примусового характеру, іншому місці, в якому особа примусово тримається згідно з судовим рішенням або рішенням адміністративного органу.

Генеральна прокуратура України організовує та координує діяльність усіх органів прокуратури з метою забезпечення ефективного виконання функцій прокуратури. На правах структурного підрозділу, у Генеральній прокуратурі України утворюється 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 провадженнях;

3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

Важливо також відмітити, що з метою реалізації своїх функцій прокуратура здійснює міжнародне співробітництво; на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України; функції прокуратури України здійснюються виключно прокурорами делегування та привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається; здійснюючи функції прокуратури, прокурор є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску, втручання.

Венеціанська комісія, як консультативний орган з конституційного права при Раді Європи, відзначила, що новий Закон України «Про прокуратуру» більше відповідає стандартам РЄ і дає хороший поштовх для повноцінної реформи органів прокуратури. Позбавлення прокуратури функцій загального нагляду і досудового слідства дає підстави для посилення нагляду за оперативно-слідчою діяльністю та досудовим слідством. У теорії це може привести до чіткішого дотримання прав і свобод, зокрема до ефективного запобігання катуванням, зменшення випадків незаконного притягнення до кримінальної відповідальності та засудження невинних.

Висновки. Однак є ряд обставин, які стримують від надмірного оптимізму. По-перше, з тексту закону, вилучено низку норм, спрямованих на глибшу «європеїзацію» прокуратури. По-друге, де-юре ніби позбувшись функцій досудового слідства, де-факто прокуратура їх за собою зберегла. Річ у тому,

що, згідно з Кримінальним процесуальним кодексом (ч. 2 ст. 36), прокурор здійснює нагляд за дотриманням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Це положення не тільки не стикується з новим Законом «Про прокуратуру», а й суперечить Конституції, яка не передбачає такої функції як «процесуальне керівництво». Доти, доки цю законодавчу суперечність не буде усунуто, збережеться можливість для маніпуляцій. По-третє, закріплення за прокуратурою права представлення інтересів держави та окремих громадян у суді, як уже відзначала Венеціанська комісія, зберігає за нею елементи функції загального нагляду і розширює право доступу до інформації.

Але в цілому прийнятий закон «Про прокуратуру» спрямований на впровадження європейських стандартів у діяльності органів прокуратури.

Література:

1. Закон України «Про прокуратуру» 2014 р. // ВВР. – 2015. – № 2-3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon4.rada.gov.ua.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України 13.04.2012 № 4651-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon4.rada.gov.ua.

Гречишникова В. В. Основы функциональной деятельности прокуратуры Украины

Аннотация. Статья посвящена исследованию функций прокуратуры Украины в соответствии с Законом Украины «О прокуратуре» 2014 года.

Ключевые слова: закон, реформы, прокуратура, функции.

Hrechyshnykova V. Fundamentals of functional activity of public prosecutor's office of Ukraine

Summary. The article is dedicated to study on functions of public prosecutor's office of Ukraine in accordance with Law of Ukraine „On public prosecutor's office" of 2014.

Key words: law, reforms, public prosecutor's office, functions.