

УДК 343.133(477)

**МІСЦЕ ПРОКУРАТУРИ В ДЕРЖАВНОМУ АПАРАТІ ТА ЇЇ ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ**

**Юрчишин В. М.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри кримінально-правових дисциплін  
Чернівецького факультету НУ «ОЮА»,  
старший радник юстиції,  
почесний працівник прокуратури України

**Анотація:** У статті розкриваються конституційні функції прокурора, особлива увага приділяється прокурорському нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Обґрунтовується право прокурора особисто проводити досудове розслідування по особливо тяжких кримінальних правопорушенням.

**Ключові слова:** кримінальне правопорушення, кримінальне провадження, функції та повноваження прокурора на досудовому розслідування.

**Анотация:** В статье исследуются конституционные функции органов прокуратуры, особое внимание уделяется надзору прокурора за органами, которые проводят оперативно-розыскную деятельность, дознание, досудебное расследование. Обосновывается право прокурора лично расследовать особо тяжкие уголовные правонарушения.

**Ключевые слова:** уголовное правонарушение, уголовное производство, функции и полномочия прокурора в судебном расследовании.

**Annotation:** In the article the constitutional functions of the prosecutor, focuses on supervision of the observance of laws by bodies that conduct detective and search activity, inquiry and pre-trial investigation. Grounded Law Attorney personally conduct pretrial investigation of the most serious criminal offense.

**Key words:** criminal offenses, criminal proceedings, functions and powers of the prosecutor's pre-trial investigation.

Закон і законність – основа правової держави. Перше – це те, що продекларовано в Конституції та законодавчих актах, а друге – реальне життя Основного та інших законів держави, неухильне виконання всіх їх положень і приписів на практиці [1, с. 29-33].

Але закон не може сам себе забезпечити. Для цього потрібні державні органи, здатні забезпечувати додержання законності – попереджати, припиняти порушення законів, а в разі порушення їх приписів – застосовувати до винуватих встановлені державою різні примусові заходи з метою утвердження законності та правопорядку, відновлення порушених прав фізичних та юридичних осіб [2, с. 28-32].

Перш за все держава покладає обов'язок з підтримання режиму законності на всі державні органи без будь-якого винятку. Так, ст.ст. 3, 85, 102, 110, 119, 129 Конституції України вимагають, щоб усі ланки державного апарату захищали права, свободи, законні інтереси людини і громадянина, охороняли права державних і недержавних організацій, брали участь у боротьбі з правопорушеннями [3]. Водночас, розуміючи, що для переважної більшості державних органів першочерговими є інші завдання та функції, пов'язані з розв'язанням поточних і перспективних економічних проблем, питань культури, науки, освіти, обороноздатності, зовнішньої політики тощо, при реалізації яких вони лише мимохідь втручаються у сферу охорони права, законодавець України створив цілу систему спеціальних державних органів, основною функцією яких є виконання правоохоронної діяльності [4, с. 8].

Серед правоохоронних органів України одне із провідних місць займає такий конституційний державний орган, як прокуратура, організація і діяльність якої регламентується розділом сьомим Основного Закону держави (ст.ст. 121, 122, 123) та

п. 9 його Перехідних положень і спеціальним (статусним) Законом від 05.11.1991 року «Про прокуратуру» (з послідовними змінами і доповненнями) та Проектом Закону України «Про прокуратуру» [5; 6].

Згідно з п. 9 Перехідних положень Конституції України прокуратура продовжує виконувати також функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів і функцію досудового слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування. Якщо система досудового слідства України повинна бути сформована до листопада 2017 року (не пізніше п'яти років з дня набрання чинності новим КПК України – ст. 1 Прикінцевих положень КПК України 2012 року) і виконання органами прокуратури тимчасової функції досудового розслідування завершиться (ч. 1 ст. 1 Перехідних положень КПК України 2012 року), то виконання прокуратурою тимчасової функції нагляду за додержанням і застосуванням законів у визначених законом спеціалізованих напрямках діяльності, конкретними строками не обмежується, бо державі ще не вдалося створити правові та організаційні умови для виконання цієї досить складної і важливої функції іншими державними органами [3; 7, с. 127].

Досвід державного будівництва засвідчує, що створити в державі органи чи систему органів, здатних повноцінно замінити прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів дуже складно, бо виконувати цю державно-правову функцію, що має визначальне значення для зміцнення законності поза межами прокурорської діяльності, майже неможливо [8, с. 47].

У будь-якому разі такий орган буде знову прокуратурою, бо існування цієї державно-правової функції вимагає інституційної та функціональної побудови державного органу виключно в формі

прокуратури. У противному разі вказана функція підлягає ліквідації, що ні з теоретичного, ні з практичного погляду неможливо. Саме виходячи з цього, російський законодавець залишив непорушною цю традиційну фундаментальну функцію прокуратури [9, с. 438-478].

Законодавець сусідньої держави впевнений у тому, що не всім державним органам Російської Федерації, ні кожному з них окремо не під силу займатися утвердженням єдиної законності на території країни і боротьбою з такими її непримиреними противниками, як відомчість і місництво, бо це – виняткова компетенція органів прокуратури в силу їх специфічної організації та діяльності.

На наш погляд, реформування наглядової діяльності прокуратури України з метою зниження і навіть повної ліквідації її впливу на законність діяльності органів державної влади й управління, від яких залежить нормальне функціонування держави (інститути виконавчої влади, контролюючі органи, органи місцевого самоврядування), призвело до тяжких наслідків. Судові рішення не виконуються, місництво, і відомчість руйнують основи державності. Поширення корупції становить загрозу національній безпеці [10, с. 5]. Суди та система омбудсмена в цьому плані не спрацьовують, бо їхня діяльність спрямована на захист приватного інтересу – прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, а не на всестороннє забезпечення публічного інтересу – утвердження режиму законності з метою однакового розуміння законодавчих принципів, їх неухильного додержання та правильного застосування незалежно від відомчих і місцевих інтересів, що слугує не тільки окремій людині, а й суспільству та державі в цілому. В той час, коли мільйонам громадян України місяцями й роками не виплачується заробітна плата, коли порушення житлових, майнових та інших прав громадян стало системою, коли правовий нігілізм охопив усю країну, неповага до закону, до прав людини з боку чиновницького апарату і нової економічної «еліти» набули небезпечного поширення, а до вищих органів державної влади – Верховної Ради України, Президента, Кабінету Міністрів України – щорічно надходить понад чверть мільйона скарг на порушення законів [11, с. 113], говорити, а тим більше вживати заходи до обмеження чи ліквідації прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів передчасно. Потреба в прокурорському нагляді за додержанням законів сьогодні не тільки не змінилася, а, навпаки, зростає і ця функція повинна залишатися до створення справді правової держави з високою політичною культурою народу, надійною державною владою, відповідними державними традиціями [12, с. 8]. Більш того, про ефективну діяльність прокурора поза кримінальною сферою йшлося у виступі Генерального прокурора України В.П. Пшонки на засіданні колегії Генеральної прокуратури України за підсумками роботи у I півріччі 2013 р. [13, с. 10]. Деякі вчені приходять до висновку, що ліквідація прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів – одне із зобов'язань України перед Радою Європи, спрямоване на застосування міжнародних стандартів

у діяльності прокуратури України. Але ж таких стандартів не існує, бо моделі прокуратур країн Європи і всього світу дають лише загальне уявлення про функції цих державних органів. Кожній національній прокуратурі властиві свої специфічні функції та повноваження, що пояснюються як загальною логікою її моделі, так і особливостями, традиціями національної правової культури, іншими об'єктивними та суб'єктивними чинниками [14, с. 109].

Інакше кажучи, світовий досвід (у тому числі і європейський) переконує, що кожна країна буде державний інститут під назвою «прокуратура» винятково з урахуванням національних інтересів, рівня розвитку суспільства, особливостей його правової системи. Ще Г. Гегель відзначав, що «кожен народ має власний устрій: англійський є державним устроєм англійців, яки вони схотіли віддати його пруссакам, то це було б так само абсурдно, як і рішення віддати Пруську державу туркам» [15, с. 238].

Виходячи з цього, при реформуванні української прокуратури, дуже важливо враховувати роль прокуратури, що історично склалася в державі, уроки її розвитку, соціальні, економічні, правові та політичні умови розвитку сучасного українського суспільства, стан законності, правопорядку та забезпечення прав і свобод громадян, а не сліпо копіювати непридатний для нас зарубіжний досвід окремих держав [16, с. 113].

Згідно з Конституцією України (ст. 121) та Законом «Про прокуратуру» (ст. 5), прокуратура України є багатофункціональним державним органом змішаного типу. Покладені на неї функції можна класифікувати на: наглядові та ненаглядові; основні та додаткові; зовнішні та внутрішні, постійні і тимчасові [3; 6].

З огляду на обмежені обсяги статейного матеріалу, зупинимось тільки на функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство.

13 квітня 2012 року Верховна Рада України прийняла новий Кримінальний процесуальний кодекс України (далі – КПК), побудований на основі конституційних принципів змагальності та рівності сторін.

Одним із основних суб'єктів кримінального провадження є прокурор, на якого КПК України покладає виконання загально-процесуальної функції обвинувачення та інших функцій обумовлених специфікою прокурорської діяльності в конкретних стадіях кримінального провадження [17].

Прокурорський нагляд у цій сфері – гостре зняряддя боротьби зі злочинністю й одночасно надійна гарантія своєчасного і надійного захисту прав людини від протиправних дій як особи, яка вчинила кримінальне правопорушення, так і від можливого свавілля і беззаконня з боку владних суб'єктів досудового розслідування, активно застосовуючих у своїй діяльності широкий арсенал примусових заходів процесуального характеру [18, с. 260-265].

Частиною 1 ст. 29 Закону України «Про прокуратуру» визначається, що «предметом нагляду є додержання законів органами, які проводять

оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство». Таким чітким формулюванням законодавець підкреслює, що предметом нагляду є додержання законів посадовими особами вказаних органів при проведенні ними оперативних, розшукових, слідчих, інших процесуальних дій та при прийнятті різних оперативно-розшукових, слідчих, інших процесуальних рішень (початкових, проміжних, кінцевих), спрямованих на виявлення і розслідування кримінальних правопорушень (кримінальних проступків і злочинів).

Указана функція для прокуратури традиційна. Новим моментом є тільки те, що Конституція України однозначно окреслила коло піднаглядових органів у сфері боротьби з кримінальними правопорушеннями, до яких відносяться лише органи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Оперативно-розшукова діяльність – це основана на законах і підзаконних актах науково організована система розвідувально-пошукових заходів, що здійснюються спеціально уповноваженими оперативними підрозділами, посадовими особами й іншими силами визначених законом правоохоронних органів переважно на негласній основі з використанням притаманних їм специфічних засобів, форм і методів роботи з метою боротьби з кримінальними правопорушеннями.

Вичерпний перелік підрозділів, яким надано право займатися оперативно-розшуковою діяльністю визначено ст. 5 Закону України №2135-ХІІ від 18 лютого 1992 року «Про оперативно-розшукову діяльність» [19], а наглядові повноваження прокурора у цій галузі його діяльності – ст. 14 цього ж Закону. Брати ж участь у розслідуванні кримінальних правопорушень шляхом проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій за письмовим дорученням слідчого чи прокурора мають право лише оперативні підрозділи органів внутрішніх справ, органів безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, органів Державної пенітенціарної служби України, органів Державної прикордонної служби, органів Державної митної служби України (ст. 41 КПК України).

Здійснюючи нагляд за додержанням законів усіма, без винятку, органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, прокурор слідкує за тим, щоб вони додержувалися встановленого порядку виконання оперативно-розшукових заходів і оперативних перевірок, не порушували прав і свобод людини і громадянина, а всі свої рішення приймали відповідно до вимог закону [20, с. 82-83].

З оперативно-розшуковою діяльністю, яка проводиться з метою виявлення кримінальних правопорушень, і осіб, які їх вчинили, тісно пов'язаний такий вид правоохоронної діяльності, як дізнання. Дізнання – це форма досудового розслідування, в якій здійснюються розслідування кримінальних проступків (п. 4 ст. 3 КПК України) та початкова форма розслідування злочинів (ч. 3 ст. 214, ч. 5 ст. 216 КПК України). При виявленні ознак кримінального проступку і внесення відповідних відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань слідчий органу дізнання розпочинає

його розслідування і виконує весь комплекс слідчих (розшукових) дій, необхідних для завершення розслідування кримінального правопорушення у повному обсязі. При цьому слідчий органу дізнання не має права: застосовувати запобіжні заходи у вигляді домашнього арешту, застави або тримання під вартою (ст. 299 КПК України); проводити негласні слідчі (розшукові) дії (ст. 300 КПК України). Якщо під час досудового розслідування кримінального проступку слідчий органу дізнання виявить інші кримінальні правопорушення з ознаками злочину, то він позбавляється права на їх розслідування і зобов'язаний передати справу прокурору для направлення її слідчому відповідного органу досудового слідства для розслідування у повному обсязі (ч. 5 ст. 216 КПК України).

Можуть сказати, в новому КПК України 2012 року терміни «орган дізнання» і «дізнавач» не використовуються, їх заміняє термін «слідчий органу досудового розслідування» (ст. 40 КПК України), а значить, і органів дізнання в Україні вже немає.

Явна помилковість цієї думки спростовується такими аргументами. Пункт 3 ст. 121 Конституції України визначає комплексний характер прокурорської функції, яка передбачає нагляд за виконанням законів трьома державними органами – тими, що проводять: оперативно-розшукову діяльність; дізнання; досудове слідство. Це три відокремлені державні органи [21, с. 158].

Про систему саме цих органів ідеться і в п. 3 ст. 5 та ст. ст. 29-32 Закону України «Про прокуратуру». Давши визначення терміну «досудове розслідування» як стадії кримінального провадження (п. 5 ст. 3 КПК України), законодавець використовує його в тексті КПК України в чотирьох значеннях: стадія кримінального провадження (п. 5 ст. 3); вид кримінально процесуальної діяльності, який організовується її керівником (ч. 1 ст. 39); система органів, які здійснюють цей вид кримінально процесуальної діяльності (ч. 1 ст. 38); форми розслідування кримінальних правопорушень дізнання і досудове слідство (ст. 215). Виходячи з такого нечіткого визначення основних термінів, можна вважати і дане законодавцем визначення терміна «дізнання» «як форми досудового розслідування, в якій здійснюється розслідування кримінальних проступків (п. 4 ст. 3 КПК України)», неповним. Загальновідомо, що форми без змісту не буває. Якщо є дізнання як форма розслідування, то повинен бути і однопорядковий орган, яким ця форма розслідування виконується. Не могли ж ці органи після столітнього існування, міцного сучасного конституційного закріплення миттєво зникнути через невдале їх визначення процедурним (кримінальним процесуальним) законом. У зв'язку з цим узана помилка, допущена у кримінальному процесуальному законі, повинна бути виправлена, а чітке конституційне визначення органів дізнання відновлене. Крім того, надавати сталому терміну «слідчий» широкого значення не варто.

Розслідування кримінальних проступків має здійснюватися у формі дізнання посадовими особами органів дізнання – дізнавачами, а розслідування злочинів здійснюватися у формі досудового слідства посадовими особами органів досудового слідства –

слідчими. Визначати характер діяльності цих посадових осіб єдиним терміном «слідчий» (п. 17 ст. 3 КПК України) неправильно.

При здійсненні нагляду у вище зазначеній галузі прокурор зобов'язаний вживати заходів до того, щоб органи досудового розслідування: 1) додержувалися передбаченого законом порядку щодо початку розслідування кримінальних правопорушень (кримінальних проступків і злочинів), проведення оперативно-розшукових заходів, застосування технічних засобів, зупинення та закриття кримінальних проваджень, а також додержувалися строків провадження досудового розслідування та тримання під вартою; 2) при розслідуванні кримінальних правопорушень (кримінальних проступків і злочинів) неухильно виконували вимоги закону про всебічне, повне і неупереджене дослідження всіх обставин справи, з'ясували обставини, які викривають чи виправдовують підозрюваного, обвинуваченого, а також пом'якшують чи обтяжують його відповідальність; 3) виявляли причини виникнення кримінальних правопорушень і умови, що їм сприяли, вживали заходи до їх усунення (ч. 1 ст. 30 Закону України «Про прокуратуру»). Повноваження прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів досудового слідства і дізнання визначають кримінальним процесуальним законодавством (ч. 2 ст. 30 Закону України «Про прокуратуру», ст. 36 КПК України 2012 року) [5; 17].

Нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування – один із найбільших за обсягом роботи і найважливіший за значимістю напрямів прокурорської діяльності.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Руденко М.В. Про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду: концептуальні зауваження на перехідний період / М.В. Руденко // *Право України*. – 1997. – №5. – С. 29-33.
2. Черемних Г.Г. Разделение властей и правовая природа органов прокуратуры / Г.Г. Черемних // *Юрист*. – 1997. – №6. – С. 28-32.
3. Конституція України // *Відомості Верховної Ради України* від 28.06.1996 № 254к/96.
4. Судебные и правоохранительные органы Украины: Ученик / под ред. А.М. Бандурки. - Х.: «Эспада», 1999. – 350 с.
5. Про прокуратуру: Проект Закону України. Закон і Бізнес. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zib.com.ua/ua/print/37035-proekt\\_zakonu\\_pro\\_prokuraturu\\_tekst.html](http://zib.com.ua/ua/print/37035-proekt_zakonu_pro_prokuraturu_tekst.html)
6. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 № 1789-ХІІ.
7. Кравчук В.М. Прокуратура України як орган державної влади інституційно-правовий аспект: автореф. дис. ...доктр. юрид. наук: 12.00.10 / В.М. Кравчук. – К., 2012. – 22 с.
8. Півненко В. П. Прокурорський нагляд в Україні: Навчальний посібник / В. П. Півненко. – Х.: Харків юридичний. – 2008. – 304 с.
9. Закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 года/ В книге В.Ф. Крилова «Прокурорский надзор». – М.: Норма. – 640 с.
10. Пшонка В. П. Щодо забезпечення належної координації діяльності правоохоронних органів у боротьбі з правопорушеннями / В. П. Пшонка // *Вісник прокуратури*. – 2012. – № 3. – С. 3-10.
11. Невмиржицький Є. Прокуратура в соціальній державі/ Є.Невмиржицький// *Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи*. Матер. наук.-прок. конф. –К.: Академія прокуратури України, 2007. – С. 112-116.
12. Зарубинська І., Наулік Н. Прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів у механізмі захисту прав і свобод людини в Україні / І. Зарубинська, Н. Наулік // *Вісник Національної Академії прокуратури України*. – 2013. – №3. – С. 5-11.
13. Пшонка В. Із виступу на засіданні колегії за підсумками роботи у I півріччі 2013 р. // В. Пшонка // *Вісник прокуратури*. – 2013. – №7. – С. 3-14.
14. Грицаєнко Л. Основні аспекти застосування міжнародних стандартів прокурорської діяльності в Україні / Л. Грицаєнко// *Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи*: Мат. Наук.-прок. конф. – К.: Академія прокуратури України, 2007. – С. 108-111.
15. Гегель Г. Основи філософії права, або природне право і державознавство/ Г.Гегель; перек. з нім. Р. Остапчука та М. Кушніра. – К.: Юніверс, 2000. – 336 с.
16. Невмиржицький Є. Прокуратура в соціальній державі/ Є.Невмиржицький// *Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи*. Матер. наук.-прок. конф. –К.: Академія прокуратури України, 2007. – С. 112-116.
17. Кримінальний процесуальний кодекс України: Кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI.
18. Шумський П.В. Прокуратура України: навч. посібник / П.В. Шумський. – К: Вентурі, 1998. – 336с.
19. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України №2135-ХІІ від 18 лютого 1992 року // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1992. – № 22. – Ст. 303.
20. Козьяков І. Прокурорський нагляд за законністю оперативно-розшукової діяльності: його проблеми / І. Козьяков // *Право України*. – 2000. – №1. – С. 82-83.
21. Михайленко О.Р. Прокуратура України: підручник / О.Р. Михайленко. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 336с.