



Олег ЛИТВАК,

завідувач кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права Національної академії прокуратури України, державний радник юстиції України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, заслужений юрист України, заслужений діяч науки і техніки України

Сергій ОДНОЛЬКО,

старший прокурор прокуратури Самарського району міста Дніпропетровська, молодший радник юстиції



УДК 343.16

ФУНКЦІЇ ПРОКУРАТУРИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Сьогодні в Україні особливої актуальності набуває питання підвищення ефективності протидії злочинності. Досягнення цієї мети потребує відповідних змін в організації кримінально-процесуальної діяльності. Напередодні набрання чинності Кримінальним процесуальним кодексом України (КПК України) на засіданні координаційної ради з питань забезпечення протидії злочинності та корупції в державі в умовах реформування кримінального процесуального законодавства зазначалося, що новий КПК України наблизив Україну до правової держави і надав можливість правоохоронним органам застосовувати сучасні та дієві механізми боротьби зі злочинністю. Водночас у межах системи кримінальної юстиції важливого значення набуває діяльність прокурора. Тому сьогодні, в умовах реалізації положень Кримінального процесуального кодексу України, визначення ролі прокурора потребує чітких науково та практично обґрунтованих досліджень.

Питання щодо функцій прокуратури України були предметом вивчення таких учених в галузі діяльності прокурор-

ської системи, як: В. Бабко, Л. Грицаєнко, Ю. Грошевий, Л. Давиденко, В. Долежан, Ю. Дьомін, П. Каркач, М. Косюта, О. Литвак, І. Марочкін, М. Мичко, О. Михайленко, Ю. Полянський, Г. Середа, В. Сухонос, Ю. Шемшученко, П. Шумський, М. Якимчук та інші. У їхніх наукових працях було розглянуто окремі аспекти реалізації прокурорами функцій і повноважень.

З метою детального з'ясування функцій прокуратури на сучасному етапі державотворення та в умовах реформування органів прокуратури важливо, на наше переконання, визначити зміст поняття «функції», його сутність і значення для практичного забезпечення всієї системи прокурорських органів.

Поняття «функція» широко застосовується, зокрема, в математиці, біології, кібернетиці, соціології, фізиці тощо. В юридичній науці цей термін вживається для характеристики соціальної ролі й призначення держави і права. Поняття «функція права» має охоплювати одночасно як призначення права, так і напрями його впливу на суспільні відносини. Про це зазначає А. Гель, Г. Семаков, С. Кондракова [1, 7].

Тож під функціями прокуратури пропонуємо розуміти законодавчо закріплені сфери діяльності органів прокуратури з урахуванням їх соціально-державного призначення, визначених завдань, прав та обов'язків у межах наданих їм повноважень. На нашу думку, про значимість діяльності прокуратури, зокрема і щодо запобігання злочинності, в системі правоохоронних органів мають свідчити чітко визначені на законодавчому рівні її функції.

У Розділі 7 Конституції України (статті 121–123) законодавчо закріплено організацію та порядок діяльності органів прокуратури України [2, 131]. Проте конституційні засади регулювання органів прокуратури певним чином обмежують спектр питань, що належать до їх компетенції. У свою чергу, в ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» передбачено, зокрема, функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію досудового розслідування, які закріплено в Перехідних положеннях Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру».

Принципово важливим є законодавче застереження про те, що на прокуратуру не може бути покладено виконання функцій, не передбачених Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру».

У ст. 5 цього Закону чітко визначено функції прокуратури:

1) підтримання державного обвинувачення в суді;

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

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

4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Згідно зі змінами і доповненнями до Закону України «Про прокуратуру», прийнятими Верховною Радою України, наглядова діяльність прокуратури має здійснюватись у

межах, визначених законом, що є початком реалізації реформ в органах прокуратури. У ст. 2 проекту Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 2013 року № 3541 серед функцій зазначено такі:

1) підтримання державного обвинувачення в суді;

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

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

4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Також у цій статті йдеться про те, що з метою реалізації своїх функцій прокуратура здійснює міжнародне співробітництво та не може здійснювати функції, не передбачені в Конституції України [3].

Згідно з чинним законодавством компетенцію прокурора на досудових стадіях визначено більш детально: здійснення нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання і досудове слідство; нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; безпосереднє продовження слідства.

Водночас здійснення зазначених функцій передбачає виконання обов'язків, спрямованих на реалізацію перелічених вище груп завдань.

М. Мичко у своєму дослідженні проблем функцій та організаційного устрою прокуратури України зауважує: «... 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» [4, 19].

А. Ахпанов вважає, що у сфері прокурорської діяльності неможливе автоматичне застосування закону, а отже, переконання прокурора мають важливе значення. Тому виникає необхідність самостійного мислення, оволодіння відповідними прийо-

мами правозастосовної техніки. Самостійність прокурорської діяльності має бути підкріплена певними гарантіями [5, 10].

Визначаючи прокурора суб'єктом кримінального процесу, С. Альперт зазначав, що його діяльність має специфічні форми, які залежать від її конкретних умов та завдань на досудовому слідстві. Прокурор здійснює покладену на нього кримінально-процесуальну функцію та є одним із важливих суб'єктів кримінального процесу, оскільки наділений значними повноваженнями на стадії досудового слідства [6, 32]. Таким чином, з огляду на нерозривний зв'язок завдань кримінального процесу в цілому та завдань досудового слідства як окремої його стадії, можна стверджувати, що прокурор робить свій внесок у виконання кожної із груп завдань. Тобто завдання його діяльності полягають як в охороні прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, так і у швидкому й повному розкритті злочинів, викритті винних і забезпеченні правильного застосування закону (ст. 2 КПК України) [7, 7].

Отже, визначаючи функціональну структуру діяльності прокурора у кримінальному процесі та правову регламентацію його повноважень, на стадії досудового слідства варто враховувати саме це загальне положення. Фактично у практичній діяльності прокурора в кримінальному процесі має бути виокремлено два аспекти. По-перше, це нагляд за законністю проведення оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства; по-друге, організаційне й процесуальне забезпечення цілеспрямованості й активності досудового провадження.

М. Мичко у праці «Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України» науково обґрунтовує функції прокуратури. Вчений, проаналізувавши законодавство України та країн СНД, визначення науковців щодо окресленої проблеми, доходить висновку, що під функціями прокуратури необхідно розуміти загальні напрями її діяльності, які закріплені в законі й здійснюються з використанням специфічних форм і методів у межах чітко окреслених повноважень [4, 13].

Зважаючи на викладене, розглянемо класифікаційні групи функцій прокуратури, що, на нашу думку, сприятиме дієвій реалізації правоохоронних і правозахисних завдань.

А. Лапкін та І. Марочкін запропонували класифікувати функції прокуратури на наглядові та ненаглядові. Наглядові функції полягають у:

- нагляді за додержанням і застосуванням законів, предметом якого є відповідність актів, що видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинному законодавству;

- додержанні законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі та гідності;

- додержанні законів, що стосуються економічних, міжнаціональних відносин, охорони навколишнього середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності.

У свою чергу, ненаглядові функції полягають у:

- підтриманні державного обвинувачення в суді;

- діяльності прокурора у кримінальному провадженні, доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення, що регламентовано статтями 34–36 Закону України «Про прокуратуру»;

- представництві інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом (тобто здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави);

- координації діяльності з питань протидії злочинності та корупції.

До першої групи функцій А. Лапкін та І. Марочкін пропонують відносити: постійні (ст. 121 Конституції України) і тимчасові (п. 9 Перехідних положень Конституції України) з урахуванням часу їх дії. Друга група розподілена за способом правового закріплення – це конституційні та позаконституційні, тобто такі, що закріплені

законодавчо відповідно до ст. 5 Закону України «Про прокуратуру».

Третю групу функцій можна сформува-ти з урахуванням сфери реалізації: 1) внутрішні, що не виходять за межі органів прокуратури та полягають у здійсненні управлінської, організаційно-аналітичної, іншої схожої діяльності, окрім того, ще й кадрового, фінансового та матеріально-технічного забезпечення; 2) зовнішні, до яких варто відносити функції, зазначені у Законі України «Про прокуратуру», оскільки при їх виконанні виникають правовідносини між органами прокуратури та іншими органами чи посадовими особами, що не належать до структури органів прокуратури.

Четверта група містить функції, розподілені за предметом і методом забезпечення законності. До них належать функції нагляду, підтримання державного обвинувачення, представництво в суді інтересів громадян і держави у випадках, визначених у законах. Їх можна визнати як ненаглядкові функції.

І остання, п'ята група, за змістом і значенням – це основні або конституційні функції та додаткові, сутність яких полягає у забезпеченні організаційної діяльності органів прокуратури [8, 16]. Автори розкривають зміст функцій тільки за предметом і методом забезпечення законності та за змістом і значенням, наведеними у коментарі до ст. 5 Закону. Проте роз'яснень щодо класифікації функцій прокуратури в цілому, на жаль, немає. Тому виникає потреба у науковому дослідженні вказаного питання з урахуванням теоретичних і практичних напрацювань.

Також, на думку А. Лапкіна, відповідно до п. 9 Перехідних положень Конституції України тимчасовою функцією необхідно визначати нагляд за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство. Предметом нагляду є додержання законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство. Така функція здійснюється у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, законодавче закріплення якої передбаче-

но у статтях 29–32 Закону України «Про прокуратуру». Аналізуючи положення вказаного Закону, доцільно зосередити увагу на змінах, що вносилися востаннє до цих статей. Це стосується ч. 3 ст. 29 (зі змінами від 13 квітня 2013 року № 4652-VI), ст. 30 (зі змінами від 13 квітня 2013 року № 4652-VI), ст. 31 (виключеної згідно із Законом України від 12 липня 2001 року № 2663-III) та ст. 32 (у редакції Закону України від 13 квітня 2013 року № 4652-VI).

Отже, мета аналізованих функцій полягає у формуванні правової держави, зміцненні пріоритетів діяльності прокуратури на користь захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина.

Підтвердження цієї тези міститься у п. 5 Плану заходів з виконання обов'язків і зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи, затвердженого Указом Президента України від 12 січня 2011 року № 24/2011 [9]. Відповідно до Європейських вимог, а також Рекомендацій Європейського парламенту запропоновано застосовувати заходи, спрямовані на реалізацію правових засад діяльності правоохоронних органів, що орієнтовані на європейські стандарти, посилення демократичного контролю у цій сфері, зокрема створити концепцію реформування правоохоронних органів.

Тимчасовою функцією прокуратури відповідно до п. 9 Перехідних положень Конституції України є нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство. Предмет цього нагляду полягає у дотриманні законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, що здійснюється у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням і регламентується статтями 29–32 Закону України «Про прокуратуру», статтями 36, 37 КПК України та ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність».

Нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої сво-

боди громадян, є предметом додержання законів під час перебування осіб у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, в установах виконання покарань, в інших установах, що виконують покарання або заходи примусового характеру, які призначаються судом, додержання встановленого кримінально-виконавчим законодавством порядку та умов тримання або відбування покарання особами у цих установах, їх прав і виконання ними обов'язків [8, 16].

Таким чином, визначаючи процесуальний статус прокурора та його повноваження, форми впливу на досудове слідство, окреслюючи значення функцій прокуратури на сучасному етапі реформування правоохоронних органів, необхідно, підтримуючи позицію вчених-процесуалістів, зважати на потребу забезпечення реальної можливості бути ефективним суб'єктом саме законного кримінального переслідування. Адже згідно з положеннями ст. 121 Конституції України прокурор виконує покладені на нього функції: підтримує обвинувачення в суді; здійснює нагляд за додержанням законів органами, які про-

водять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, та 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; представляє інтереси громадян або держави в суді у випадках, визначених законом, і ця діяльність об'єктивно залежить від якості доказової бази, сформованої під час досудового слідства, та впливає на ефективність застосування заходів запобігання злочинності в державі.

Також сьогодні виникла необхідність у розмежуванні функцій прокуратури та повноважень прокурора, передбачених у ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» з останніми змінами відповідно до Закону України від 18 вересня 2012 року № 5288-VI.

Отже, функції прокуратури можна визначити як здійснювану в межах повноважень діяльність органів прокуратури, мета якої полягає у формуванні правової держави, зміцненні пріоритетів їх діяльності на користь захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина.

Список використаних джерел:

1. Гель А.П. Судові та правоохоронні органи України: навч. посіб. / А.П. Гель, Г.С. Семаков, С.П. Кондракова. – К.: МАУП, 2004. – 272 с.
2. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
3. Про прокуратуру: проект Закону України, зареєстрований 5 листопада 2013 року № 3541, внесений до парламенту 31 жовтня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zib.com.ua/uapda/
4. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / М.І. Мичко. – Х., 2002. – 34 с.
5. Ахпанов А.М. Меры социального принуждения: социальная ценность, теория и практика применения / А.М. Ахпанов. – Караганда: КВШ МВД СССР, 1989. – 92 с.
6. Альперт С.А. Обвинение в советском уголовном процессе / С.А. Альперт. – Х.: Харьковский юридический институт, 1974. – 58 с.
7. Кримінальний процесуальний кодекс України. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України». – Х.: Одиссей, 2012. – 360 с.
8. Лапкін А.В. Основи прокурорської діяльності в Україні: навч. посіб. у схемах / А.В. Лапкін; за ред. І.С. Марочкіна. – Х.: Право, 2013. – 136 с.
9. План заходів з виконання обов'язків і зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи, затверджений Указом Президента України від 12 січня 2011 року № 24/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>



Олег ЛИТВАК,
Сергій ОДНОЛЬКО

ФУНКЦІЇ ПРОКУРАТУРИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Статтю присвячено питанням, пов'язаним із реалізацією функцій прокуратури на сучасному етапі реформування правоохоронних органів України. Окреслено окремі проблеми функціональної структури діяльності прокурора у кримінальному процесі та правову регламентацію його повноважень.

Ключові слова: функції прокуратури; критерії оцінки діяльності прокурорів; ефективність застосування заходів запобігання злочинності.

Олег ЛИТВАК,
Сергей ОДНОЛЬКО

ФУНКЦИИ ПРОКУРАТУРЫ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Статья посвящена рассмотрению вопросов, связанных с реализацией функций прокуратуры на современном этапе реформирования правоохранительных органов Украины. Определены отдельные проблемы функциональной структуры деятельности прокурора в уголовном процессе, а также предложена правовая регламентация его полномочий.

Ключевые слова: функции прокуратуры; критерии оценки деятельности прокуроров; эффективность применения мер предупреждения преступности.

Oleg LITVAK,
Sergiy ODNOLKO

THE VALUES OF FUNCTIONS OF THE PROSECUTOR'S OFFICE AT THE PRESENT STAGE OF REFORM OF LAW ENFORCEMENT BODIES

This article is devoted consideration of questions with realization of functions of office of public prosecutor on the modern stage of reformation of law enforcement authorities of Ukraine. Outlined separate problems of functional structure of activity of public prosecutor in a criminal process and legal regulation of his plenary powers.

Keywords: functions of office of public prosecutor; criteria of estimation of activity of public prosecutors; efficiency of application of measures of prevention of criminality.

