



## Василь СИНЧУК

прокурор Автономної Республіки Крим,  
державний радник юстиції 2 класу,  
кандидат юридичних наук

УДК 343.163

# ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАВДАНЬ ТА ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В УМОВАХ ПОСИЛЕННЯ ЗАГРОЗ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ

В умовах глобальної економічної кризи, соціально-політичної нестабільності в Україні, проведення антитерористичної операції на сході країни, ускладнення криміногенної ситуації та зростання військової небезпеки, а також враховуючи низку інших факторів, посилюється роль державних структур і правових механізмів, покликаних забезпечувати національну безпеку та стабільність політичного, соціального, економічного середовища в державі. В Україні, на жаль, спостерігається тенденція до послаблення ефективності виконання функцій базовими інститутами державного регулювання, які в більшості випадків неспроможні оперативної та якісно протидіяти сучасним загрозам і викликам в умовах загострення військово-політичної обстановки, орієнтуючись на досягнення тактичних і нехтуючи стратегічними цілями, що, у свою чергу, зумовлює суттєве зниження довіри громадськості до влади й посилює кризові явища в суспільстві. Тому забезпечення соціально-політичної стабільності в державі та її сталого розвитку вимагає якнайшвидшого проведення адміністративної та правоохоронної реформ, у тому числі в системі органів прокуратури.

Сьогодні, вважаючи на загрозу територіальній цілісності України, яка у разі не-

безпеки опиниться у стані «буферної зони», напружені міжнародні відносини, вихід з-під контролю криміногенної ситуації, політизацію діяльності владних структур і правоохоронних органів, функціональну нездатність окремих посадових осіб виконувати свої обов'язки за надзвичайних обставин, численні порушення прав і свобод людини та громадянина, насамперед постає проблема переосмислення ролі органів прокуратури як гаранта дотримання, захисту та відновлення порушених прав і забезпечення режиму законності в державі.

Вітчизняні та європейські експерти неодноразово зазначали про невідповідність чинного правового статусу органів прокуратури положенням Конституції України [1] та європейським нормам і стандартам, необхідність відходу від радянської моделі прокуратури й перегляду її функцій з огляду на демократизацію, гуманізацію і прогресивний розвиток суспільства, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, що зумовлює актуальність внесення відповідних змін на законодавчому рівні й затвердження нової редакції Закону України «Про прокуратуру» [2]. Водночас виконання завдань і функцій органами прокуратури значно ускладнюється за такої ситуації, що вимагає від держави адекватних та виважених реформ і праворегуючих заходів.

Питання визначення місця та функціонального призначення прокуратури в системі органів державної влади і громадянського суспільства розглядали у наукових працях багато вітчизняних і зарубіжних науковців, зокрема: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.М. Грошевий, В.В. Долежан, М.В. Косюта, І.С. Марочкін, М.І. Мичко, В.В. Сухонос, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко, М.К. Якимчук. Теоретико-правові та методологічні засади національної безпеки країни досліджували А.С. Головін, О.М. Гончаренко, С.М. Гусаров, А.Б. Качинський, В.В. Копейчиков, В.А. Ліпкан, Е.М. Лисицин, Н.Р. Нижник, В.Г. Пилипчук, Г.П. Ситник та багато інших науковців. Проте роль органів прокуратури в процесі забезпечення національної безпеки України висвітлена фрагментарно й потребує подальшого вивчення.

Отже, метою статті є обґрунтування необхідності трансформації завдань і функцій органів прокуратури в умовах посилення загроз національній безпеці України.

Варто зазначити, що на сьогодні криміногенна ситуація в Україні погіршується, про що свідчать статистичні дані, – лише в Київській області протягом січня – квітня 2014 року обліковано 6,6 тис. кримінальних правопорушень, із яких 6,2 тис. виявлено органами внутрішніх справ, 219 – органами прокуратури, 80 – органами, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, та 18 – органами безпеки. Із загальної кількості зафіксованих правоохоронними органами кримінальних проявів 37,0% – тяжкі та особливо тяжкі [3]. Негативно вплинула на криміногенну ситуацію та рівень національної безпеки в цілому українська трагедія 2014 року, яка засвідчила низький рівень системи національної безпеки в державі. Як стверджує О. Литвиненко, сектор безпеки України, в державних структурах якого служать понад 700 тис. осіб, не зумів захистити людей від зазіхань на їхнє життя, честь і здоров'я. За дні вуличних боїв загинула значна кількість людей. Структури безпеки не тільки не виконали своїх функцій, а й самі, власни-

ми діями або бездіяльністю поставили під загрозу права, свободи, інтереси й життя громадян України та іноземців. Згубна й протиправна політизація правоохоронних органів і військових формувань призвела до того, що в ситуацію було втягнуто сотні, якщо не тисячі, співробітників міліції, військовослужбовців, прокурорів [4].

Не виконали свого основного призначення в зазначених обставинах і органи прокуратури, які є гарантом захисту прав і свобод людини та громадянина. На думку Р.А. Жогана, незалежна Україна отримала у спадок модель прокуратури, яка суттєво позначається на стані законності та боротьбі зі злочинністю, може значно впливати не лише на забезпечення конституційних прав і свобод громадян, а й на політичну та економічну ситуацію в державі [5]. Адже члени Венеціанської комісії неодноразово наголошували, що відповідно до Закону України «Про прокуратуру» в такій моделі вбачається «щось на кшталт четвертої влади», оскільки прокуратуру наділено функціями, обсяг яких перевищує обсяг тих, що передбачені Основним Законом України. Тому це може розглядатись як спроба анулювати рішення щодо зменшення повноважень прокуратури протягом п'ятирічного періоду, визначених Конституцією України 1996 року. Більше того, прокуратура залишається потужним і надмірно централізованим інститутом, функції якого є значно ширшими за функції прокурорів у демократичному суспільстві [6, 107–111].

Згідно зі ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» органи прокуратури здійснюють: 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 та досудове розслідування; 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. Проте згідно з Перехідними положеннями Конституції України «прокуратура продовжує виконувати відпо-

відно до чинних законів функції нагляду за додержанням і застосуванням законів та попереднього розслідування – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового розслідування і введення в дію законів, що регулюють її функціонування» (п. 9 Розділ 15). Тобто передбачалося, що функція нагляду за додержанням і застосуванням законів у цілому (крім випадків, на які посилаються у ст. 121 Конституції України) та функція попереднього розслідування залишатимуться за прокуратурою на перехідний період. На жаль, фактично перехідний період, пов'язаний із формуванням демократичної, правової держави, а також якісною трансформацією її механізмів, виявився значно тривалішим, ніж передбачалося. Поширеними явищами залишаються порушення основних прав людини, корупція у державі, а кількісні та якісні показники злочинності набагато вищі, ніж у європейських країнах.

Сьогодні прокуратура України є багатофункціональною державною структурою за правовою природою, але, безумовно, виникла необхідність зміни складу її навантаження, яке не позначиться на ефективності діяльності, а лише сприятиме підвищенню правозахисної та координуючої ролі цього органу, зокрема й у сфері сприяння забезпеченню національної безпеки. За нинішніх умов доцільно трансформувати функцію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у правозахисну, зміст якої полягає у захисті прав і свобод людини та громадянина, суспільних і державних інтересів як складових національних інтересів держави.

Не менш важливою має бути і координаційна функція прокуратури, оскільки вона впливає на організацію взаємодії правоохоронних органів у процесі боротьби зі злочинністю та корупцією, забезпечуючи дотримання балансу інтересів громадянського суспільства та держави, який, власне, і є внутрішнім підґрунтям національної безпеки країни.

Більше того, координаційна функція реалізується й у сфері міжнародного спів-

робітництва та правової допомоги з питань стабілізації соціально-політичного становища, зміцнення міжнародної законності й боротьби з глобальними загрозами. Тому необхідно посилити ефективність механізмів внутрішньої і зовнішньої координації та обміну інформацією, забезпечивши формування горизонтальних зв'язків на виконавському рівні.

Що ж до зазначеного застереження Венеціанської комісії стосовно загрози «четвертої влади», то, на наш погляд, органи прокуратури мають бути визначені як самостійна ланка у державному механізмі України, проте за функціональним призначенням не претендувати на роль «четвертої влади». З огляду на вказане поділяємо позицію більшості науковців (ці питання розглядали О.А. Банчук, Ю.М. Грошевий, В.В. Долежан, П.М. Каркач, І.Є. Марочкін, В.Т. Нор, В.В. Сухонос, В.Я. Тацій та інші), на думку яких прокуратура займає самостійне місце в системі органів державної влади і, як наголошує В.В. Сухонос, є «своєрідним інструментом стримувань і противаг гілок влади» [7, 27].

Як зазначають Л.Р. Грицаєнко та В.М. Руденко, права природа діяльності органів прокуратури зумовлює їх функціонування як окремої системи органів державної влади, які організаційно не належать до жодної з її гілок, передбачених Конституцією України. Тому саме такий підхід втілюється в тексті Основного Закону України, оскільки прокуратура України у державному механізмі виконує особливу, властиву тільки їй функцію і ані за своїм походженням, ані за характером повноважень не належить до структури інших гілок влади [8, 381]. На нашу думку, йдеться про забезпечення захисту від незаконних посягань на суспільний і державний лад, порушень прав та свобод людини і громадянина, забезпечення режиму законності та принципу верховенства права тощо.

Рівень довіри громадян до прокуратури низький, про що свідчать результати опитування фонду «Демократичні ініціативи», згідно з яким індекс довіри до органів прокуратури становить лише 2,1 бала за

5-бальною шкалою [9]. Така ситуація, на наш погляд, пояснюється досить часто неналежним виконанням покладених на органи прокуратури функцій і, відповідно, низьким рівнем додержання законності у службовій діяльності багатьох її посадових осіб.

Варто зазначити, що законність у діяльності прокуратури є фундаментальним комплексним принципом, який ґрунтується на двох взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих аспектах: 1) законність як мета створення та функціонування органів прокуратури; 2) підзаконний характер діяльності органів прокуратури і її врегульованість законом.

По-перше, законність у діяльності прокуратури в системі державних органів України відображає її сутність як правоохоронного органу, є об'єктом охорони та метою прокурорського нагляду. По-друге, законність – це основа організації та діяльності органів прокуратури. Безсумнівно, здійснюючи нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів у діяльності інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, підприємств, установ, організацій, прокуратура також є «підзаконним» державним органом. Тобто особливість законності у діяльності прокуратури полягає в нерозривному зв'язку між необхідністю додержання законності під час здійснення повноважень органами прокуратури та спрямованістю на охорону законності як їх цільову функцію.

Проте, незважаючи на важливе значення законності в діяльності органів прокуратури України, нормативно-правова база її функціонування недосконала й потребує реформування відповідно до європейських і міжнародних стандартів. Доцільно звернути увагу на перспективи реформування прокуратури: вилучення дискусійного п. 5 ст. 121 з Конституції України, що стане оптимальним кроком, спрямованим на вирішення спорів навколо конституційного визначення функцій прокуратури України; деталізацію функцій органів прокуратури України з огляду на реалізацію ними наглядової діяльності та інших повноважень у найважливіших сферах жит-

тєдіяльності держави та людини шляхом прийняття нової редакції Закону України «Про прокуратуру»; проведення «ревізії» всього нормативного матеріалу, яким регламентується організація діяльності прокуратури, на предмет його відповідності Конституції України; забезпечення належного нормативно-правового регулювання прокурорської діяльності у суспільно важливих сферах (організація роботи органів прокуратури, планування у цій сфері, особливості реалізації повноважень тощо).

Закон має виконуватися без будь-яких вказівок, прокурори на місцях мають проявляти активність і не допускати безпорадності [10]. У зв'язку із цим наголошується на таких завданнях апарату Генеральної прокуратури України: 1) посилення відповідальності за доручені справи; 2) підвищення «обертів у роботі»; 3) активізація діяльності щодо виконання першочергових завдань відповідно до вимог часу (недопущення та боротьба з проявами сепаратизму, спробами порушення територіальної цілісності України та повалення конституційного ладу, корупцією, випадками винесення органами державної влади та місцевого самоврядування незаконних рішень та необхідності забезпечення їх невідкладного оскарження в судовому порядку тощо) [11; 12].

Отже, незважаючи на те, що ще 1995 року під час приєднання до Ради Європи Україна взяла на себе зобов'язання змінити роль і функції прокуратури шляхом реформування цього інституту в орган, який відповідатиме стандартам Ради Європи, ці зобов'язання поки що виконуються повільно. Тривалий час українська прокуратура була політично залежною, не мала ефективних механізмів контролю за діяльністю органів прокуратури, насамперед цивільного, нерозвиненим залишається інститут дисциплінарної відповідальності, потребує трансформування функція прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у правозахисну функцію прокуратури, необхідний розвиток координаційної функції для зростання ролі прокуратури в системі забезпечення національної безпеки, безпосереднім

суб'єктом якої її визначено відповідно до п. 6 ст. 4 Закону України «Про основи національної безпеки України» [13].

За нинішніх умов функції органів прокуратури передусім мають бути спрямовані на подолання всіх типів загроз національній безпеці, зокрема у військовій, економічній, екологічній, інформаційній, соціальній і гуманітарній сферах. Органи прокуратури мають здійснити конкретні дії, спрямовані на активізацію діяльності всієї правоохоронної системи, зокрема міліції, Служби безпеки України, для того, щоб відповідні регіональні правоохоронні структури ефективно протидіяли проявам злочинності та сепаратизму в регіонах, миттєво реагували на можливість виникнення конфліктних ситуацій з населенням, запобігали захопленню державних і комунальних будівель та зброї, знищенню майна й іншим проявам протиправної діяльності.

Потрібно пришвидчити досудове розслідування кримінальних проваджень щодо публічних осіб, зокрема і посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, які підозрюються у сепаратистській діяльності, з метою негайного притягнення винних до відповідальності, що має засвідчити невідворотність та суворість покарання за вчинення таких злочинів і тим самим запобігти аналогічним проявам серед інших громадян. Подібні розслідування мають сприяти поступово викориненню у правоохоронних органах таких негативних явищ, як незаконне насильство, уникнення окремими особами відповідальності, фабрикування справ, корупція тощо та зосередження уваги на резонансних, найбільш суспільно небезпечних діях.

Разом із тим слід посилити роз'яснювальну роботу серед населення, а також тимчасово збільшити тривалість особистого прийому громадян з метою оперативного реагування на інформацію щодо можливих проявів сепаратизму. Систематичні публічні звіти про діяльність прокуратури, стан правопорядку в регіонах та у державі в цілому стануть дієвим заходом для заспокоєння населення щодо ситуації

в країні. Крім того, активно та послідовно необхідно запобігати спотворенню окремими іноземними і вітчизняними засобами масової інформації реальної ситуації щодо подій, які відбулися й відбуваються в Україні. При цьому доцільно мінімізувати бюрократичне навантаження на рядових працівників органів прокуратури шляхом оптимізації звітної та статистичної інформації.

Доцільно проводити більше координаційних нарад за участю керівників правоохоронних органів для уточнення стану суспільно-політичної ситуації в регіоні, попередження її загострення. Необхідно залучати громадські організації й окремих активістів до спільних заходів щодо забезпечення громадського порядку та протидії корупції. З метою більш широкого залучення громадськості до співпраці з прокуратурою в окремих регіонах створено громадські ради, до яких увійшли представники правозахисних громадських формувань – це є своєрідним громадським контролем за діями прокуратури та підтверджує те, що органи прокуратури відкриті до спілкування не лише з організаціями громадянського суспільства, а й із кожним громадянином. Здійснення такої діяльності необхідно продовжувати та посилювати, адже влада має бути максимально наближеною до людей.

Внутрішня і зовнішньополітична ситуації, що склалися у східних областях нашої держави, обумовлюють особливий порядок проведення досудового розслідування та здійснення прокурорського нагляду за додержанням законів України органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство.

Органи досудового розслідування та прокуратури України з об'єктивних причин не мають можливості здійснювати свої функції в деяких східних областях України. Тому вимушеним заходом є організація виконання покладених на них повноважень у межах інших регіонів, що наближені до сходу України та контролюються державною владою в особливому порядку. З огляду на це постає запитання:

чи відповідає така практика чинному законодавству України?

Відповідно до загального правила територіальної підслідності досудове розслідування здійснюється слідчим того органу досудового розслідування, під юрисдикцією якого перебуває місце вчинення кримінального правопорушення, оскільки це створює найбільш сприятливі можливості для збирання доказів та їх всебічної перевірки (ч. 1 ст. 218 КПК України).

Стосовно ситуації, яка склалася на сході країни, варто звернути увагу на положення ч. 5 ст. 36 КПК України. Так, Генеральний прокурор України, його заступники, прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя і порівняні до них прокурори своєю вмотивованою постановою мають право доручити 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.

Прокурорський нагляд за додержанням законів України органами, які проводять досудове розслідування, має здійснюватися за місцем його проведення.

Отже, реалізація тієї чи іншої функції прокуратури нині має бути спрямована на ефективну протидію проявам злочинності та сепаратизму, включати не тільки виявлення та усунення чи нейтралізацію протиправних діянь, а й запобігання їх виникненню. Це завдання має враховуватися і під час проведення реформування прокуратури шляхом трансформації її функцій з метою ефективного забезпечення національної безпеки України.

#### Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
2. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Криміногенна ситуація. Соціально-економічне становище Київської області 2014 // Офіційний сайт Головного управління статистики у Київській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oblstat.kiev.ukrstat.gov.ua/content/p.php3?c=848&lang=1>
4. Литвиненко О. На початку великого шляху? / О. Литвиненко // Дзеркало тижня. – 2014. – № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gazeta.dt.ua/internal/na-pochatku-velikogo-shlyahu\\_.html](http://gazeta.dt.ua/internal/na-pochatku-velikogo-shlyahu_.html)
5. Жоган Р.А. Нормативно-правове визначення статусу прокуратури / Р.А. Жоган // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – 2008. – Вип. 2. – С. 82–89.
6. Статус органів публічного обвинувачення: міжнародні стандарти, зарубіжне законодавство і пропозиції щодо реформування в Україні / за заг. ред. О.А. Банчука. – К.: Атіка, 2012. – 624 с.
7. Сухонос В.В. Прокуратура в механізмі української держави. Проблеми теорії та практики: дис. ... д-ра юрид. наук / В.В. Сухонос. – К., 2009. – 462 с.
8. Прокуратура України. Академічний курс: підруч. / В.В. Сухонос, В.П. Лакизюк, Л.Р. Грицаєнко, В.М. Руденко; за заг. ред. В.В. Сухоноса. – Суми: Університетська книга, 2005. – 566 с.
9. Україна пасе задніх за рівнем довіри до органів влади // Українська правда. – 2013. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2013/02/11/6983262/>
10. Закон має виконуватися без будь-яких вказівок // Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/actual.html?\\_m=publications&t=rec&id=137334&fp=10](http://www.gp.gov.ua/ua/actual.html?_m=publications&t=rec&id=137334&fp=10)
11. Виконувач обов'язків Генерального прокурора України вимагає від підлеглих рішучих дій без підказки керівництва // Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/actual.html?\\_m=publications&t=rec&id=136257&fp=20](http://www.gp.gov.ua/ua/actual.html?_m=publications&t=rec&id=136257&fp=20)
12. Потрібно діяти на випередження // Голос України. – 2014. – 9 квітня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.golos.com.ua/Article.aspx](http://www.golos.com.ua/Article.aspx)
13. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 року № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

## ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАВДАНЬ ТА ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В УМОВАХ ПОСИЛЕННЯ ЗАГРОЗ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ

Проаналізовано сучасний соціально-політичний стан в Україні та охарактеризовано загрози національній безпеці. Визначено основні завдання і функції органів прокуратури, обґрунтовано необхідність їх трансформації з метою удосконалення охорони, захисту й відновлення прав і свобод людини та громадянина.

**Ключові слова:** прокуратура; національна безпека; координація; нагляд; захист; права; завдання; функції.

Василий СИНЧУК

## ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАДАЧ И ФУНКЦИЙ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В УСЛОВИЯХ УСИЛЕНИЯ УГРОЗ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ

Проанализировано современное социально-политическое состояние в Украине и охарактеризованы угрозы национальной безопасности. Определены основные задачи и функции органов прокуратуры, обоснована необходимость их трансформации с целью совершенствования охраны, защиты и восстановления прав и свобод человека и гражданина.

**Ключевые слова:** прокуратура; национальная безопасность; координация; надзор; защита; права; задачи; функции.

Vasyl SINCHUK

## FEATURES OF REALIZATION OF THE TASKS AND FUNCTIONS OF THE PROSECUTION IN DANGER ESCALATION CONDITIONS FOR NATIONAL SECURITY OF UKRAINE.

This article reviews the current socio-political situation in Ukraine, described the threat to national security. The main objectives and functions of the Prosecutor's Office, the necessity of their transformation to improve conservation, protection and restoration of the rights and freedoms of man and citizen.

**Keywords:** Prosecutor's office; national security; coordinaton; supervision; protection; rights; tasks; function.

