

УДК 347.963

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ ПРОКУРОРСЬКОГО  
НАГЛЯДУ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОННОСТІ У КРИМІНАЛЬНОМУ  
СУДОЧИНСТВІ**

**TOPICAL ISSUES ON THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC  
PROSECUTIONS FOR LEGALITY IN CRIMINAL PROCEEDINGS**

**Ільченко О. В.,**

*кандидат юридичних наук,*

*старший викладач кафедри судочинства та міжнародного права*

*Сумського державного університету*

**Усова А.В.,**

*магістрантка юридичного факультету*

*Сумського державного університету*

Стаття присвячена встановленню процесуальної природи поняття «прокурорський нагляд». Розглянуто різні погляди вчених щодо тлумачення даного поняття. Визначено, які проблемні питання існують щодо здійснення даної функції органами прокуратури та зазначено шляхи їх вирішення.

**Ключові слова:** нагляд, контроль, функції прокуратури, прокурорський нагляд, законність, кримінальне провадження.

Статья посвящена установлению процессуальной природы понятия «прокурорский надзор». Рассмотрены различные точки зрения ученых относительно толкования данного понятия. Определено, какие проблемные вопросы существуют в осуществлении данной функции органами прокуратуры и указано пути их решения.

**Ключевые слова:** надзор, контроль, функции прокуратуры, прокурорский надзор, законность, уголовное производство.

The article is devoted to the procedural nature of the concept of "procurator". Different points of view of scientists on the interpretation of this concept.

Determined that there are issues on the implementation of the function of organs and specified solutions.

**Key words:** supervision, control, prosecution functions, public prosecutor's supervision, rule of law, the criminal proceedings..

**Актуальність теми.** Участь органів прокуратури у забезпеченні законності з боку органів контролю була актуальною як у радянські часи, так і особливо для прокуратури незалежної України. Останнім часом відбулися вагомі події, які стосуються діяльності органів прокуратури. Так, реформування прокуратури, яке мало місце у зв'язку із прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру» торкнулося всіх аспектів організації та діяльності даного органу. Найбільш суттєві зміни при цьому стосувалися функціональної спрямованості прокурорської діяльності, зокрема нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування. У зв'язку із цим набуває актуальності дослідження питання реформування прокуратури у частині виконання нею наглядової функції.

**Аналіз наукових публікацій.** Дослідженню окремих аспектів прокурорського нагляду за законністю діяльності державних органів, що виконують оперативно-розшукові функції та забезпечують досудове розслідування кримінальних правопорушень, присвячено низку праць вітчизняних вчених, серед яких Бабічев Д.О., Біляев В.О., Осмолян В.А., Павловський В.В., Прядко В. О., Шевчук О.М., Юрчишин В.М., та інші. Проте досі недостатньо висвітленими залишаються проблемні питання щодо здійснення даної функції.

**Метою цієї статті** є з'ясування сутності та висвітлення проблемних питань здійснення прокурорського нагляду за дотриманням законності органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування.

**Завданнями даної статті** є: провести історичний аналіз становлення інституту прокуратури та закріплення правового статусу прокурора як

учасника кримінального судочинства; дослідити функції та повноваження прокурора у кримінальному судочинстві; визначити сутність прокурорського нагляду за дотриманням законів що провадять оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування; розкрити зміст прокурорського нагляду за дотриманням законності; з'ясувати проблемні питання здійснення даної функції прокуратури та шляхи їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Виходячи зі змісту 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 однією з функцій, виконання яких покладено на прокуратуру, є нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство [4].

На думку Шморгуна О.С. прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів є найбільш ефективною та послідовною формою контролю з боку держави в такій важливій сфері, як забезпечення законності. Ця діяльність суттєво впливає на соціально-економічне становище в суспільстві, сприяє нейтралізації негативних явищ, які виникають під час проведення в Україні реформ, внаслідок їх недосконалого правового забезпечення.

Під додержанням законів слід розуміти здійснення фізичними та юридичними особами приписаних законом дій та утримання від неправомірних дій. Застосування – це прийняття державними органами та посадовими особами відповідно до закону рішень, які обов'язкові для інших осіб і тягнуть за собою юридично значущі наслідки [14].

Глушков В.О. вважає що термін «нагляд» означає спостереження з метою перевірки, групи осіб, орган для спостереження за ким-небудь або чим-небудь (технічний, санітарний, патентний, прокурорський) [3, с. 79].

Столітній А. зазначає що нагляд як вид державної діяльності, яку здійснюють саме органи прокуратури, можна визначити як сукупність безперервних дій зі спостереження за дотриманням законності у відповідних суспільних відносинах, які здійснюються компетентним на те органом із застосуванням наданих йому законом повноважень та спрямовуються на попередження, виявлення й припинення порушень, а також притягнення порушників до відповідальності [9, с. 81].

Щодо поняття «нагляд», в сучасному правовому сенсі, то, в цьому разі, застосовуються, переважно, синонімічні тлумачення. Так, відповідно до найбільш поширених юридичних, політологічних та енциклопедичних словників нагляд – це одна з форм діяльності державних органів з дотримання (забезпечення) законності [2, с. 236].

Крім того, у науковій літературі можна зустріти чимало досліджень щодо співвідношення понять «контроль» і «нагляд» як засобів забезпечення дисципліни й законності в державі. Так, О.М. Музичук переконаний, що нагляд, порівняно з контролем, є більш вузьким за обсягом владних повноважень, оскільки його суб'єкт не може втручатися у професійну діяльність об'єкта, який перевіряється. Розмежування поняття нагляду та контролю, О. Ф. Андрійко наголошує на тому, що «нагляд є похідним від контролю». В. М. Манохін підкреслює, що нагляд, на відміну від контролю, який є функцією будь-яких управлінських органів, є елементом компетенції тільки деяких з них і має на меті перевірку роботи органів та осіб лише з погляду відповідності їй закону й іншим підзаконним нормативним актам [13, с. 148].

Отже, більшість науковців вважають, що контроль відрізняється від нагляду тим, що контрольний орган, на відміну від прокуратури, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта, а також має право самостійно притягувати винних до відповідальності.

Загалом можна сказати, що в науковій літературі існують різні погляди на сутність прокурорського нагляду. Проте деякі автори схиляються до думки,

що це окремий вид державної діяльності, який забезпечується спеціальним державним органом – прокуратурою, направлений на виявлення, усунення, попередження порушень закону в діяльності суб'єктів права, на яких поширюється компетенція прокуратури [1, с. 116].

Нагляд за додержанням законів органами досудового розслідування був пріоритетним напрямом у діяльності органів прокуратури у дореволюційний період, за радянської доби та залишається таким сьогодні. Статутом кримінального судочинства 1864 р. визначалося, що «слідство про злочини та проступки, підсудні окружним судам, проводиться судовими слідчими при сприянні поліції і під наглядом прокурорів та їхніх товаришів» (ст. 249). Положенням про прокурорський нагляд (1922 р.) в УРСР на органи прокуратури покладался безпосередній нагляд за діяльністю органів дізнання і Головного політичного управління (ГПУ). Важливим кроком у нормативному закріпленні повноважень прокуратури щодо нагляду за органами досудового (попереднього) розслідування стало затвердження Положення про прокурорський нагляд у СРСР (1955 р.) та подальше прийняття Закону СРСР «Про прокуратуру СРСР» (1979 р.) [10, с. 289].

Функції нагляду органи прокуратури виконують і в інших державах. При цьому у кримінально-процесуальному законодавстві пострадянських держав повноваження прокуратури щодо здійснення нагляду на досудовому провадженні «виписані» досить чітко. Наприклад, за ст. 21 КПК Латвії, ст. 62 КПК Казахстану, ст. 25 КПК Республіки Білорусь, ст. 37 КПК Російської Федерації, ст. 22 КПК Естонії, ст. 52 КПК Республіки Молдова прокурор зобов'язаний в усіх стадіях кримінального судочинства своєчасно вживати передбачених законом заходів до усунення будь-якого порушення закону, від якого б воно не виходило. В Узбекистані й Туркменістані прокурорський нагляд розглядається як «нагляд за додержанням законів органами, що ведуть боротьбу зі злочинністю». У жодній з цих країн прокуратура не позбавлена функції нагляду за додержанням законів при застосуванні кримінально-

процесуальних заходів примусового характеру, в тому числі на стадії виконання судових рішень у кримінальних справах [10, с. 289].

Отже, прокурорський нагляд є самостійним, специфічним видом державної діяльності, що здійснюється від імені загальної системи держави, включаючи органи місцевого самоврядування, а не від імені законодавчої, виконавчої або судової влади. Взагалі прокурорський нагляд є однією з гарантій кримінального процесу, що сприяє забезпеченню дотримання законності органами досудового слідства та відновлення порушених прав громадян.

Цілями прокурорського нагляду слід вважати результат, на досягнення якого спрямована вся діяльність прокуратури в цілому і, зокрема, її найважливіша функція – прокурорський нагляд. Цілі прокурорського нагляду визначаються статусом прокуратури, її місцем і роллю в системі органів влади держави [1, с. 116].

У новому Законі України «Про прокуратуру» координаційна діяльність віднесена до змісту функції нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування [11, с. 178]. Так, відповідно до ч. 2 ст. 25 Закону, 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 [7]. Координаційні повноваження прокурори здійснюють шляхом проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, а також проведення узгоджених заходів, здійснення аналітичної діяльності [11, с. 178].

Разом з тим, стаття 36 КПК України чітко визначає повноваження прокурора у здійсненні нагляду за дотриманням законів при проведенні досудового розслідування. Такий нагляд він здійснює шляхом процесуального

керівництва розслідуванням, маючи для цього владно-розпорядчі повноваження [5, с. 8].

З наведеного контексту виникає проблема щодо розмежування понять прокурорського нагляду і процесуального керівництва слідством, адже вони настільки тісно пов'язані, що їх практично неможливо розглядати окремо. З одного боку, саме процесуальне керівництво є, по суті, формою такого нагляду, а з другого – у цьому питанні існує значна сутнісна суперечність: прокурор, будучи фактично керівником розслідування, сам же за ним і наглядає, що викликає питання стосовно об'єктивності такого розслідування [5, с. 8].

Більше того, суперечності супроводжують функцію кримінального переслідування прокуратури і на стадії судового розгляду: роль прокурора як особи, що здійснює як процесуальне керівництво слідством, так і державне обвинувачення в суді, обумовлює його зацікавленість у невикритті потенційних помилок на стадії досудового розслідування, допущених слідчими підрозділами, за якими він наглядав, а відповідно, несе відповідальність за якість проведеного слідства.

Водночас у цьому випадку прокурор більш ознайомлений із матеріалами кримінального провадження, тому ґрунтовніше підтримує державне обвинувачення. Не можна забувати і про закріплення координаційної функції прокурора на рівні КПК України [5, с. 8].

У сфері кримінально-процесуальних відносин функція нагляду зобов'язує прокурора виявляти та усувати порушення законності, недоліки в роботі органів досудового розслідування шляхом скасування чи зміни процесуальних рішень, поновлення порушених прав, відшкодування шкоди, а за необхідності й застосування примусових заходів для виконання нормативних приписів.

З огляду на забезпечення загальних положень досудового розслідування прокурор, здійснюючи свої повноваження відповідно до вимог КПК, 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.

Незважаючи на досить широке коло повноважень прокурора у кримінальному провадженні з огляду на забезпечення реалізації загальних положень досудового розслідування, деякі науковці вказують на безініціативність прокурорів. Зокрема слідчі й надалі продовжують вирішувати питання про проведення чи не проведення певної слідчої дії, звернення чи не звернення з клопотанням до суду, хоча це повинно стати основним завданням прокурорів як процесуальних керівників розслідування [6, с. 103].

Статистика свідчить про низьку ефективність виконання завдань прокурорського нагляду. Зокрема, як вбачається з аналітично-статистичних матеріалів про стан законності та протидії злочинності за 8 місяців 2014 року, розроблених управлінням організації ведення ЄРДР та статистичної інформації Генеральної прокуратури України, за результатами досудового розслідування за вказаний період до суду скеровано проваджень щодо 156 165 злочинів, або лише 29,7 відсотка від усіх облікованих [8, с. 49].

Як зазначає Халимов С.І. на практиці у переважній більшості оперативно-розшукових справах як джерела отримання підстав для їх заведення використовуються повідомлення осіб, які надають допомогу оперативним підрозділам на конфіденційній основі. Проте нерідко виникають проблеми, коли прокурори з нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, вимагають ці підстави формалізувати до рівня заяв чи повідомлень громадян. Посилаючись на те, що ст. 6 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» не передбачає як джерело повідомлень конфідентів. З метою усунення таких протиріч вважаємо за потрібне доповнити ч. 2 ст. 6 Закону словосполученням наступного змісту:



«осіб, які надають допомогу оперативним підрозділам на конфіденційній основі» [12, с. 260].

Звертає на себе увагу також те, що функції підтримання державного обвинувачення в суді і нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, редакційно відірвані одна від одної, хоча обидві стосуються участі прокурорів у судовому кримінальному провадженні. Дещо нелогічним є те, що на перше місце в значеній статті поставлено функцію підтримання прокурором державного обвинувачення в суді, хоча реалізація цієї функції прямо залежить від результатів нагляду прокурора за дотриманням норм кримінального процесуального законодавства.

Генеральний прокурор України на зустрічі з журналістами надав об'єктивну інформацію щодо проблеми реалізації нового Закону про прокуратуру, в якому не були враховані реалії сьогодення. Скорочуючи чисельність прокурорських працівників на п'ять тисяч, не було враховано те, що органи прокуратури здійснюють наглядові функції за досудовим слідством у формі процесуального керівництва, і навантаження на прокурорів є досить великим (по сто сорок проваджень на кожного). Під час прийняття такого рішення виходили лише з того, що в Європі на десять тисяч населення є двадцять прокурорів, а в Україні – тридцять три. Якщо позбавити прокурорів цієї важливої функції, в Україні буде така ж кількість прокурорів, як і в Європі [5, с. 8]. Тобто, незважаючи на стрімкий перехід діяльності державних органів до європейських стандартів, на практиці виникають проблеми щодо реалізації таких нововведень.

Доцільно сформувати структуру органів прокуратури з можливістю забезпечити нагляд за дотриманням і застосуванням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність й досудове розслідування не обмежуючись наглядом за окремим видом діяльності. Такий підхід дозволить не лише наглядати безпосередньо за проведенням досудового розслідування та здійсненням оперативно-розшукової діяльності, а й забезпечити якість

вказаної роботи шляхом перевірки всіх підрозділів згаданих органів. Таким чином, діючи винятково в межах повноважень, передбачених Конституцією України, та з метою виконання завдань кримінального провадження, передбачених ст. 2 КПКУ, доцільно запровадити в структурі органів прокуратури України підрозділи, які здійснюватимуть нагляд за додержанням і застосуванням законів органами, які проводять досудове розслідування й оперативно-розшукову діяльність, а також із питань нагляду за дотриманням законодавства про адміністративні правопорушення та працю, бюджетного законодавства тощо [9, с. 84].

Забезпечення законності діяльності органів прокуратури можна здійснити шляхом: впровадження контролю за даною діяльністю з боку інших державних органів; щоб уникнути корупційних проявів з боку працівників органів прокуратури, в КПК слід детально регламентувати форму і процедуру погодження прокурором рішення слідчого про проведення негласних слідчих (розшукових) дій у невідкладних випадках, до відповідної судової ухвали тощо; захистом працівників органів прокуратури від корупційного тиску на прийняття ними рішень у своїй діяльності, де своєрідними гарантіями виступатимуть недоторканність прокурорських працівників та особливий порядок призначення і звільнення їх з посади.

Таким чином, нами розглянуто головні проблеми, які виникають при здійсненні прокурорського нагляду, і які не отримали повного закріплення і тлумачення законодавством України, визначено чинники, що знижують ефективність цієї діяльності та запропоновано шляхи їх усунення.

Висновки. Отже, важливою гарантією ефективного виконання завдань кримінального судочинства та захисту прав громадян є прокурорський нагляд. Прокуратура є складовою державного механізму, наділена певним обсягом влади для здійснення нагляду за виконанням законів у державі.

Сукупність міркувань, викладених у роботі, відображає окремий блок сучасних проблем прокурорського нагляду в сфері оперативно-розшукової діяльності. Сподіваємося на плідні їх обговорення у колі зацікавлених

науковців, практичних працівників органів прокуратури, оперативних і слідчих підрозділів та подальше їх вирішення на законодавчому рівні.

Нагляд за додержанням законів органами досудового розслідування був пріоритетним напрямом у діяльності органів прокуратури у дореволюційний період, за радянської доби та залишається таким до цього часу. На сьогодні дане питання не лише не втрачає актуальності, але й набуває все більшого значення у контексті перебування системи кримінальної юстиції на стадії реформування, що супроводжується зміною поглядів на роль прокурора, зміст і межі його наглядових повноважень у кримінальному провадженні.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Білічак О. Прокурорський нагляд за законністю провадження негласних слідчих (розшукових) дій / О. Білічак // Юридичний вісник. - 2014. - № 5. - С. 115-120.

2. Біляєв В.О. Сучасні проблеми прокурорського нагляду за додержанням законів в оперативно-розшуковій діяльності підрозділів карного розшуку ОВС України / В.О. Біляєв // Вісник Запорізького національного університету. – 2013. – №2. – С. 233-237.

3. Глушков В.О. Прокурорський нагляд у процесі здійснення оперативно-розшукової профілактики злочинів / В.О. Глушков, В.І. Василичук, Л.П. Скалзуб, Л.В. Бортницька // Вісник Вищої ради юстиції. – 2010. – № 3. – С. 79–90.

4. Конституція України: Закон від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України . – 1996. – № 30. – Ст. 141.

5. Литвак О. Проблеми впровадження Закону України "Про прокуратуру" від 14 жовтня 2014 року / О. Литвак, П. Шумський // Вісник Національної академії прокуратури України. - 2015. - № 1. - С. 5-10.

6. Павловський В.В. Відомчий процесуальний контроль та прокурорський нагляд за дотриманням загальних положень досудового

розслідування / В.В. Павловський // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2015. – Випуск 2. Том 3. – С. 100-104.

7. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2-3. – ст.12.

8. Прядко В. О. Мета, завдання та суть прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва негласними слідчими (розшуковими) діями / В. О. Прядко // Судова апеляція. - 2015. - № 1. - С. 42-49.

9. Столітній А. Прокурорський нагляд: історія, сучасність, перспектива / А. Столітній // Національний юридичний журнал: теорія і практика. – 2015. – С. 81-84.

10. Татаров О. Ю. Прокурорський нагляд на досудовому провадженні/О. Ю. Татаров // Право і суспільство. – 2012. – № 2. – С.288-293.

11. Трагнюк Р.Р. Реформування функцій прокуратури України за новим законом «Про прокуратуру» / Р.Р. Трагнюк // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – №3. – С. 176-179.

12. Халимов С.І. Проблеми організації роботи оперативних підрозділів державної пенітенціарної служби України за оперативно-розшуковими справами / С.І. Халимов // Вісник кримінологічної асоціації України. – 2015. – №1. – С. 256-265.

13. Шевчук О.М. Особливості прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері обігу наркотиків / О.М. Шевчук // Право і суспільство. – 2015. – № 3. – С 146-151.

14. Шморгун О.С. Прокурорський нагляд за дотриманням законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/4147/%D8> .

Ільченко О.В., Усова А.В. Актуальні питання щодо здійснення прокурорського нагляду за дотриманням законності у кримінальному судочинстві// О.В. Ільченко, А.В. Усова / Порівняльно - аналітичне право. – 2015. – № 6. – С. 299–302. - Режим доступу: <http://www.pap.in.ua/index.php/arhiv-vidannja/37>