



Липівський В. В.,
аспірант кафедри правосуддя
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ПОНЯТТЯ ТА ПРАВОВА ПРИРОДА ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ

У статті автором досліджено поняття прокурорського нагляду, його предмет, об'єкт, завдання, висвітлено співвідношення прокурорського нагляду та процесуального керівництва. Зроблено висновок про те, що процесуальне керівництво є формою реалізації конституційної функції нагляду.

Ключові слова: прокуратура України, прокурорський нагляд, процесуальне керівництво, кримінальне провадження.

В статті автором досліджено понятие прокурорского надзора, его предмет, объект, задание, освещено соотношение прокурорского надзора и процессуального руководства. Сделан вывод о том, что процессуальное руководство является формой реализации конституционной функции надзора.

Ключевые слова: прокуратура Украины, прокурорский надзор, процессуальное руководство, уголовное производство.

На сучасному етапі розвитку нашої держави особливу увагу відведено реформуванню системи органів прокуратури та впровадженню європейських стандартів їх діяльності, адже саме на прокуратуру покладено найважливіші функції держави такі, як нагляд за дотриманням законів, прав і свобод людини і громадянина на стадії досудового провадження, нагляд за виконанням вироків та підтримання державного обвинувачення в судовому провадженні.

Функції прокуратури, зокрема, нагляд прокурора, його поняття, зміст, предмет та місце серед інших функцій прокуратури є предметом багатьох наукових праць Ю. П. Аленіна, І. В. Гловюк,

В. О. Гринюка, О. В. Капліної, П. М. Каркача, Н. П. Кірієнко, І. В. Козьякова, М. В. Косюти, О. М. Ларіна, В. І. Малюги, В. Т. Маляренка, О. Р. Михайленка, А. В. Молдована, М. А. Погорецького, Ю. Є. Полонського, В. О. Попелюшка, В. М. Савицького, Г. П. Середи, О. М. Толочка та ін.

Метою статті є дослідження правової природи прокурорського нагляду за додержанням законів, предмета прокурорського нагляду, завдань, співвідношення понять «прокурорський нагляд» та «процесуальне керівництво», розгляд дискусійних питань щодо підходів до розуміння поняття нагляду та обґрунтування власних пропозицій і висновків, спрямованих на вдосконалення кримінального

процесуального законодавства України з порушених питань.

Відповідно до Конституції України органи прокуратури не підпадають під поділ органів державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, а відповідно до Закону України «Про прокуратуру» прокуратура України становить єдину систему, яка здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [1], тобто являє собою самостійну систему органів державної влади. Відповідно до статті 2 Закону України «Про прокуратуру» на прокуратуру покладається чотири основних функції: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадян або держави у суді у випадках, передбачених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 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 [2].

Законом України № 1401–19 «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02 червня 2016 року, що вступив в дію 03 вересня 2016 року, були внесені зміни до Конституції України, які породили проблему законодавчого закріплення функцій прокуратури, адже законодавець виключив розділ сьомий Конституції України, який закріплював вичерпний перелік функцій прокуратури. Більше того, він доповнив Конституцію України статтею 131¹, якою закріпила три види діяльності прокуратури:

- підтримання публічного обвинувачення в суді;
- організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими

слідчими (розшуковими) діями органів правопорядку;

– представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [1].

Відповідно до частини третьої статті 2 Закону України «Про прокуратуру», на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України [2]. Отже, виникає колізія в законодавстві.

Згідно з пунктом 9 Перехідних положень Конституції України (у редакції 30 вересня 2016 року) прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, – до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій.

Виходячи з вищевизначених положень, можна зробити висновок про те, що законодавча влада в Україні не розуміє на сьогодні які функції з тих, що визначені у Законі України «Про прокуратуру», мають бути покладені на прокуратуру. Окрім того, містяться положення про невизначений строк набуття чинності відповідних результатів реформ у системі правосуддя, що стосуються органів прокуратури. Також у законодавстві відсутні проектні положення про ієрархію «майбутніх» органів, відповідальність та результати здійснення відповідних функцій, що породжує подвійні стандарти діяльності уповноважених суб'єктів та підриває авторитет органів прокуратури в Україні.

На сьогодні визначення поняття «прокурорський нагляд» не закріплено в чинному законодавстві України. До того ж не існує і єдиного підходу до визначення сутності цього поняття серед науковців.

У тлумачних словниках термін «нагляд» розкривається як діяльність спеціальних органів державного управління з систематичного контролю за дотриманням встановлених державних правил підприємствами, установами, організаціями, службовими особами та окремими громадянами, тобто через підміну поняттям «контроль» [3].

М. С. Шалумов відносить прокурорський нагляд до однієї з форм соціального контролю, однак, відрізняється від інших видів соціального контролю, які здійснюються державними органами своїми правовими засобами виявлення та усунення порушення законів та цільовим призначенням [4, с. 81].

На нашу думку, «контроль» та «нагляд» є подібними поняттями, вони застосовуються на практиці залежно від покладених на владні суб'єкти повноважень. Додатковою ознакою, що відрізняє «контроль» від «нагляду», є наявність підконтрольного об'єкту. Відповідно до частини п'ятої ст. 40 Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК України), слідчий, здійснюючи свої повноваження згідно з вимогами КПК України, є самостійним у своїй процесуальній діяльності [5], а тому поняття «прокурорський контроль» у цьому контексті було б недопустимим для застосування на практиці, оскільки прокурор не наділений повноваженнями звільнити слідчого. Така ж ситуація із наглядом за додержанням законів при виконанні судових рішень.

Ми вважаємо, що можна виділити два основних підходи до визначення поняття «прокурорський нагляд». Перший підхід обумовлюється тим, що нагляд розглядається як врегульована норма права діяльність органів прокуратури, спрямована на виконання функцій і завдань прокуратури. Другий підхід обґрунтовується тим, що нагляд є формою діяльності держави. Наприклад, М. В. Косюта зазначає, що «прокурорський нагляд – не є загальною функцією прокуратури, а являє собою форму діяльності держа-

ви, спрямовану на виявлення, усунення та попередження порушень закону в діяльності суб'єктів права, на яких поширюється компетенція прокуратури, з використанням властивих органам прокуратури повноважень» [6, с. 129]. І. Є. Марочкін визначав прокурорський нагляд як самостійний, специфічний вид державної діяльності, який повинен забезпечити виконання закону та його верховенство у всіх сферах життєдіяльності суспільства [7, с. 3].

Ми вважаємо, що прокурорський нагляд є самостійним, специфічним видом державної діяльності та являє собою державне та соціальне призначення прокурора.

Для повного формування підходу до розуміння поняття «прокурорський нагляд» слід дослідити його елементи, а саме мету, предмет, завдання, об'єкт, суб'єкт.

Під метою прокурорського нагляду слід розуміти досягнення результату, на яке спрямовується вся діяльність органів прокуратури через реалізацію покладених на них законодавством функцій.

Завдання прокурорського нагляду відрізняються між собою залежно від сфери проведення нагляду. Розглянемо завдання прокурорського нагляду на прикладі нагляду за додержанням законів органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність. Ми виділяємо наступні завдання:

- розкриття кримінальних правопорушень, захист прав та свобод фізичних та юридичних осіб від злочинних посягань;
- забезпечення невідворотності відповідальності за вчинення кримінального правопорушення;
- запобігання незаконному притягненню особи до відповідальності;
- здійснення заходів щодо запобігання злочинам, усунення причин та умов, що сприяють їх вчиненню.

Ми підтримуємо думку М. А. Погорецького, що під предметом прокурорського нагляду слід розуміти «або закон-

ність, точне виконання або дотримання законів, або акти і дії службових осіб, а також суспільні відносини, що складаються у сфері забезпечення законності, або норми права, за виконанням яких здійснюється нагляд» [8, с. 118]. Кожному напрямку прокурорського нагляду притаманний свій предмет, тобто дотримання та правильне застосування законів у конкретній сфері суспільних відносин.

Б. М. Спірідонов зазначає, що предметом прокурорського нагляду є конкретизація родового об'єкта нагляду. Предмет визначає, які акти, дії органів, посадових осіб підлягають перевірці з точки зору їх відповідності закону [9, с. 85].

Об'єктом прокурорського нагляду, у вузькому розумінні, є ті посадові особи та установи, на які поширюються наглядом повноваження прокуратури.

Об'єктом прокурорського нагляду, у широкому розумінні, виступає діяльність органів, установ, організацій та посадових осіб, на які розповсюджуються наглядом повноваження прокуратури.

Суб'єктом прокурорського нагляду виступає службова особа органів прокуратури, яка виконує свої повноваження у кримінальному провадженні та наділена процесуальною можливістю здійснення нагляду щодо конкретного об'єкту.

На сьогодні дискусійним є питання визначення та співвідношення понять «процесуальне керівництво» та «прокурорський нагляд». Так, у частині другій статті 36 КПК України зазначено, що прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

У науковому співтоваристві не існує єдиного підходу до визначення «процесуального керівництва» та його місця серед інших функцій прокурора. Якщо дослідити більшість наукових підходів з порушених питань, то можна виділити

декілька основних напрямів (позицій) з приводу співвідношення понять «прокурорський нагляд» та «процесуальне керівництво»:

- процесуальне керівництво і нагляд є самостійними функціями прокуратури;
- прокурорський нагляд є основною функцією діяльності прокуратури, а процесуальне керівництво – допоміжною;
- процесуальне керівництво несумісне з прокурорським наглядом;
- процесуальне керівництво являє собою форму прокурорського нагляду.

На нашу думку, поділ функцій прокурора на нагляд та керівництво є штучним, оскільки обидві ці категорії мають універсальний характер та тісно пов'язані між собою. Немоżliво не погодитись з думкою О. М. Толочко стосовно того, що закріплення положення щодо процесуального керівництва досудовим розслідуванням не вказує на нову функцію органів прокуратури, а лише дає узагальнену назву процесуальної форми конституційної функції нагляду за додержанням законів та обумовлена впровадженням у КПК України 2012 року принципу незмінності прокурора при проведенні конкретного кримінального провадження, внаслідок чого підвищується відповідальність кожного працівника прокуратури за якість результату діяльності [10, с. 62].

Ми вважаємо, що слід переглянути позицію законодавця щодо закріплення функцій прокуратури для того, щоб не виникало дискусій з приводу їх розуміння та реалізації у теорії та на практиці.

Отже, виходячи з досліджених елементів прокурорського нагляду, можна зробити висновок, що прокурорський нагляд є самостійним, специфічним видом державної діяльності, який полягає у перевірці уповноваженим суб'єктом конкретного об'єкта, суворого дотримання ним законів для попередження та виявлення порушень чинного законодавства, прав і свобод людини та громадянина.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про прокуратуру [Електронний ресурс]: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697- VII (починає діяти з 12 трав. 2016 р.). – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
2. Конституція України [Електронний ресурс]: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Найповніший тлумачний словник Української мови / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eslovnyk.com>.
4. Шалумов М. С. Прокурорський надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности / М. С. Шалумов // Гос-во и право. – 1999. – № 1. – С. 79–85.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квіт. 2012 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
6. Косюта М. В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства: монографія / М. В. Косюта. – Одеса: Юрид. літ-ра, 2002. – 376 с.
7. Прокурорський нагляд в Україні: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / І. С. Марочкін, П. М. Каркач, Ю. М. Грошевий [та ін.]; за ред. проф. І. С. Марочкіна, П. М. Каркача. – [2-ге вид.]. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2008. – 240 с.
8. Погорецький М. А. Прокурорський нагляд за оперативно-розшуковою діяльністю / М. А. Погорецький // Вісн. ун-ту внутр. справ. – Х., 2000. – Вип. 10. – С. 117–125.
9. Спиридонов Б. М. Понятіе отрясли прокурорского надзора / Б. М. Спиридонов // Совершенствование прокурорского надзора в СССР: [сб. ст.]. – М.: [Б. и.], 1973. – С. 83–91.
10. Толочко О. М. Правова природа процесуального керівництва прокурором досудовим розслідуванням / О. М. Толочко // Вісн. Акад. прокуратури України. – 2012. – № 2. – С. 60–64.

Lypivskiy V. The Concept and a Legal Nature of the Prosecutor's Supervision.

The paper discusses main ideas in formation of the concept of prosecutor's supervision in criminal process of Ukraine through understanding it's subject, object, main tasks, objective and specifics. In the article describes few scientist's opinions of supervision's place in prosecutor's function system and the author made his own. Moreover the author made correlation between terms «prosecutor's supervision» and «procedure guidance», describes other scientists opinion. Likewise, the author consider, that terms «control» and «supervision» have the same tasks and similar nature, but differ in subject of it's application. In addition, paper analyses new constitutional states which regulate prosecutor's activities and function in criminal process of Ukraine. Furthermore, new constitutional states create legal collision with states of the law of Ukraine «About prosecutor's office». Consequently, the author insist on change of the legislation to minimize legal collision and possible problems in practice in future.

Finally, the author shows that partition on supervision and guidance functions is factitious, because both of this categories have universal character and closely linked among themselves. The paper shows, that providing new statement about «procedure guidance» doesn't creates a new function of prosecution, but only gives general name of the constitutional form and reason of its providing is implementation of prosecution changelessness principle.

It is concluded that procedure guidance is a form of a prosecutorial supervision as the constitutional function.

Key words: *Prosecutor's Office of Ukraine, procedural guidance, prosecutor's power, pretrial investigation.*

Стаття надійшла до редакції журналу 03.10.2016 р.