

УДК 343.01

## ОСНОВНІ ОЗНАКИ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ В УКРАЇНІ

### THE MAIN FEATURES OF PUBLIC PROSECUTIONS IN UKRAINE

**Мироненко Т.Є.,**

*кандидат юридичних наук, директор Інституту підготовки кадрів  
Національної академії прокуратури України,  
старший радник юстиції*

У статті розглянуто основні ознаки прокурорського нагляду в нашій державі, зважаючи на останні зміни в законодавстві про прокуратуру. Автор систематизував ознаки такого нагляду. Розглянуто джерельну базу нормативно-правових актів і наукових досліджень, у яких розкриті правова сутність і юридичний зміст ознак прокурорського нагляду

**Ключові слова:** нагляд прокуратури, національні органи прокуратури, органи досудового розслідування, реформа кримінальної юстиції.

В статье рассмотрены основные признаки прокурорского надзора в нашей стране с учетом последних изменений в законодательстве о прокуратуре. Автор систематизированы признаки такого надзора. Рассмотрена база нормативно-правовых актов и научных исследований, в которых раскрыты правовая сущность и юридическое содержание признаков прокурорского надзора

**Ключевые слова:** надзор прокуратуры, национальные органы прокуратуры, органы предварительного расследования, реформа уголовной юстиции.

In the article the main features of public prosecutions in our country, given the recent changes in the law on the prosecutor, are analyzed. The author attributes this systematic supervision. Considered source base of regulations and scientific studies that revealed the essence of the law and legal content symptoms of public prosecutions

**Key words:** supervision of the prosecutor and national prosecutors, pre-trial investigation, criminal justice reform.

**Метою статті** є визначення основних ознак прокурорського нагляду в Україні, актуалізація переліку таких ознак, зважаючи на останні

зміни в законодавстві про прокуратуру та в кримінальному процесуальному законодавстві, а також здійснення критичного аналізу роз-

глядуваних ознак. Актуальність обраної теми очевидна, зважаючи на такі чинники.

По-перше, незважаючи на тривалу історію існування наглядових повноважень у національних органів прокуратури, ознаки такої прокурорської функції й сьогодні ще залишаються не достатньо дослідженими, а наявні наукові дослідження означеного питання потребують суттєвої актуалізації.

По-друге, у межах реформування кримінальної юстиції та прокуратури України змінюються певні традиційні для національної прокуратури повноваження, що не завжди є виправданим. Тому вбачається необхідність у дослідженні ознак наглядової функції прокуратури та подальше переосмислення доцільності звуження такої функції, зважаючи на національний та міжнародний досвід, національні традиції та культуру законодавства, а також на практику реалізації відповідних повноважень прокуратурою в Україні.

Сприятиме досягненню поставленої мети в процесі наукового пошуку звернення до суміжних галузей права, аналіз точок зору спеціалістів і науковців із цього питання (Ю.Є. Винокуров, О.В. Воронін, О.В. Головкін, П.М. Каркач, О.П. Копилова, Н.О. Рибалка та ін.), вивчення положень чинних нормативно-правових актів.

Наголошуючи на тому, що сутність прокурорського нагляду виражається в основних атрибутивних ознаках такої діяльності держави, у спеціальній юридичній літературі неодноразово робились спроби визначенні та систематизації таких ознак. Так, окремі вчені вважають, що сутність прокурорського нагляду полягає в тому, що такий нагляд:

- 1) здійснюється від імені держави;
- 2) є самостійним видом держав-

ної діяльності (виражається в змісті такої діяльності, що полягає в перевірці точності дотримання Конституції й виконання вимог законів, відповідності інших правових актів закону та застосуванні заходів щодо усунення виявлених правопорушень);

3) є специфічним видом діяльності держави (полягає в тому, що він не належить до діяльності певної гілки влади, проте водночас має ознаки кожної із цих гілок влади) [1, с. 9–10].

У свою чергу, О.П. Копилова визначає, окрім того, що такий нагляд є самостійним, специфічним видом державної діяльності, яка є виключною компетенцією органів прокуратури та здійснюється від імені держави. Сутність прокурорського нагляду також розкривається в:

1) перевірці правильності дотримання та виконання законів, що діють на території держави;

2) забезпеченні виявлення, припинення та попередження правопорушень, відновлення порушеної законності, притягнення винуватих суб'єктів до відповідальності [2, с. 18].

Узагальнюючи наукові підходи до розуміння основних ознак прокурорського нагляду в Україні, можна зробити певний висновок.

1. Прокурорський нагляд реалізується від імені держави та здійснюється незалежно від впливу й інтересів якого б то не було органу влади чи її посадової особи. У процесі реалізації функції нагляду прокурор представляє та захищає суспільні інтереси не від свого імені, не від імені Генеральної прокуратури чи Президента України, судової влади, окремих органів влади або ж органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, а від імені сукупності

всіх їх, тобто в масштабах загальної системи держави, «приводячи таким чином інтереси окремих органів, організацій, установ, посадових або фізичних осіб у відповідність до інтересів держави в цілому» [1, с. 9]. Ця сутність прокурорського нагляду чітко визначалась і підтверджувалась в рішенні Конституційного Суду України у справі № 1-19/2000 про запити народних депутатів України до прокуратури [3], в абз. 3 п. 6 якого Суд, зокрема, зазначив, що прокурори, здійснюючи нагляд, є незалежними від будь-яких органів та інших посадових осіб і підкоряються лише закону, а вплив у будь-якій формі на прокурора з метою перешкодити виконанню ним службових обов'язків заборонено чинним законодавством (враховуючи й вимоги кримінального процесуального законодавства).

2. Прокурорський нагляд є самостійним специфічним видом діяльності держави, оскільки сьогодні це єдиний вид державної перевіркової діяльності, що передбачає правову оцінку дотримання та виконання законів максимально можливим колом піднаглядних суб'єктів, що містить відповідні державні органи та установи. Безумовно, будучи різновидом перевіркової діяльності, прокурорський нагляд, як зазначає О.В. Воронін, має низку схожих рис із контролем, проте його призначення, принципи організації та здійснення, форми реалізації не дають підстав розглядати його як різновид контрольної діяльності [4, с. 96–97]. При цьому сама специфіка змісту прокурорського нагляду вказує на відмінність такої діяльності від інших видів діяльності інших державних органів державної влади: це головним чином перевірка точності виконань вимог законів, відповідність інших нормативно-правових актів закону, вжиття певних заходів щодо усунення виявлених правопорушень [5, с. 769].

3. Наявність специфічного суб'єкта. Прокурорський нагляд здійснює виключно прокуратура, яка становить єдину систему, що в порядку, передбаченому Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. При цьому прокурорський нагляд, так само як й інші функції цього органу влади, здійснюється виключно прокурорами, а саме посадовими особами органу прокуратури, що наділені правоохоронною владою в межах своєї компетенції та діють з метою забезпечення верховенства закону, єдності та зміцнення законності, захисту прав і свобод людини та громадянина, а також охоронюваних законом інтересів суспільства та держави та вжиття заходів для виявлення, попередження порушення та відновлення порушеної законності, притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності з підстав, встановлених законом [2, с. 21–22]. Окрім того, наголосимо, що делегування функцій прокуратури, привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами законодавчо не допускається.

4. Наявність специфічної мети, цілей та завдань такої діяльності. Метою прокурорського нагляду є результат, на досягнення якого спрямована вся діяльність прокуратури загалом і, зокрема, її найважливіша функція – прокурорський нагляд. У спеціальній юридичній літературі зазначається, що цілі прокурорського нагляду визначаються статусом прокуратури, її місцем і роллю в системі органів влади держави. Зрештою, вони визначаються Конституцією, законодавством про прокуратуру, іншим законодавством, що регламентує діяльність прокурорських органів

[1, с. 16]. Завдання прокурорського нагляду полягають в тому, щоб, виконуючи повноваження прокурора, досягти неухильного виконання законів піднаглядними органами та установами та їхніми посадовими особами, скасування незаконних актів і припинення діяльності, яка суперечить законам. У наглядовій діяльності за додержанням і застосуванням законів основними завданнями є захист гарантованих Конституцією України прав і свобод громадян, а також захист інтересів держави [6, с. 76].

5. Прокурорський нагляд поширюється лише на окремі сфери суспільних відносин, які врегульовані нормами права, і, відповідно, на сьогодні не має всеосяжного характеру, яким характеризувався прокурорський нагляд до реформування законодавства про прокуратуру. Так, що стосується сфер нагляду сучасної прокуратури, то такими є лише: нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Зважаючи на предмет прокурорського нагляду, доходимо висновку, що піднаглядними органами влади є: органи, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; органи влади, які здійснюють виконання судових рішень у кримінальних справах, а також органи влади, що повноважні застосовувати заходи примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. При цьому слід звернути особливу увагу на те, що зазначені органи влади вважаються «об'єктами прокурорського нагляду» (чи інакше – «під-

наглядними суб'єктами»), які не є, у свою чергу, рівнозначними «суб'єкту прокурорського нагляду». Так, варто звернути увагу на проблему отожднення об'єкта й суб'єкта прокурорського нагляду. Ці два поняття, як відзначається в доктрині, тісно пов'язані між собою, хоча й суттєво відрізняються за змістом, тому як на практиці, так і в юридичній літературі нерідко трапляються випадки неправильного застосування кожного з них (коли об'єкт називають суб'єктом і навпаки) [1, с. 13]. Тому для уникнення таких суттєвих підмін понять необхідно розмежовувати їх правовий зміст, а саме: якщо об'єктом прокурорського нагляду є органи, у яких проводяться прокурорські перевірки виконання законів, то суб'єктом прокурорського нагляду є прокурор, який здійснює нагляд.

6. Прокурорський нагляд не є відомчим наглядом. Така ознака виражається в тому, що нагляд, який здійснює прокуратура України, з одного боку, здійснюється відносно піднаглядних об'єктів, які не знаходяться у службовому підпорядкуванні прокуратури, а з іншого боку – не передбачає втручання держави в особі органів прокуратури в оперативно-господарську діяльність піднаглядних органів влади.

7. Особлива форма реалізації нагляду. Під формою прокурорського нагляду слід розуміти зовнішнє вираження певних прокурорських дій, що здійснюються органами прокуратури та прокурорами у відповідності до норм законодавства з метою реалізації покладених на них цілей, завдань та функцій прокурорської діяльності. При цьому, як наголошує О.В. Головін, така діяльність відбувається не автоматично, а в «процесі взаємодії суб'єкта нагляду з піднаглядним об'єктом, що об'єктивно передбачає



здійснення суб'єктом нагляду (органом прокуратури чи конкретним прокурором) різноманітних за своїм характером та призначенням конкретних правових дій, у яких відображаються зміст і спрямованість його впливу на піднаглядний об'єкт». Вчений звертає увагу на очевидність того, що такі дії, у яких опосередковуються волевиявлення органу прокуратури, повинні бути матеріалізовані, тобто набути зовнішнього вираження в певній формі, що дають відповідь на питання про те, у який спосіб реалізуються функції та завдання органів прокуратури з певного напрямку її діяльності, а самі такі форми повинні обов'язково бути «правовими, мають чітко визначатися в чинних законах або виводитися безпосередньо зі змісту таких законів» [7, с. 1-2].

Власне, саме практична сторона прокурорського нагляду є, по суті, основним вираженням її сутності, тому без вивчення практичної реалізації прокурорського нагляду не можна повною мірою сформулювати висновки щодо того, що потрібно розуміти під такою діяльністю прокуратури України, як, власне, і немож-

ливо дійти до вирішення проблеми потреби такої діяльності в сучасній Україні.

Підбиваючи підсумок, зауважимо, що основними ознаками нагляду сучасних органів прокуратури є такі:

– такий нагляд реалізується від імені держави, здійснюється незалежно від впливу й інтересів якого б то не було органу влади чи її посадової особи та є, відповідно, самостійним специфічним видом діяльності держави;

– наявність специфічного суб'єкта, об'єкта та предмета нагляду; наявність специфічної мети, цілей та завдань такої діяльності органів прокуратури;

– такий нагляд не є відомчим і характеризується особливою формою реалізації.

При цьому вказані ознаки прокурорського нагляду повною мірою відображають зміст і сутність такої функції органів прокуратури та вирізняють цей нагляд не лише від інших функцій прокуратури, але й від інших підвидів діяльності держави в нашій державі.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Прокурорский надзор : [учеб.] / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Высшее образование, 2005. – 460 с.
2. Копылова О.П. Прокурорский надзор : [учеб. пособ.] / О.П. Копылова. – Тамбов : Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2007. – 164 с.
3. Рішення Конституційного Суду України від 11 квітня 2000 року у справі N 1-19/2000 за конституційним поданням Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 86 Конституції України та статей 12, 19 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про запити народних депутатів України до прокуратури) // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 16. – Ст. 679.
4. Воронин О.В. К вопросу о содержании современного прокурорского надзора / О.В. Воронин // Вестн. Томск. гос. ун-та. – 2011. – № 346. – С. 95–98.
5. Рибалка Н.О. Поняття та сутність прокурорського нагляду / Н.О. Рибалка. // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 768–772.
6. Каркач П.М. Організація роботи прокуратури міста, району. Методичний посібник з організації роботи в міських, районних прокуратурах / П.М. Каркач. – Х. : Право, 2008. – 352 с.
7. Головкін О.В. Форми та методи наглядової діяльності органів прокуратури України у сфері охорони довкілля / О.В. Головкін [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/misb/2011\\_1-2/Golovkin.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/misb/2011_1-2/Golovkin.pdf).