



---

*Інформаційно-аналітичні огляди проекту  
«Вдосконалення прокуратури – шлях до  
реформування кримінальної юстиції»  
№ 9*

---

**Зміст**

<b>ДЕРЖАВНИЙ ОБВИНУВАЧ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ СТОРОНИ ОБВИНУВАЧЕННЯ: ПЕРСПЕКТИВИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....</b>	<b>2</b>
<b>ОСОБЛИВОСТІ ІНСТИТУТУ ПІДТРИМАННЯ ДЕРЖАВНОГО ОБВИНУВАЧЕННЯ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНОЇ КРИМІНАЛЬНО- ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ.....</b>	<b>7</b>
<b>РОЛЬ ПРОКУРАТУРИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВ ПОТЕРПІЛОГО В КРИМІНАЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ.....</b>	<b>11</b>
<b>ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ НАГЛЯДОВИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРОКУРОРА У СФЕРІ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....</b>	<b>16</b>
<b>УДОСКОНАЛЕННЯ СТАТУСУ ПРОКУРОРА ЯК ДЕРЖАВНОГО ОБВИНУВАЧА .....</b>	<b>22</b>

**ДЕРЖАВНИЙ ОБВИНУВАЧ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ  
СТОРОНИ ОБВИНУВАЧЕННЯ:  
ПЕРСПЕКТИВИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

---

Проект Кримінального процесуального кодексу, який підготовлено Національною комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права при Президентові України та внесено Кабінетом Міністрів України на громадське обговорення [1] (далі - Проект), передбачає нового суб'єкта кримінального процесу зі сторони обвинувачення – державного обвинувача.

Визначення цього поняття надане у Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженій Указом Президента України від 8 квітня 2008 року. Відповідно до Концепції, державний обвинувач - посадова особа органів прокуратури, яка здійснює функцію кримінального переслідування особи в процесі досудового розслідування та підтримує державне обвинувачення у кримінальному судочинстві. У ст. 34 Проекту зазначено, що державним обвинувачем є службова особа органу прокуратури, до повноважень якої належить здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, прийняття процесуальних рішень під час досудового розслідування у випадках, передбачених Кодексом, повідомлення про підозру та складення обвинувального акта, підтримання державного обвинувачення у суді.

Складно погодитись із вживанням терміну "державний обвинувач". Можливо, автори проекту цим терміном бажали підкреслити публічний характер обвинувачення, що здійснюється державним обвинувачем. Підтримання державного обвинувачення у суді є виключною компетенцією прокуратури, і тому з цих позицій цей термін є зайвим, він не позначає собою нове явище, яке ще не має терміну у національній правовій доктрині та законодавстві. Слід погодитися і з тим, що "виходячи зі змісту п.1 ст. 121 Конституції України, державний обвинувач – це

## Реформування прокуратури - шлях до реформування кримінальної юстиції

той, хто підтримує державне обвинувачення в суді. Отже, на досудовому провадженні державного обвинувача у такому розумінні не існує" [2, С.7]. Саме тому цей термін має бути змінено у тексті проекту на термін "прокурор".

Ст. 34 Проекту закріплює компетенцію державного обвинувача. Проект прямо формулює функцію державного обвинувача - нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Необхідність такої функції прокурора підтримується у науковій літературі [3, 4]. Однак ця функція не є єдиною: аналіз положень ст. 34 Проекту дозволяє стверджувати про здійснення державним обвинувачем і функції кримінального переслідування: так, державний обвинувач має право повідомляти про підозру та звертатися до суду з обвинувальним актом; починати досудове розслідування за наявності підстав, передбачених Кодексом; доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення слідчих (розшукових) дій або негласних слідчих (розшукових) дій у випадках, передбачених Кодексом; давати слідчому, органу досудового розслідування вказівки щодо проведення слідчих (розшукових) дій або негласних слідчих (розшукових) дій; брати участь у проведенні слідчим слідчих (розшукових) дій та самостійно проводити будь-яку слідчу (розшукову) дію. На здійснення цієї функції державним обвинувачем вказує і Концепція реформування кримінальної юстиції України, яка визначає кримінальне переслідування як виключну процесуальну функцію прокурора, яка полягає у висуненні від імені держави обвинувачення, направленні кримінальної справи до суду, підтриманні державного обвинувачення в суді, участі у перегляді судових рішень у кримінальних справах в апеляційній та касаційній інстанціях. Однак слід вказати на певну неточність у цьому визначенні кримінального переслідування, що знайшло відображення і у Проекті. У літературі вказується, що "автори проекту КПК України передбачають, що кримінальне переслідування у кримінальному процесі включає в себе висунення обвинувачення, складання

## Реформування прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції

обвинувального акта та підтримання державного обвинувачення" [5, С.117]. У ст. 19 Проекту вказано, що кримінальне провадження здійснюється на засадах змагальності. Під час кримінального провадження функції обвинувачення, захисту та судового розгляду не можуть покладатися на один і той же орган чи службову особу. Повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального правопорушення, звернення з обвинувальним актом та підтримання державного обвинувачення у суді здійснюється державним обвинувачем. З урахуванням положень ст. 19 Проекту зауваження викликає співвідношення понять "кримінальне переслідування" та "обвинувачення", тобто чи є обвинувачення єдиною формою кримінального переслідування. Незрозуміло, чи відноситься до кримінального переслідування повідомлення про підозру. Крім того, точно не визначено момент початку кримінального переслідування: чи це момент початку досудового розслідування чи момент звернення до суду з обвинувальним актом.

У систему суб'єктів, які відносяться до сторони обвинувачення, Проект відносить також орган досудового розслідування, керівника органу досудового розслідування та слідчого органу досудового розслідування.

Аналіз повноважень слідчого, зокрема, викладених у ст. 39 Проекту, викликає сумніви щодо можливості покладення відповідальності за законність та своєчасність розслідування саме на слідчого. Державний обвинувач має, порівняно із слідчим, ширше коло повноважень, у тому числі й тих, що пов'язані із прийняттям важливих процесуальних рішень: подавати клопотання слідчому судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, про застосування до особи заходів забезпечення кримінального провадження; повідомляти про підозру та звертатися до суду з обвинувальним актом. Таким чином, дійсно, слідчий постає у Проекті як несамостійний, пасивний, безініціативний виконавець [2, С.8]. Тобто у Проекті реальні повноваження щодо провадження досудового розслідування надано державному обвинувачу, а не слідчому; тому положення про те, що слідчий

## Реформування прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції

несе відповідальність за законність та своєчасність розслідування, має бути виключено із Проекту.

Критичні зауваження викликає і те, що у Проекті потерпілого не віднесено до сторони обвинувачення. Слід зазначити, що у діючому КПК потерпілий, відповідно до ст. 261, відноситься до сторони обвинувачення. У Проекті КПК №1233 потерпілого також віднесено до сторони обвинувачення. Підхід про реалізацію потерпілим функції обвинувачення (кримінального переслідування) активно підтримується і у доктринальних джерелах. Саме тому викликає подив те, що у Проекті потерпілого не віднесено до жодної із сторін, а статус потерпілого та його представника сформульовано у окремому § 4. "Потерпілий та його представник". Аналіз викладених у Проекті прав та обов'язків потерпілого дозволяють стверджувати, що у діяльності потерпілого реалізується саме функція кримінального переслідування.

Таким чином, аналіз положень Проекту дозволяє зробити висновок, що серед суб'єктів сторони обвинувачення державний обвинувач займає центральне місце. Він здійснює функції кримінального переслідування та нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Аналіз повноважень державного обвинувача свідчить, що саме на нього покладається відповідальність за результати досудового розслідування, а не на слідчого, статус якого у Проекті зведено до пасивного виконавця вказівок державного обвинувача. Крім того, у Проекті необґрунтовано використовується термін "державний обвинувач" замість традиційного та нормативно закріпленого терміну "прокурор".

### Використані джерела:

1. Проект Кримінального процесуального кодексу України // Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/projectCriminalCodex>

## Реформування прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції

2. Серета Г. Кримінально-процесуальна діяльність прокурора в контексті законопроектних новел // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009. - №3.
3. Проект Кримінально-процесуального кодексу України: основні новації // Юридичний вісник України. – 2009. - №31 (735) // Режим доступу: [http://www.yuricom.com/ua/legal\\_bulletin\\_of\\_Ukraine/archive/?aid=4497&jid=336](http://www.yuricom.com/ua/legal_bulletin_of_Ukraine/archive/?aid=4497&jid=336)
4. Структура кримінально-процесуальної діяльності очікує на реформу // Юридичний вісник України. – 2009. - №41 (475) // Режим доступу: [http://www.yuricom.com/ua/legal\\_bulletin\\_of\\_Ukraine/publications/?aid=4792&rid=147](http://www.yuricom.com/ua/legal_bulletin_of_Ukraine/publications/?aid=4792&rid=147)
5. Остапець В. Співвідношення понять "державне обвинувачення" та "кримінальне переслідування" у проекті Кримінального процесуального кодексу України // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009. - №2.

*Гловюк Ірина Василівна,  
к.ю.н., старший викладач  
кафедри кримінального процесу  
Одеської національної юридичної академії*

## **ОСОБЛИВОСТІ ІНСТИТУТУ ПІДТРИМАННЯ ДЕРЖАВНОГО ОБВИНУВАЧЕННЯ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНОЇ КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

---

Відповідно до Розділу VII “Прокуратура” Конституції України від 28 червня 1996 р. “Прокуратура України становить єдину систему, на яку покладається:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво громадянина або держави в суді у випадках передбачених 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” [1].

Проект Конституції України Президента України Віктора Ющенка (2004-2009 рр.) взагалі не містив спеціального розділу про прокуратуру, і тільки в ст. 145 були відображені основні положення даної державної інституції. Зокрема, ч. 1 ст. 145 Проекту виділяє окремо як головну функцію – підтримання державного обвинувачення в суді [2].

Обвинувальна діяльність прокурора повинна співпадати з усіма іншими обов’язками. Прокурор повинен реагувати на будь-яке порушення закону. На нього покладається відповідальність щодо забезпечення прав особи і захист невинуватих осіб від незаконного їх притягнення до кримінальної відповідальності. Прокурор не стоїть над судом – він покликаний сприяти його успішній діяльності. До того ж,

## Реформування прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції

діяльність прокурора в суді сприймається присутніми майже завжди на фоні значної психологічної напруги, в умовах змагальності під час судового розгляду.

Кваліфікуючи злочин, прокурор повинен розкрити зміст відповідної статті Кримінального кодексу України, обґрунтувавши правильність її застосування, розкрити об'єктивні і суб'єктивні сторони відповідного складу злочину. В той же час, розкриваючи мотив і мету, він повинен проявити і психологічну ерудицію. Зокрема, майстром психологічного аналізу він повинен показати себе під час аналізу особистих особливостей підсудного і потерпілого.

Під час призначенні покарання повинні бути особливості особи підсудного. Характеризуючи особу підсудного, прокурор характеризує і свою особу, його відношення до людей, розуміння їх проблем, відношення до їх горя. А.Ф. Коні зазначав, що “пройтись за рахунок підсудного, без сумніву, деколи буває спокусливо, особливо в тих випадках, коли прокурор глибоко переконаний в його винуватості і обурений його вчинком...Але цій спокусі піддаватися не треба. Якщо підсудний не визнає свою вину, то обов'язок прокурора – детально розглянути докази, які подає підсудний, спів ставити їх з спростованими доказами” [2, С. 129].

В своїй практичній діяльності для досягнення успіху прокурор повинен володіти певними особистісними якостями, а особливо – мисленням. На думку Ю.В. Чуфаровського “мислення, яке розкриває причини будь-яких явищ, називається причинно-наслідковим. Саме такий характер носить мислення прокурора, так як основним змістом його розумової роботи є досягнення результату. Наслідкове мислення потребує гармонійного поєднання аналізу та синтезу. Висока чутливість, тонкощі розпізнавання правди і брехні, істини і помилки, слугує запорукою передбачуваності прокурора, умовою передбачення подальшого перебігу подій і поведінки учасників судового слідства в конкретній справі” [3, С. 103].

Прокурор повинен бути наділений неабиякими вольовими якостями. Його професійна діяльність потребує великої особистої ініціативи, цілеспрямованості,



## **Реформування прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції**

впертості, організаторських здібностей. Підтримуючи державне обвинувачення в суді, вимагає від прокурора виняткове скрупульозності і аналізу доказів, бездоганно зроблених висновків і високої мовної майстерності. І чим гармонічнішою буде професійна структура особистості прокурора, тим вище буде рівень компетентності, навичок і умінь, професіоналізму в цілому в діяльності по підтриманню державного обвинувачення в суді.

Проект закону «Про прокуратуру», який був ухвалений Верховною Радою в першому читанні, жодним чином не передбачає реформування системи прокуратури, яка збереглася в Україні як спадщина радянських часів. Висновок щодо законопроекту був оприлюднений 8 липня 2009 р. та в подальшому буде винесений на розгляд на засідання Венеціанської комісії (Європейської комісії “За демократію через право”).

Фахівці відзначають, що жодне із зауважень комісії, які містяться в попередніх висновках 2001, 2004 та 2006 років, у проекті не враховане. При цьому документ пропонує створити дуже могутній, надмірно централізований орган, повноваження якого перевищуватимуть повноваження органів прокуратури, прийнятні в демократичній державі, переконані європейські експерти.

На думку фахівців, проект слід відкликати, оскільки його ухвалення зробить неможливим виконання зобов'язань перед Радою Європи щодо зміни ролі та функцій прокуратури, трансформації цієї інституції в орган, що відповідатиме європейським стандартам.

Венеціанська комісія також вважає, що реформування прокуратури відповідно до зобов'язань України перед Радою Європи потребуватиме передусім конституційних змін. Це, у свою чергу, вимагатиме розробки зовсім іншого закону.

### **Використані джерела:**

1. Конституція України. – К., 2010. – 46 с.

## Реформування прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції

2. Проект Конституції України Президента України Віктора Ющенка. – К.. 2009. – 97 с.
3. Кони А.Ф. Собранные сочинения / А.Ф. Кони. – М., 1967. – 458 с.
4. Чуфаровский Ю.В. Юридическая психология // Ю.В. Чуфаровский. – М.: Новый юрист, 1998. – 448 с.

*Загурський Олександр Богданович,  
к.ю.н., доцент, доцент, доцент кафедри  
кримінального права Юридичного інституту  
Прикарпатського національного  
університету імені В. Стефаника*

## **11 РОЛЬ ПРОКУРАТУРИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВ ПОТЕРПІЛОГО В КРИМІНАЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ**

---

Посилення інтересу теоретиків і законодавців до реформування й оновлення законодавства про прокуратуру неминуче ставить питання про функціональну спрямованість цього органу. У зв'язку з цим надзвичайно важливо пов'язати передбачувану законотворцем діяльність прокуратури із вирішенням найважливіших проблемних питань кримінального судочинства України. Одним з таких можна вважати проблему забезпечення прав і законних інтересів потерпілого в кримінальному процесі України.

Концепція участі прокуратури у забезпеченні прав і законних інтересів потерпілого відповідає найвищим міжнародним стандартам у сфері захисту прав потерпілого, встановленим у Декларації основних принципів правосуддя для жертв злочинів і зловживань владою Організації Об'єднаних Націй від 29 листопада 1985 р., Резолюції 1989/57 ЕКОСОП ООН від 24 травня 1989 року, Конвенції про захист прав та основних свобод 1950 року, Європейській конвенції "Про відшкодування шкоди жертвам насильницьких злочинів" від 23 листопада 1983 р., Рекомендації R (85) 11 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо положення потерпілого в рамках кримінального права та кримінального процесу від 28 червня 1985 року та інших актах. Так, п. 5 Декларації основних принципів правосуддя для жертв злочинів і зловживань владою від 29.11.1985 проголошує, що у «випадках, коли це необхідно, треба створити і укріпити судові та адміністративні механізми, з тим, щоб забезпечити жертвам можливість отримувати компенсацію...». Комітет Міністрів Ради Європи у вказаній Рекомендації, враховуючи, що задоволення запитів і охорона інтересів потерпілого є основною функцією кримінального

## Реформування прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції

правосуддя, радить державам-членам широко інформувати потерпілого про можливості отримання допомоги, компенсації, результатах розслідування; дискреційне рішення щодо переслідування правопорушника не приймати без розгляду питання про компенсацію потерпілому тощо.

Всебічно узгоджується ця діяльність і з концептуальними засадами і основними напрямками подальшого розвитку судово-правової реформи в Україні [1-3], у єдиному контексті якої відбувається як реформування законодавства України про прокуратуру, так і удосконалення кримінально-процесуального законодавства, одним з пріоритетних напрямків якого є саме всебічне забезпечення прав потерпілого.

Відповідає діяльність прокуратури у напрямку забезпечення прав потерпілого і усталеним в науці поглядам на правозахисну спрямованість прокуратури. В літературі слушно зазначається, що прокуратура є органом не лише право охорони, а й правозахисту, причому цей напрям наглядової діяльності поступово виходить на перший план [4, с. 76]. Останнє навіть надає окремим дослідникам підстави розглядати функції прокуратури в одній площині з повноваженнями Президента України, визначеними у ст. 102 Конституції України, згідно з якою Президент України є гарантом прав і свобод людини і громадянина [5, с. 47]. Необхідно всіляко підтримати висловлену в літературі позицію щодо необхідності збереження правозахисної спрямованості прокуратури [6, с. 381], однак не можна зводити останню лише до реалізації функції представництва. Орган, правозахисний за своїм характером, яким повинна бути прокуратура в демократичній правовій державі, має захищати і відновлювати права особи в будь-якій сфері, в якій він працює. Не можна заперечувати, що інтересам жертв злочинів повинна приділятися першочергова увага державних органів, і, коли у сфері кримінального судочинства вони набувають статусу потерпілих – піклування про них повинне покладатися на прокуратуру. Таким чином, на наш погляд, робота із забезпечення прав і законних

## Реформування прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції

інтересів потерпілого є важливою складовою правозахисної діяльності прокуратури України.

Підвищення участі прокурорів у забезпеченні прав потерпілих в кримінальному процесі позитивно сприймається і правозастосовною практикою. Так, Верховний Суд України звертає увагу судів на необхідність повернення справи на додаткове розслідування у разі, коли органи дізнання або досудового слідства істотно обмежили законні права потерпілого і поновити ці права на стадії судового розгляду неможливо [7, п. 4], хоча ці порушення цілком могли і повинні були бути усунені засобами прокурорського нагляду. Генеральний прокурор України вимагає від нижчестоящих прокурорів вважати одним із пріоритетів у роботі прокурорів та органів досудового слідства захист прав і законних інтересів потерпілих. Вживати заходів до забезпечення відшкодування завданої їм матеріальної та моральної шкоди, витрат на стаціонарне лікування, виявлення та усунення причин і умов, що сприяли вчиненню злочинів [8, п. 7]. Такі підходи цілком виправдані, оскільки із всього масиву органів кримінальної юстиції України саме у прокуратури є всі необхідні можливості для повного, своєчасного і ефективного нагляду за дотриманням прав потерпілого і вжиття заходів до їх поновлення.

Отже, на сьогоднішній день необхідність розширення участі прокурорів у забезпеченні прав і законних інтересів потерпілого, важливість і актуальність такої діяльності не викликає заперечень. Разом з тим, для використання всього арсеналу позитивних можливостей прокуратури для захисту прав потерпілого існують суттєві перепони.

Перша з них, на наш погляд, полягає у дискримінаційному становищі потерпілого в кримінальному процесі України порівняно з підозрюваним, обвинуваченим, підсудним. Так, в літературі справедливо зазначається, що законодавцем не розроблений механізм реалізації прав потерпілих. У цьому плані їх становище різко відрізняється від становища інших учасників, в першу чергу

## Реформування прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції

підозрюваних і обвинувачених, чиї права гранично конкретизовані, розроблений механізм їх реалізації [9, с. 21]. В процесі реформування чітко простежується лінія відстоювання прав обвинуваченого, тому баланс прав учасників кримінального судочинства порушений, права потерпілого захищені в меншій мірі, ніж осіб, що скоїли злочин [10, с. 24]. Це призводить до того, що навіть в контексті правозахисної діяльності прокурор в кримінальному процесі насамперед дбає про інтереси обвинуваченого, а не потерпілого.

По-друге, в чинному законодавстві не закріплено жодної норми, яка безпосередньо покладала б на прокурора обов'язки щодо забезпечення таких основоположних прав потерпілого, як доступ до правосуддя (у широкому розумінні – до всієї системи кримінальної юстиції) та компенсації заподіяної злочином шкоди в межах котроїсь із функцій прокуратури. Відповідно до дозвольного способу регулювання кримінально-процесуальними правовідносинами, прокурори скоріше взагалі ігноруватимуть інтереси потерпілого, ніж виконуватимуть щодо захисту їхніх прав додаткові обов'язки, не передбачені законом.

По-третє, не створено належного правового механізму реалізації прав потерпілого в сфері кримінальної юстиції, не визначено органи, на які б покладалося забезпечення його прав, не розмежовано їхньої компетенції.

Отже, проблема захисту прокурором прав потерпілого в сфері кримінального судочинства потребує комплексного підходу і негайного розв'язання. Одним із напрямків вирішення цього болючого питання має стати виокремлення у масиві прокурорської діяльності міжфункціональної ділянки із забезпечення прав і законних інтересів потерпілого у системі кримінальної юстиції України.

### Використані джерела:

1. Концепція судово-правової реформи в Україні, схвалена Постановою Верховної Ради України від 28.04.1992 №2296-12 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – №30. – ст.426.

## Реформування прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції

2. Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схвалена Указом Президента України від 10.05.2006 № 361/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. - № 19. – Ст. 1376.- С. 23-37.

3. Концепція реформування кримінальної юстиції України, затверджена Указом Президента України від 08.04.2008 №311/2008 / <http://zakon1.rada.gov.ua/>.

4. Косюта М.В. Прокуратура України: навч. посіб. / М.В. Косюта. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К.: Знання, 2010. – 404 с.

5. Костицький В. Щодо питання про розподіл влади та місце прокуратури у системі влади // Вісник прокуратури. – 2009. – № 11. – С. 42-48.

6. Марочкін І.Є. Прокуратура України: проблеми становлення й розвитку // Проблеми законності. – 2009. - № 100. – С. 376-385.

7. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 2 липня 2004 року № 13 «Про практику застосування судами законодавства, яким передбачено права потерпілих від злочинів».

8. Наказ Генерального прокурора України № 4 гн від 19.09.05 «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство».

9. Шестакова Т. Ущемленные права потерпевших // Законность. – 2003. - №8. - С. 20-24.

10. Мельников Н.В. Уголовное преследование – самостоятельная государственно-властная деятельность прокуратуры по обеспечению прав и свобод граждан // Государство и право. – 2006. - №3. – С. 21-26.

*Лапкін Андрій Васильович,  
асистент кафедри організації  
судових та правоохоронних органів  
Національної юридичної академії України  
імені Ярослава Мудрого*

## **ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ НАГЛЯДОВИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРОКУРОРА У СФЕРІ ОПЕРАТИВНО- РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

---

Наша держава і суспільство мають бути зацікавлені у якнайповнішому захисті конституційних прав і свобод людини, оскільки це слугує не лише особистим інтересам кожного громадянина, а й організовує належне життя суспільства. Прокурорський нагляд покликаний гарантувати такий захист кожній людині, особливо це проявляється у кримінальному провадженні.

Як представник публічної влади прокурор має бути взірцем для суспільства в захисті прав людини, зміцнювати довіру до державної влади. Ф. Глух акцентуючи увагу на обов'язках працівників прокуратури захищати права та законні інтереси громадян, зазначав, що вони передусім виконують завдання щодо захисту прав та інтересів громадян, державних і громадських організацій, що охороняються законом, і сприяють вихованню людей в дусі високих принципів моралі, поваги до законів і правил співіснування [1, с. 91].

Особливою функцією прокуратури є нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність. Саме під час проведення оперативно-розшукових заходів найбільшою мірою можуть обмежуватися законні інтереси і права громадян на таємницю листування, телефонних розмов, свободу пересування, особисте життя тощо.

Головним завданням прокурора на цьому напрямі його діяльності є попередження і припинення порушень прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, які опинилися у сфері оперативно-розшукової діяльності. Адже, якщо громадянин при проведенні дізнання та досудового слідства може захищати свої права й інтереси, порушені працівниками будь-яких інших підрозділів, звертатися до суду тощо, то у сфері оперативно-розшукової діяльності через негласність проведення стосовно нього заходів



## Реформування прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції

він часто обмежений у можливості захищати свої права та інтереси. Ось чому важливо створити дієвий механізм законності саме в системі оперативно-розшукової діяльності.

Суть прокурорського нагляду в цій сфері визначається кількома чинниками: обсягом повноважень, функціональними напрямками діяльності органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність, межами компетенції прокурора, відповідною процедурою (механізмом) реагування на порушення закону.

Предметом прокурорського нагляду є додержання законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність (ст. 29 Закону України „Про прокуратуру“). Це означає додержання законів щодо охорони прав і свобод людини й громадянина; установленого порядку проведення оперативно-розшукової діяльності та забезпечення законності рішень, що приймаються органами.

До предмета нагляду не належать відомості про організацію, тактику, методи та засоби проведення оперативно-розшукової діяльності за умов передбачених законодавством.

Безпосередній нагляд за додержанням законів відповідно до ст. 14 Закону України „Про оперативно-розшукову діяльність“ здійснюється Генеральним прокурором України, його заступниками, прокурорами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя і прирівняними до них прокурорами та їх заступниками, а також уповноваженими наказом Генерального прокурора України начальниками та прокурорами управлінь, відділів Генеральної прокуратури України та прокуратур Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя.

Генеральний прокурор України наказом № 4/1гн від 6 квітня 2004 року визначив підстави проведення перевірок законності оперативно-розшукової діяльності: а) планові заходи з урахуванням стану законності в цій сфері діяльності; б) вказівка уповноваженого прокурора вищого рівня; в) рішення суду; г) результати вивчення матеріалів кримінальних справ про розкриті злочини; інформації про неналежне реагування на доручення слідчого та суду в кримінальних справах, які перебувають у

## Реформування прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції

їх провадженні; неналежне виконання вказівок уповноваженого прокурора; г) повідомлення прокурора щодо проведення заходів у порядку статей 187, 187<sup>1</sup> КПК України під час розслідування кримінальних справ; д) ініціювання керівників відповідних галузевих управлінь і відділів в інших випадках (п. 3 наказу). Разом з тим наказом № 4 передбачено вимоги щодо забезпечення захисту від розголошення даних оперативно-розшукової діяльності (п. 9 наказу) [2, с. 313].

Водночас при реалізації наглядових повноважень виникає ряд проблем, які потребують нагального вирішення.

Як показує практика, вимагає законодавчого вирішення питання, пов'язане з розширенням кола суб'єктів прокурорського нагляду за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності, адже велика кількість наявних у провадженні правоохоронних органів оперативно-розшукових справ унеможлиблює забезпечення своєчасного та ефективного нагляду лише силами апаратів Генеральної прокуратури України і прокуратур обласного рівня. При проведенні оперативно-розшукової діяльності, як впливає зі ст. 5 Закону України „Про оперативно-розшукову діяльність”, беруть участь підрозділи семи державних органів – від районного до республіканського рівня. При цьому основний обсяг роботи здійснюється територіальними оперативними підрозділами, які значно віддалені від місця розташування обласних прокуратур.

Постає питання: яким чином прокурор міста або району, який безпосередньо здійснює нагляд за розслідуванням і розкриттям злочинів у регіоні, може ознайомитися з оперативно-розшуковими справами, заведеними у зв'язку з необхідністю встановлення особи злочинця, розшуку підозрюваного, обвинуваченого або у зв'язку з перевіркою заяв про безвісне зникнення громадян? Адже вивчення оперативно-розшукових справ стосовно нерозкритих злочинів та осіб, які переховуються від органів дізнання і досудового слідства, має проводитися одночасно з вивченням кримінальних справ з метою забезпечення повноти вжитих

## Реформування прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції

заходів для розкриття злочинів, законності рішень, прийнятих у кримінальних та оперативно-розшукових справах, що є безпосереднім обов'язком прокурора. Саме тому, на мою думку, до кола суб'єктів, уповноважених ч. 1 ст. 14 Закону України „Про оперативно-розшукову діяльність” здійснювати нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, необхідно включити міських і районних прокурорів та їх заступників.

Крім того, для забезпечення законності під час проведення оперативно-розшукової діяльності, вважаю за необхідне надати прокурору більше повноважень, ніж вони є зараз. Так, відповідний прокурор перш за все повинен мати інформацію про заведення тієї чи іншої оперативної справи. Саме тому необхідно доповнити ч. 1 ст. 9 Закону України „Про оперативно-розшукову діяльність” текстом: „Копія постанови про заведення оперативно-розшукової справи, її припинення та поновлення, закриття надсилаються відповідному прокуророві”.

Після прийняття рішення про проведення оперативно-розшукових заходів, передбачених ч. 2 ст. 8 зазначеного Закону, подальший нагляд за законністю їх проведення повинен здійснювати прокурор, оскільки здійснення судового контролю виходило б за межі функціонального призначення судової влади.

Будь-яке порушення закону при проведенні оперативних заходів неприпустиме та не повинно бути залишене без реагування. Так, при перевірці прокурором дотримання закону під час проведення оперативно-розшукових заходів слід звертати увагу на те, як дотримуються прав і свобод людини та громадянина. У разі встановлення, що в процесі проведення оперативно-розшукових заходів на підставі п. 4 ст. 8 Закону України „Про оперативно-розшукову діяльність” вимагаються документи, які характеризують спосіб життя окремих осіб, прокурор має з'ясувати, чи не було порушено вимоги ст. 34 Конституції України, де наголошується: „кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір”.

## Реформування прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції

На жаль, порушення законності в оперативно-розшуковій діяльності досить поширені. Так, за результатами прокурорських перевірок у 2008 році скасовано понад 2,5 тис. незаконних постанов, винесених в оперативно-розшукових справах працівниками органів Міністерства внутрішніх справ (1863), податкової міліції (465) ДПА, Служби безпеки (184) та Державної прикордонної служби (7) України. За результатами розгляду подань і постанов прокурорів щодо порушень закону в ході оперативно-розшукової діяльності до дисциплінарної відповідальності притягнуто понад 3,3 тис. працівників правоохоронних органів.

Особлива увага приділялася рішенням, що безпосередньо зачіпають права і свободи громадян. Так, із загальної кількості скасованих прокурорами постанов 698 – за випадками незаконного заведення оперативно-розшукових справ. Наглядовими перевітками виявлено непоодинокі порушення при отриманні судових дозволів на проведення оперативно-технічних заходів, що тимчасово обмежують права громадян. Кількість осіб, стосовно яких судами надавалися такі дозволи, зростає майже на третину. При цьому не завжди додержувалися передбачених законом гарантій прав громадян [3].

Отже, виходячи з конституційних повноважень, органам прокуратури необхідно постійно вживати заходів щодо посилення впливу прокурорів на стан законності в кримінальному провадженні. При цьому захист прав і свобод суб'єктів кримінального провадження має бути пріоритетним напрямом діяльності у всіх сферах прокурорської роботи.

### Використані джерела:

1. Карпунцов В. Діяльність органів прокуратури України щодо забезпечення прав і свобод громадян. Історія розвитку форм і методів / В. Карпунцов // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 6. – С. 87-92.
2. Курочка М. Й. Прокурорський нагляд в Україні : [підруч.] / М. Й. Курочка, П. М. Каркач. – К. : Центр навч. літератури, 2005. – 424 с.

## Реформування прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції

3. Про стан законності в державі за 2008 рік (відповідно до статті 2 Закону України «Про прокуратуру») [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=23367](http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?_m=publications&_t=rec&id=23367)

*Назаров Віктор Володимирович,  
д.ю.н., доцент кафедри кримінального права  
і процесу Інституту повітряного і космічного  
права та масових комунікацій  
Національного авіаційного університету*

## УДОСКОНАЛЕННЯ СТАТУСУ ПРОКУРОРА ЯК ДЕРЖАВНОГО ОБВИНУВАЧА

---

Процесуальне положення прокурора відрізняється від процесуального статусу інших учасників процесу. Місце, об'єм повноважень, критерії оцінки ефективності діяльності державного обвинувача багато в чому залежить від форм кримінального процесу і правових традицій, які склалися в країні. Не дивно, що питання визначення статусу прокурора неодноразово привертало увагу науковців. Ця проблема була завжди в центрі наукових суперечок. Ще більшої актуальності вона набуває сьогодні, коли ставлення до прокурора, як до процесуальної фігури в суспільстві не є однозначним.

Нормами Кримінально-процесуального кодексу України (далі - КПК) визначається процесуальне становище обвинувачів, підсудних, захисників, потерпілих та інших осіб, проте процесуальне положення прокурора додатково регулюється Законом України “Про прокуратуру” (далі - Закон). Чинний КПК в ст. 264 та Закон в ст. 36 визначають правовий статус прокурора в судовому розгляді як: підтримання перед судом державного обвинувачення, участь у дослідженні доказів, подання суду міркувань з приводу застосування кримінального закону і міри покарання щодо підсудного. У разі, коли в результаті судового розгляду прокурор прийде до переконання, що дані судового слідства не підтверджують пред'явленого підсудному обвинувачення, він повинен відмовитись від обвинувачення. Аналіз цих норм дає підстави допускати, що чинне кримінально-процесуальне законодавство України передбачає певну нерівність прав та можливостей учасників процесу. Слід зауважити, що Глава 3 КПК не називає прокурора учасником процесу. Можливо, це механічне помилка законодавця, проте, детально вивчаючи дані норми, можна прийти до думки, що прокурору відведена особлива роль у кримінальному процесі і

## Реформування прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції

надано особливий привілейований статус. Крім того, учасники процесу виступають від свого імені, і лише прокурор виступає від імені держави та закону.

Згідно загальноживаних в нашій державі понять, правовий статус – це стан, положення, сукупність прав і обов'язків, які покладаються на фізичну чи юридичну особу та зафіксовані в чинному законодавстві. Зрозумілим є той факт, що для високої ефективності діяльності органів прокуратури в цілому, і прокурорських працівників зокрема необхідним є максимально повне юридичне фіксування повноважень, що надасть змогу мінімізувати наукові суперечки навколо питань визначення статусу суб'єкта.

Неможливо досліджувати статус без визначення поняття самого суб'єкта, у нашому випадку державного обвинувача.

Необхідно чітко розмежовувати прокурора як суб'єкта обвинувачення в суді, учасника судового засідання, який має рівні права з іншими його учасниками, від посади, статусу прокурора як працівника прокуратури. Згідно ст. 261 КПК працівник прокуратури, який вступає у кримінальну справу, бере участь у її розгляді в кримінально-процесуальному розумінні, є прокурором, самостійним учасником судового засідання, суб'єктом сторони обвинувачення. Закон в ст. 56 визначає, що прокурором є Генеральний прокурор України та його заступники, підпорядковані прокурори та їх заступники, старші помічники і помічники прокурора, начальники управлінь і відділів, їх заступники, старші прокурори і прокурори управлінь і відділів, які діють у межах своєї компетенції.

На сьогодні на законодавчому рівні не передбачено можливості віднесення виконуючих обов'язків прокурора до такого поняття як „прокурор”. На перший погляд це не суттєво, проте на практиці дана прогалина породжує ускладнення роботи прокуратури та дає приводи для сумнівів у законності процесуальних актів, що підписуються особою, яка є виконуючим обов'язки прокурора. Тому в Законі має бути обов'язково передбачено, що особа, яка тимчасово виконує обов'язки

## Реформування прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції

прокурора, відноситься до поняття «прокурор». Так закріплення в нормах закону надасть змогу отримати виконуючому обов'язки прокурора офіційний статус прокурора і зробить його легітимною фігурою кримінального процесу. На практиці суб'єктами обвинувачення у суді стають не всі працівники прокуратури, які мають статус прокурорів, а лише ті, що за своїми функціональними обов'язками належать до підрозділів органів прокуратури з підтримання державного обвинувачення в судах в плані своїх функціональних обов'язків. В органах прокуратури, що не мають самостійних своїх підрозділів і структур (районні і прирівняні до них) підтримання державного обвинувачення в судах здійснюється, як правило, за принципом спеціалізації прокурорів або окремих доручень прокурора працівнику прокуратури. Відповідно, в силу займаних посад не можуть бути суб'єктами підтримання державного обвинувачення в суді слідчі прокуратури. Більш логічним видається передбачення в кримінально-процесуальному законодавстві чіткого переліку осіб, які мають статус прокурора – державного обвинувача.

Доцільним є закріплення в КПК визначення, згідно з яким: державний обвинувач - це службова особа органу прокуратури, до повноважень якої належить здійснення підтримання державного обвинувачення у суді.

Нажаль, діяльність помічника прокурора як суб'єкта державного обвинувачення у суді досліджена в літературі недостатньо. Крім того законодавець не визначає чіткого порядку взаємовідносин прокурора, який підписує обвинувальний висновок, та особи, яка підтримує державне обвинувачення в суді. Статус державного обвинувача, на наш погляд, особа набуває з моменту доручення йому прокурором підтримувати обвинувачення в суді. Проте в цьому питанні також є багато незгодженостей. Аналізуючи п.1.3 Наказу Генерального прокурора України 5-гн, статус державного обвинувача прокурорські працівники набувають на етапі вивчення кримінальних справ перед затвердженням обвинувального висновку, а згідно п.1.4 цього ж наказу у справах, розслідуваних органами



## Реформування прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції

прокуратури з моменту пред'явлення обвинувачення. Державне обвинувачення розпочинається ще на досудових стадіях, проте статус державного обвинувача прокурорами у різних категоріях справ набувається на різних етапах. З моменту набуття статусу державного обвинувача прокурор повинен ретельно готуватися до підтримання державного обвинувачення.

Наведене вище свідчить про необхідність детального вивчення науковцями питань удосконалення статусу прокурора як державного обвинувача та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій.

*Остапець Валентина Олександрівна,  
кафедра теорії прокурорської діяльності та  
кримінального процесу Національної академії  
прокуратури України*

Інформаційно-аналітичні огляди щодо вдосконалення діяльності прокуратури як шляху реформування кримінальної юстиції доступні в електронному вигляді на сайті Центру громадської адвокатури [www.cga.in.ua](http://www.cga.in.ua)

Відповідальні за підготовку  
Оксана Коваль, Ірина Михалюк



*Центр громадської  
адвокатури  
На сторожі Прав Людини!*



Інформаційно-аналітичні огляди проекту  
Центру громадської адвокатури

Здійснюється в рамках «Вдосконалення діяльності прокуратури України – шлях до реформування кримінальної юстиції»  
Висловлені погляди належать автору (авторам), організації та не обов'язково відображають точку зору Міжнародного фонду „Відродження”.

---

*Розповсюдження та використання матеріалів заохочується із обов'язковим зазначенням авторів та джерела.*

*Якщо Ви маєте повідомлення чи маєте питання, надсилайте інформацію на скриньку [cga@lawngo.net](mailto:cga@lawngo.net)*