

УДК 343.163:351.74

## ЩОДО ЗМІСТУ ФУНКЦІЇ ПРОКУРАТУРИ З ОРГАНІЗАЦІЇ І ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА ДОСУДОВИМ РОЗСЛІДУВАННЯМ ТА ПОНЯТТЯ «ОРГАНИ ПРАВОПОРЯДКУ»

Каркач П.М., к. ю. н., професор  
кафедри організації судових та правоохоронних органів  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Ковальова Я.О., к. ю. н., асистент  
кафедри організації судових та правоохоронних органів  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена аналізу терміну «органи правопорядку» та сутності функції прокуратури з наглядом за цими органами. Також впорядковуються деякі питання змісту функції прокуратури з організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

**Ключові слова:** прокурор, слідчий, організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, прокурорський нагляд, органи правопорядку.

Статья посвящена анализу термина «органы правопорядка» и сути функции прокуратуры по надзору за этими органами. Также упорядочиваются некоторые вопросы содержания функции прокуратуры по организации и процессуального руководства досудебным расследованием.

**Ключевые слова:** прокурор, следователь, организация и процессуальное руководство досудебным расследованием, прокурорский надзор, органы правопорядка.

Karkach P.M., Kovalyova Ya.O. IN RELATION TO MAINTENANCE OF FUNCTION OF OFFICE OF PUBLIC PROSECUTOR FROM ORGANIZATION AND JUDICIAL GUIDANCE BY PRE-TRIAL INVESTIGATION AND CONCEPT «ORGANS OF LAW AND ORDER»

The article is sanctified to the analysis of term "organs of law and order" and essence of function of office of public prosecutor from a supervision after these organs. Some questions of maintenance of function of office of public prosecutor are also put in order from organization and judicial guidance to pre-trial investigations.

**Key words:** public prosecutor, investigator, organization and judicial guidance by pre-trial investigation, directorate of public prosecutions, organs of law and order.

**Постановка проблеми.** 2 червня 2016 р. Верховна рада України прийняла Закон щодо змін до Конституції України, в якому набули зміни і функції прокуратури. Наразі лише одна стаття 131-1 призначена прокуратурі, в якій, крім посади Генерального прокурора, визначені функції прокуратури: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [1].

При цьому варто зазначити, що конституційна функція пов'язана з досудовим розслідуванням значно змінилась. «Нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство» (ст. 2 Закону України «Про прокуратуру») [2] замінили на «організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку» (п. 2 ст. 131-1 чинної Конституції України) [1].

Цей факт свідчить про те, що з'явився новий предмет прокурорської діяльності під час

здійснення нагляду за законністю негласних та інших слідчих і розшукових дій органів правопорядку, що потребує ретельного аналізу.

**Виклад основного матеріалу.** Перш за все, треба зауважити, що Конституція України визначає організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням як конституційну функцію прокуратури. У той же час у ст. 39 Кримінального процесуального кодексу [3] закріплено, що керівник органу досудового розслідування організовує досудове розслідування в межах компетенції, наданої йому цим законом.

Отже, на практиці маємо перетинання організаційних і керівних повноважень двох суб'єктів: прокурора – керівника досудового розслідування та керівника органу досудового розслідування, що негативно впливає на стан розслідування, оскільки тягне за собою зниження ефективності їх взаємодії.

Прокурор не повинен і не може виступати організатором розслідування – ці повноваження повинен виконувати керівник органу досудового розслідування, а обов'язок прокурора (п. 2 ст. 36 КПК України) – здійснювати нагляд за законністю у формі процесуального керівництва під час розслідування, що може стосуватись і стану законності саме під час організації досудового розслідування.

Це питання потребує уточнення в законодавчому порядку, а саме точне розмежування повноважень прокурора і керівника



органу досудового розслідування в частині організації розслідування, а також наділення керівника такого органу виключно організаційними повноваженнями.

Крім цього, заслуговують аналізу вимоги до наглядової діяльності прокуратури за негласними та іншими слідчими діями органів правопорядку. Доцільно визначити, які саме органи правопорядку мають бути в полі зору прокурорів. Саме дослідження терміну «орган правопорядку» є вкрай необхідним, оскільки законодавець використовуючи цей термін, не надає його визначення. При цьому для прокурорської діяльності є дуже важливим з'ясування сутності цієї правової категорії, бо саме на ній базується прокурорська діяльність під час реалізації відповідної конституційної функції прокуратури.

Аналіз нормативної бази України свідчить, що раніше вже використовувався саме такий термін. Так, у Збройних Силах України в 2002 р. був сформований і діє орган – Військова служба правопорядку, підставою для створення якого став Закон України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» [6].

При цьому слід враховувати, що деякі науковці вже присвятили свої дослідження проблемам органів правопорядку. Так, В.Я. Тацій у своїй статті детально проаналізував систему правоохоронних органів України і вперше запропонував в межах національної системи правоохоронних органів виокремити групу державних організацій під назвою «органи охорони правопорядку України» [5], а також визначив їх риси та приблизний перелік. Автор зробив висновок, що поняття «правоохоронні органи» є найбільш невизначеним в правознавстві України, що вони за обсягом значно надмірні та не мають суб'єктивного складу. На підставі аналізу діючого законодавства: Закони України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [6], «Про основи національної безпеки України» [7], «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [8], автор прийшов до висновку про збереження поняття «правоохоронні органи» лише як узагальнюючого наукового поняття, а також за необхідності здійсненні поділу цієї системи органів в залежності від їх конкретних функцій та призначення в механізмі охорони прав і свобод людини та загальних інтересів суспільства та держави. У зв'язку із цим запропоновано виділити окремо: 1) органи охорони правопорядку; 2) контрольні (юрисдикційні) органи виконавчої влади; 3) органи охорони Конституції та державного контролю. Автор чітко визначив поняття органів охорони правопорядку, їх ознаки та повноваження: «Органи правопорядку здійснюють повноваження, спрямовані на захист прав і свобод людини та охорони правопорядку. Вони мають право легального застосування примусу, що зумовлює особливості їх статусу, накладає на працівників цих органів особливі вимоги щодо фахової підготовки, психологічних і моральних якостей. Крім того, органи правопорядку мають у своєму складі озброєні формування».

Визначення органів правопорядку, а також ознак, що притаманні цим органам, дозволило виділити їх в окрему групу, до якої входять: 1) Система органів Міністерства внутрішніх справ; 2) Служба безпеки; 3) Військова служба правопорядку; 4) Митна служба; 5) Податкова служба; 6) Пенітенціарна служба; 7) Управління державної охорони.

Аналогічну позицію займає і В. Боняк, яка у своїх дослідженнях, погоджуючись із поділом правоохоронних органів на групи, пропонує ряд суттєвих змін [9, с. 44], а саме дві групи: основні (ті, чия діяльність пов'язана із систематичним застосуванням заходів державно-владного примусу, включно із застосуванням вогнепальної зброї) та неосновні (для яких діяльність із забезпечення законності та правопорядку в суспільстві може бути як основною, так і додатковою). Доцільно виділити і позицію М. Руденка і О. Шатури, які обґрунтували висновки щодо включення до системи органів правопорядку і органи досудового розслідування [10]. А також позицію Н. Ярмиш, яка робить висновок, що термін «орган правопорядку» доцільно розглядати як аналог терміна «органи охорони правопорядку», а «нагляд прокуратури лише за тими «органами правопорядку», які здійснюють негласні та інші слідчі розшукові дії» [11].

Погоджуючись із такою позицією науковців, слід відмітити, що під час визначення органів охорони правопорядку, що під час кримінального провадження мають право на негласні та інші слідчі і розшукові дії, треба корелюватись з Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» [12], в якому постійно розширюється перелік цих органів, що ускладнює ефективність нагляду прокуратури за законністю діяльності таких органів.

З метою подолання цієї проблеми необхідно законодавчо окреслити коло органів, що є органами охорони правопорядку, надати їх визначення та характерні ознаки. Такі заходи дозволять підвищити не тільки ефективність прокурорського нагляду за законністю досудового розслідування, а й ефективність самого досудового розслідування, особливо слідчими Національної поліції, де на сьогодні середнє навантаження на слідчого складає близько 280 правопорушень [13].

Аналізуючи вимоги п. 2 ст. 131-1 Конституції України, доцільно приділити увагу особливостям здійснення організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням на різних його етапах.

Законодавство України чітко не встановлює визначення терміну «організація і процесуальне керівництво». У Законі України «Про прокуратуру» цей термін згадується лише один раз у п. 3 ст. 43 стосовно притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності: «Виправдання особи або закриття стосовно неї судом кримінального провадження не може бути підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора, який здійснював процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та/або підтримання державного обвинувачення в цьому провадженні, крім випадків умисного порушення ним вимог законодавства чи

неналежного виконання службових обов'язків». Ілюстрацією цієї норми є судова статистика за 2017 р.: місцевими судами було виправдано 655 осіб, що на 33% більше, аніж у 2016 р.

Також даний термін зустрічається один раз у Кримінальному процесуальному кодексі в ч. 2 ст. 36, де йдеться про повноваження прокурора під час здійснення нагляду за додержанням законів у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

При цьому слід відмітити, що міжнародні стандарти прокурорської діяльності приділяють увагу виконанню функції процесуального керівництва в досудовому кримінальному провадженні у відповідності зі змістом Керівних принципів ООН щодо ролі прокурорів [14], чітко розмежовують повноваження обвинувачів (прокурорів) від виконання судових функцій.

На ролі прокурора (обвинувача) як процесуального керівника досудовим розслідуванням наголошується і в Рекомендації ПАРЕ «Про роль служби публічних обвинувачів в демократичному суспільстві заснованому на верховенстві права» [15]. А саме:

1) необхідно, щоб відповідальність за обвинувачення покладалася на самостійні органи, незалежні від поліції;

2) необхідно забезпечити негайну, пряму і автоматичну передачу до компетентного суду розгляду рішень про взяття під варту;

3) апеляція обвинувача не повинна приводити до повного або автоматичного зупинення рішення суду про звільнення затриманої особи;

4) в інтересах юстиції у сфері ефективного та дієвого розгляду справ, так само як і в інтересах підзахисного і потерпілого, доцільно застосування такої системи, при якій допускається елемент розсуду щодо початку обвинувачення та ін.

На підставі аналізу чинного національного законодавства, а саме Конституції, КПК, Закону «Про прокуратуру» можна зробити висновок, що немає чіткого визначення поняття процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Законодавець розуміє процесуальне керівництво як форму здійснення прокурорського нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування (п. 2 ст. 36 КПК України).

При цьому слід враховувати, що ані в чинному Законі України «Про прокуратуру», ані в Кримінальному процесуальному кодексі не розкривається поняття прокурорського нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, як чітко не визначені і акти прокурорського реагування на виявленні правопорушення закону.

Так, з 21-го повноваження прокурора, визначених у ст. 36 КПК, лише 7 можна віднести до наглядових, а саме такі пункти:

2) мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування;

7) скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих;

8) ініціювати перед керівником органу досудового розслідування питання про

відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого за наявності підстав, передбачених цим Кодексом, для його відводу, або у випадку неефективного досудового розслідування;

10) погоджувати або відмовляти в погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій у випадках, передбачених цим Кодексом, чи самостійно подавати слідчому судді такі клопотання;

13) затверджувати чи відмовляти в затвердженні обвинувального акта, клопотань про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, вносити зміни до складеного слідчим обвинувального акта чи зазначених клопотань, самостійно складати обвинувальний акт чи зазначені клопотання;

16) погоджувати запит органу досудового розслідування про міжнародну правову допомогу, передання кримінального провадження або самостійно звертатися з таким клопотанням в порядку, встановленому цим Кодексом;

18) перевіряти перед направленням прокуророві вищого рівня документи органу досудового розслідування про видачу особи (екстрадицію), повертати їх відповідному органу з письмовими вказівками, якщо такі документи необґрунтовані або не відповідають вимогам міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, чи законам України.

Інші повноваження прокурора, передбачені тією ж статтею КПК доцільно віднести до повноважень слідчого. А саме:

1) починати досудове розслідування за наявності підстав, передбачених Кодексом;

4) в частині - ... давати вказівки щодо їх (слідчих дій) проведення чи брати участь у них, а в необхідних випадках – особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії в порядку, визначеному Кодексом;

11) повідомляти особу про підозру;

13) в частині - ... самостійно складати обвинувальний акт чи зазначені клопотання.

Поряд із цим прокурор як процесуальний керівник користується правами, що притаманні органам прокуратури, а саме:

1) пред'являти цивільний позов в інтересах держави;

2) звертатись до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності;

3) оскаржувати судові рішення та ін.

**Висновки.** Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням як форму прокурорського нагляду за додержанням законів доцільно прослідкувати на різних етапах досудового розслідування. Кримінальне провадження згідно зі ст. 3 КПК починається з моменту внесення до ЄРДР повідомлення про скоєння правопорушення. Повідомлення про внесення відомостей до ЄРДР надходить до керівника відповідної прокуратури, який, керуючись ст. 37 КПК, повинен негайно призначити прокурора, який буде виконувати





функцію процесуального керівника. Це означає, що з моменту внесення повідомлення про кримінальне правопорушення до ЄРДР розпочинається досудове розслідування, і тоді ж встановлюється прокурорський нагляд у формі процесуального керівництва. Відомості про призначення процесуального керівника невідкладно вносяться до ЄРДР. Такі вимоги встановлюються Положенням про Єдиний реєстр досудового розслідування (п. 1 розд. 3) [16], яке затверджено Наказом Генерального прокурора № 139 від 6.04.2016 р. Керівник прокуратури під час призначення процесуального керівника повинен врахувати категорію злочину, його суспільний резонанс, кваліфікацію, приблизний обсяг процесуальної роботи та інші дані. При цьому враховується досвід відповідного прокурора, його професійна майстерність та спеціалізація, що передбачено в Наказі Генерального прокурора № 4 гн від 19.12.2012 р. [17]. Позитивно слід оцінювати діяльність тих керівників прокуратур, які в наказах про розподіл службових обов'язків передбачають вище названі підстави, що дозволяє оперативно вирішувати питання щодо призначення процесуального керівника.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
2. Кримінальний процесуальний кодекс: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/main/4651-17>.
3. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України: Закон України від 07.03.2002 № 3099-III. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/main/3099-14>.
4. Тацій В. Визначення поняття та системи правоохоронних органів у концепції змін до Конституції України (концептуальні підходи). Право України. 2012. № 11-12. С. 233.
5. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/main/3781-12>.
6. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/main/964-15>.
7. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 № 975-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/975-15>.
8. Боняк В.О. Орган охорони правопорядку України: зміст поняття, його обсяг і різновиди. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2015. № 2. С. 37.
9. Руденко М.В., Шатуро О.П. Щодо визначення поняття «органи правопорядку». Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Вип. 22. 2017. С. 158.
10. Ярмиш Н. Зміст терміна «органи правопорядку», використаного у статті 131-1 Конституції України. Вісник Національної академії прокуратури України. 2016. № 4(46). С. 79–84.
11. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/main/2135-12>.
12. Лист Першого заступника Генерального прокурора України керівникам регіональних прокуратур від 22.12.2014 р. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/iopd.html>.
13. Керівні принципи ООН щодо ролі прокурорів. URL: [http://pravo.org.ua/files/oon\\_com\\_split\\_1.pdf](http://pravo.org.ua/files/oon_com_split_1.pdf).
14. Про роль служби публічних обвинувачів в демократичному суспільстві заснованому на верховенстві права. URL: [http://pravo.org.ua/files/rec\\_chodo\\_publ.PDF](http://pravo.org.ua/files/rec_chodo_publ.PDF).
15. Положення Про порядок ведення Єдиного державного реєстру досудових розслідувань: наказ ГПУ від 6 квітня 2016 р. № 139. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0680-16>.
16. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні: Наказ Генерального прокурора № 4 гн від 19.12.2012 р. (Зі змінами, внесеними наказом Генерального прокурора України від 26.07.2013 № 4гн-1). URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/iopd.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=9413](https://www.gp.gov.ua/ua/iopd.html?_m=publications&_t=rec&id=9413).